

Doktori értekezés

Ludányi Dávid

2023.09.15.

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Ludányi Dávid

A közzolgálati pragmatika egysége és különbsége

Javaslat a közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozására

Témavezető:

Dr. Bankó Zoltán

Külső témavezető:

Dr. Hazafi Zoltán

Pécs, 2023.

Tartalomjegyzék

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	11
1. A DOLGOZAT ALAPKÉRDÉSEI	14
1.1. Kutatási kérdések és problémafelvetés.....	14
1.2. A dolgozat célja.....	16
1.3. A dolgozat hipotézisei.....	16
1.4. A dolgozat hasznosíthatósága	16
1.5. Módszertan és lehatárolás.....	17
2. A KÖZSZOLGÁLATI JOG ÉS SZEMÉLYZETPOLITIKA ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI	28
2.1. Zárt(abb) és nyitott(abb) közzolgálati személyzeti rendszerek	28
<i>2.1.1. A közzolgálati személyzeti rendszerek típusai</i>	<i>28</i>
<i>2.1.2. A közzolgálati személyzeti rendszerek pragmatikája</i>	<i>30</i>
<i>2.1.3. Szabályozási elvek a zártabb és nyitottabb közzolgálati személyzeti rendszerekben</i>	<i>35</i>
<i>2.1.4. A közzolgálati személyzeti rendszerek előnyei és hátrányai, illetve társadalmi alrendszerekkel kapcsolatos kölcsönhatásai.....</i>	<i>37</i>
2.2. Centralizáció és decentralizáció a közzolgálati személyzeti rendszerekben.....	38
<i>2.2.1. A centralizáció és decentralizáció dimenziói az egyes OECD-tagországok gyakorlatában</i>	<i>38</i>
2.2.1.1. A személyzetpolitikai rendszertípusok összefüggései a centralizációval és decentralizációval	40
2.2.1.2. HR feladat- és hatáskörök gyakorlása az OECD-tagországokban.....	43
<i>2.2.2. A centralizáció és decentralizáció dimenziói az egyes foglalkoztatási szinteken ...</i>	<i>46</i>
<i>2.2.3. A decentralizáció kezelésének intézményi feltételei: a központi személyzetpolitikai szervek típusai, személyügyi döntéstámogatás és személyzetfejlesztési stratégia</i>	<i>47</i>
2.2.3.1. A központi személyzetpolitikai szervek típusai.....	47
2.2.3.2. Személyügyi döntéstámogatás és személyzetfejlesztési stratégia	52
2.2.3.3. Személyzetpolitikai központ, személyügyi döntéstámogatás és személyzetfejlesztési stratégia a magyar közigazgatásban	53

2.3. A közszolgálati személyzeti rendszerek nemzetközi tendenciái az OECD-tagországok gyakorlatában.....	57
2.3.1. <i>Általános és partikuláris konvergencia</i>	57
2.3.2. <i>Erősödő rendszerkontinuitás</i>	61
2.3.3. <i>Az OECD ajánlása a közszolgálati vezetéssel és képességekkel összefüggésben...</i>	65
2.4. A közszolgálati jog jogági kérdései: közszolgálati jog vagy munkajog?	68
2.4.1. <i>Közszolgálati jog, mint önálló jogág</i>	68
2.4.2. <i>Közszolgálati jog, mint a munkajog speciális jogterülete</i>	69
2.4.3. <i>Közszolgálati jog, mint a közigazgatási jog része</i>	71
2.4.4. <i>Gondolatok a közszolgálati jog jogági hovatartozásáról</i>	72
2.5. A közszolgálati jog alkotmányos követelményei.....	75
2.5.1. <i>A közszolgálat törvénynek alávetett működése</i>	76
2.5.2. <i>A jogszabályok kiszámíthatósága, a jogkövetkezmények előreláthatósága.....</i>	77
2.5.3. <i>Közhivatal-viseléshez való jog biztosítása</i>	78
2.5.4. <i>A jogok bíróság általi kikényszeríthetősége.....</i>	78
3. A KÖZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYEK HATÁLYÁNAK DIFFERENCIÁLÓDÁSA ÉS AZ EGYES KÖZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYEK JOGPOLITIKAI CÉLJAI	79
3.1. A fejezet tárgya, célja és módszertana.....	79
3.2. A Kttv. céljai és hatálya	79
3.2.1. <i>A Kttv. jogpolitikai céljai</i>	79
3.2.2. <i>A Kttv. személyi, szervei és tárgyi hatálya</i>	81
3.3. Az Áttv. céljai és hatálya	86
3.3.1. <i>Az Áttv. jogpolitikai céljai</i>	86
3.3.2. <i>Az Áttv. személyi, szervei és tárgyi hatálya</i>	87
3.3.3. <i>Az Áttv. szakmai megítélése</i>	88
3.4. A Kit. céljai és hatálya.....	89
3.4.1. <i>A Kit. jogpolitikai céljai</i>	89
3.4.2. <i>A Kit. jogpolitikai céljai és a törvényelőkészítő egyeztetések menete.....</i>	91
3.4.2.1. <i>A Kit. jogpolitikai céljai és az érdekképviseltek.....</i>	92
3.4.2.2. <i>A Kit. jogpolitikai céljai és a törvénytervezet sarokpontjai.....</i>	93
3.4.3. <i>A Kit. személyi, szervei és tárgyi hatálya</i>	95
3.4.3.1. <i>A Kit. személyi hatálya.....</i>	96

3.4.3.2. A Kít. szervei hatálya	97
3.4.3.3. A Kít. tárgyi hatálya.....	102
3.5. A Riasztv. céljai és hatálya.....	104
3.5.1. <i>A Riasztv. jogpolitikai céljai</i>	104
3.5.2. <i>A Riasztv. jogpolitikai céljai és a törvényelőkészítő egyeztetések menete</i>	105
3.5.2.1. <i>A Riasztv. jogpolitikai céljai és az érdekképviselők</i>	105
3.5.2.2. <i>A Riasztv. jogpolitikai céljai és a törvénytervezet sarokpontjai</i>	106
3.5.3. <i>A Riasztv. személyi, szervei és tárgyi hatálya</i>	107
3.6. A Küt. céljai és hatálya.....	109
3.6.1. <i>A Küt. jogpolitikai céljai</i>	109
3.6.2. <i>A Küt. személyi, szervei és tárgyi hatálya</i>	112
3.6.3. <i>Eltérő fejlődési pálya I.: Az Ásztv. módosítása és a köztársasági elnök észrevételei</i>	113
3.6.4. <i>Eltérő fejlődési pálya II.: Az Ogytv. módosítása</i>	116
3.7. A NAV szjtv. céljai és hatálya.....	117
3.7.1. <i>A NAV szjtv. jogpolitikai céljai</i>	117
3.7.2. <i>A NAV szjtv. személyi, szervei és tárgyi hatálya</i>	118
3.8. Közszolgálati jogalkotás – szervezeti fragmentáció – politikai kormányzás	119
3.8.1. <i>A szervezeti fragmentáció és a közszolgálati jogalkotás összefüggései</i>	119
3.8.2. <i>A politikai kormányzás hatása a közszolgálati jogalkotásra</i>	125
3.8.3. <i>A közszolgálat foglalkoztatási struktúrája az európai közszolgálati rendszerekben: kerettörvényi szabályozás, mint a fragmentáció kezelésének egy lehetséges módja</i>	130
3.8.3.1. <i>A francia közszolgálat kerettörvényi szabályozása</i>	131
3.8.3.2. <i>Egyes mintaadó közszolgálati rendszerek kerettörvényi szabályozása</i>	133
3.8.3.3. <i>A kelet-közép-európai közszolgálati rendszerek kerettörvényi szabályozása</i> ...	134
4. AMI A DIFFERENCIÁLÓDÁS MÖGÖTT VAN I.: A KÖZIGAZGATÁSI ALKALMAZÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁSI PÁLYA BIZTONSÁGA	140
4.1. A közszolgálati pragmatika szabályozásának kiindulópontja, alapvető kérdése: stabilitás vagy hatékonyság?.....	140
4.1.1. <i>Volt egyszer egy Koncepció: a Ktv. szabályozásának elvei</i>	140
4.1.2. <i>A Ktv. elveit és szabályozását érintő módosítások mögött meghúzódó személyzetpolitikai célkitűzések az egyes kormányzati ciklusokban</i>	141

4.1.2.1. Személyzetpolitikai célkitűzések az 1990-1994 közötti kormányzati ciklusban	142
4.1.2.2. Személyzetpolitikai célkitűzések a 1994-1998 közötti kormányzati ciklusban	143
4.1.2.3. Személyzetpolitikai célkitűzések az 1998-2002 közötti kormányzati ciklusban	144
4.1.2.4. Személyzetpolitikai célkitűzések a 2002-2010 közötti kormányzati ciklusban	145
4.1.3. <i>A kormányzati személyzetpolitika változása a Kttv. hatályba lépését követő években</i>	146
4.1.4. <i>A jogviszony tartalma integráltságának és differenciáltságának általános kérdései</i>	149
4.2. Munkáltatói jogok gyakorlása és kiválasztás (pályázati eljárás és képesítési követelmények) a közigazgatásban	150
4.2.1. <i>A fejezet tárgya, célja és módszertana</i>	150
4.2.2. <i>Munkáltatói szerepek, munkáltatói jogok gyakorlása</i>	151
4.2.2.1. A munkáltatói szerep meghatározásának és a munkáltatói jogok gyakorlásának dogmatikai háttere.....	151
4.2.2.2. Munkáltatói szerepek és munkáltatói jogok gyakorlása a közszolgálati törvényekben.....	154
4.2.3. <i>Kiválasztás: pályázati eljárás és képesítési követelmények</i>	157
4.2.3.1. A kiválasztás személyzetpolitikai megfontolásai és jogpolitikai céljai.....	157
4.2.3.2. A kiválasztás szabályozásának jellemzői a brit közszolgálat rendszerében	158
4.2.3.3. A kiválasztás szabályozásának közvetlen intézménytörténeti előzményei	161
4.2.3.4. A kiválasztás szabályozásának jellemzői a vizsgált közszolgálati törvényekben	162
4.2.3.5. Kiválasztási eszközök és módszerek az OECD-tagországokban.....	165
4.3. A közszolgálati jogviszony dinamikájának kérdései (a jogviszony keletkezése, módosítása, megszűnése és megszüntetése)	167
4.3.1. <i>A fejezet tárgya, célja és módszertana</i>	167
4.3.2. <i>A jogviszony keletkezése: kinevezés vagy munkaszerződés?</i>	167
4.3.2.1. Munkajogi álláspont a kinevezés jellemzőiről és a szerződéses foglalkoztatás közigazgatási térnyeréséről.....	168
4.3.2.2. Közjogi álláspont a kinevezés jellemzőiről és a szerződéses foglalkoztatás közigazgatási térnyeréséről.....	171

4.3.2.3. Kinevezés vs. munkaszerződés – közhatalmi feladatok vs. munkáltatói joggyakorlás?	172
4.3.2.4. A munkaszerződés szerepe, jellemzői és tényerése a közszolgálati törvényekben	173
4.3.2.5. A kinevezés jellemzői és funkciói a közszolgálati törvényekben.....	176
4.3.3. <i>A jogviszony módosítása: egyoldalúan vagy közös megegyezéssel?</i>	177
4.3.3.1. A jogviszony módosításának dogmatikai háttere	177
4.3.3.2. A jogviszony módosításának megoldásai és problémái a közszolgálati törvényekben.....	178
4.3.4. <i>A jogviszony megszüntetése: pályabiztonság vagy rugalmasan megszüntethető állás?</i>	183
4.3.4.1. A pályabiztonság dogmatikai és jogpolitikai háttere	183
4.3.4.2. A felmentési rendszer kötöttségét relativizáló új elemek a közszolgálati törvényekben.....	184
5. AMI A DIFFERENCIÁLÓDÁS MÖGÖTT VAN II.: A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY TARTALMÁNAK SZABÁLYOZÁSA A KÖZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYEKBE	189
5.1. Előmeneteli és illetményrendszerek a közigazgatásban.....	189
5.1.1. <i>A fejezet tárgya, célja, módszertana és személyzetpolitikai háttere</i>	189
5.1.2. <i>Az előmeneteli és illetményrendszerek változásainak közvetlen jogintézménytörténeti előzményei</i>	191
5.1.2.1. Az előmenetel és díjazás előzményei a Konceptióban és a Ktv.-ben	191
5.1.2.2. Az előmenetel és díjazás előzményei az Életpálya-törvényben és a Kttv.-ben .	193
5.1.2.3. Az előmenetel és díjazás előzményei az Áttv.-ben.....	194
5.1.3. <i>Illetményelőmeneteli rendszerek az európai közszolgálati személyzeti rendszerekben</i>	197
5.1.3.1. Az illetményrendszerek nemzetközi trendjei az EUPAN-tagországok gyakorlatában.....	198
5.1.3.2. Az Európai Bizottság teljesítményalapú díjazásra vonatkozó főbb megállapításai	201
5.1.4. <i>Illetményelőmeneteli rendszerek az angolszász közszolgálati személyzeti rendszerekben</i>	201
5.1.4.1. A brit közszolgálat illetményrendszerének jellemzői	201
5.1.4.2. Will Hutton javaslata a brit illetményrendszer fejlesztésére.....	205

5.1.5. <i>Az előmeneteli és illetményrendszer szabályozása a vizsgált közszolgálati törvényekben</i>	207
5.1.5.1. Az önkormányzati igazgatási szervek köztisztviselőinek díjazási rendszere	208
5.1.5.2. Az Országgyűlés Hivatala köztisztviselőinek díjazási rendszere	210
5.1.5.3. Az Állami Számvevőszék számvevőinek díjazási rendszere.....	211
5.1.5.4. A kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek díjazási rendszere..	213
5.1.5.5. A különleges jogállású szervek köztisztviselőinek díjazási rendszere	217
5.1.5.6. A rendvédelmi szervek rendvédelmi alkalmazottjainak díjazási rendszere	218
5.1.5.7. A NAV tisztviselőinek díjazási rendszere	219
5.1.6. <i>Előmenetel-létszámgazdálkodás-illetményrendszer: problémák és fejlesztési pontok</i>	221
5.1.6.1. Az előmeneteli és illetményrendszer fejlesztése.....	221
5.1.6.2. A létszámgazdálkodási és munkavégzési rendszer fejlesztése	225
5.2. Teljesítményértékelés a közigazgatásban	230
5.2.1. <i>A fejezet tárgya, célja és módszertana</i>	230
5.2.2. <i>A teljesítményértékelés (és minősítés) személyzetpolitikai háttere</i>	231
5.2.3. <i>Teljesítményértékelés az európai közszolgálati személyzeti rendszerekben</i>	232
5.2.4. <i>A teljesítményértékelés (és minősítés) jogintézményének közvetlen előzményei...</i>	238
5.2.5. <i>A teljesítményértékelés szabályozása; elemei, folyamata és jogkövetkezményei a vizsgált közszolgálati törvények vonatkozásában</i>	241
5.2.5.1. Az önkormányzati igazgatási szervek köztisztviselőinek értékelési rendszere .	241
5.2.5.2. Az Országgyűlés Hivatala köztisztviselőinek értékelési rendszere	244
5.2.5.3. Az Állami Számvevőszék számvevőinek értékelési rendszere	245
5.2.5.4. A kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek értékelési rendszere	246
5.2.5.5. A különleges jogállású szervek köztisztviselőinek értékelési rendszere	250
5.2.5.6. A rendvédelmi szervek rendvédelmi alkalmazottjainak értékelési rendszere ...	251
5.2.5.7. A NAV tisztviselőinek értékelési rendszere	253
5.2.6. <i>Összegző megállapítások a teljesítményértékelésről</i>	255
5.3. A tisztviselők fejlesztése a közigazgatásban: a képzés és továbbképzés rendszerének néhány kérdése	257
5.3.1. <i>A fejezet tárgya, célja, módszertana és személyzetpolitikai háttere</i>	257
5.3.2. <i>A generalista jellegű képzés jellemzői a magyar közigazgatásban</i>	258

5.3.2.1. A generalista jellegű képzés intézménytörténetének sarokpontjai	258
5.3.2.2. Az NKE generalista jellegű alapképzése	260
5.3.2.3. Az NKE generalista jellegű mesterképzései	261
5.3.3. <i>Karrierpálya a képzés és a közigazgatás között</i>	266
5.3.3.1. A képzés és a közigazgatás közötti karrierpálya nemzetközi lehetőségei	266
5.3.3.2. A képzés és a közigazgatás közötti karrierpálya hazai alapjai	267
5.3.4. <i>A vezetői előmenetel szabályai és lehetőségei a magyar közigazgatásban</i>	268
5.3.4.1. A vezetői előmenetel szabályai a közszolgálati törvényekben	268
5.3.4.2. Vezetői utánpótlási adatbázis és vezető-kiválasztás	269
5.3.5. <i>A továbbképzés jellemzői a magyar közigazgatásban</i>	270
5.4. A közigazgatási személyi állomány véleménye a közszolgálati jogviszony tartalmának lehetséges szabályozási irányairól – 2018 előtt	274
5.4.1. <i>A közszolgálati tisztviselők helyzetére vonatkozó kutatás általános kérdései</i>	274
5.4.2. <i>A közszolgálati tisztviselők helyzetére vonatkozó kutatás főbb megállapítások</i> ...	274
6. A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETI RENDSZERÉNEK EGYSÉGES KERETSZABÁLYOZÁSA – DE LEGE FERENDA	277
6.1. A szervezeti és közszolgálati törvény felépítése, a személyzetpolitikai szervek szerepe	277
6.1.1. <i>A szervezeti törvény szerkezete</i>	277
6.1.2. <i>A közszolgálati törvény szerkezete</i>	278
6.1.3. <i>A személyzetpolitikai szervek rendszere</i>	281
6.2. Munkáltatói szerep meghatározása, munkáltatói jogok gyakorlása és a kiválasztás (pályázati eljárás és képesítési követelmények) szabályai	284
6.2.1. <i>A munkáltatói szerep meghatározása és a munkáltatói jogok gyakorlása</i>	284
6.2.2. <i>Kiválasztás: pályázati eljárás és képesítési követelmények</i>	284
6.3. A közszolgálati jogviszony dinamikájának lehetséges szabályozása	287
6.3.1. <i>A szerződéses foglalkoztatás lehetőségei</i>	287
6.3.2. <i>A kinevezés és kinevezés-módosítás szabályozása</i>	288
6.3.3. <i>A pályabiztonság erősítése – az álláshely szerepének és a szubjektív jogintézmények alkalmazásának felülvizsgálata</i>	289
6.4. A létszámgazdálkodási, előmeneteli és illetményrendszer kialakítása	290
6.4.1. <i>Az illetményrendszer kialakításának szempontjai</i>	290

6.4.2. A létszámgazdálkodás felépítése	291
6.4.3. A munkaköralapú előmeneteli rendszer felépítése.....	292
6.4.4. Az illetmény számításának módja	293
6.4.5. Az illetmény további elemei	295
6.4.5.1. Illetménykiegészítés.....	295
6.4.5.2. Pótlékok	295
6.4.6. Az érdemelismerések rendszere	296
6.5. A teljesítményértékelés szabályozása.....	298
6.5.1. A teljesítményértékelés szabályozásának jogforrasi szintjei.....	298
6.5.2. A minősítés szerepe	299
6.5.3. A teljesítményértékelés definíciója.....	299
6.5.4. A teljesítményértékelési kötelezettség kérdése	300
6.5.5. A teljesítményértékelés jogkövetkezményei – jutalmazás vagy fejlesztés?	301
6.5.6. A teljesítményértékelés tartalma – munkaköri követelmények és kompetenciák ..	302
6.5.7. A teljesítményértékelés jogorvoslati lehetőségei	303
6.6. A képzés és továbbképzés rendszerének felülvizsgálata	303
6.6.1. A generalista jellegű közigazgatási képzések párhuzamosságának feloldása	303
6.6.2. A képzések és a közigazgatás közötti karrierpálya megteremtése	305
6.6.3. A közigazgatás egységes továbbképzési rendszerének kialakítása	307
6.7. A kerettörvény egyéb elemei.....	307
IRODALOMJEGYZÉK	309
Felhasznált irodalom	309
Felhasznált jogszabályok, egyéb jogi dokumentumok	345
Egyéb források.....	353
MELLÉKLETEK	364

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
Életpálya-törvény	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 CXXXVI. 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
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 CXCI. 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 CXCI. törvény módosításáról
Ktv.	1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
Konceptió	Egy Konceptió a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra). Belügyminisztériumi Szakértőbizottság, 1990 márciusa.
Kormány Statútum	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 Közszolgálati Egyetem
NKE tv.	2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszolgálati 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
	2018. évi CXV. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek
Riasztv.	hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról
Új Kormány Statútum	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

1. A dolgozat alapkérdései

1.1. Kutatási kérdések és problémafelvetés

a) 2010 óta dinamikus változás jellemzi Magyarországon a *közszolgálati 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 területi 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 közszolgálati ügykezelőinek közszolgálati jogviszonyára vonatkoznak. A Kit. hatálybalépésével nem pusztán új szabályok jelentek meg, hanem *konceptcionális 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 senioritáson 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 ún. 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 közszolgálati rendszermegoldásokat. A közszolgálati 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, aminek 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) foglalkoztatottjaira 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 *közszolgálati pragmatika*

differenciálódását okozzák, és az egyes közszolgálati rendszerek viszonyában egymástól eltérő személyzetpolitikai rendszereket hoznak létre.

b) A közszolgálati jog differenciálódása már a rendszerváltozás óta foglalkoztatja a jogalkotói és a tudományos-szakmai diskurzusokat egyaránt. 1992-ben a foglalkoztatás jogi szabályozásának háromosztatú rendszere jött létre. Ennek a struktúrának 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 paradigma-szerűen 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 „közszolgálat 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 (pl. alkotmányossági, jogalkotástani, érdekegyeztetési) elvekkel szemben? Melyek ezek a kormányzati preferenciák, s ezek mögött milyen megfontolások húzódnak meg? Így például, indokolható-e a különleges jogállású szervek önálló háttérszabályozása, 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? „Kinyerhető-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?

1.2. A dolgozat célja

A dolgozat célja tehát kettős; 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 közigazgatás személyzeti rendszerének egységes közszolgálati jogi keretszabályozására.

1.3. A dolgozat hipotézisei

A dolgozat két *alapkérdést* vizsgál, és ezek mentén törekszik a következtetések és javaslatok megfogalmazására.

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

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

1.4. A dolgozat hasznosíthatósága

A dolgozat a következő előnyökkel járhat a *közszolgálati jogi gyakorlat* számára:

- szisztematikus *összehasonlító elemzését adja* a Kit. hatálybelépése 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.

1.5. Módszertan és lehatárolás

1.5.1. Szerkezeti felépítés

1.5.1.1. Második fejezet

A dolgozat *második fejezetében* dogmatikai és személyzetpolitikai megalapozás céljából a közszolgálat általános jogi és személyzetpolitikai kérdéseit tekintem át. Ezen belül először a közszolgálati személyzeti rendszerekkel, különösen ezek típusaival, pragmatikai elemek szerinti elhatárolásával, s a mögöttük meghúzódó szabályozási elvekkkel, továbbá a rendszerek előnyeivel és hátrányaival foglalkozom. A fejezet második részében a centralizáció és 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 személyügyi döntéstámogatás és 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 rendszerkontinuitást) értelmezem. A fejezet utolsó két részében a személyzetpolitikai alapstruktúrák irányából a közszolgálati jog dogmatikai kérdései felé fordulok. Ennek körében egyfelől a közszolgálati jog jogági elhelyezkedését, másfelől a közszolgálati jog alkotmányos feltételrendszerét helyezem előtérbe.

1.5.1.2. Harmadik fejezet

A dolgozat *harmadik fejezetében* a Kttv. hatályba lépését követő folyamatokat elemzem, külön hangsúlyt fektetve a Kit. hatályba lépése után egyre inkább felgyorsuló változások áttekintésére. Azt vizsgálom, hogy a differenciálódás a „közszolgálat 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 előbbieket 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 személyügyi döntéstámogatás, a személyzetfejlesztési stratégia, valamint a kerettörvényi szabályozás lehetőségeire fókuszálva és alapozva megfogalmazhatók a decentralizáció, illetve fragmentáció kezelésének intézményi és jogi követelményeire vonatkozó javaslatok.

1.5.1.3. Negyedik fejezet

A dolgozat *negyedik fejezete* már a közszolgálati pragmatika egyes elemeivel foglalkozik. Elsőként a Ktv. megalkotásától indulva a közszolgálati pragmatika felépítését meghatározó személyzetpolitika 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 megtehetőek 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.

1.5.1.4. Ötödik fejezet

A dolgozat *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 újra szabályozása esetén milyen szabályok szerint lenne érdemes felépíteni a rugalmas, de 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 szakvizsga rendszer 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.

1.5.1.5. Hatodik fejezet

A dolgozat *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 található 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.

1.5.2. Módszertan

a) A dolgozatban 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. hatályba lépését követő) *jogintézménytörténeti 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 *közszolgálati törvények* (jogpolitikai és jogdogmatikai alapozású) *összehasonlító elemzése* nélkül, így valamennyi fejezetben fontos szerepet szánok ennek a módszertani megközelítésnek. Végül, de nemutolsó sorban, a *nemzetközi trendekre* és ennek alapján a magyar közigazgatásba illeszthető megoldásokra is nagy hangsúlyt fektetek a dolgozatban. A dolgozatban a lényegi pontokat kiemelve áttekintem a *tisztviselői elégedettségmérések* eredményeit is. Tehát, a jogtudományi (közszolgálati, közigazgatási és munkajogi), közigazgatás-tudományi (személyzetpolitikai) megközelítés mellett – ugyan kismértékben, de – szociológiai nézőpontot egyaránt alkalmazok.

b) A dolgozat *önálló kutatás*, ami 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 „Közszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely” – keretében lefolytatott összehasonlító közszolgálati jogi kutatásaink megállapításaira. Ennek eredményeként született meg a Hazafi Zoltánnal közösen szerkesztett „Összehasonlító európai közszolgálat” című kézirat, amely ugyan hivatalos nyomtatásba soha nem került, de a kézirat mintegy kutatási jelentésként azóta is segíti a tanszéki oktatást és kutatást. E projektlemben kutatóként és szerkesztőként vettem részt. Ugyancsak ez a kutatóműhely foglalkozott a közszolgálati 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 a dolgozatom *onnan indítja 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 közszolgálati viszonyokat, addig a dolgozatom elsősorban a 2018 utáni történéseket helyezem középpontba. Tartalmi szempontból pedig azért, mert dolgozatom kiindulópontjával – a fentebb már idézett két alapkérdés tárgyalásával – zárul a monográfia (azt hozzátéve, hogy amíg a monográfia a Magyary Program hivatásrendjeit vizsgálta „civil” fókusszal, addig dolgozatomban kizárólag a „civil” közigazgatás közszolgálati viszonyait járom körül).

c) Említést érdemel, hogy ugyan közvetlenül nem vettem részt a kutatóműhely HR oldalának munkálataiban, ám „A közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon” című empirikus kutatás eredményei – témám szempontjából szükséges mértékben – jó támpontokat adtak a *tisztviselők elégedettségmérésével* kapcsolatban. Ezzel párhuzamosan zajlott „A versenyképes közszolgálat 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 „A KSZDR reporting funkciójával szembeni statisztikai, monitoring, elemzési-értékelési kritériumok” című munkaanyagok, amelyeket több kutatóval közösen készítettünk a *KSZDR koncepciójának* előkészítése során. Szintén utalni kell arra, hogy ennek a projektnek is elkészültek olyan eredménytermékei, amelyeknek elkészítésében ugyan nem vettem részt, ám hasznosak voltak, és így segítséget nyújtottak a dolgozat nemzetközi jó gyakorlatainak felkutatásakor.¹

¹ Lásd például: CSÓKA Gabriella – KREPELKA Ágnes szerk. (2018): *A tehetségmenedzsment-rendszerek nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

d) A Nemzeti Közszerológati Egyetem a Miniszterelnöki Kormányiroda felkérésére részt vett a kormányzati igazgatásról szöló 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 – a dolgozat szempontjából lényeges – következtetések megfogalmazásához. Szintén ezt a megközelítést erősítette, hogy részt vehettem a Riasztv. magyarázatának, *rendészeti továbbképzési* tananyagának elkészítésében. 2018 és 2020 között rész munkaidőben a Belügyminisztérium Közszerológat-fejlesztési és Stratégiai Főosztályán dolgoztam, ennek köszönhetően „szemtanúként” tapasztalhattam meg a Kit. és a Riasztv. elfogadását, valamint az Ásztv. módosítását. Ez segítette munkámat a jogpolitikai célok pontos értelmezésében és a szakszervezeti álláspontok széleskörű beépítésében. Korántsem utolsó sorban szintén a dolgozat jogi elemzése során tudtam kamatoztatni a Közigazgatási Továbbképzési Intézettel való rendszeres szakmai együttműködések alapján megszerzett tapasztalatokat; így például „A vezető feladatai a kormányzati szerológati jogviszony HR folyamataiban” vagy az „Én, a tisztviselő – A kormányzati szerológati jogviszony alapjai” című továbbképzési programok elkészítésében való fejlesztési közreműködések.

e) A tudományos összefüggések feltárásához és az intézménytörténeti előzmények hatásainak vizsgálatához felhasznált szakirodalmakat 2015 óta gyűjtöttem *annotált bibliográfia* keretében. (Ennek kezdetei még a demonstrátori időszakom kezdeteire vezethetők vissza.) A közszerológati személyzeti rendszerek és nemzetközi trendek vizsgálata során a fentiek mellett főleg OECD és az EUPAN összehasonlító tanulmányait vettem alapul. Ez arra vezethető vissza, hogy 2017-ben az OTDK-dolgozatomban az *OECD-tagállamok* közszerológati rendszereit és empirikus adatait kutattam. Végül, szükséges utalni arra, hogy a bírósági és döntőbizottsági gyakorlat esetében csak a *2018 után született döntéseket* tekintetem át.

1.5.2. Lehatárolás

a) 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

b) Ami a fogalom általános megközelítését illeti, kiindulópontunk Gajdusчек 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 dolgozatom kutatási témájához (bár bizonyos szempontból mégiscsak jelentősége van). Másrészt, a kifejezés alatt szokás a *közszolgálati személyzeti rendszerekre* gondolni. Dolgozatomban 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 a dolgozatban érintett személyi körök, vagy, ha úgy tetszik, kik a vizsgált közszolgálati jogviszony „munkavállalói” oldalának alanyai.

c) 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

² Valamennyi közszolgálati tárgyú kutatás ezt a kérdést tekinti kiindulópontjának. Lásd például: MÉLYPATAKI Gábor (2017b): A civil közszolgálat terjedelmének határai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/4. Vö. HAZAFI (2009b).

³ KUN – PETROVICS (2014): *i.m.* 90.

⁴ Lásd, ennek árnyaltabb és részletesebb, több szerzőt (például a jelentősebbeket kiemelve Magyary Zoltán, Gajdusчек György vagy Horváth István) is hivatkozó leírását Kun Attila és Petrovics Zoltán munkájában. KUN – PETROVICS (2014): *i.m.* 90–92. Vö. MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. Miskolc, doktori értekezés.

⁵ LINDER (2014b): *i.m.* 7–10. Vö. LINDER (2010a): *i.m.* 69–75.

⁶ GYÖRGY (2007): *i.m.* 15–19. vagy GYÖRGY (2012). Vö. GYÖRGY – HAZAFI (2013): *i.m.* 15–16. vagy GYÖRGY – HAZAFI Zoltán (2015).

⁷ GAJDUSCHEK György (2008a): *i.m.* 17–19. Vö. GAJDUSCHEK György (2013): A magyar közszolgálatról – a szabályok és a tények tükrében. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében*. Posztdoktori Konferencia 2013. június 6-7. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 117–118.

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

személyi körök esetében milyen jogok és kötelezettségek érvényesülnek. Az *elméletibb felfogás* ezzel szemben a feladatok közérdekű jellegében ragadja meg a közzolgálat lényegi sajátosságát. Az elméletibb felfogáson belül gyakori a fogalom további pontosítása.

d) A pontosítás legtöbbször a tág és szűk értelmezési keretek között történik. A *tágan értelmezett közzolgálat* magában foglalja a közszféra foglalkoztatottjainak teljes körét, így ebbe több eltérő jogállású réteg is beletartozik. Ezzel szemben a *szűken értelmezett közzolgálat* 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.

e) György István a közzolgálat fogalmát – egy későbbi munkájában⁹ – három szinten határozza meg. A szűkebb közzolgálati 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 Közzolgálati 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 közvállalatok dolgozói, azaz a köztulajdonban álló gazdasági társaságok jelentik). György István tehát egyaránt foglalkozik a közzolgálat gyakorlatiasabb és elméletibb felfogásával, mindazonáltal munkásságában a legszűkebben vett réteg vizsgálata kerül középpontba.¹⁰

f) Mélypataki Gábor értekezésében a tágabb, szűkebb és legszűkebb közzolgálat 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 közzolgálati foglalkoztatási jogviszony sorolható ebbe a kategóriába (így például a közalkalmazotti vagy a hivatásos szolgálati jogviszony is). A legszűkebb meghatározás alatt kizárólag a közhatalmat gyakorló állami alkalmazotti, azaz köztisztviselői és kormánytisztviselői kört kell szerinte értenünk. Mélypataki harmadik csoportját, s egyben az

⁹ GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (2019): Alapvetések. In. HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 11–19.

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

általán legkívánatosabbnak vélt megközelítést az ún. munkajogi triangulum adja, amely a szűk értelemben vett közszolgálati és kormányzati szolgálati jogviszony mellett a közalkalmazotti jogviszonyt is a szorosán 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 Zoltán*¹² kiterjesztően értelmezett elméletibb megközelítését, és sokkal inkább egyetértenek *Linder Viktória*¹³ és *Prugberger Tamás*¹⁴ fogalmi meghatározásaival.¹⁵

g) A dolgozatban 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 pl. Magyar Tudományos Akadémia Titkárságán) dolgozó köztisztviselők kategorizálásakor. E szervezeteket a hivatalokban folyó *igazgatási jellegű munkavégzés* miatt minősítem „közigazgatásinak”,¹⁶ s tartom összehasonlíthatónak (így emiatt egyben az egyik elméleti megközelítés is teret nyer).

¹¹ MÉLYPATAKI (2016): *i.m.* 10–11.

¹² MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

¹³ LINDER (2010).

¹⁴ PRUGBERGER Tamás (2006): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, CompLex.

¹⁵ KUN – PETROVICS (2014): *i.m.* 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): *i.m.* 23–29.

1.5.3. Fogalomhasználat

Vannak olyan fogalmak a dolgozatban, amelyeknek a használata rövid *magyarázatot*, tisztázást igényel. Ezek a következők:

a) *Közszolgálati (közigazgatási) személyzetpolitika*: egyrészt jelenti azoknak az elveknek az összességét jelenti, amelyek a közszolgálati pragmatika egyes elemeinek kialakítására és működtetésére vonatkoznak; másrészt együttesen tartalmazza a közszolgálat kialakítására, működtetésére és fejlesztésére vonatkozó, kormányzati döntésekben formalizáltan is megjelenő, összehangolt, hosszútávra szóló elképzeléseket, célkitűzéseket, valamint a célok elérését szolgáló szabályozási és módszertani eszközöket; a „közszolgálati” és a „közigazgatási” jelző ebben a dolgozatban valamennyi esetben a „civil” közigazgatás személyzetére utal.¹⁷

b) *Közszolgálati (közigazgatási) pragmatika*: a közszolgálati 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 „közszolgálati” és a „közigazgatási” jelző ebben a dolgozatban valamennyi esetben a „civil” közigazgatás személyzetére utal.¹⁸

c) *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).

d) *(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.

¹⁷ HAZAFI (2018b): *i.m.* 53–55.

¹⁸ GYÖRGY (2007): *i.m.* 18–19.

e) *(Közszolgálati) 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.

f) *Közszolgálati törvény(ek)*: e fogalom alatt a dolgozatban 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.

2. A közszerológálati jog és személyzetpolitika általános kérdései

2.1. Zárt(abb) és nyitott(abb) közszerológálati személyzeti rendszerek

2.1.1. A közszerológálati személyzeti rendszerek típusai

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

a) A zárt rendszer jellemzői már az ókori államokban, városállamokban fellelhetőek voltak, majd a középkorban erodálódnak indultak, régi szervezettségüket pedig az abszolút monarchiák kialakulásával nyerték vissza.¹⁹ Modern értelemben azonban a XX. század elején kezdődött valamiféle csoportosításuk, *differenciált* és *asszimilációs rendszerként* való megjelölésük.²⁰ Ez a megközelítés a jogrendszer Ulpianus 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

b) A XX. század közepén alakult ki²² a ma hagyományosan használatos *zárt* és *nyílt rendszerek* szerinti megkülönböztetés.²³ Megjelenése a svéd és a porosz katonai igazgatásban

¹⁹ Kínában, Egyiptomban, Rómában, illetőleg Athénban. MÉLYPATAKI Gábor (2010): A nyílt és zárt közszerológálati rendszerek összehasonlítása. *Miskolci Jogi Szeme*, 2010/2. 159–162. Hazánkban II. József pásztorleveleinek kibocsátásával szorgalmazta a zárt rendszer jegyeinek erősítését. Lásd, a II. József intézkedéseit részletes taglaló írásokat, különösen Hajdu Lajos munkásságában. Például: HAJDU Lajos (1973): Minősítés II. József uralkodása idején. *Állam és Igazgatás*, 1973/6. 519–529., HAJDU Lajos (1982): *II. József igazgatási reformjai Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

²⁰ BALÁZS István (2011a): A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó. 83. Vö. BALÁZS István (2011b): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Dupress. 139.

²¹ Az angolszász szakirodalom jogrendszerének sajátosságaiból kifolyólag rugalmasabban kezeli a közszerológálati rendszer szemléletű megközelítését. GAJDUSCHEK György (2008a): *Közszerológálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság. 23.

²² BALÁZS (2011a): *i.m.* 83. Vö. BALÁZS (2011b): *i.m.* 139.

²³ Uo., HORVÁTH Attila (2013): A közszerológálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszerológálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó. 52. A megközelítés egyébként általánosan elfogadott.

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 XIX. század USA-jában és a XX. 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 XX. 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, másrészt – vegyítve a karrierrendszer jegyeivel – lehetővé teszi a teljesítmény-alapú, vertikális és horizontális karrierutak kialakítását.²⁹

²⁴ LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó. 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 közszolgálatban. Lásd: GYÖRGY István (2018): A közszolgálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus. 27. A lojalitás a zárt rendszerek sajátja is, de nem kizárólagosan. MÉLYPATAKI (2010): *i.m.* 171.

²⁶ Angolszász terminológia szerint merit system és spoil system. LŐRINCZ (2010): *i.m.* 272, 274. A Pendleton-törvény az USA-ban és a Northcote – Trevelyan-jelentés az Egyesült Királyságban meghatározó szerepet játszott a fenti folyamatokban. Lásd: GYÖRGY István: (2019d): Egyesült Királyság. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

²⁷ Az állás-típusú rendszert nevezik pozíció- vagy alkalmazáson alapuló rendszernek is. LINDER Viktória (2014b): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban. – Jogi szabályozás és emberi-erőforrás-gazdálkodási megoldások*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 14., LINDER Viktória (2010a): *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Debrecen, doktori értekezés. 11. Vö. GAJDUSCHEK (2008a): *i.m.* 23.

²⁸ SZAKÁCS Gábor (2020): Munkakör alapú emberierőforrás-gazdálkodás intézményesítésének gyakorlata a magyar közszolgálatban. In: GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkakör-alapú humánierőforrás-gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 17–18.

²⁹ BOKODI Márta (2012): Munkaköri rendszer a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/4. 21–27.

c) A 2000-es évek elejétől kezdődően egyes szerzők az alapvető fogalmi kereteket újra értelmezik, és a zárt és nyílt kategóriákat vegyes csoportosítással egészítik 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 közszolgálati személyzeti rendszer*, amely szintén a vegyes jellemzőkkel rendelkező modelleket rendeli kategóriájába, és hibrid megoldásokat kínál.³³

d) Végig követhető, hogy korszakonként, megközelítésenként és az egyes szerzők más-más fogalommal határozták meg a közszolgálati modelleket, azok tartalmi elemei azonban kisebb eltérésekkel,³⁴ de lényegében hasonló jelentéstartalmat foglaltak mindvégig magukban. Az osztályozás egységességét talán legátfogóbban a *karrier-típusú*, 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.

2.1.2. A közszolgálati személyzeti rendszerek pragmatikája

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

³⁰ Vö. LINDER (2014b): *i.m.* 14., LINDER (2010a): *i.m.* 11. vagy FÁBIÁN Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közgazdaságban*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 31. vagy KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2010): *More Efficient Civil services in Times of Economic Recession and Beyond: Can a Flexurity Approach Help?* EIPASCOPE, EIPA, 2010/1. 17.

³¹ Ezzel kapcsolatban az általam áttekintett szakirodalom egységes véleménnyel rendelkezik.

³² HAZAFI Zoltán (2014b): *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 17.

³³ 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*. GOV/PGC/HRM (2004) 3 FINAL. Paris.

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

³⁵ BOSSAERT, Danielle et. al. (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht, European Institute of Public Administration. 81–83.

határvonalai pedig egyre csak halványodnak. 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.

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 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 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.

³⁶ A közszolgálati jog specialitása elfogadott, önálló jogágisága azonban vitatott kérdés tárgya. A hazai szakirodalom eltérő álláspontot képvisel. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2015): *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató. 15–16. Önálló jogágként tekintenek rá, például: GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó. 45–49., GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2013): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 14. Nem tekintenek rá önálló jogágként. A kapcsolat mértékére vonatkozólag öt különböző modellt határolnak el. KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

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

<p>Nyilvános közzététel és kötelező pályáztatás határozza meg a toborzást. Intézményesített, jogilag szabályozott, centralizált eljárásrendben történik a szelekció.</p>	<p>A kiválasztás (toborzás, szelekció) jellege (C)</p>	<p>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</p>
<p>Élethivatásszerű alkalmazás és kollektív intézményi tudat jellemzi. Az elméleti ismeretek, így például az iskolai végzettség hangsúlyosabb a pályára való bekerülés során.</p>	<p>Az alkalmazás jellege (D)</p>	<p>Állásra, pozícióra, feladatra vagy munkakörre történő alkalmazás a meghatározó. A készséges, képességek és kompetenciák szerepe erőteljesebben érvényesül a közszolgálati álláshelyre való bekerülés során.</p>
<p>Többletjogokkal (például több szabadsággal, juttatással) rendelkezik a tisztviselő és többletkötelezettségek terhelik (például hivatásetikai elvek betartása, politikasemlegesség).</p>	<p>A jogviszony tartalma, jogok és kötelezettségek (E)</p>	<p>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).</p>
<p>Jogsabályi (döntően törvényi) rendelkezések által garantált, tervezhető és folyamatos életpályát jár be a tisztviselő a közigazgatásban.³⁹ Többféle előmeneteli forma biztosítja a</p>	<p>Előmenetel (F)</p>	<p>Nem életpályára szegődik a tisztviselő, ebből következően nem rendelkezik jogsabály által garantált, előre tervezhető előmenetellel a közigazgatáson belül.⁴⁰ Az előmenetel elsősorban</p>

³⁸ A vezető személyzetpolitikai döntései azonban nem teljesen diszkrecionálisak, keretek szabnak határokat a döntéshozatal során. HAZAFI Zoltán (2009a): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata, de lege ferenda)*. Pécs, doktori értekezés; kézirat. 10.

³⁹ Többnyire a szenioritás, anszientás vagy rangidősség elve határozza meg, ami 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): *i.m.* 21–27.

<p>tisztviselő közigazgatáson belüli mobilitását (így például a címekben vagy besorolásban való előrehaladás).</p>		<p>a tisztviselő teljesítményétől vagy munkaköri, álláshelyi feladatainak jellemzőitől függ.</p>
<p>Jogszályon (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.</p>	<p>Illetményrendszer (G)</p>	<p>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.</p>
<p>A zártabb közszoigálati személyzeti rendszerek saját továbbképzési rendszert tartanak fenn, aminek funkciója az élethosszig tartó pályáút szakmai támogatása. Az idő előrehaladtával szükséges 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.</p>	<p>Képzés és továbbképzés (H)</p>	<p>Korábban nem volt hangsúlyos eleme a nyitottabb közszoigálati személyzeti rendszereknek, hiszen a tisztviselők alkalmazása nem hosszútávra szólt, és így szakmai támogatásuk céljából sem épült ki speciális képzési, továbbképzési rendszer. Ma ezek a különbségek már részben meghaladottnak tünnek. 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.</p>

⁴¹ A zárt rendszermodell személyállománya a weberi bürokratikus szervezet alapelveivel feleltethető meg. A jogszabályok biztosítják a hierarchikus rendben felépülő szervezetre, valamint a hierarchikus fokozatokba szerveződött tisztviselőkre vonatkozó joganyag összességét. Azáltal, hogy életviszonyokra reagálnak, úgy gyakran változnak, ezért szükséges a változáshoz való igazodás az ismeretek elsajátítása és tudás frissítése tekintetében is.

<p>Minősítés alkalmazása jellemzi. Weberi értelemben vett hagyományos közszolgálati pragmatikaelem. 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 összekapcsolódik.</p>	<p>Az értékelés módja (I)</p>	<p>Az egyéni teljesítményértékelés alkalmazása jellemzi. Nemcsak egy jogviszonyelem, hanem egyben menedzselési cikluselem 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.</p>
<p>Kevésbé rugalmasan, inkább jogi szemlélettel alkalmazkodik.</p>	<p>HRM eszközökkel való viszonya⁴² (J)</p>	<p>Rugalmasabb, a versenyszféra HR-megoldásait előszeretettel alkalmazza.</p>
<p>Speciális, kedvezőbb feltételeket biztosító, az életpályát követő állami gondoskodás működik. Van maximalizált felső korhatára a közszolgálati munkavégzésnek.</p>	<p>A nyugdíjrendszer jellemzői, korhatára (K)</p>	<p>Általános, nem biztosít kedvezőbb feltételeket a munkaviszony nyugdíj körülményeihez képest. Nincs maximalizált felső korhatára a közszolgálati munkavégzésnek.</p>
<p>Pályabiztonság, magasfokú jogi védelem, kiépült garancia- és intézményrendszer jelenti adja az életpálya „gerincét”. Strukturális okokból nem, vagy csak szűk körben nyílik</p>	<p>A pályabiztonság mértéke (L), (M)</p>	<p>Állásbiztonság, alacsonyabb fokú jogi védelem, garancia- és intézményrendszer jellemzi. Nagyobb tér nyílik a strukturális okokból történő felmentésre. A felmentés szabályai (például a</p>

⁴² Human Resource Management. Például karriermenedzsment, mentorálás, utánpótlás-politika, tehetségmenedzsment stb.

<p>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.</p>		<p>felmentési védelem, a felmentési idő vagy a végkielégítés) kevésbé kötöttek. A munkáltatói szinteken mennyiségi és minőségi szempontból is széleskörű mérlegelésre van lehetőség. A szervezeti tényezők mellett, a nem megfelelő teljesítmény szerepe válik az elbocsátás kérdésének központi tényezőjévé (a fegyelmi felelősség helyett).</p>
---	--	---

1. sz. táblázat: *A közszolgálati személyzeti rendszerek pragmatikájának elhatárolása.* (Saját szerkesztés BOSSAERT et. al. 2001., POÓR 2004., KAROLINYÉ – LÉVAI – POÓR 2005., DEMMKE – MOILANEN 2012., HAZAFI 2007., GAJDUSCHEK 2008a., HAZAFI 2009c., LŐRINCZ 2010., LINDER 2010., MÉLYPATAKI 2010., SZAMEL et. al. 2011., GYÖRGY – HAZAFI 2013., LINDER 2014b., SZABÓ – STRÉHLI-KLOTZ 2014., FAZEKAS 2014. alapján.)

2.1.3. Szabályozási elvek a zártabb és nyitottabb közszolgálati személyzeti rendszerekben

a) 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,

⁴³ Lásd erről egy nemrég megjelent írást: LINDER Viktória (2023): A legújabb fejlődési irányok a német közszolgálatban. In: CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.

⁴⁴ HAZAFI (2019c): *i.m.* 78–79.

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 „szükségszerűsége” 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 előbbieket 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.

b) Az angolszász minta nyitott rendszerből építette fel érdemalapú közszolgálatát,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

⁴⁵ HAZAFI (2019c): *i. m.* 79.

⁴⁶ KISS György 2018. március 22-én „A közszolgálat jogi szabályozása – közszolgálati jog, *de lege lata et ferenda*”. konferencián „Az életpálya fogalmáról” tartott szekció-előadása alapján.

⁴⁷ PETROVICS (2019b): *i. m.* 177.

⁴⁸ LINDER (2010a): *i. m.* 27.

⁴⁹ HAZAFI (2021): *i. m.* 1285–1307.

⁵⁰ Civil Service Code (Köztisztviselői Kódex). Vö. KISS (2019d): *i. m.* 82. A részét képezi a következő törvénynek: Constitutional Reform and Governance Act 2010 (Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény 2010). Az elvekkkel kapcsolatban lásd még: PETROVICS Zoltán (2018): A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1. 151–152.

⁵¹ GYÖRGY (2019d).

megmutatkoznak a köztisztviselői rendszer szabályozásában is.⁵² Nem találunk – a kontinentális megoldásokhoz hasonló – egységes közszolgálati jogi kódexeket, de egy-egy jogviszonyelem tekintetében is csak elvétve olvashatunk jogszabályi formába foglalt munkavégzési szabályokat. Ezek is elsősorban keretjelleűek, garanciális szervezeti és eljárási kérdéseket tartalmaznak, valamint a szabályozás tartalmát meghatározó alapelvi normákat fogalmazznak meg.⁵³

2.1.4. A közszolgálati személyzeti rendszerek előnyei és hátrányai, illetve társadalmi alrendszerekkel kapcsolatos kölcsönhatásai

a) 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 közszolgálat politikasemlegességére – amit összeférhetetlenségi szabályok biztosítanak –, a közigazgatás demokratikus jogállami működésére,⁵⁶ és a szakmai hozzáértés folyamatos biztosítására, azonban negatívan a költségvetési kiadások 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

b) 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 reagáló

⁵² Például: LŐRINCZ (2010): *i.m.* 272., 274.

⁵³ GYÖRGY (2019d). Lásd még: PAKSI-PETRÓ Csilla (2023): A legújabb fejlődési irányok a brit közszolgálatban. In: CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.

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

⁵⁵ HORVÁTH (2013): *i.m.* 54–58.

⁵⁶ GAJDUSCHEK (2008a): *i.m.* 31.

⁵⁷ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 276.

⁵⁸ MÉLYPATAKI (2010): *i.m.* 175.

⁵⁹ A két modell weberi értelemben vett ideáltípusként értékelhető. PATYI András – VARGA ZS. András (2012): *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 337.

képességét 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.

2.2. Centralizáció és decentralizáció a közszolgálati személyzeti rendszerekben

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 alakulására. 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 humánerőforrás-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.

2.2.1. A centralizáció és decentralizáció dimenziói az egyes OECD-tagországok gyakorlatában

⁶⁰ HAZAFI (2009a): *i.m.* 10., LŐRINCZ (2010): *i.m.* 275–276.

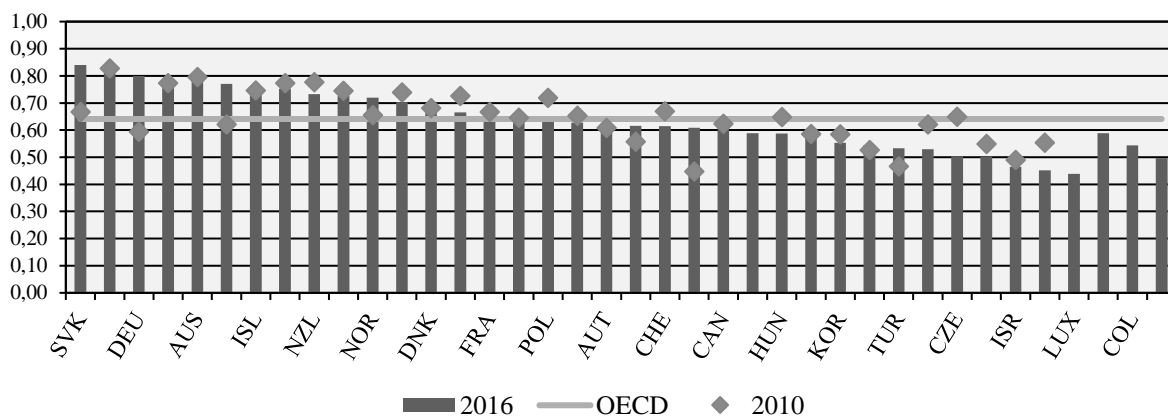
⁶¹ GAJDUSCHEK (2008a): *i.m.* 25–29.

⁶² LŐRINCZ (2010): *i.m.* 275–276.

⁶³ Lásd például: DEMMKE, Cristoph – HAMMERSCHMID, Gerhard – MEYER, Renate (2006): *Decentralisation and Accountability – As a Focus of Public Administration Modernisation*. Challenges and Consequences of Human Resources Management. Maastricht, European Institute of Public Administration., LINDER Viktória (2007): Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 2007/3., 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 Kiadó., BALÁZS István (2009): Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3. 6–12.

⁶⁴ Az OECD statisztikák felhasználásának okai: naprakészek, tematikusak és fejlesztésközpontúak. OECD (2017): *Government at a Glance, 2017*. Paris, OECD Publishing.

a) 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 témakörben 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, s az OECD-tagországokban megfigyelhető tendenciáit tekintem át.



1. sz. ábra: HR-delegálás az OECD-tagországok központi közigazgatásának – minisztériumi – gyakorlatában. (Saját szerkesztés OECD 2017. alapján.)⁶⁷

⁶⁵ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 153–158. Lásd még: JÓZSA Zoltán (2014): *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei.* Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem., LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 11–54., TEMESI István (2020): *A közigazgatási szerv. A közigazgatási szerv önállósága. A szervezet. A közigazgatási szervezet felépítésének elvei.* In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest, HVG-ORAC Kiadó. 151–167., 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 Kiadó. 229–256. Legújabb forrásként lásd: HEGYESI Zoltán (2023): *A közigazgatás szervezési elvei a területi közigazgatás vizsgálatának szemszögéből.* *Új Magyar Közigazgatás*, 2023/2. 63–74.

⁶⁶ HAZAFI (2018b): *i.m.* 61–63. Vö. LINDER (2010a): *i.m.*

⁶⁷ Elsősorban az OECD (2017): *Chapter 6. Human Resources Management.* 138–139. alapján.

b) 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 arányában növekedés volt tapasztalható 11 tagországban, melyek között szignifikáns változás volt Szlovákiában, Írországon, Németországban és Olaszországban. Svédországot magasfokú 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.

2.2.1.1. A személyzetpolitikai rendszertípusok összefüggései a centralizációval és decentralizációval

a) A *személyzetpolitikai rendszertípusok* szerinti összehasonlítások általában a *karrier- és munkakör-alapú* 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* szembeállítással 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.

⁶⁸ 2015-ben lépett hatályba a cseh közszolgálati törvény. Ezt megelőzően munkajogi szabályozás hatálya álltak a központi közigazgatás dolgozói. *Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic*. http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf (2017. 11. 01.).

⁶⁹ „*HR Strategy 2020 for Central Public Administration*” végrehajtására került sor.

⁷⁰ SZAKÁCS (2020): *i.m.* 18–19.

⁷¹ Lásd: HAZAFI Zoltán (2021): *Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. Belügyi Szemle*, 69(8), 1285-1307. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1> (2021. 12. 03.).

b) 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 – sok helyütt a centralizációs folyamatok erősödése mellett is magasfokú, 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 szervező-elv a pragmatikaelemek kialakítására vonatkozó személyzetpolitika decentralizációja. A szervezetek döntési kompetenciái széleskörűek, 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.

c) 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 (intézkedés-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

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.

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

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 gyakorlói 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 aktuskibocsátó 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, többlet szakértelemmel. Erre ékes példa volt Magyarország a Kit. hatálybalépése előtt, ahol a jogszabályok⁷⁸ szinte minden lényeges jogviszony-elemet rendszerszinten szabályoztak. Így, 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, illetmények meghatározásával vagy a teljesítményértékeléssel

⁷⁵ BALÁZS István (2014): *Humán erőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 24.

⁷⁶ BALÁZS (2014): *i.m.*

⁷⁷ HAZAFI (2009a): *i.m.* Itt részletesen olvashatunk a korábbi hazai centralizációs törekvésekről is.

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

⁷⁹ Lásd ezekről részletesen: PETRÓ (2014): *i.m.*

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 *nem ilyen szintiszta a kép valójában*, 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.

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

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

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

⁸⁰ Így most az adott rendszerben jellemzőbbet kezelem irányadóként. DEMMKE – MOILANEN (2012): *i.m.* 18–19., 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, EUPAN. 27., *Human Resources Management Country Profiles 2012*.

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

2. sz. táblázat: A HR-hatáskörök gyakorlásának formái.⁸¹ (Saját szerkesztés OECD 2017. alapján.)⁸²

b) 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 mechanizmusaik 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.⁸³ Személyügyi tevékenységek sokasága jelentkezik a szervezetek, minisztériumok szintjén, s gyakori, hogy a hatáskörök megosztottak, delegáltak vagy éppen párhuzamosan gyakorolhatók. 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 ismeretében állni, az ellátandó feladatokhoz igazodó munkaköröket elemezni és értékelni, valamint a kapacitásoknak és szervezeti igényeknek megfelelő

⁸¹ 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 hatáskörök.

⁸² Magyarázat: Félkövér – a szervezeti szinten leggyakrabban gyakorolt feladat- és hatáskörök (/tagország), dőlt – a szervezeti szinten legritkábban gyakorolt feladat- és hatáskörök, Szürke háttér – a HR-tevékenység leggyakoribb helye a szervezetrendszerben.

⁸³ Vö. GYÖRGY (2019b): *i.m.*

munkaerőt (pályázót) kiválasztani és beilleszteni. A keretszabályozás – ami a hatáskörök megosztását kísérheti – leggyakrabban az illetmény változó részének kezelése (mint például az alapilletmény-eltérítés) során jelentkezik. Az OECD külön felhívja a figyelmet, hogy az alapilletmény-eltérítés, a személyi illetmény vagy bármilyen változó illetményrész a közszolgálati 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 közszolgálati személyzeti rendszerekben, ahol az alkalmazás élethivatásra szól (vagy legalább is 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 szervezetekben vertikálisan lefelé haladva, a szervezeti egységek szintjén már kevesebb hatáskörrel találkozhatunk. Nincs olyan közszolgálati 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.

c) Le kell azonban szögeznünk, hogy a decentralizáció foka önmagában nem egy minőségi mutató, hanem inkább a *rugalmasság* mértékét kifejezni hivatott érték.⁸⁴ 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.”⁸⁵ A delegálás előnyeiről és hátrányairól is

⁸⁴ HAZAFI (2018b): *i.m.*

⁸⁵ SZAKÁCS Gábor (2015): Az emberierőforrás-gazdálkodás és a stratégiai gondolkodás. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 33.

részletesen olvashatunk egyes szerzők írásaiban.⁸⁶ Összességében, a felhatalmazás sikere érdekében – legyen szó szűkebb, „közjogias” vagy akár tágabb, „munkajogias” keretfeltételekről is – biztosítani szükséges a megfelelő felelősségre vonási (felelősség/elszámoltathatóság)⁸⁷ és jogorvoslati szabályokat, illetve a feladatokhoz tartozó valamennyi hatáskört és jogi eszközt.

2.2.2. A centralizáció és decentralizáció dimenziói az egyes foglalkoztatási szinteken

a) Tágabb értelemben a közszolgálati személyzeti rendszerekben a központi szint alatt elhelyezkedő *személyállomány aránya* a közszolgálat (közigazgatási foglalkoztatás) decentralizációját fejezi ki.⁸⁸

b) Az OECD általános trendként fogalmazza meg, hogy ahol szélesebb körben dolgoznak alsóbb szinteken, ott a létszám arányát követve, a közfeladatok ellátása és a közszolgáltatások 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 viszonylagosan decentralizált a közszolgálat személyzetének eloszlása.

c) Államtani szempontból általános, hogy a legtöbb közszolgálati rendszerben több foglalkoztatott dolgozik a közigazgatás alsóbb szintjein, mint a központi közigazgatásban. Kiemelést érdemel, hogy a szövetségi államokban foglalkoztatott tisztviselők nagyjából egyharmada szövetségi szinten dolgozik, így ez lényegében 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 „csúcsmisztériumi” struktúrába koncentrálódását eredményezték.⁸⁹

⁸⁶ Például Christoph Demmke vagy Linder Viktória már idézett műveiben.

⁸⁷ LINDER (2010a): *i.m.* 107.

⁸⁸ OECD (2017): *i.m.* 92. A közigazgatás decentralizációja alatt ugyanis általánosan mást ért a magyar közigazgatás-tudományi szakirodalom.

⁸⁹ Lásd erről részletesen: 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. 48–54.

2.2.3. A decentralizáció kezelésének intézményi feltételei: a központi személyzetpolitikai szervek típusai, személyügyi döntéstámogatás és személyzetfejlesztési stratégia

2.2.3.1. A központi személyzetpolitikai szervek típusai

a1) A decentralizált működés *hátrányai* az elmúlt években megmutatkoztak még a jellemzően ilyen módon működő közszolgálati rendszerekben is.⁹⁰ Nagy-Britanniában, az Amerikai Egyesült Államokban és Kanadában igazságtalanságok jelentek meg a köztisztviselők díjazása területén. Egyrészt a bérkereseti olló egyre szélesebbre nyílt a közszféra és versenyszféra viszonyában, másrészt mintegy húszszoros különbség alakult ki a közigazgatáson belül a legmagasabb és a legalacsonyabb illetménnyel rendelkező köztisztviselők között. Ausztráliában ehhez hasonlóan szervezeti fragmentáció, a partneri együttműködések és a koordináció hiánya vált jellemzővé.⁹¹

a2) Svédországban szintén számos olyan intézkedés született, ami a decentralizációból fakadó hátrányok kiküszöbölésére törekszik. Így például 2022 első negyedévében 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.⁹² Ugyancsak hozzájárul a svéd közigazgatási munkavégzés összehangolásához a 15 hatóság részvételével működő mobilitási program.⁹³ A svéd közigazgatás azonban láthatóan nemcsak a *jogias megoldásokra* helyezi a hangsúlyt, a

⁹⁰ Erre mutatott rá az alábbi összehasonlító közigazgatási jogi tanulmány is. Lásd: THUIS, 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. 25–26.

⁹¹ HAZAFI (2021): *i.m.* 1290.

⁹² Lásd erről a svéd kormány honlapját: Sweden: Generic Onboarding for New Civil Servants. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/02/uppdrag-till-statskontoret-att-ta-fram-introduktionsutbildning-for-statligt-anstallda/> (2022. 06. 13.).

⁹³ Lásd erről a program honlapját: Mobility in the State – Boundless Development Makes the state Sweden's Best Workplace. <http://rorlighetistaten.se/om-roerlighet-i-staten/> (2022. 06. 13.).

megfelelő szervezeti kultúra kialakítását is fontosnak tartja a decentralizáció kockázatainak kezelésére. Ezért olyan *soft-eszközöket* használnak a közszolgálati jog által nem szabályozott kérdésekben való eligazodásra, mint a kézikönyvek vagy online tréningek (ez az angolszász országokban is jellemző).⁹⁴ Ezeknek a biztosítása a Svéd Közigazgatási Ügynökség (*Statskontoret*) feladata.⁹⁵

a3) Az ilyen *soft-eszközök* elsősorban a *tudásmegosztás* témakörébe sorolhatók. Így például az Ausztrál Közszolgálati 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.⁹⁶ A francia közszolgálatban a munkakörértékelés során felhalmozott tudás megosztására szakmai hálózatot hoztak létre, amelyben a munkakörök tervezésében résztvevő tanácsadók vesznek részt. A francia közszolgálatban a tudásmegosztást segíti a koordinációs irodák igazgatóinak hálózata is, amelynek keretében az őket irányító kormányzati szerv, a Közigazgatási és Közszolgálati Főigazgatóság (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*)⁹⁷ rendszeres találkozókat tart az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében.⁹⁸ Itt szükséges megemlíteni, hogy a belga Stratégiai és Támogatási Szövetségi Közszolgálati Hivatal (*SPF BOSA*)⁹⁹ 2022-ben Tudományos Tanácsadó Bizottság felállítására kötelezte el magát a közszolgálati 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.¹⁰⁰

⁹⁴ Lásd: HAZAFI – LUDÁNYI (2022).

⁹⁵ Lásd az Állami Hivatal honlapját: <https://www.statskontoret.se/om-oss/> (2022. 06. 13.).

⁹⁶ Lásd: MÓRÉ Mariann (2018): 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 Közszolgálati Egyetem. 83.

⁹⁷ HAZAFI (2019g).

⁹⁸ 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. 153–154.

⁹⁹ 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 Közszolgálati Egyetem. 97.

¹⁰⁰ HR experts sought for the scientific advisory committee. <https://bosa.belgium.be/en/node/518> (2022. 06. 13.).

b) 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 (szakpolitikai) központ formájában látják el az egyes feladatokat.¹⁰¹ 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).¹⁰²

b1) A *kormányzati központok* politikai és szakmai szempontból is kiemelt stratégiai jelentőséggel bírnak. 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 közszolgálat, ahol a kormányzati személyzetpolitika centruma a miniszterelnök körül összpontosul, azaz a rendszer intézményileg viszonylag központosított.¹⁰³ A közszolgálat vezetője (*Szef Służby Cywilnej*) tevékenységét közvetlenül a miniszterelnöknek alárendelve fejti ki.¹⁰⁴ Felelős többek között a személyzeti igazgatás irányításáért, a tárgyban vonatkozó jogszabályok tervezetének előkészítéséért és a stratégiai dokumentumok, elemzések, valamint beszámolók és jelentések elkészítéséért.¹⁰⁵ A közszolgálat vezetőjének hivatali, adminisztratív támogatását a Miniszterelnöki Hivatal Közszolgálati Osztálya biztosítja.¹⁰⁶ Ugyancsak a miniszterelnöknek közvetlenül alárendelt – és szervezetenként a Miniszterelnöki Hivatalban működő – véleményező és tanácsadó testület, az ún. Közszolgálati Tanács (*Rada Służby*

¹⁰¹ HAZAFI (2019a): *i.m.* 89.

¹⁰² HAZAFI (2019a): *i.m.* 93.

¹⁰³ Lásd az intézményrendszer fejlődésére: MAJCHERKIEWICZ, Tatiana (é. n.): *Continuity and discontinuity – Polish Civil Service Reforms and the Post-communist Legacy*. The Pedagogical University of Cracow.

¹⁰⁴ A miniszterelnök nevezi ki, menti fel a közszolgálat vezetőjét. Lengyel közszolgálati törvény 10. § (2)-(3) bek.

¹⁰⁵ Lengyel közszolgálati törvény 15. § (1) bek. 1., 4. pontja. Vö. 15. § (2), (5), (6), (7) bek.

¹⁰⁶ Lengyel közszolgálati törvény 14. §.

Publicznej). A Tanács elsődleges funkciója a költségvetési törvény közszolgálattal kapcsolatos rendelkezéseinek véleményezésében áll.¹⁰⁷

b2) A tagországok többségében a kormányzati központ *más szervvel működik együtt*, vagy egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel ezen a területen.¹⁰⁸ Erre példaként említhető a szlovák közszolgálat, ahol az új közszolgálati törvény számos ponton újítást hozott a kormányzati személyzetpolitika stratégiai szintre emelése érdekében. A Közszolgálati Tanácsot (*Rada pre štátnu službu*)¹⁰⁹ a jogalkotó független, koordinációs és ellenőrző feladatokkal- és hatáskörökkel felruházott autonóm közigazgatási szervként hozta létre.¹¹⁰ 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 non-profit szektor javasol.¹¹¹ A Tanács (*Rada*) a joggyakorlat egységes biztosítására, a közszolgálat 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 központ –¹¹² felelős a közszolgálati személyzeti igazgatásért, amelynek keretében biztosítja a közszolgálati joganyag egységes végrehajtását, rendeleteket ad ki a közszolgálati pragmatika tárgyköreiben, felel a közszolgálati információs rendszer működtetéséért, valamint a kiválasztási eljárások lefolytatásáért.¹¹³ A Kormányiroda mindössze a Tanács pénzügyi, adminisztratív és technikai működési feltételeit biztosítja.¹¹⁴ A szlovák Tanácshoz hasonló szervek működnek az intézmény tekintetében mintaadó angolszász, jobbra 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.¹¹⁵ Példaként hozható az

¹⁰⁷ Lengyel közszolgálati törvény 19. § (1)-(2) bek., 2. § (3) bek.

¹⁰⁸ HAZAFI (2019a): *i.m.* 89.

¹⁰⁹ Szlovák közszolgálati törvény 12. §.

¹¹⁰ Mindez azt is jelenti, hogy a testület nem a Kormánynak (*Vlady*), hanem a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának (*Národná rada Slovenskej republiky*) tartozik felelősséggel. Lásd: <https://radaprestatnuszbu.vlada.gov.sk/kto-sme/?csr=10577849154292988228> (2022. 06. 13.).

¹¹¹ OECD (2015): *i.m.* 113.

¹¹² Szlovák közszolgálati törvény 21. §.

¹¹³ NEMEC (2018): *i.m.* 126.

¹¹⁴ Szlovák közszolgálati törvény 14. § (7) bek.

¹¹⁵ HAZAFI (2019h): *i.m.* 76.

ausztrál közszolgálatból az ún. 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 is megfigyelhettük – az Ausztrál Közszolgálati Bizottság munkatársai segítik.¹¹⁶ A Bizottság pedig a kormányzati központ részeként működik.¹¹⁷ Végül egy újabb megközelítésben példaként hozható a francia közszolgálat is, ahol a kormányzati központ szereplői (miniszterelnök, közszolgálati miniszter, főigazgatóság) mellett a szociális párbeszéd jelentősége sem elhanyagolható. Így az ún. Közös Közszolgálati 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 jobbra szintén konzultatív, véleményezési, érdekegyeztetési hatáskörei vannak.¹¹⁸ A brit közszolgálatban a Parlament alsóházi képviselőiből álló bizottság, a *Public Administration Select Committee* feladata folyamatosan nyomon követni, hogy követik-e a köztisztviselők az igazgatás minőségi sztenderdjait.¹¹⁹

b3) 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 (jobbra 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 Közszolgálati 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 újra tervezéséért, de HR szakértői központot is létrehozott amely

¹¹⁶ Merit Protection Commissioner. <https://www.mpc.gov.au/about-us> (2022. 06. 14.).

¹¹⁷ Lásd: MÓRÉ (2018): *i.m.* 83. Vö. APSC. <https://www.apsc.gov.au/about-us/what-we-do> (2022. 06. 14.).

¹¹⁸ HAZAFI (2019g).

¹¹⁹ GYÖRGY (2019d).

támogatást és különféle szolgáltatásokat nyújt az egyes munkáltató közigazgatási szervek számára.¹²⁰ 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 struktúrában, amely azonban hivatalosan nem felelős a kormányzati személyzeti politikáért. Ilyen például a portugál közszolgálatban a közszolgálatért felelős minisztérium közigazgatási és közszolgálati főigazgatósága (*Direção-geral da Administração e do Emprego Público*)¹²¹ tanulmányok készítésével, tervezéssel, koordinációval és a technikai segítségnyújtással támogatja a kormányzati feladatok végrehajtását.¹²² Intézményi vonatkozásban – a gyakorlatokat tekintve – fontos szerep hárulhat egyes közszolgálatokban a pénzügyekért felelős minisztériumokra is.¹²³ Így például Portugáliában a közszolgálati személyzetpolitika irányító szerve a Pénzügyminisztérium (*Ministro das Finanças*), ami például koordinálja a közszolgálati foglalkoztatás rendszerét.¹²⁴ A már bemutatott Svéd Közigazgatási Ügynökség szintén a Pénzügyminisztérium irányítása alatt működik.¹²⁵

2.2.3.2. Személyügyi döntéstámogatás és személyzetfejlesztési stratégia

A központi személyzetpolitikai szervek fontos szerepet tölthetnek be a közigazgatás *személyügyi döntéstámogatásában és személyzetfejlesztési stratégiájának* a kialakításában. Az OECD 2017-ben közreadott kormányzati körképe kiemelten foglalkozott az információ-alapú 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.

¹²⁰ Ez utóbbi intézkedést nem kormányzati célkitűzések, hanem a közigazgatási szervek oldaláról jelentkező személyügyi jogalkalmazási igények motiválták. Lásd: French Directorate-General for Administration and the Civil Service: An HR skill centre for the Luxembourg Civil service. In: Vision RH – No. 18. October 2019. <https://kiosque.bercy.gouv.fr/alyas/view/news/envisionrh/18/html> (2022. 06. 13.). Vö. Le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État. <https://cgpo.gouvernement.lu/fr.html> (2022. 06. 13.).

¹²¹ *Direção-geral da Administração e do Emprego Público*. <https://www.dgaep.gov.pt/> (2022. 06. 14.).

¹²² PETROVICS Zoltán (2019c): Portugália. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

¹²³ Vö. HAZAFI (2019a): *i.m.* 90.

¹²⁴ Lásd: PETROVICS (2019c).

¹²⁵ Lásd: Statskontoret – Organisation. <https://www.statskontoret.se/om-oss/organisation/> (2022. 06. 13.).

Másrészt információt szolgáltat a közszolgálati jogi szabályozás és a HR funkciók közötti kapcsolódási pontok összehangolásához. Harmadrészt támogatja a különféle modernizálási, átalakítási és reform szándékokat, így például a közszolgálati jogalkotás előzetes és utólagos hatásvizsgálatát is. Valójában a döntéstámogatás teszi hosszútávon tervezhetővé, stratégiai alapúvá a közszolgálati 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 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 (létszám-gazdálkodás) eljárása is.¹²⁶ A személyzetfejlesztési stratégia a személyzetpolitika alapdokumentuma, optimális esetben ebben fogalmazódnak meg a személyzetpolitikai célkitűzések, prioritások és fejlesztési irányok.¹²⁷ 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).¹²⁸

2.2.3.3. Személyzetpolitikai központ, személyügyi döntéstámogatás és személyzetfejlesztési stratégia a magyar közigazgatásban

a) Ezen a ponton a fejezet struktúrájától némileg eltérően indokolt részletesebben szemügyre 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 Kormány Statútum¹²⁹ 51. §-a szerint a *belügyminiszter* a közszolgálati életpálya kidolgozásáért való felelőssége keretében – a

¹²⁶ Data-Informed Human Resources Management. In: *OECD Government at a Glance, 2017*. Paris, OECD Publishing. 146–149.

¹²⁷ HAZAFI (2019a): *i.m.* 81.

¹²⁸ Lásd: LECA, Iuliana – LARAT, Fabrice – BOBOC, Roxana Varvara (2019): *Impact of Strategic Planning Documents on the Central Public Administration Performance*. Romania, EUPAN, National Institute of Administration. 8–10.

¹²⁹ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter közreműködésével – előkészíti a közszerológati tisztviselők kiválasztási, képesítési, képzési, továbbképzési, minősítési, teljesítményértékelési, előmeneteli, illetmény- és felelősségi rendszereivel kapcsolatos szakmai koncepciót, kidolgozza a személyügy területén kiadásra kerülő módszertani útmutatókat, valamint gondoskodik a kormánytisztviselők és vezetők teljesítményértékeléséről, továbbképzéséről és a vezetői utánpótlásképzéséről. A Statútum 111. § (2) bekezdés *d*) pontja azonban úgy fogalmaz, hogy az *igazságügyi miniszter* az igazságügyért való felelőssége keretében előkészíti a közszerológati tisztviselők jogállására és juttatásaira, a központi államigazgatási szervekre vonatkozó jogszabályokat. Érintőlegesen említést érdemel az is, hogy 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 belügyminiszter személyzetpolitikai jellegű feladatainak végrehajtásában. Mindemellett utalni kell a Statútum 6/A. §-ára, ami szerint a kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait ellátó szervként a Kormány a *Miniszterelnöki Kormányirodát* jelöli ki. Tehát elméletileg a közszerológati jogalkotás az igazságügyi miniszter, az e mögött meghúzódó szakmai koncepció és HR módszertani támogatás a belügyminiszter, 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 széttöredezett, annyira nem is érvényesül/érvényesíthető a mindennapi kormányzás során. Erre jó példaként hozható a Kit. előterjesztése. Miközben az igazságügyi miniszter feladata lett volna a közszerológati tisztviselő (ekkor még ebbe a kategóriába tartoztak a kormánytisztviselők 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.¹³⁰ A módszertani támogatást elsősorban a Miniszterelnöki Kormányiroda és a Nemzeti Közszerológati Egyetem közösen végezte.

¹³⁰ Lásd: T/3610. számú törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról.

b) A hatásköri struktúra 2022-ben ismét átrendeződött, az új feladatmegosztás azonban közel sem oldja meg a személyzetpolitikai hatáskörök széttöredezetttségét, noha egyes kérdésekben félig-meddig áttekinthető katalógust vázol fel. Az új Kormány Statútumban¹³¹ – 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. Egyrészt úgy fogalmaz, hogy a Kormányiroda személyügyi központként ellátja a jogszabályban meghatározott feladatokat a Kit. és a Küt. szervei és foglalkoztatottjai vonatkozásában,¹³² másrészt ilyen minőségében meghatározott szolgáltatásokat biztosíthat szintén a Kit., a Küt., továbbá 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.¹³³ 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.¹³⁴ A megfogalmazásból ugyanakkor arra lehet következtetni, hogy e személyügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos feladatoknak valójában a Miniszterelnöki Kormányiroda a „gazdája”,¹³⁵ 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 közszolgálati 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.¹³⁶ Ettől függetlenül az új rendelet szerint is az igazságügyi miniszter készíti elő a közszolgálati tisztviselők jogállására és juttatásaira, valamint a központi államigazgatási szervekre vonatkozó jogszabályokat.¹³⁷ Ez felveti a kérdést, hogy vajon mi lehet a különbség a

¹³¹ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

¹³² Új Kormány Statútum 8. § (1)–(2) bek.

¹³³ Új Kormány Statútum 8. § (3) bek.

¹³⁴ Új Kormány Statútum 74. § (2) bek.

¹³⁵ 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.”

¹³⁶ Új Kormány Statútum 74. § (3) bek.

¹³⁷ Új Kormány Statútum 121. § (2) bek. d) pont.

közszolgálati tisztviselők jogállására és juttatásaira vonatkozó jogszabályok előkészítése, valamint a Kttv. szerinti humán erőforrás-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 (amik akár jogalkotási jellegűek is lehetnek). Végül, az új rendelet nem változtatott a Miniszterelnökséget vezető miniszter minőségpolitikával kapcsolatos feladat- és hatásköreire 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 feladatszabályokon keresztül a Kormányiroda közigazgatási államtitkárával) együttműködve a 74. §-ban megszabott feladatok végrehajtásában.¹³⁸ 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 hátterében nem alaposan megtervezett közigazgatás-szervezési szempontok, hanem döntően ágazati érdekek és bürokratikus megfontolások állnak.¹³⁹

c) 2021-ben elkészült a *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer* (a továbbiakban: KSZDR), és hatályba lépett a KSZDR-t szabályozó törvény.¹⁴⁰ A KSZDR bevezetésének elsődleges célja – ahogy az OECD-tagországok gyakorlatánál írtam –, hogy létrejöjjön a közszolgálatban egy a XXI. 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.¹⁴¹ 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.¹⁴² A rendszer feltöltése jelenleg is zajlik, értékelhető eredményekről még nem lehet beszámolni.

¹³⁸ Új Kormány Statútum 33. §.

¹³⁹ Lásd a jelenségről a francia közszolgálatból hozott példát: HAZAFI (2017b): *i.m.* 83.

¹⁴⁰ Lásd: 2020. évi CLXII. törvény a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről.

¹⁴¹ Új Kormány Statútum 74. § (1) bek.

¹⁴² 2020. évi CLXII. törvény 2. §.

d) Ugyancsak utalni kell arra, hogy a magyar közigazgatás jelenleg sem rendelkezik *személyzetfejlesztési stratégiával*.¹⁴³ 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,¹⁴⁴ ám mint majd látni fogjuk a későbbi fejezetekben, a jogalkotó nem vagy nem teljesen úgy valósította meg a fejlesztéseket, ahogy arról e dokumentumok szóltak.

2.3. A közszolgálati személyzeti rendszerek nemzetközi tendenciái az OECD-tagországok gyakorlatában

2.3.1. Általános és partikuláris konvergencia

a) 2017-ben az OTDK-dolgozatomban egyrészt az európai közszolgálati rendszerek tendenciát vizsgáltam.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ Ennek alapján arra az álláspontra 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

¹⁴³ Hazafi ezt úgy fogalmazta meg, hogy „valódi” stratégiája nincs a közigazgatásnak. Lásd: HAZAFI (2009d).

¹⁴⁴ HAZAFI (2019a): *i.m.* 83.

¹⁴⁵ A dolgozat eredményei itt olvashatók: LUDÁNYI Dávid (2017): Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. 98–119.

¹⁴⁶ Lásd, a konvergencia szintjeinek részletes leírását. POLLITT, Christopher (2001): Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. In: *Public Management Review*, Volume 3, Issue 4. 471–492. Idézi: LINDER Viktória (2010b): Konvergencia, mintakövetés a közszolgálati rendszer korszerűsítésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/11. 7.

szükséges közfeladatokat. A *képzési- és továbbképzési rendszerek léte* ma már önmagában nem differencia-specifikus 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 *szereződéses 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 értékeinek, komparatív előnyként jelentkező megtartó erejének 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).

b) 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 foglalkoztatásában¹⁴⁷ vagy a mediterrán közszolgálati mintában jól megmutatkozó teljesítményelvű megközelítés felértékelődése a szenioritáson alapuló előmenetellel szemben (így Portugáliában a szenioritáson 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 megkésettség 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.¹⁴⁸ További jellemző, hogy a közszolgálati jogalkotás egyaránt sűrű és egymással ellentétes reformirányokat vesz, valamint a reformok erősen aktuálpolitika által vezéreltek.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Németország központi közigazgatásában mindössze 28,3 %, ezzel szemben Ausztriában 61,2 % a Beamte jogviszonyban foglalkoztatott. DEMMKE – MOILANEN (2012): *i.m.* 18.

¹⁴⁸ 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, Jan-Hinrik (2009): *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession.*

c) 2017-ben Magyarország helyzetét a nemzetközi tendenciákon keresztül a kiválasztási rendszer hiányosságai és a szerződéses alkalmazás eltérő gyakorlata¹⁵⁰ 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 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.¹⁵¹ Mindez kiegészítendő azzal, hogy a Kttv. 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).

d) 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 (pl. jogintézménytörténeti előzmények, személyzetpolitikai kultúra) okozza.¹⁵² Amennyiben a közszolgálati reformok¹⁵³ említett szintjei konvergálnak és az illeszkedés sikeres, úgy a reformok eredményei is pozitív kimenettel, értékelhető (már-már

SIGMA Papers No. 44., MEYER-SAHLING, 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*, Vol. 24, No. 2, April 2011. 231–260., MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik – MIKKELSEN, Kim Sass (2016): Civil Service Law, Merit, Politization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries. *Public Administration* Vol. 94, No. 4, 2016 (1105–1123)., MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik – MIKKELSEN, Kim Sass (2016): Perils of Politization: Adding the Perspective of Public Officials to the Study of Bureaucracy and Corruption in Post-Communist Europe. Version May 2016 – Accepted for publication in *Public Administration*.

¹⁴⁹ Lásd például az egyes poszt-szocialista rendszerekkel kapcsolatban; Lengyelország például: 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, Vol. XI, No. 1, Summer 2018., Szlovákia például: STAROŇOVA, Katarína (2016a): *Civil Service Reform in Slovakia*. Univerzita Komenského v Bratislave., Csehország például: 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*, Volume 2.

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ KRAUSS Ferenc Gábor (2015): Jövőbeli trendek és tendenciák. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati HR menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar. 311.

¹⁵² POÓR József – KAROLINY Mártonné – MUSZTINÉ BÁTFAI Boróka – PÓTÓ Zsuzsanna – FARKAS Ferenc (2014): Emberierőforrás-menedzselési hasonlóságok és különbségek a világ Cranet – felméréseiben részt vevő magán- és közszférabeli szervezeteinél. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1. 128–130.

¹⁵³ A reform szó helyett helyesebb lenne a „modernizálás” vagy „a változó körülményekhez, lehetőségekhez való igazítás” kifejezések használata. LŐRINCZ Lajos (2007): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2. 3–13.

konvergens) eredménnyel rendelkeznek.¹⁵⁴ A konvergens döntések és gyakorlatok szolgálják az előrehaladást. Ezek bizonyos adaptálható elvekben, követelményekben ragadhatóak meg.¹⁵⁵ 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 tervezést¹⁵⁶ követően (személyügyi döntéstámogató rendszerek segítségével) kerüljenek az egyes közszolgálati rendszerekbe.

e) 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).

		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	ÖSSZ.
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 %)
III.	BE	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2 (15 %)
	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	0	1	1	1	1	0

¹⁵⁴ VEREBÉLYI Imre (2010): A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének Mercedes modellje. In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, Bibliotheca Juridica, ELTE Eötvös Kiadó. 466.

¹⁵⁵ FAZEKAS János (2014): *A közigazgatás személyzete*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest. 326.

¹⁵⁶ Lásd: SZAKÁCS Gábor (2014): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban (A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humánfolyamata)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 13–26.

IV.	EE	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	8 (62 %)
	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 %)
V.	CZ	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	10 (77 %)
	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 %)
ÖSSZ.	5	8	10	9	5	8	8	0	15	19	9	12	4		

3. sz. táblázat: *A rendszerelhatárolások összegzése 2017-ben.*¹⁵⁷ (Saját készítés – módosítva – BOSSAERT et. al., 2001. és DEMMKE – MOILANEN, 2012. táblázata alapján, amelyben hasonló módon határolták el az egyes vizsgált országok gyakorlatait.)

2.3.2. Erősödő rendszerkontinuitás

a) 2018-2019-ben a „Közszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely” keretében összehasonlító kutatás formájában foglalkoztunk az *európai közszolgálati 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 közszolgálati jogi szabályozását. Az országtanulmányok alapján Hazafi Zoltán fogalmazta meg a főbb következtetéseket az európai trendekkel kapcsolatban. A kutatás rámutatott, hogy amíg a professzionális közszolgálat 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

¹⁵⁷ Magyarázat: A második függőleges oszlop a vizsgált OECD-tagországokat, az első vízszintes sor pedig az elhatárolású szolgáltató – 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.

országban. Ezért inkább valamilyen mintához fűződő gyökerekről lehet beszélni, mintsem ilyen mintába való tartozásról. Így – ahogy fent is utaltam rá –, általános tendencia az európai közszolgálatokban a szerződéses foglalkoztatás terjedése, ami olyan közszolgálati rendszereket is érint, amelyek hagyományosan kinevezéses múlttal rendelkeznek (így például Olaszország a francia hatás ellenére már az 1990-es években „privatizálta” a közszolgálatot 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 közszolgálat esetében ilyen a stratégiai munkaerő-tervezés bevezetése).¹⁵⁸ 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).¹⁵⁹ Mindazonáltal Hazafi – Kuperus és Rode kutatására alapozva megállapítja –, hogy az elmozdulás irányától függetlenül olyan mértékű a rendszerjegyek keveredése, hogy ha mindenképpen osztályozni szeretnénk az egyes közszolgálati rendszereket, akkor arra csak többféle, hibrid csoportosítás „közbe ékelésével” 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 értékelésére és szemléltetésére a következő táblázatot készítettük el.

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.

¹⁵⁸ Lásd: HAZAFI (2017b): *i.m.* 93–98.

¹⁵⁹ *Civil Service Management Code (Köztisztviselői Menedzsment Kódex)*. 6.4. Promotion and Lateral Transfers. Conditions 6.4.2.

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		

4. sz. táblázat: A közszolgálati rendszerek jogi szabályozásának alakulása az európai térben. [Forrás: HAZAFI (2019f) vö. HAZAFI (2021): *i.m.* 1300.]

Az országok többségét egyértelműen a *vegyes* szabályozás jellemzi, vagyis egyaránt alkalmazzák 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.¹⁶⁰ Ennek „magasiskoláját” valósítja meg Hollandia, ahol az ún. *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).¹⁶¹ A táblázatban látható azonban, hogy az egyik abszolút mintaadó francia modell egyik alapvető rendszerjegyét is elérték a radikális változások. Az „Action Publique 2022”

¹⁶⁰ A kutatás a 2016/257/NKE-ÁKK számú KÖFOP Ludovika Kiemelt Kutatóműhelyben történt. Az eredményeket kutatási jelentés tartalmazza. Lásd: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat. A hivatkozott fejezet: HAZAFI (2019f).

¹⁶¹ KUN Attila (2018b): *Összehasonlító európai közszolgálat: A közszolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/4.

reformprogram szerint a francia közszolgálatban gyakorlatilag bármilyen pozíció betölthető lesz határozott idejű szerződéssel, ha a feladat jellege ezt indokolja (még vezetői pozícióban is).¹⁶²

b) Mindezzel összhangban Linder Viktória az előbbiekhöz hasonló megállapításokra jutott a mintaadó modellek tekintetében a 2010 és 2020 közötti éveket vizsgálva.¹⁶³ A *német közszolgálat*tal 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. Fontos, hogy külön-külön létezik kollektív szerződés a szövetségi és a tartományi foglalkoztatottak részére. Mindemellett jelzi, hogy szövetségi szinten új, álláshelyek szerint és nem forráselosztás alapú létszámgazdálkodást vezettek be. Az előmenetel modernizálása érdekében a képesítési követelményeket a felsőoktatási alap- és mesterképzéseknek megfelelően alakították ki.¹⁶⁴ A *francia közszolgálat*ban a Fehér Könyvnek ugyan még nem sikerül átfogó reformokat végrehajtania,¹⁶⁵ ám az Emmanuel Macron által elindított – imént már említett – folyamatok már megnyitották az utat a korábban elképzelhetetlen változásoknak.¹⁶⁶ A *brit közszolgálat*ban fontos reformtétel volt a vizsgált időszakban a tisztviselők belső mobilitásának erősítése a közszférán 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 közszolgálati rendszerben – a közszolgálati dolgozók testületi szellemének növelése. Említést érdemel, hogy 2015-től új, karrierrendszereket idéző nyugdíjrendszert vezettek be a brit közszolgálatban.¹⁶⁷

c) Az előbbi tendenciák tehát azt mutatják, hogy napjainkban már nem biztos, hogy érdemes *személyzetpolitikai rendszertípusok* mentén gondolkodni a közszolgálati jog

¹⁶² HAZAFI (2022).

¹⁶³ LINDER (2020a): *i.m.* 77–78.

¹⁶⁴ LINDER (2020a): *i.m.* 62–65.

¹⁶⁵ Lásd: HAZAFI (2017b): *i.m.* 86.

¹⁶⁶ LINDER (2020a): *i.m.* 65–68. Lásd, nemrég jelent meg egy új tanulmány a francia közszolgálat fejlődési trendjeiről: HAZAFI Zoltán (2023a): A legújabb fejlődési irányok a francia közszolgálatban. In: CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.

¹⁶⁷ LINDER (2020a): *i.m.* 68–70.

szabályozásáról.¹⁶⁸ Mint látható, már a mintaadó közszolgálati rendszerek is teljesen új szabályozási eszközöket próbálnak ki. Felvetődik a kérdés, hogy ha egy mintaadó közszolgálat 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 modelltől nem lehet beszélni.¹⁶⁹ 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 közszolgálati jogalkotás útkeresését is segíthetik.

2.3.3. Az OECD ajánlása a közszolgálati vezetéssel és képességekkel összefüggésben¹⁷⁰

a) 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.

b) Az ajánlás mindenekelőtt az alapvető *fogalmakat* és *definíciókat* tisztázza, azonban már önmagukban ezek is sokat elárulnak a javaslatok jellegéről. Az ajánlás az „*értékek*” fogalom

¹⁶⁸ Lásd részletesebben: HAZAFI (2021). Vagy a következő nemrég megjelent írást: Hazafi Zoltán (2023b): Nemzetközi trendek. In: CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.

¹⁶⁹ DEMMKE, Christoph (2019): *The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.982> (2022. 03. 09.).

¹⁷⁰ Lásd: OECD (2019): *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Paris, OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/%20en/instruments/OECD-LEGAL-0445> (2022. 06. 29.). Vö. Topics. OECD Recommendation on Public Service Leadership and Capability. <https://www.oecd.org/governance/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm> (2022. 06. 30.).

összetevő közé sorolja az elszámoltathatóságot, a pártatlanságot, a jogállamiságot, az integritást, az átláthatóságot, az egyenlőséget és a befogadó környezetet. A másik ilyen fogalom az „*érdem-alapú*”, amely alatt az ajánlás az objektív kritériumokon és formalizált eljárásokon alapuló, tisztességes és átlátható rendszerben működő toborzást, szelekciót és előmenetelt, valamint az elszámoltathatóságot és a közszolgálati ethoszt támogató értékelési rendszert érti.

c) Az értékközpontú szervezeti kultúra és vezetés pillérét az ajánlás további alapelvekre (vagy inkább iránymutatásokra) bontja le. Ide tartoznak 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 hosszútávú, 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 döntéshozatal támogató rendszerekről való megbeszélések lefolytatását, tehát az érdemi szociális párbeszédet. A vezetői képességek kapcsán már jóval több személyzetpolitikai jellegű részlet olvasható. Az ajánlás szerint a szakmai (felső)vezetőkkel szemben támasztott elvárásokat pontosan tisztázni kell. Politikailag pártatlannak, de egyben a mindenkori kormányzathoz lojálisnak kell lenniük; kinevezésüknek érdemalapú kritériumokon és átlátható eljárásokon 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 és a fejlesztő intézkedések 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.

d) 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 alul reprezentált 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).

e) Végül, az *alkalmazkodó közszolgálati személyzeti rendszer* pillére ugyancsak több iránymutatást foglal magában. 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 széleskörű mobilitás ösztönzését ajánlja (rövid időre akár a versenyszféra irányába is, majd onnan vissza a közszférába). Az ajánlás kifejezetten foglalkozik a közszolgálati jogi szabályozás követelményeivel is. Ennek keretében szorgalmazza a közszolgálati törvények személyi hatályának átlátható meghatározását és az egyes kategóriák elválasztására (differenciálására) objektív kritériumok felállítását. 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 közszolgálati 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 közszolgálati etikával kapcsolatos elvárásokról.

2.4. A közszolgálati jog jogági kérdései: közszolgálati jog vagy munkajog?

A közszolgálati jogviszony jellemzőinek vizsgálata során az első fontos lépés a *közszolgálati 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 *tovább gondolása*.

2.4.1. Közszolgálati jog, mint önálló jogág

A szakirodalomban legerőteljesebben talán *György István* érvel a *közszolgálati jog önállósága* mellett. Tanulmányában vitába száll azzal az – elsősorban munkajogászok által képviselt – felfogással, amely a közszolgálati jog önállóságát mindenképpen a munkajoghoz kívánja mérni.¹⁷¹ A tanulmányban néhány fontosabb munkajogi tankönyv és tanulmány állításait tekinti át, és ennek alapján fogalmazza meg következtetéseit, illetve további érveit.¹⁷² 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 közszolgálati jog pedig a közjogba sorolható (elveti tehát azt a nézetet, miszerint a jogágak lehetnek „keresztülfekvők” 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

¹⁷¹ Lásd: GYÖRGY István (2018a): Munkajog, a munka közjoga vagy közszolgálati jog? In: AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 265–275. Hazafi Zoltán is ezt az álláspontot képviseli, lásd: HAZAFI Zoltán (2023c): Az önálló közszolgálati jog megítélése fejlődési korszakokként. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer.

¹⁷² Ugyanis a szerző már korábban is foglalkozott a közszolgálati jog jogági elhelyezkedésével. Lásd például: GYÖRGY (2007), GYÖRGY (2012) vagy GYÖRGY – HAZAFI (2015).

szervezők is elismerik a *munkaadói pozíció különbségeit* és a *közszolgálati 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 közszolgálati 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.”¹⁷³ Elfogadja ugyan, hogy a közszolgálati jogviszonyokban függő, más részére végzett, *önállótlan munkavégzés* folyik, ám az ellátandó munka típusára, a szolgáltató 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 szervezők *nem ismerik el* a közszolgálati jog önállóságát, ám „ha valaki csak a közszolgálat munkajogáról szóló fejezetet olvassa, biztos lehet benne, hogy a szervező a közszolgálati jog önálló jogágisága mellett érvel.”¹⁷⁴ A munkajogi szervezők 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.”¹⁷⁵ Végül maradva a *polgári jogi-munkajogi elhatárolási kérdésnél*, érdekesnek és egyben sajátosnak tartja azt a megközelítést, amely a közszolgálati jog önállóságát (is) a munkajog önállóságából próbálja levezetni. Ahogy fogalmaz, „önálló munkajog létezése esetén a közszolgálati munkajog a munkajog részét képező jogterület – állítják a szervezők (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 közszolgálati jog önálló jogág lenne-e, vagy valamely más jogágba kellene-e besorolnunk.”¹⁷⁶

2.4.2. *Közszolgálati 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 szervezők a közszolgálati jog *munkajoghoz való tartozása* mellett sorakoztatják fel érveiket az elmúlt évtizedben bekövetkezett változásokra

¹⁷³ GYÖRGY (2018a): *i.m.* 268.

¹⁷⁴ GYÖRGY (2018a): *i.m.* 271.

¹⁷⁵ GYÖRGY (2018a): *i.m.* 272.

¹⁷⁶ GYÖRGY (2018a): *i.m.* 274.

tekintettel.¹⁷⁷ 2014-ben megfogalmazott következtetésük szerint a közszolgálati jog a munkajog részét képező *speciális jogterület*.¹⁷⁸ Következtetések 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 közszolgálati jog területét, amely egyszerre összetartozik és különbözik is.”¹⁷⁹ E megállapításokat ma is érvényesnek tartják, ugyanakkor összegzik azokat a (döntően a „mesterséges” jogalkotásból fakadó) tényezőket, amelyek azóta *befolyásolták* a kérdéstről való gondolkodást. Érveiket a tudományos diskurzus, a közszolgálati 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 közszolgálati jogot is magában foglaló munkajog egyszerre magán viselje a közjog és a magánjog jegyeit is.”¹⁸⁰ A szerzők szerint a *közszolgálati 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.”¹⁸¹ 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 támaszkodva¹⁸² –, hogy a „közszolgálati munkajog” fogalmainak 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 közszolgálati jogviták viszonyában. A jogalkotó egyrészt kodifikálta a *közigazgatási perrendtartás* szabályait,¹⁸³ ami leválasztotta a közszolgálati jogvitákra vonatkozó eljárási szabályokat a munkaügyi perek eljárási szabályait

¹⁷⁷ HORVÁTH – KUN – PETROVICS (2021): *i.m.* 120–133.

¹⁷⁸ Lásd: KUN – PETROVICS (2014). Vö. PETROVICS Zoltán (2014): *Emberi erőforrás és közszolgálati életpálya kutatás: A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. vagy KUN, Attila – PETROVICS, Zoltán (2014a): *The Development of Civil Service Law into an Independent Branch of Law*. In: HAZAFI, Zoltán (ed.): *Civil Service Career and HR Management*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

¹⁷⁹ HORVÁTH – KUN – PETROVICS (2021): *i.m.* 121.

¹⁸⁰ HORVÁTH – KUN – PETROVICS (2021): *i.m.* 123.

¹⁸¹ HORVÁTH – KUN – PETROVICS (2021): *i.m.* 126.

¹⁸² A szerzők idézik: *A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény*. 2015. 14–15.

¹⁸³ Lásd erről a következő elemző tanulmányt: CSÉFFÁN József (2023): A közszolgálati jogviták elbírálásával kapcsolatos aktuális kérdések. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer.

meghatározó polgári perrendtartásról.¹⁸⁴ Másrészt a szervezetet érintően *megszüntette* a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat. A közigazgatási perrendtartást előkészítő munkaanyag szerint a közszolgálati jog a *közigazgatási jog része* (erre alább még visszatérek). Az érvelés lényege, hogy mivel a munkáltatók közigazgatási szervek, a közszolgálati jogvitákat közigazgatási és elsősorban szervezeti jogi kérdések túlsúlya jellemzi, ezért e viszonyokban a közigazgatási perek szabályait indokolt alkalmazni.¹⁸⁵ A szerzők e megközelítéssel vitába szállnak, s további szakmai és tudományos nézőpontokat felhasználva úgy vélekednek, hogy „a közszolgálati jogvitákban valójában nem közigazgatási jogi, hanem érdemét tekintve munkajogi tárgyú kérdések vetődnek fel. (...) e jogviták tárgya ugyanis a *foglalkoztatás tartalmának* vizsgálatára irányul.”¹⁸⁶ Megjegyzik, hogy a *közigazgatási perrendtartás hatálya* közel sem következetes, ugyanis amíg például a kormányzati igazgatás kormánytisztviselői vagy a hivatásos állományú rendvédelmi dolgozók ide tartoznak, 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.”¹⁸⁷

2.4.3. Közszolgálati 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.¹⁸⁸ 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 érvényesítésére vonatkozó eljárási szabályokra a *közszolgálat joga* vonatkozik, melynek szabályozási tárgya az ún. *belső*

¹⁸⁴ Lásd: 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 Kft. A közszolgálatl kapcsolatos kérdésekről lásd Petrovics Zoltán fejezeteit.

¹⁸⁵ *Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről. Munkaanyag*. 2015. 11.

¹⁸⁶ Vö. PRUGBERGER Tamás (2015): Adalékok a munkaügyi bírósági szervezet és eljárás tervezett átalakításához. *HR & Munkajog*, 2015/5. 31–34.

¹⁸⁷ Vö. MÉLYPATAKI Gábor – PRUGBERGER Tamás (2021): A közszolgálat fogalmának és dogmatikájának átalakulása. *Közjogi Szemle*, 2021/1. 15.

¹⁸⁸ HORVÁTH – KUN – PETROVICS (2021): *i.m.* 130. (49. lábjegyzet). Lásd: Koi Gyula rendkívül részletesen mutatja be a közszolgálat kezdetét a jogirodalomban. Lásd: KOI Gyula (2006): A magyar közszolgálat kezdetei a jogirodalomban. *Jogtörténeti Szemle*, 2006/2. 49–59.

közigazgatás.¹⁸⁹ 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.”¹⁹⁰ Ez a megközelítés úgy tűnik, hogy mai napig hatását fejt ki nemcsak a közigazgatás-tudományi, hanem a közigazgatási jogtudományi oktatásban is, az egyes egyetemek közigazgatási jogi tankönyvei ugyanis rendszerint foglalkoznak *a közigazgatás személyi állományával* is.¹⁹¹ Így például a *Temesi István* által szerkesztett közigazgatási jogi tankönyv szerint „a közigazgatásra vonatkozó joganyagot közigazgatási jognak nevezzük.”¹⁹² 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.”¹⁹³ 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 magáénak.”¹⁹⁴ Nemcsak az eltérő nézőpontok, hanem a *megközelítés nehézségét* is elismeri, amikor megjegyzi, hogy „a közszolgálat tágabb fogalom, mint a közigazgatás (...) közszolgálatnak tekinthető az állammal sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban állókra irányuló jogi szabályozás, amely összetett, és amit a közigazgatási jogi szabályozás nem fed le.”¹⁹⁵

2.4.4. Gondolatok a közszolgálati jog jogági hovatartozásáról

a) Mint ahogy kirajzolódik, a jogtudományban közel sem egyértelmű a közszolgálati jog *jogági hovatartozása*. Háromféle nézet is létezik. Az egyik szerint a közszolgálati jog önálló

¹⁸⁹ SZONTAGH (1948): *i.m.* 82.

¹⁹⁰ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 19.

¹⁹¹ Más hatályos közigazgatási jogi tankönyvek is foglalkoznak a közszolgálati joggal. Lásd: VESZPRÉMI Bernadett (2021): A közigazgatás személyzete, a közszolgálat szabályozási rendszerei és a hatályos magyar szabályozás jellemzői. In: BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debreceni Egyetem, ÁJK.

¹⁹² TEMESI István (2018a): A közigazgatási jog fogalma, jellemzői és kialakulása. TEMESI István (szerk.): In: *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 39., 40.

¹⁹³ TEMESI (2018a): *i.m.* 41.

¹⁹⁴ TEMESI (2018b): *i.m.* 275.

¹⁹⁵ TEMESI (2018b): *i.m.* 275.

jogág, a másik szerint az a munkajog speciális jogterülete, míg a harmadik a közigazgatási jog tárgykörébe sorolja azt.

b) 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, „mérteni” pontosságú elválasztást adjon az egyes jogágaknak, arra ugyanakkor nagyon is, hogy rámutasson olyan sajátosságokra, amelyek alapján lehetővé válik a *rendszerzés*, 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 ide kívánczodik Kiss György megállapítása – amit György István is lényeginek tekint –, amely úgy szól a közjog-magánjog szétválasztás kapcsán, hogy „az önálló 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 közszerológati jog között harmadik megoldásként önálló, de mégis *vegyes jellegű struktúra nem létezik.*”¹⁹⁶ Erre tekintettel nem tartom kizárhatónak Petrovics Zoltánék érveit az igényérvényesítés közös fórumait ért változások miatt¹⁹⁷ (azzal, hogy a fenti érvelésből következően, nem lehet a közszerológati jogvitára a polgári perrendtartás rendelkezéseit megkülönböztetés nélkül alkalmazni).¹⁹⁸ 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 közszerológati jog pedig magánjogi *jegyeket* is szép számmal *magán visel*.

¹⁹⁶ KISS György (2000): *Munkajog*. Budapest, Osiris Kiadó. 20. Idézi: GYÖRGY (2018): *i.m.* 270.

¹⁹⁷ Lásd a jogvitáról a közszerológati jogban: PETROVICS Zoltán (2019d): A közszerológati jogvita. In: KISS György (szerk.): *Közszerológati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 257–270., PETROVICS Zoltán (2015): Közszerológati jogvita. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszerológati jog*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 199–207., GYÖRGY István (2020): A közszerológati eljárások. In: BOROS Anita – PATYI András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 279–294.

¹⁹⁸ Vö. GYÖRGY (2020): *i.m.* 283–284. György István szerint nem lehet a közszerológati jogvitára a polgári perrendtartás rendelkezéseit alkalmazni, ugyanakkor nem indokolt egy elkülönült közszerológati jogvita-perrend kialakítása sem. Javaslatára szerint egyszerűen csak mondja ki a Kp., hogy rendelkezéseit a közszerológati jogvitára is megfelelően alkalmazni kell.

c) Abban is egyetérthetünk Petrovics Zoltánékkal, hogy az egyik vagy a másik jogág jegyeinek megjelenése nagyban „mesterségesen” jogpolitikai, és nem kimunkált 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 mindenkorai politikai döntéshozó foglalkoztatási politikája.”¹⁹⁹ 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 gyepelőt”, 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 legalább is 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*.²⁰⁰

d) 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.”²⁰¹ 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

¹⁹⁹ KISS (2019c): *i.m.* 11.

²⁰⁰ HAZAFI Zoltán (2013b): A magyar közszolgálat története. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó. 171.

²⁰¹ TEMESI (2018a): *i.m.* 40.

tűnik, akkor ennek analógiája mentén a versenyszféra munkajogának és a közszféra közszolgálati jogának elválasztása is elfogadható (kellene, hogy legyen). Ennek okait György István fent részletesen kifejti. Ez pedig átvezet minket a közigazgatási jogi megközelítés *korlátjaihoz* is.

e) Ahogy arról a bevezetőben szó esett, és ahogy arra a fent idézett közigazgatási jogi szakirodalom is utal, a közszolgálati 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 közszolgálati jogra, akkor a többi réteg (például az igazságügyi alkalmazottak²⁰² vagy a bírák,²⁰³ ügyészek,²⁰⁴ katonák²⁰⁵) vajon a munkajog hatálya alá vagy más jogág, így például az alkotmányjog hatálya alá tartoznak-e?²⁰⁶

f) A kérdéskört lezárva, összességében György Istvánnal érthetünk egyet. A munkajoggal való vitathatatlan hasonlóságokra és az erőteljes közjogi, közigazgatási jogi kapcsolódásokra tekintettel indokolt a közszolgálati jogra egy *horizontális* kiterjedésű, *önálló közjogi jogágra* tekinteni, ami az *állam és a közszolgálati alkalmazottak* közötti valamennyi *sajátos jogviszonyt* szabályozza. Ahogy azt Hazafi Zoltán jelzi, a közszolgálati jog elkülönülését az is alátámasztja, hogy az állammal sajátos foglalkoztatási jogviszonyban álló közszolgálati alkalmazottakra speciális *közszolgálati személyzetpolitikát* alkalmaznak,²⁰⁷ amely képes a közszolgálat egységén belül a szükséges differenciálásra is.²⁰⁸ Dolgozatomban ezen belül a közigazgatási tisztviselők jogviszonyával foglalkozom.

2.5. A közszolgálati jog alkotmányos követelményei

²⁰² Lásd: FERENCZ Jácint – TRENYSÁN Máté szerk. (2020): *Az igazságügyi alkalmazottak jogállása*. Győr, Gondolat Kiadó.

²⁰³ Lásd: NYUJTÓ Katalin: *Az Országos Bírósági Hivatal Bírák jogállása című tananyaga*. http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptorveny_birok/birak_jogallasa/ (2022. 08. 07.).

²⁰⁴ Lásd: HORVÁTH Miklós (2014): *Az igazságügy stratégiai megújítása*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

²⁰⁵ Lásd: KOVÁCS Tamás – SZEKENDI Gyöngyvér (2018): *Közszolgálati életpályák a honvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

²⁰⁶ Ide kívánczik György István további – érdekes – érve, amely alapján szerinte, ha a közigazgatási jog része lenne a közszolgálati jog, akkor például a közigazgatási szerv két jogszáma (munkáltató és tisztviselő) között is az általános közigazgatási rendtartás, és nem a közszolgálati törvények szabályait kellene alkalmazni. Lásd: 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról. Vö. GYÖRGY (2020): *i.m.* 283.

²⁰⁷ HAZAFI (2016): *i.m.* 92–105., HAZAFI (2011): *i.m.* 33–47.

²⁰⁸ HAZAFI Zoltán (2010): Egységes és stabil közszolgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/3, 17–27.

A jogbiztonság valamennyi *jogállami paradigmának* fontos eleme.²⁰⁹ Az Alkotmánybíróság következetesen alakította ki a *jogállamiság*, és egyik leglényegesebb részeként, a *jogbiztonság* fogalmát.²¹⁰ A közszolgálati jogviszony szempontjából mindenekelőtt két lényeges alapvetést kell megtennünk, amelyekből a jogbiztonság pragmatikus részelemei levezethetők. Egyrészt, alapvető jogállami *követelmény*, hogy „[...] az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon [...] *jogszabályok szabályozzák* [...]”.²¹¹ Egyed István szerint a közigazgatásnak nemcsak tárgya és érdekeltje, hanem végzője is maga a köztisztviselő,²¹² akinek közszolgálati jogviszonyára ugyanúgy érvényesek a jogbiztonság általános követelményei, mint a közigazgatási (és más egyéb) jogviszonyokra nézve.²¹³ 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 előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára [...] a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.²¹⁴ Tehát, a közszolgálat működésének követelménye az is, hogy a közszolgálati jogszabályokat a *kiszámíthatóság, előreláthatóság és az egyértelműség* jellemzi.

2.5.1. A közszolgálat törvénynek alávetett működése

Az első általános alapelv a *törvényesség* követelménye. A közigazgatás törvénynek való alárendeltségéből,²¹⁵ – valamint a közszolgálati jog közjogi és foglalkoztatási jellegéből – következik,²¹⁶ 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.²¹⁷ Így például a tisztviselő megtagadhatja a jogsértő utasításnak való engedelmséget, és ennek esetén mentesülhet a felelősség alól. Azonban abban az esetben,

²⁰⁹ VARGA ZS. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 15–20. Idézi Tamás András, Petrétei József és Sólyom László definícióit.

²¹⁰ 43/1995. (VI. 3.) AB határozat, 5/1997. (II. 7.) AB határozat.

²¹¹ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat.

²¹² EGYED István (2017): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. (A Szent István Társulat 1947-es kiadása alapján.) 164.

²¹³ Ezt később az AB közvetlenül, a közigazgatás személyi állománya vonatkozásában is megfogalmazta. 1068/B/2010 AB határozat.

²¹⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

²¹⁵ 833/B/2003. AB határozat.

²¹⁶ Először ezt a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat vizsgálta.

²¹⁷ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

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 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.²¹⁸ E szempontokra tekintettel kell a *jogviszony tartalmának* garanciáit közszolgálati törvényben szükséges 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 kinevezés-módosítás.

2.5.2. A jogszabályok kiszámíthatósága, a jogkövetkezmények előreláthatósága

Tartós – függő és önálló – jogviszonyokról²¹⁹ beszélünk, amelyekben ki kell egyenlíteni a munkáltató és a tisztviselő között fennálló, egyenlőtlen munkajogi-hatalmi viszonyokat. Emellett azonban különleges, köz szolgálatára létesített jogviszonyról is,²²⁰ 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*.²²¹ A közszolgálati jogviszony stabilitása az alapjogok gyakorlásához kialakított törvényi feltételrendszerben vizsgálható.²²² 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.

²¹⁸ Lásd például: Mt. 12. § (3) bek.

²¹⁹ Amelyben a munkáltató foglalkoztatási és díjfizetési (fő)kötelezettséggel tartozik, munkavégzés ellenében.

²²⁰ Lásd például: Kttv. 36. §.

²²¹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

²²² 833/B/2003. AB határozat.

2.5.3. 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.²²³ 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.²²⁴ 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.

2.5.4. A jogok bíróság általi kikényszeríthetősége

A tisztviselők bírósághoz fordulásának jogával kapcsolatban különösen azt kell hangsúlyoznunk, hogy a *hatékony bírói jogvédelem*hez 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.²²⁵ Tehát a bírósághoz fordulás joga egyrészt eljárási, másrészt anyagi jogi igényeket támaszthat, ami kihatással lehet a jogvédelem hatékonyságára is.²²⁶ Hiszen nem mindegy, hogy a jogorvoslat pusztán formális jogszerűség vizsgálatára szorítkozik, vagy tartalmi szempontokat is az értékelése alá vonhat. Ezért figyelemmel kell lenni arra, hogy a közszerzői jog törvény milyen szélesre nyitja a munkáltatói jogok *mérlegelés* alapú²²⁷ gyakorlásának lehetőségét.²²⁸

²²³ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.

²²⁴ 52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401-402.

²²⁵ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

²²⁶ 5/2013. (II. 21.) AB határozat.

²²⁷ Lásd a mérlegelés jellemzőiről: LŐRINCZ Lajos szerk. (2007a): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC.

²²⁸ Lásd a közszerzői jog alkotmányos megközelítéséről elsősorban: GYÖRGY István (2013): Alkotmányos közszerzői jog. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. 201–214., MÉLYPATAKI Gábor (2017a): A közszerzői jog munkajog keretei az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közszerzői jog*, 2017/1. 212–221.

3. A közszolgálati törvények hatályának differenciálódása és az egyes közszolgálati törvények jogpolitikai céljai

3.1. A fejezet tárgya, célja és módszertana

A jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik annak meghatározása során, hogy pontosan milyen jogviszonyokban történjen a közfunkciók ellátása,²²⁹ nincs ez másként a közigazgatás foglalkoztatási struktúrájának kialakítása során sem. A közjogi regulációnak tehát úgy gondolom, hogy fontos része a közszolgálati jogviszony belső *differenciálódása, fragmentációja*.²³⁰ Ez alatt nem a munkajogi, közalkalmazotti és közszolgálati jogviszonyok közötti differenciálódást elemzem, hanem kifejezetten a közszolgálati jogviszonyon belül zajló folyamatokkal foglalkozom. Lényeges kérdés azonban, hogy ezek a hatások miképpen alakítják a közszolgálati jogviszony *szerkezetét*. E fejezetben elsősorban a Kttv. hatályba lépését követő folyamatokat elemzem, külön hangsúlyt fektetve a Kit. hatályba lépése után egyre inkább felgyorsuló változások áttekintésére. Azt vizsgálom, hogy a differenciálódás a „közszolgálat 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 dolgozat további fejezeteinek is az alapját adja.

3.2. A Kttv. céljai és hatálya

3.2.1. 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 meghatározott elképzelések, így elsősorban az *új, javarészt a karrierrendszerre épülő,²³¹ de a munkaköri rendszer előnyeit is integráló közszolgálati életpályamodell megvalósítása* volt.²³² Az

²²⁹ PETROVICS Zoltán (2019a): Összehasonlító európai közszolgálat, a közszolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/1. 88.

²³⁰ KUN Attila (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/4. 91–92.

²³¹ Tehát számos kérdésben a Ktv. „szellemi örököséként” tekinthetünk a Kttv.-re. Így például az előmeneteli vagy az illetményszámítási szabályok tekintetében.

²³² Lásd például: HAZAFI Zoltán (2012a): Közszolgálati életpályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/4. 2–9.

egységesítési szándék több ponton is fellelhető volt. A Kttv. a célok elérése érdekében megszüntette a kormánytisztviselői és a köztisztviselői jogállás elkülönült törvényben történő szabályozását,²³³ 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 kettőségét a törvény szerkezetében, szemben a Ktv. *egységes köztisztviselői fogalmával*.²³⁴ A Kttv. moduláris rendszerű *teljesítményértékelést* vezetett be.²³⁵ Ennek bevezetése lehetővé tette a korábban alkalmazott értékelési formák – minősítés, teljesítményértékelés, munkaértékelés – párhuzamosságának megszüntetését.²³⁶ Ugyancsak az egységesítésre tett lépésként értékelhető a *tartalékállomány* kialakítása.²³⁷ A törvény ezzel a jogintézménnyel kívánta elősegíteni a hivatásos állományúak átlépését és elhelyezkedését a közigazgatásba(n).²³⁸ Szintén hasonló célok vezérelték a jogalkotót a Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK) létrehozásával és hivatásrenddé formálásával,²³⁹ továbbá a törvény hatályba lépése előtt két fórum keretében működő *érdekegyeztetés* átalakításával, vagyis az egységes Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum kialakításával.²⁴⁰ A törvény tehát a közszolgálati viszonyokat tekintve egységesítési szándékot mutatott (talán a Kormánytisztviselői Döntőbizottság „lógott ki a sorból” e tekintetben),²⁴¹ azonban a *munkajogi viszonyokat* vizsgálva inkább a *differenciálódás* egyértelmű jeleit hordozta magában.²⁴² A Kttv.-nek az Mt. ugyanis már nem lett háttérjogszabálya. A törvény szakított az Mt.-re való utaló szabályozással, s helyette

²³³ HAZAFI Zoltán (2014a): *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 30.

²³⁴ HAZAFI (2014a): *i.m.* 30.

²³⁵ Lásd például: SZAKÁCS Gábor (2012): *Teljesítményértékelés a közigazgatásban. Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4. 10–20., LÓCZY Péter (2010): *A teljesítményértékelés közjogi rendszere, az integrált teljesítményértékelési rendszer (ITR) megteremtésének lehetőségei. Új Magyar Közigazgatás*, 2010/2. 2–14.

²³⁶ Lásd például: GYÖRGY István (2019a): *A közszolgálati alkalmazottak teljesítményértékelése és minősítése*. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 219–229.

²³⁷ PÉCSI Kornél (2015): *(Fél)úton az átjárhatóság felé – A tartalékállomány intézménye a közszolgálati életpályamodell tükrében. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/2. 140–161., 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. 49–51.

²³⁸ Lásd: A Kttv. általános indokolása.

²³⁹ Lásd például: DARGAY Eszter (2015): *A Magyar Kormánytisztviselői Kar szerepe*. Budapest, Belügyminisztérium. https://bmprojektek.kormany.hu/download/2/0a/51000/MKK_szerepe.pdf (2021. 02. 18.), DÁVID Péter – LÓCZY Péter (2013): *Hivatás-etika és kultúra, érdekvédelem*. Budapest, ÁROP 1.1.21. Nemzeti Közszolgálati Egyetem., PETRÓ Csilla (2014b): *Személyügyi szolgáltatások és személyügyi tevékenység a közszolgálatban*. Budapest, ÁROP 2.2.21. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 34–44.

²⁴⁰ Lásd például: MÉLYPATAKI Gábor (2018): *A munkajogi kapcsolatok helyzete és szerepe a közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 46., MÉLYPATAKI Gábor (2019a): *A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/1. 29–30.

²⁴¹ Lásd: KIS Norbert (2013): *Tapasztalatok és tanulságok a Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésének első évéről. Pro Publico Bono*, 2013/4.

²⁴² Lásd a munkajogi „levéléről” részletesebben: KUN – PETROVICS (2014): *i.m.*

beépítette a Kttv.-be ezeket a rendelkezéseket.²⁴³ Így a Kttv. többek között rögzítette a közszolgálatra irányadó általános magatartási követelményeket,²⁴⁴ a közszolgálat alanyainak jogait és kötelességeit,²⁴⁵ a munka- és pihenőidő szabályait,²⁴⁶ az illetményre vonatkozó garanciális rendelkezéseket,²⁴⁷ illetve a kártérítési felelősség szabályait.²⁴⁸

3.2.2. A Kttv. személyi, szervei és tárgyi hatálya

a) A Kttv. *személyi hatálya* eredetileg a *közszolgálati tisztviselőkre* terjedt ki.²⁴⁹ A törvény közszolgálati tisztviselőnek tekintette egyrészt a kormányzati szolgálati jogviszonyban, másrészt a közszolgálati jogviszonyban állókat. Kormányzati szolgálati jogviszonyban álltak a kormánytisztviselők és a kormányzati ügykezelők, közszolgálati jogviszonyban pedig a köztisztviselők és a közszolgálati ügykezelők. A Kttv. szabályozta továbbá a szakmai vezetők²⁵⁰ jogállását, így a közigazgatási és helyettes államtitkárok kormányzati szolgálati jogviszonyát, valamint a jegyzők közszolgálati jogviszonyát is. A klasszikus igazgatási kategóriákon túl kormányzati szolgálati jogviszonyban álltak a politikai (fő)tanácsadók és a kabinetfőnökök, valamint közszolgálati jogviszonyban az önkormányzati (fő)tanácsadók.²⁵¹

b) 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.²⁵² Ehhez igazodott ugyanakkor a törvény személyi hatálya is; a Kormány irányítása alatt álló szervezetekben – azaz a Kttv. szerinti államigazgatási szervezetekben – kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők, míg az autonóm közigazgatási szervezetekben

²⁴³ Lásd: A Kttv. általános indokolása.

²⁴⁴ Kttv. 9–13. §.

²⁴⁵ Kttv. 75–76. §.

²⁴⁶ Kttv. 89–115. §.

²⁴⁷ Kttv. 145–149. §.

²⁴⁸ Kttv. 160–175. §.

²⁴⁹ Kttv. 6. § 20. pontja (közlönyállapot szerint).

²⁵⁰ Kttv. 6. § 29. pontja (közlönyállapot szerint).

²⁵¹ Lásd: HAZAFI Zoltán (2019e): A Kttv., valamint a Kit. hatályának összehasonlítása. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid: *Közszolgálati jog I. – A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 18–28. Vö. 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 Közszolgálati Egyetem. 29–33. Vö. KÁRTYÁS Gábor (2015): A Kttv. hatálya, a közszolgálati jogviszony alanyai. In: KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 33–44.

²⁵² HAZAFI Zoltán szerk. (2012b): *A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény magyarázata*. Budapest, ÁROP. 21.

közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők és közszolgálati ügykezelők dolgoztak.²⁵³ 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 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 nemzetiségi önkormányzatok hivatala köztisztviselőinek és közszolgálati ügykezelőinek esetében.²⁵⁴ Az autonóm közigazgatási szervek vonatkozásában azonban már csak törvény eltérő rendelkezése hiányában rendelte alkalmazni a Kttv. szabályait.²⁵⁵ Ilyen szervnek tekintette a törvény az autonóm államigazgatási szerveket,²⁵⁶ az önálló szabályozó szerveket,²⁵⁷ az államhatalmi szervek hivatalait,²⁵⁸ illetve a hatalmi ágakhoz nem tartozó egyéb szervek csoportjait.²⁵⁹ 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.²⁶⁰ Ugyanakkor feladataik (jogalkalmazás, szervező, irányítási, felügyeleti, ellenőrzési munka stb.) közigazgatási jellegűek, és állami impériumot alkalmaznak. Kézenfekvőnek tűnt tehát korábban a Kttv. hatálya alá vonni ezeket akkor, amikor a Kttv.-t egységes közszolgálati törvénnyé szerette volna a jogalkotó erősíteni.²⁶¹ A Kttv. és a Ksztv. szervei hatályánál utalni

²⁵³ HAZAFI (2012b): *i.m.* 21.

²⁵⁴ Kttv. 1. § *a)–e)* pontja (közlönyállapot szerint).

²⁵⁵ Kttv. 2. § (közlönyállapot szerint).

²⁵⁶ Idetartozott ekkor: a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Közbeszerzési Hatóság.

²⁵⁷ Idetartozott ekkor: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete.

²⁵⁸ Idetartozott ekkor: a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék hivatala.

²⁵⁹ Idetartozott ekkor: a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára.

²⁶⁰ HAZAFI (2014a): *i.m.* 32.

²⁶¹ HAZAFI (2014a): *i.m.* 32.

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,²⁶² 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.

c) 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,²⁶³ s a kormányzati ügykezelőkre is e szabályok megfelelő eltérésekkel történő alkalmazását irányozta elő.²⁶⁴ A törvény az önkormányzati köztisztviselőkre szintén a kormánytisztviselőkre megállapított szabályok analóg alkalmazását rendelte el, mégpedig ugyancsak a rájuk vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel.²⁶⁵ Fontos megemlíteni, hogy a közszolgálati ügykezelők esetében – akárcsak a kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők viszonyában a kormánytisztviselők szabályait, úgy itt – a köztisztviselők szabályait tekintette irányadónak.²⁶⁶ A politikai²⁶⁷ és önkormányzati (fő)tanácsadók,²⁶⁸ a szakmai vezetők,²⁶⁹ valamint a jegyzők²⁷⁰ 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 is – a szakmai vezetők esetében a Ksztv.,²⁷¹ a jegyzők esetében pedig az Mötvt.²⁷² – 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.²⁷³

²⁶² Ksztv. 1. §.

²⁶³ Kttv. Harmadik Része.

²⁶⁴ Kttv. 206. § (1) bek.

²⁶⁵ Kttv. 226. § (1) bek.

²⁶⁶ Kttv. 240. § (1) bek.

²⁶⁷ Kttv. 203-205. § (különyállapot szerint).

²⁶⁸ Kttv. 239. § (1) bek.

²⁶⁹ Kttv. 212-225. § (különyállapot szerint).

²⁷⁰ Kttv. 246. § (1) bek.

²⁷¹ Ksztv. 6. § (3) bek., 7. § (2) bek., (3) bek. (2015. január 1-jei állapot szerint).

²⁷² Mötvt. 81. §.

²⁷³ A Kttv. szerkezetével kapcsolatos kritikákra lásd: HORVÁTH Attila (2012): Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája – A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény kritikája a jogszabály-szerkesztési rendelet tükrében. *Kodifikátor*. 2012/1. 43-57. Prugberger Tamás szerint a köztisztviselőkre

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

5. sz. táblázat: *A Kttv. személyi, szervi és tárgyi hatálya.* (Saját szerkesztés.)

d) Látható, a Kttv. igencsak széles szakmai-igazgatási körben húzta meg a személyi, szervi és tárgyi hatályát. Ez az állapot azonban nem maradt fenn hosszú ideig, a jogviszonyok differenciálódása már hamar megkezdődött, illetve a törvény személyi és szervi hatálya is folyamatosan változásokon esett át. 2013. október 1-jén – a Magyar Nemzeti Bankkal való összeolvadással – megszűnt, s ezzel a Kttv. szervi hatálya alól is kikerült a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF).²⁷⁴ Létrejött, és az önálló szabályozó szervek csoportjában átvette a PSZÁF „helyét”, így a Kttv. szervi hatálya alá is bekerült a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.²⁷⁵ 2015-re a fegyveres szervek körében megjelent az Országgyűlési Őrség,²⁷⁶ az autonóm államigazgatási szerveknél a

vonatkozó analógia kissé elnagyolt és hézagos volt, míg a kormánytisztviselők szabályai túl részletesek. Lásd: JAKAB Nóra – PRUGBERGER Tamás – TÓTH Hilda (2020): A magyar munka- és a közszolgálati jogi szabályozás alakulása a rendszerváltás után. *Polgári Szemle*, 2020/1-3. 287–313.

²⁷⁴ Lásd: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének megszüntető okirata, általános jogutódlással történő megszüntetéséről. <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A13K0551.MKA&targetdate=&printTitle=P%C3%A9nz%C3%BCgyi%20Szervezetek%20%C3%81llami%20Fel%C3%BCgyelet%C3%A9nek&getdoc=1> (2021. 07. 01.).

²⁷⁵ A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény hozta létre a hivatalt.

²⁷⁶ Lásd: Országgyűlési Őrség Alapító Okirata. <https://www.parlament.hu/documents/126480/127021/20200401-alap%C3%ADto-okirat.pdf/95ea89a7-3144-ed23-54a6-8f4d853ce8fa?t=1585902872304> (2021. 07. 01.).

Nemzeti Választási Iroda,²⁷⁷ míg az egyéb szerveknél a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala.²⁷⁸

e) A Kttv. hatálya ugyanakkor 2016-tól kezdve fokozatosan *kiüresedésnek* indult.²⁷⁹ 2016-ban hatályba lépett az Áttv., 2019-ben hatályba lépett a Kit. A Kit. hatályba lépésével 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 a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) személyi állományára vonatkozó új jogállási törvény, a NAV szjtv.

2012-2016	Kttv.				
	- közszolgálati jogviszony - autonóm közigazgatási szervek speciális közszolgálati jogviszonyai		- kormányzati szolgálati jogviszony - NAV kormányzati szolgálati jogviszony		
2016-2019	Kttv.		Áttv.		
	- közszolgálati jogviszony - autonóm közigazgatási szervek speciális közszolgálati jogviszonyai	- kormányzati szolgálati jogviszony - NAV kormányzati szolgálati jogviszony	- állami szolgálati jogviszony		
2019	Kttv.		Kit.	Ásztv.	Riasztv.
	- közszolgálati jogviszony - autonóm közigazgatási szervek speciális közszolgálati jogviszonyai	- kormányzati szolgálati jogviszony - NAV kormányzati szolgálati jogviszony	- kormányzati szolgálati jogviszony	- számvevői jogviszony	- (részben) rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony
2020	Kttv.		Küt.	Kit.	Ásztv.
	- közszolgálati jogviszony - kormányzati szolgálati jogviszony - NAV kormányzati szolgálati jogviszony	- különleges jogállású szervek foglalkoztatottja inak közszolgálati jogviszonya	- kormányzati szolgálati jogviszony	- számvevői jogviszony	- (részben) rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony

²⁷⁷ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény hatálybalépésével jött létre a Nemzeti Választási Iroda.

²⁷⁸ A szervezet a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény hozta létre.

²⁷⁹ A Kjt.-hez hasonló módon, lásd: HORVÁTH István (2020): Félve boncolás – A közalkalmazotti törvény fokozatos hatályvesztéséről. *Munkajog*, 2020/3. 32–39., HORVÁTH István – KÁRTYÁS Gábor (2021): Látletet: Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról és a szabályozás kérdőjeleiről. *Munkajog*, 2021/1. 1–17.

	Kttv.	NAV szjtv.	Küt.	Kit.	Ásztv.	Riasztv.
2021-	- közszolgálati jogviszony - kormányzati szolgálati jogviszony	- NAV szolgálati jogviszony	- különleges jogállású szervek foglalkoztatottja inak közszolgálati jogviszonya	- kormányzati szolgálati jogviszony	- számvevői jogviszony	- (részben) rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony

6. sz. táblázat: *A közszolgálati jogviszony differenciálódása 2012-től napjainkig.* (Saját szerkesztés HAZAFI, 2019. alapján.)

f) 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,²⁸⁰ (elméletileg) az intézményfenntartásra kijelölt szervek kormánytisztviselőinek és kormányzati ügykezelőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára,²⁸¹ valamint törvény eltérő rendelkezése hiányában az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára.²⁸²

3.3. Az Áttv. céljai és hatálya

3.3.1. 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 újra szabályozását célozza meg elsőként”.²⁸³ 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”.²⁸⁴ Az indokolásból ismerhető meg az Áttv. másik célkitűzése is, ami szerint „a

²⁸⁰ Kttv. 1. § (1) bek. a) pontja.

²⁸¹ Kttv. 1. § (1) bek. c) pontja.

²⁸² Kttv. 2. §.

²⁸³ Az Áttv. általános indokolása.

²⁸⁴ BÉRCES Kamilla (2016): *Az állami tisztviselőkről szóló új törvény*. Munkaügyek, Wolters Kluwer.

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.”²⁸⁵ A jogpolitikai célok elérésére az indokolás szerint a jogszabály rugalmas, nagyobb munkáltatói felelősséggel és bértömeg-gazdálkodással együtt járó, nyitottabb jellegű *új illetményrendszert* vezet be.²⁸⁶ Az előterjesztés ennek bevezetését fokozatosan tervezte megvalósítani, s a járási hivatalok után a fővárosi 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.²⁸⁷ A törvény célja tehát nem egy új, sui generis jogviszony létrehozása, hanem sokkal inkább a „régí”, Kttv. szabályai szerint felépülő közzolgálati foglalkoztatási struktúra *fokozatos felváltása*, egyfajta „torz egységesítése” volt.²⁸⁸

3.3.2. Az Áttv. személyi, szervei és tárgyi hatálya

2016. június 1-jén lépett hatályba az Áttv. Az Áttv. elsődleges célja tehát a „középső szinten” dolgozó tisztviselők életpályájának megteremtése, az ekkorra már javarészt funkcióját vesztett közzolgálati tisztviselői illetményrendszer hatálya alóli kiemelése volt.²⁸⁹ Ebből fakadóan *szervei 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 szolgálati jogviszonynak nevezte el. Az Áttv.-vel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy „lex specialis”-ként számos kérdésben a Kttv. szabályait rendelte alkalmazni, a Kttv. tehát az Áttv. háttérjogszabálya volt.²⁹⁰ Az Áttv. 3. §-a meghatározta, hogy a Kttv.-nek melyek azok a rendelkezései, amelyeket az állami

²⁸⁵ Az Áttv. általános indokolása.

²⁸⁶ Az Áttv. általános indokolása. Vö. JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közzolgálati jog önállóodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1. 43., KÁRTYÁS Gábor (2017): *Az állami tisztviselők jogállása*. Kiegészítés a „Bevezetés a közzolgálati munkajogba” c. tankönyvhöz. Budapest, kézirat., BÖSZÖRMÉNYI Judit (2016): *Illetmény- és előmeneteli rendszerek a közzférában*. A közzolgálati tisztviselőkre és állami tisztviselőkre vonatkozó szabályozás párhuzamosságai és eltérései. Budapest, Saldo Kiadó., HOLICSKA Judit (2017): Az önkormányzati hivatalban dolgozó köztisztviselők és az állami tisztviselők illetményének gyakorlati összehasonlítása. *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 2017/2.

²⁸⁷ Ennek határidejeként az előterjesztés 2018. január 1-jét jelölte meg.

²⁸⁸ MÉLYPATAKI Gábor (2017): Egyenlő munkáért egyenlőtlen bér – észrevételek a tisztviselői illetményrendszer változásaihoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám. 370. Vö. KISS György – HAZAFI Zoltán (2019): Az életpálya fogalmáról. In. KISS György (szerk.): *Közzolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 58–59. Vö. JAKAB – MÉLYPATAKI (2017): *i.m.* 44.

²⁸⁹ BÚZA László – HORVÁTH István: *Kollektív munkaügyi viták és az alternatív vitarendezés lehetőségei a közzolgálati és hivatásos jogviszonyban állóknál*.

²⁹⁰ A Kttv. rendelkezéseit a Áttv.-ben foglalt eltérésekkel kellett alkalmazni, csak akkor nem érvényesültek, ha azok alkalmazását az Áttv. kifejezetten kizárta (Áttv. 3. §).

szolgálati jogviszonyra 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.²⁹¹

3.3.3. Az Áttv. szakmai megítélése

Az Áttv.-re érdemes részletesebben is kitérnünk, tekintve, hogy e törvénnyel a későbbiekben csak az egyes pragmatikaelemekkel összefüggésben, jogintézménytörténeti 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* jelezték aggályaikat. A Közzolgálati Szakszervezetek Szövetsége a törvényjavaslat véleményezésekor például kiemelte, hogy a törvény hatályba lépése esetén a törvény hatálya alá kerülő tisztviselők szűk időtartamon belül (nagyjából 10 éven belül) már a negyedik közzolgálati 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.²⁹² Az Áttv. hatályba lépésével kapcsolatban a *tudomány képviselői* is kifejezték aggályaikat. 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.²⁹³ Értelmezése szerint az egyetlen valódi különbséget az egyes rétegeknek a közigazgatás

²⁹¹ 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.

²⁹² Az állami tisztviselőkről szóló törvényjavaslat véleményezése.

<http://www.kszs.org.hu/index.php/hu/archivum/104-az-allami-tisztviselokrol-szolo-torvenyjavaslat-velemenyezese> (2021. 02. 23.).

²⁹³ Vö. BERKI – MÉLYPATAKI – NEUMANN (2017).

rendszerében elfoglalt helye jelenti.²⁹⁴ Hazafi Zoltán hasonló álláspontot képviselt az állami szolgálati jogviszony speciális jellegét vizsgálva, és az Alkotmánybíróság ide kapcsolódó döntését²⁹⁵ 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.²⁹⁶ Berke Gyula jogforrástani szempontból ugyancsak kiemelte, hogy az Áttv. az állami szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok jogforrási természetét érintő sajátosságot nem tartalmaz.²⁹⁷ György István az Áttv. hatályba lépése alapján arra jutott, hogy a kormányzati személyzetpolitika 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 mégis 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 közszolgálati jogviszonyokat, ami szerinte sem személyzetpolitikai, sem jogalkotási szempontból nem volt indokolható.²⁹⁸ Horváth István ugyancsak a valódi elhatárolási ismérvek hiányát, az önkormányzati tisztviselőkkel kapcsolatos bérfezültséget emelte ki a törvény kapcsán megjegyezve.²⁹⁹

3.4. A Kit. céljai és hatálya

3.4.1. A Kit. jogpolitikai céljai

a) A Kit. jogpolitikai céljai a hatékony igazgatási szervezetrendszer kialakítására, ennek részeként a létszám racionalizálására, illetve ezzel együtt az illetmények versenyképesebbé

²⁹⁴ MÉLYPATAKI (2017): *i.m.* 369–370.

²⁹⁵ 44/B/1993. AB határozat.

²⁹⁶ KISS – HAZAFI (2019): *i.m.* 58.

²⁹⁷ BERKE Gyula (2019): A közszolgálat egysége és differenciáltsága jogforrástani szempontból. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 78.

²⁹⁸ GYÖRGY István (2019c): Egységesség és differenciáltság a kormányzati szolgálati, közszolgálati és állami szolgálati jogviszonyban. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 106–107.

²⁹⁹ HORVÁTH István (2019): Fragmentált célkitűzések – A hazai közszolgálati szabályozás strukturális megosztottságáról és mindennek legújabb törvényéről. In: BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó. 193.

tételére vezethetők vissza.³⁰⁰ Ezt a kormányzat két lépésben tette meg; először létszámleépítésről döntött, majd pedig elfogadta az államigazgatási dolgozók új jogállási törvényét.³⁰¹ A létszámgazdálkodás és a díjazás problémái megmutatkoztak abban, hogy az elmúlt években elrendelt létszámleépítések ellenére nem csökkent a létszám,³⁰² 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.³⁰³ 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.”³⁰⁴ Az illetményrendszer működésével kapcsolatban célkitűzésként fogalmazza meg az indokolás az ország versenyképességének javítását, ennek részeként a bürokráciacsökkentést, a közigazgatásban dolgozók anyagi megbecsültségének javítását. A törvényjavaslatához fűzött indokolásból további célkitűzésként kiolvasható a közszolgálat és a családi élet összeegyeztethetőségének elősegítése, valamint a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselők kiemelt megbecsülése.³⁰⁵ Korábbi munkánkban felvázoltak szerint a Kit. jogpolitikai céljai a közigazgatás és a munkaerőpiac problématerképe, valamint a Kit. által bevezetett jogintézmények összefüggései alapján, a következőképpen határozhatók meg.³⁰⁶

Probléma	Cél	Intézkedés
Nem választják elegendően a közigazgatást, magas a fluktuáció.	Pályára vonzás és pályán tartás erősítése.	- kötött illetmények megszüntetése - versenyképes, differenciált, teljesítmény-alapú bérezés - rugalmas, a szervezeti igényekhez igazítható versenyképes foglalkoztatási feltételek kialakítása
Alacsony teljesítmény.	Teljesítményszemlélet erősítése.	- szenioritás helyett teljesítményelv - átlátható, ösztönző teljesítményértékelés

³⁰⁰ HAZAFI Zoltán (2019b): A közszolgálati jogalkotás fejlődése a rendszerváltozás után. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid: *Közszolgálati jog I. – A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 14–15.

³⁰¹ Az Országgyűlés 2018. december 21-én hirdette ki az új jogállási törvényt.

³⁰² LŐRINCZ Lajos (1995): *A közigazgatás létszámáról*. Budapest, Unió Kiadó., HAZAFI Zoltán (2016): A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/3.

³⁰³ HAZAFI (2019b): *i.m.* 15.

³⁰⁴ A Kit. általános indokolása.

³⁰⁵ A Kit. általános indokolása. Vö. S. HORVÁTH István (2021): 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.

³⁰⁶ HAZAFI (2019b): *i.m.* 16–17.

Nem kellően hatékony létszámgazdálkodás.	Ellenőrizhető, központilag kötött, feladat-alapú létszámgazdálkodás.	- álláshely bevezetése - alaplétszám és központosított álláshely megkülönböztetése - álláshellyel kapcsolatos döntések, adatok ellenőrzése, álláshely nyilvántartás
Közigazgatáson belüli alacsony mobilitás.	Mobilitás növelése.	- kormányzati igazgatási szervek közötti mozgás adminisztrációjának egyszerűsítése - új „áthelyezési” szabályok
Alacsony a közigazgatás iránti elköteleződés.	Közigazgatás integritásának növelése.	- összeférhetetlenségi szabályok szigorítása - elhelyezkedési korlátozás

7. sz. táblázat: *A Kit. intézkedései a közszolgálat problémáira reagáló célrendszere alapján.*

[Forrás: HAZAFI (2019b).]³⁰⁷

b) A Kit. *első nagy módosítására* hatályba lépése 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).³⁰⁸ Harmadrészt, témánk szempontjából legfontosabb intézkedése a módosításnak 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”.³⁰⁹ Valójában inkább arról van szó, hogy pénzügyi-gazdasági-költségvetési szempontból lehetővé vált az általános szabályozás kiterjesztése a kormányhivatali dolgozókra is.

3.4.2. A Kit. jogpolitikai céljai és a törvényelőkészítő egyeztetések menete

³⁰⁷ Vö. A Kit. szabályozási koncepciója.

³⁰⁸ Azóta a Miniszterelnöki Kormányiroda már be is tagozódott a Miniszterelnöki Kabinetiroda szervezetébe. Lásd: Kit. 16. § (2) bek.

³⁰⁹ Kit. Módtv. általános indokolása.

3.4.2.1. A Kit. jogpolitikai céljai és az érdekképviselők

a) A Kit. eredeti „változatának” céljait, Kttv.-hez (és részben az Áttv.-hez) képest új szabályait vegyesen (inkább negatívan) ítélték meg a *szakszervezetek*.³¹⁰ 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 be a munkaidőbe, ami az általános munkarendben dolgozó kormánytisztviselők esetében éves szinten kb. 120 munkaóra többletet eredményezhet. A szakszervezet elnöke kiemelte, hogy az új szabályok szerint csökkenő mértékű alapszabadság az egy és két gyermeket nevelő kormánytisztviselőkre egyaránt vonatkozik (mintegy a törvény célkitűzésekor meghatározott „családbarát szellemiséggel” ellentmondásosan).³¹¹

b) A *Közszolgálati 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 konszenzus-közeli 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, hatályba léptetése ütemezésének átgondolását, halasztását. Mindent egybevetve – szakítva a 2010 és 2018 közötti gyakori jogállás-változtatás gyakorlatával – egy „időtálló közszolgálati törvény” elfogadását sürgették.³¹²

³¹⁰ Lásd a témakörben intézménytörténeti kontextusban: PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán (2017): A munka- és a közszolgálati jogi érdekvédelem alakulása 2010 után. *Polgári Szemle*, 2017/4-6. 184–201.

³¹¹ Közszféra szakszervezetei: éllesszék fel a szociális párbeszédet. https://index.hu/gazdasag/2018/12/12/kozszerfara_szakszervezetei_ellesszek_fel_a_szocialis_parbeszedet/ (2021. 12. 10.).

³¹² Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége közleménye. <http://kszs.org.hu/index.php/hu/archivum/175-idotallo-kozszerfara-torvenyt> (2021. 12. 10.).

3.4.2.2. A Kit. jogpolitikai céljai és a törvénytervezet sarokpontjai

a) 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.³¹³ 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.

b) A Kit. szabályozási koncepciója szerint a *kinevezés* mellett még *közszolgálati 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 közszolgálati szerződésre vonatkozó szabályok. Az észrevételek között visszatérő elem volt, miszerint nincs kidolgozva a kinevezés és a közszolgálati szerződés közötti distinkció (amely alapvetően a szakmai és a funkcionális álláshelyek szerint tett volna különbséget). A Kormány munkáltatóként való megjelenítése ugyancsak számos kérdést indukált az egyes tárcákon belül. Ezek főleg eljárási jellegű, a munkáltatói jogkör gyakorlásához és az igényérvényesítéshez kapcsolódó felvetések voltak.

c) 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 *akaratautónomiájának* 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

³¹³ 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 tartalmazza.

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 verseny-elvet; szabályozni kell az eljárást, a központi ellenőrzési mechanizmust, amely az elveknek való megfelelést ellenőrzi). 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 számon kérhetőségét. 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, e 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 rendeletben³¹⁴ 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 hiányossággként értékelték, s azzal érveltek, hogy még a versenyszférában, a gazdasági társaságok belső szabályozásaiban is nagy jelentősége van a „hűség” honorálásának.

³¹⁴ Lásd: 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól.

d) 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-fölérendeltség növekedését a magasabb illetmények kompenzálják. Ezzel kapcsolatban azonban mindenképpen megjegyzést érdemel, 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 (konceptcionális 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 következtetlenségül 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 szabályainak egyszerűsítésének igényeiről írt. 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 kinevezés-módosítás 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.

3.4.3. 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*.³¹⁵ A Kit. a kormányzati igazgatási tisztségviselő fogalmát látszólag azonban

³¹⁵ Kit. 1. § (1) bek. Lásd még a Kit. szervezeti és közszolgálati változásairól átfogóan: BARTA Attila – BENCsik András – VESZPRÉMI Bernadett (2019): A kormányzati igazgatásról szóló törvény egyes elméleti és gyakorlati aspektusai. *Jura*, 2019/2.

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.”³¹⁶ 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.³¹⁷

3.4.3.1. A Kit. személyi hatálya

Kormányzati igazgatási *tisztségviselő* a politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója,³¹⁸ államtitkár), a politikai vezető (főispán) és a tanácsadó (politikai tanácsadó és főtanácsadó, kabinetfőnök).³¹⁹ E személyi körök politikai szolgálati jogviszonyban állnak. Biztosi jogviszonyban állnak a biztosok (kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos),³²⁰ 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, osztályvezető), a központi kormányzati igazgatási szervek, és ezek területi és helyi szerveinek kormánytisztviselője, valamint a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője.³²¹ 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.³²² A törvény amellett, hogy különbséget tesz a politikai, biztosi és szakmai kategóriák között,³²³ elhatárolja – mind politikai, mind szakmai „vonalon” – egymástól a vezetői és felsővezetői szinteket is.³²⁴ A Kit. lényeges újítása, hogy különálló csoportként tekint a biztosokra, hiszen nem sorolja őket sem

³¹⁶ Kit. Preambulum.

³¹⁷ Vö. Kit. 3. § (1) bek.

³¹⁸ 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.

³¹⁹ Kit. 3. § (2)-(4) bek.

³²⁰ Kit. 3. § (5) bek.

³²¹ Kit. 3. § (6)-(8) bek.

³²² Ksztv. 6-15. §, 20-27. §, 31-33. §, 38. §, 39-48. §, 51-59. §.

³²³ Kit. Negyedik Rész – Hetedik Rész.

³²⁴ Kit. 3. § (3) bek. Vö. Kit. 3. § (4) bek., Kit. 3. § (7) bek. Vö. Kit. 3. § (8) bek.

a politikai, sem az igazgatási-tisztviselői rétegekbe, ez pedig a rájuk vonatkozó szabályozásban is megmutatkozik.³²⁵ 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).³²⁶ A kormánytisztviselők esetében – igazodva a törvény szervi hatályához – *különbséget tehetünk* a központi és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői között.³²⁷ A törvény hatályba lépésekor lényeges különbség volt a két szervezeti-igazgatási szint között, hogy a központi kormányzati igazgatási szervezetekben a kormánytisztviselők munkáját nem segítették kormányzati ügykezelők (szemben a területi kormányzati igazgatási szervekkel).³²⁸ Ez mára megváltozott, a Kit. első nagy módosítása megszüntette ezt a kategóriát,³²⁹ s lehetővé tette a volt kormányzati ügykezelők kormánytisztviselővé válását.³³⁰

3.4.3.2. A Kit. szervi hatálya

a) 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. hatályba lépéséig, de erre még később visszatérek – a Kormánytól független autonóm közigazgatási szervek foglalkoztatottjainak jogállási törvényeként,³³¹ 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.³³²

³²⁵ Lásd: TAKÁCS – VÉRTESY (2021): *i.m.* 715–724.

³²⁶ Vö. Kttv. 129. § (1) bek., 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. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 726.

³²⁷ Kit. Negyedik Rész vö. Kit. Nyolcadik Rész.

³²⁸ Kit. 276. § (közlönyállapot szerint), lásd: HEGYESI – JUHÁSZ (2021).

³²⁹ A Kit. Módtv. 73. §-a hatályon kívül helyezte, hatálytalan 2020. január 1-jétől.

³³⁰ S. HORVÁTH István (2021): *Záró rendelkezések*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 862.

³³¹ Kttv. 1. §.

³³² Kit. 2. §.

b) *Központi kormányzati igazgatási szerv* a Kormány, a minisztérium, a kormányzati főhivatal, valamint a központi hivatal.³³³ A Kit. ezek közül a kormányzati főhivatalokat – azaz a korábban kormányhivataloknak nevezett államigazgatási szerveket – sorolja fel pontosan.³³⁴ 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.³³⁵ 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.³³⁶ 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.

c) 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),³³⁷ míg a Központi Statisztikai Hivatalra nézve a törvény szabályait a hivatalos statisztikáról szóló törvényben meghatározott eltérésekkel rendeli alkalmazni.³³⁸ A NAV-ra, illetve a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalra tehát annak ellenére sem terjed ki a Kit. hatálya, hogy egyébként a (régii és új) Kormány Statútum,³³⁹ illetve a saját jogállási törvényeik is központi hivatalnak minősítik e szerveket.³⁴⁰ 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

³³³ Kit. 2. § (2) bek.

³³⁴ Kit. 2. § (3) bek.

³³⁵ Kit. 2. § (1) bek. a) pontja.

³³⁶ JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021): *A Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium (16–33/A. §)*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 69–73., SZALAI András (2019): *A központi közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése. Kodifikáció és Közigazgatás*, 2019/1. 5.

³³⁷ Kit. 1. § (6)–(7) bek. Vö. SZALAI (2019): *i.m.* 6.

³³⁸ Kit. 1. § (5) bek.

³³⁹ A Kormány Statútum 1. melléklete a belügyminiszter irányítása alatt álló központi államigazgatási szervként nevesíti az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot. Vö. 1. melléklet a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelethez.

³⁴⁰ NAV tv. 1. § (1) bek.

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.³⁴¹ 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.

d) 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.³⁴² 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.³⁴³ Ez utóbbi szakaszt azonban hatályon kívül helyezte a 2019. évi CIX. törvény 169. § a) pontja, s 2020. január 1-jétől hatálytalan. Mint ahogy arról már fentebb esett szó, a Kit. hatálya kiterjed a központi hivatalokra; a Kormány Statútum felsorolása szerint ekkor a Klebelsberg Központ az emberi erőforrások miniszterének irányítása alatt álló központi államigazgatási szerv volt (most a belügyminiszter).³⁴⁴ Ha a hatályon kívül helyezett Kttv. rendelkezéseket 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

³⁴¹ Hszt. 366. §.

³⁴² Kttv. 1. § (1) bek. c) pontja.

³⁴³ Kttv. 3. § (9) bek. (a törvény 2019. december 31-i állapota szerint).

³⁴⁴ Kormány Statútum 1. melléklete. Vö. Új Kormány Statútum 1. melléklete.

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?³⁴⁵ 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.³⁴⁶ E szervek azonban 2013. március 31-én a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságba* történő beolvadással megszűntek, s a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság lett a megszűnt megyei intézményfenntartó központok általános és egyetemleges jogutóda.³⁴⁷ A kérdés a *Kit.* hatályba lépése 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 a Főigazgató gyakorolja a munkáltatói jogokat a Főigazgatóság központi szervének és kirendeltségének kormánytisztviselői, kormányzati ügykezelői felett. Az ellentmondás igencsak szembeűnő. Mivel központi hivatalról beszélünk, alapvetően a *Kit.* rendelkezéseit kellene alkalmazni a szervnél dolgozó foglalkoztatottakra. Ugyanakkor a Korm. rendeletből idézett szakasz nem esett át módosításon a *Kit.* hatályba lépését követően, amire mindenképpen sor kellett volna, hogy kerüljön, mivel a *Kit.* hatálya alatt álló központi kormányzati igazgatási szervekben már a törvény hatályba lépésekor 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

³⁴⁵ Hiszen a megyei intézményfenntartó központok már 2012 végén megszűntek. A Kttv. Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervként eredetileg ezeket a szerveket jelölte meg. Vö. HAZAFI (2012b): *i.m.* 22–23.

³⁴⁶ HAZAFI (2012b): *i.m.* 22–23.

³⁴⁷ 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.

Országos Kórházi Főigazgatóság is igazak.³⁴⁸ 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.³⁴⁹ Az ellentmondásokat tovább fokozza, hogy a Kit. rögzíti a létrehozható központi hivatalok típusait, ahol megtalálható a fenntartói típusú hivatali forma is.³⁵⁰

e) A Kit. a kormányhivatalokat *kormányzati főhivatalokra* keresztelte át.³⁵¹ 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,³⁵² 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.³⁵³

f) *Területi kormányzati igazgatási szervek* a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok (és a járási hivatalok).³⁵⁴ Ebben a körben tehát a korábban Áttv. hatálya alatt álló szervekről van szó. Ezzel összefüggésben meg kell jegyeznünk azt, hogy a jogalkotó hatályon kívül helyezte az Áttv.-t a Kit. hatályba lépésekor (szemben a Kttv.-vel, ami tehát a fentiekben említett módon továbbra is hatályos a jelzett személyi körök, szervek és jogviszonyok vonatkozásában). A kormányzati igazgatási szerveket a következő táblázat foglalja össze.

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

8. sz. táblázat: A Kit. szervei hatálya – központi és területi kormányzati igazgatási szervek.
(Saját szerkesztés.)

³⁴⁸ 506/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet az Országos Kórházi Főigazgatóságról.

³⁴⁹ 516/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet az Országos Kórházi Főigazgatóság feladatairól. Ugyanez elmondható volt a jogelőd intézményről is, lásd: Az Állami Egészségügyi Ellátó Központtról szóló 27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet 3. §.

³⁵⁰ Kit. 38. § (1) bek. d) pontja.

³⁵¹ JUHÁSZ Dezső–SZALAI András (2021a): A kormányzati főhivatal és a központi hivatal. In: HAZAFI Zoltán–LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. CXXV. törvényhez*. NKE KTI. 98.

³⁵² Hatályon kívül helyezte: 2019. évi CXII. törvény 115. §. Hatálytalan: 2020. január 1-től.

³⁵³ Hatályon kívül helyezte: 2021. évi CXIV. törvény 15. §. Hatálytalan: 2022. I. 1-től.

³⁵⁴ Kit. 2. § (4) bek.

3.4.3.3. A Kit. tárgyi hatálya

a) A Kit. – akárcsak a legtöbb közszolgálati foglalkoztatási törvény a Kjt.³⁵⁵ és az Üsztv.³⁵⁶ kivételével – nem valósítja meg az „egy szerv, egy jogállás”-elvét, ugyanis a kormányzati szolgálati jogviszony mellett, és lényegében azon belül is többféle szabályozást tartalmaz.

A kormányzati igazgatás tisztségviselői											
Politikai szolgálati jogviszony			Biztosi jogviszony			Kormányzati szolgálati jogviszony					
politikai felsővezető	politikai vezető	politikai (fő)tanácsadó, kabinetfőnök	kormánybiztos	miniszterelnöki biztos	miniszteri biztos	szakmai felsővezető	szakmai vezető	kormány-tisztviselő			
Politikai felsővezető						Szakmai felsővezető					
miniszterelnök	a miniszterelnök politikai igazgatója, miniszter	államtitkár				közig. államtitkár	hely. államtitkár	kormányzati főhivatal, központi hivatal vezetője, helyettese	kormányhivatal főig.		
Politikai vezető						Szakmai vezető					
főispán						kormányhivatal igazgató	járási hivatal vezetője, helyettes	főoszt. vezető	osztályvezető		
Politikai (fő)tanácsadó, kabinetfőnök			Kormánytisztviselő Központi kormányzati igazgatási szervek, ezek területi és helyi szerveinek kormánytisztviselője Területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője								

9. sz. táblázat: A Kit. személyi és tárgyi hatálya. (Saját szerkesztés.)

b) A Kit. és a Ksztv. – vagy akár a Kormány Statútumok – tehát nem teljesen azonos terminológiát alkalmaz a „központi kormányzati igazgatási” és „központi államigazgatási” szervekre nézve. Erre azonban a Ksztv. válasszal szolgál.³⁵⁷ A következő táblázat szemlélteti

³⁵⁵ Megjegyzést érdemel azonban, hogy maga a jogállás kezd el a Kjt. esetében 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 (pl. 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). Lásd ez utóbbiról részletesen: DOMOKOS Klaudia szerk. (2021): *Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény rövid magyarázata*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2022-ben a Med. Et Jur. különszámot készítette az egészségügyi szolgálati jogviszonyról. Lásd pl.: NÁDAS György (2022): Munkajogi sajátosságok az egészségügyi szolgálati viszonyban. *Med. Et Jur.* Legfrissebb változás: a pedagógusok a Kjt. hatálya alól a Püétv. hatálya alá kerülnek.

³⁵⁶ 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. §.

³⁵⁷ Ksztv. 1. § (2) bek.

e fogalmak egymáshoz való viszonyát. 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 körökkel, esetükben teljesen más jogok és kötelezettségek alkotják kormányzati szolgálati *jogviszonyuk* tartalmát.³⁵⁸ A két törvény szabályait önállóan kell értelmezni, a Kttv. rendelkezései csak kivételes esetben alkalmazhatók a Kit.-re.³⁵⁹ Ugyanakkor látható, hogy formális értelemben mindkét esetben a kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonyáról van szó.³⁶⁰ 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,³⁶¹ a szakmai felsővezetők, vezetők,³⁶² illetve a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára is.³⁶³

³⁵⁸ Itt elég csak a kinevezés-módosításra 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.]. Lásd ez utóbbival kapcsolatos aggályokról: KÁRTYÁS GÁBOR (2019a): *A kinevezés egyoldalú módosítása – A közszolgálat vége?* <https://ado.hu/munkaugyek/a-kinevezes-egyoldalujognyilatkozata-alapjan-kerul-sor> (2020. 02. 09.).

³⁵⁹ 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.].

³⁶⁰ Gyakorlatilag még az értelmező rendelkezések is – leszámítva a terminológiai különbségeket – szinte azonos tartalommal szólnak a két törvényben szabályozott, azonos elnevezésű személyi körrel. Lásd: Kttv. 6. § 13. pontja vö. Kit. 280. § 15. pontja.

³⁶¹ Kit. 181. §, 214. § (4)–(5) bek. Lásd az alkalmazásra vonatkozóan pontosan: SZALAI András (2021): A politikai felső vezetőkre vonatkozó közös szabályok magyarázata. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 649–651., JUHÁSZ Dezső – VÉRTESY László (2021): A tanácsadó politikai szolgálati jogviszonya (214–218. §). In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 705–714.

³⁶² Kit. 223. §, 250/A. §., S. HORVÁTH – VÉRTESY (2021).

³⁶³ A kormányhivatali kormánytisztviselőkre vonatkozó speciális szabályokat a Kit. említett módosítása óta csak a szolgálati elismerésre és végkielégítésre [Kit. 270. §], 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.

3.5. A Riasztv. céljai és hatálya

3.5.1. A Riasztv. jogpolitikai céljai

a) 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 kormánytisztviselőként³⁶⁴ 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”.³⁶⁵ Az életpálya a hivatásos állomány tagjára vonatkozó foglalkoztatási törvény, a Hszt. szabályozási rendszerének alapjára épül ugyan,³⁶⁶ 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.³⁶⁷

b) 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.³⁶⁸ 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 tartalmazzák; a jogalkotó csak abban az esetben tér el a hivatásos jogviszony

³⁶⁴ 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).

³⁶⁵ BOGNÁR László (2021): *Közszolgálati jog II. A rendvédelmi szervek szolgálati joga*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 61.

³⁶⁶ Lásd erről: BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus. 73–80.

³⁶⁷ A Riasztv. általános indokolása.

³⁶⁸ Lásd a rendvédelmi életpálya bevezetésével összefüggésben: VÁRI Vince (2018): A rendőri életpályamodell és a rendőri felsőoktatás összehangoltsága. *Magyar Rendészet*, 2018/2. 205–222.

kötelezettségeitől, amennyiben az ellátott tevékenység ezt valóban indokolja.”³⁶⁹ Kérdésként felvetődik, hogy lehet-e egyáltalán bármilyen olyan szempontot találni, ami indokolja az egyébként közvetlenül nem a közbiztonság fenntartására és a közrend biztosítására irányuló tevékenységet végző irodai alkalmazottak alapjogi korlátozását?

3.5.2. A Riasztv. jogpolitikai céljai és a törvényelőkészítő egyeztetések menete

3.5.2.1. A Riasztv. jogpolitikai céljai és az érdekképviselők

a) 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 volt, 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 összeférhetlenségi 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 plusz juttatásai vonatkoznak-e majd rájuk is.³⁷⁰

b) 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).³⁷¹ A rendvédelmi szervek hivatásos és közalkalmazotti állományának szakmai érdekképviselői szerve, a *Magyar Rendvédelmi Kar* a rendvédelmi szerv közalkalmazottjainak garantált új

³⁶⁹ A Riasztv. általános indokolása.

³⁷⁰ Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezetének véleménye. <http://htfsz.hu/2018/11/17/rendvedelmi-kozalkalmazottak-es-kormanytisztviselok-figyelem-riasz-tas/> (2021. 12. 10.).

³⁷¹ Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezetének véleménye. <https://tmrsz.hu/2019/01/16/riasz-illetmeny-es-szabadsag/> (2021. 12. 10.).

bértábláját a hivatásos rendszerrel történő összehasonlítást követően, bérfeszültség csökkentő hatással javasolta kialakítani.³⁷² A *Belügyi, Rendvédelmi és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezetének* elnöke a fenti véleményekkel összhangban kiemelte, hogy szerinte sem feltétlenül jelenti az új „életpálya-modell” mindenki számára a magasabb illetményt is egyben (utalva a sávós díjazás hátrányaira).³⁷³

3.5.2.2. A Riasztv. jogpolitikai céljai és a törvénytervezet sarokpontjai

Az érintett szervek észrevételei általánosságban a következők voltak a Riasztv. tervezetével kapcsolatban.³⁷⁴ 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 feljűk a társadalom részéről más – civil természetű – közszolgálati jogviszonyokhoz képest. A javaslatok szerint az aránytalanságokra megoldással szolgálhatnak az ellátandó feladatok és munkakörök, amelyektől 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

³⁷² Magyar Rendvédelmi Kar javaslata. <http://rendvedelmikar.hu/index.php?pageid=hirek&hirid=58> (2021. 12. 10.).

³⁷³ Bárdos Judit nyilatkozata. <http://www.atv.hu/belfold/20181122-igy-valtozik-tobb-ezer-kozalkalmazott-jogviszonya> (2021. 12. 10.).

³⁷⁴ 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 tartalmazza.

„befagyasztásától” tartottak. Nehezményezték az egyes pótlékok (például nyelvvizsga-pótlék, munkaerő-piaci pótlék) hiányát. Szinte valamennyi vélemény kitért az illetményeltérítésre, mint nem 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.

3.5.3. A Riasztv. személyi, szervei és tárgyi hatálya

a) A Riasztv. hatálybalépése átalakította a *vegyes profilú államigazgatási szervek*³⁷⁵ személyi állománya jogviszonyainak a rendszerét. A vegyes profilú államigazgatási szervek közös jellemzője, hogy személyi állományuk jogviszonya nem egységes, különböző jogviszonyok keretében foglalkoztatják a közszolgálati alkalmazottakat.³⁷⁶ Tipikusan ilyen „együttélést” valósítottak meg azok az államigazgatási szervek, amelyeknél egyszerre volt jelen a kormányzati szolgálati jogviszony mellett a közalkalmazotti jogviszony.³⁷⁷ 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.³⁷⁸ A Kit. elkészítésével párhuzamosan³⁷⁹ sor került a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony és a honvédelmi alkalmazotti jogviszony szabályozására.³⁸⁰ Kezdetben egységes jogszabály-tervezet elkészítése volt a jogalkotó szándéka, de már a szabályozási koncepciók kialakításának korai szakaszaiban egyértelművé vált, hogy az érintett szaktárcák (Belügyminisztérium és Honvédelmi Minisztérium) önálló

³⁷⁵ HAZAFI Zoltán (2015a): A jogi szabályozás és az emberierőforrás-gazdálkodás összefüggései a közszolgálatban. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 90–91., MAGASVÁRI Adrienn (2015): *A vegyes jogállás emberi erőforrás-gazdálkodási összefüggései*. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 95–97.

³⁷⁶ Uo.

³⁷⁷ Uo.

³⁷⁸ Uo.

³⁷⁹ A Kit., a Riasztv. és az Ásztv. módosítása is 2018 decemberben került az Országgyűlés elé.

³⁸⁰ Ezzel egyidőben 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. rendszerét 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.

koncepciókban gondolkodnak. Így született meg a Belügyminisztérium gondozásában a Riasztv., és a Honvédelmi Minisztérium előkészítésével a Haj. tv.³⁸¹ A Riasztv. hatálybalépésével új személyi kör jelent meg a közszolgálati 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.³⁸² 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 az alábbi ábra mutatja be.³⁸³

Időbeli hatály	Tárgyi hatály	Szervi hatály	Személyi hatály
2019. február 1.	rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony	<ul style="list-style-type: none"> - általános rendőrség - Nemzeti Védelmi Szolgálat - Terrorelhárítási Központ - Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság - hivatásos katasztrófavédelmi szerv - büntetés-végrehajtási szervezet - polgári nemzetbiztonsági szolgálat 	rendvédelmi alkalmazottak

10. sz. táblázat: *A Riasztv. hatálya.* (Forrás: LÁSZLÓ-OROSZ – LUDÁNYI, 2019.)

b) 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.³⁸⁴ Az igazgatási jogviszony ezt a kérdést vizsgálva a rendvédelem és a közigazgatás között helyezhető el, hiszen bár jogi eszközöket

³⁸¹ Lásd a törvény jellemzőiről: SZEKENDI Gyöngyvér (2021): *A honvédelmi alkalmazotti jogviszony munkajogi sajátosságai.* Veszprém, Britalux Kft. GINOP-5.3.3-18-2018-00004.

³⁸² Linder Viktória írja, hogy a nemzetközi térben a rendészeti szervek gyakran alkalmaznak olyan munkaerőt (ilyen irodai alkalmazottakat), akire nem közjogi foglalkoztatás az irányadó. Lásd: LINDER (2014c): *i.m.* 5. (8. lábjegyzet).

³⁸³ Hszt. 287/E. § (1) bek.

³⁸⁴ GYÖRGY (2018).

alkalmazhatnak, de a legitim erőszak monopóliumával nem rendelkeznek. A törvény a rendvédelmi szerv egységességét tartja szem előtt³⁸⁵ (szemben a foglalkoztatási jogviszonyok egységességével), mivel azonban a dolgozatom a közszolgálati jogviszony jellemzőit vizsgálja, ezért érdekesebb a kérdést nem szervei oldalról, hanem a közszolgálati személyi jogviszonyok oldaláról közelítünk. 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.³⁸⁶ Így például, a rendvédelmi alkalmazott rendvédelmi érdekből kötelezhető arra, hogy munkaidőn kívüli elérhetőségét bejelentse, 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.³⁸⁷

3.6. A Küt. céljai és hatálya

3.6.1. A Küt. jogpolitikai céljai

a) A közszolgálati jogviszony differenciálódása azonban nemcsak a vegyes profilú államigazgatási szervezetekben jelentkezik. A differenciálódás az *autonóm szervek specializálódásának* szintén sajátos ismérve,³⁸⁸ ezt bizonyítja a Küt. hatályba lépése. Ugyanakkor a differenciálódás már ennél korábban, a Kttv. hatálybalépése után nem sokkal megindult. Ennek legfőbb indoka e szervek személyügyi függetlensége iránti igényében jelölhető meg.³⁸⁹ Az autonóm szervek *közös jellemzője* nemzetközi viszonylatban szemlélve, hogy nem tartoznak a kormány irányítása alá, ebből következően nem is a végrehajtó

³⁸⁵ BOGNÁR (2021): *i.m.* 60.

³⁸⁶ LÁSZLÓ-OROSY Orsolya – LUDÁNYI Dávid (2020): *A rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonya*. Budapest, Belügyminisztérium.

³⁸⁷ Hszt. 287/K.§.

³⁸⁸ GYÖRGY István (2014b): *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

³⁸⁹ HAZAFI (2014a): *i.m.* 15.

hatalomban hagyományosnak mondható minisztériumi formában működnek, továbbá a személyi állományuk igen változatos jogállásban kerül foglalkoztatásra.³⁹⁰ 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 *közszolgálati 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.³⁹¹ A Küt. hatályba lépése azonban nem elsősorban a fenti előzményeknek, hanem sokkal inkább a 2018. őszi jogalkotási ciklusában (Kit.-tel) megkezdett szabályozási folyamat részeként értelmezhető. A jogalkotó ezzel a törvénnyel választotta le a Kttv. (háttérszabályozásáról) az autonóm államigazgatási szerveket, önálló szabályozó szerveket, az államhatalmi szervek hivatalait, valamint az egyéb speciális jogállású szerveket,³⁹² amiket gyűjtőfogalommal *különleges jogállású szerveknek* keresztelte el.³⁹³

Autonóm államigazgatási szervek	Önálló szabályozó szervek	Államhatalmi szervek hivatalai	Egyéb szervek
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal	Sándor-palota ³⁹⁴ (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 ³⁹⁵	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára
Nemzeti Választási Iroda	Országos Atomenergia Hivatal ³⁹⁶	-	Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala
Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság	-	-	-

³⁹⁰ LINDER Viktória (2014a): *Egyes független jogállású központi állami szervek személyi állományára vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai és humánerőforrás gazdálkodásuk jellegzetességei nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

³⁹¹ HAZAFI (2014a): *i. m.* 32.

³⁹² Szalai András szerint utóbbiak jelenléte inkább közszolgálati, s nem szervezeti jogi szempontból bír jelentőséggel. SZALAI (2019): *i. m.* 11.

³⁹³ A Küt. általános indokolása.

³⁹⁴ Módosította: 2023. évi XXVII. törvény egyes törvényeknek a köztársasági elnök jogállásával összefüggő módosításáról.

³⁹⁵ Megállapította: 2021. évi XXXII. törvény 53. § (1) bek. Hatályos: 2021. X. 1-től.

³⁹⁶ Beiktatta: 2021. évi CXIV. törvény 16. §. Hatályos: 2022. I. 1-től.

Integritás Hatóság	-	-	-
--------------------	---	---	---

11. sz. táblázat: *A Küt. szabályozása alá tartozó különleges jogállású szervek.* (Saját szerkesztés.)

b) 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.³⁹⁷ 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;³⁹⁸ a kinevezés tartalmát csak a különleges jogállású szerv és a köztisztviselő közös megegyezésével lehet módosítani;³⁹⁹ alapul veszi a kinevezéstől eltérő foglalkoztatási formákat;⁴⁰⁰ alapul veszi az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezéseket;⁴⁰¹ alapul veszi a jogvita szabályait.⁴⁰² A *Kit. szabályozási megoldásait* tükrözi ugyanakkor példának okáért abban, hogy bevezeti az alaplétszám fogalmát és az álláshelyalapú létszámgazdálkodást;⁴⁰³ átveszi az új felmentési jogcímekeket, így az érdemtelenséget és a „minőségi cserét”;⁴⁰⁴ rendelkezik az elhelyezkedési korlátozásról;⁴⁰⁵ alapul veszi a teljesítményértékelés rendszerét;⁴⁰⁶ alapul veszi a munka- és pihenőidő szabályait;⁴⁰⁷ alapul veszi az illetményrendszert és az érdemelismeréseket;⁴⁰⁸ alapul veszi a felelősség szabályait.⁴⁰⁹ Látható, hogy a Küt. *arányosan vegyíti* a korábban részletesebben ismertetett közszolgálati törvények rendelkezéseit. A Küt. kifejezett újításának, valódi specialitásának tekinthető azonban az ún. *közszolgálati munkaszereződés* bevezetése. A Sándor-palota, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Média- és

³⁹⁷ Noha Horváth István, Petrovics Zoltán és Kun Attila jelzik, hogy egyértelmű irány a Kit.-hez való közelítés. Lásd: HORVÁTH István – KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2021): Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez. *Pro Futuro*, 2021/2. 125.

³⁹⁸ Kttv. 38–45. §. Vö. Küt. 23–27. §.

³⁹⁹ Kttv. 48–49. Vö. Küt. 29–30. §.

⁴⁰⁰ Kttv. 51–59. §. Vö. Küt. 32–37. §.

⁴⁰¹ Kttv. 84–87. §. Vö. Küt. 51. §.

⁴⁰² Kttv. 190–191. § (korábban hatályos szövege). Vö. Küt. 93. §.

⁴⁰³ Kit. 51–62/B. §. Vö. Küt. 3–8. §.

⁴⁰⁴ Kit. 104–116. §. Vö. Küt. 38–44. §.

⁴⁰⁵ Kit. 117. §. Vö. Küt. 45. §.

⁴⁰⁶ Kit. 96. §. Vö. Küt. 52. §.

⁴⁰⁷ Kit. 118–133. §. Vö. Küt. 53–68. §.

⁴⁰⁸ Kit. 134–151. §. Vö. Küt. 69–83. §.

⁴⁰⁹ Kit. 164–166. §. Vö. Küt. 84–87. §.

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 pótszabadság mértékéről, a napi munkaidőről, illetve az általános munkarendről.⁴¹⁰ Akárcsak a Kit., a Küt. is megszüntette az ügykezelői személyi kört.⁴¹¹ A törvény voltaképpen egy *keretszabályozás*, hiszen valamennyi különleges jogállású szerv esetében találhatunk saját jogállású szabályozást, így a szervezeti struktúrát maguk határozzák meg saját törvényeik keretei között, továbbá a vezetőik és helyetteseik álláshelyével, besorolásával és díjazásával kapcsolatban is élhetnek az önálló szabályozás lehetőségével a szervek.⁴¹² 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.

3.6.2. 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.⁴¹³ Ez a fajta differenciálódás sem feltétlenül történt azonban *következétesen*. Ezt mutatja, hogy az Állami Számvevőszék és az Országgyűlés Hivatala – a többi különleges jogállású szervhez⁴¹⁴ képest – eltérő „fejlődési” pályára került.⁴¹⁵ 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

⁴¹⁰ Küt. 98. §.

⁴¹¹ Lásd az ügykezelők jogállásával kapcsolatban: DÁVID (2015).

⁴¹² A Küt. általános indokolása. Vö. GYÖRGY (2014b): *i.m.* 10–11.

⁴¹³ Küt. 1. § (3) bek. Lásd például a továbbképzést: Küt. 48. § (2) bek.

⁴¹⁴ Lásd: Küt. 2. § (1) bek.

⁴¹⁵ Lásd: Kttv. 2. §, Ásztv. 15–22. §. (Utóbbi 2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

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 (majdhogynem a teljes törvényt). A Kttv. 2. §-a szerint az *Állami Számvevőszékekre* más törvény eltérő rendelkezése hiányában nem terjed ki annak szervei hatálya (tehát csak az Ásztv.-ben meghatározott szabályokat kell alkalmazni). Kiemelést érdemel 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.⁴¹⁶

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

a) Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról (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, és ne a Kttv.-ben szabályozzák, ami a jogalkotó álláspontja szerint egyúttal a jogrendszer koherenciáját is megteremti. Az általános indokolás szerint az Állami Számvevőszék függetlenségének biztosítója a *szervezeti függetlenség*,⁴¹⁷ 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 szakembert (munkavállalót) a munkaerőpiacon jelentkező hiány csökkentése érdekében, az üzleti szféra számára. (...) Ezzel párhuzamosan indokolt az Állami Számvevőszék személyi állományának nagyobb anyagi elismerését biztosítani.”⁴¹⁸ Az indokolás szerint „ezen túlmenően néhány, az Ásztv. megalkotása óta eltelt idő tapasztalati alapján indokoltá vált technikai és pontosító rendelkezést tartalmaz.”⁴¹⁹

⁴¹⁶ Ásztv. 8. § (1) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁴¹⁷ Lásd a szervezeti jellemzők magyarázatára: ERDŐS Csaba – TÉGLÁSI András (2018): *Közpénzügyi szervek az Alaptörvényben*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus. 229–232.

⁴¹⁸ Kttv. Módtv. általános indokolása.

⁴¹⁹ Kttv. Módtv. általános indokolása.

b) 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.⁴²⁰ 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.⁴²¹ 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.⁴²² 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.⁴²³

c) 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.⁴²⁴ Mindezt még inkább ellentmondásossá teszi szerinte, hogy az Ásztv. az átlagosnál szigorúbb erkölcsi követelményeket és magatartási szabályokat fogalmaz meg a számvevőkkel szemben.⁴²⁵ *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.”⁴²⁶

⁴²⁰ Lásd: T/3633/9. Köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele (a továbbiakban: köztársasági elnöki iromány). Vö. https://nepszava.hu/3019535_ezt-nem-irta-ala-janos--ugy-tunik-az-allamfo-csak-az-asz-dolgozoit-felti (2022. 07. 04.).

⁴²¹ Lásd: „[a]z Állami Számvevőszék szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az Állami Számvevőszék elnöke által kiadott szervezeti és működési szabályzat állapítja meg.” In: köztársasági elnöki iromány 1. pontja.

⁴²² Alaptörvény 43. cikk (4) bek.

⁴²³ Alaptörvény 43. cikk (4) bek., Jat. 5. § (1)–(3) bek.

⁴²⁴ 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. Vö. Kit. 89. § (3) bek. Lásd: köztársasági elnöki iromány 2. pontja.

⁴²⁵ Lásd: köztársasági elnöki iromány 2. pontja.

⁴²⁶ Ez lett volna az Ásztv. 18. § (8) bekezdése.

A köztársasági elnök ezt az előírást az elérni kívánt célhoz képest aránytalannak és a végkielégítés rendeltetésének megvalósulását ellehetetlenítő szabályozásnak tartotta.⁴²⁷ Végül, a törvény a Számvevőszék köztisztviselőinek és közszolgálati ügykezelőinek jogviszonyára vonatkozóan eredetileg úgy rendelkezett volna, hogy ezek a foglalkoztatási jogviszonyok 2019. január elsejével a törvény erejénél fogva munkaviszonnyá alakulnak át, s a munkaszerződését alá nem író – korábban köztisztviselőként és közszolgálati 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, hogy illessen 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.⁴²⁸ Mindezek nyomán a módosított szöveggel ellátott törvényt a köztársasági elnök 2019. április 10-én aláírta, és elrendelte annak kihirdetését.

d) Az így kihirdetett törvényszöveg már nem vagy kevésbé szembetűnő módon tartalmazta a vitás kérdéseket. A kihirdetett törvény finomította a Számvevőszék elnökének szervezetszabályozó hatáskörére vonatkozó rendelkezést,⁴²⁹ bővített és tartalmilag némileg változtatott az egyoldalú kinevezés-módosítás esetén kérhető felmentés szabályain,⁴³⁰ nem tartalmazta a végkielégítés esetére kilátásba helyezett korlátozó rendelkezéseket, valamint a köztisztviselői és közszolgálati ügykezelői jogviszony átalakulásának elmaradása esetére az Mt. munkáltatói általi felmondásának szabályait rendelte alkalmazni.⁴³¹

e) 2023-ban következett be végül a *fordulat*. A jogalkotó módosította végül a szabályozást, amely szerint a számvevői jogviszony az Állami Számvevőszék mint munkáltató és a számvevő mint foglalkoztatott között a számvevői közszolgálati szerződéssel jön létre. A számvevői közszolgálati szerződést módosítani csak az Állami Számvevőszék és a számvevő közös megegyezésével lehet.⁴³² 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 kinevezés-módosítást lehetővé

⁴²⁷ Lásd: köztársasági elnöki iromány 3. pontja.

⁴²⁸ Lásd: köztársasági elnöki iromány 4. pontja.

⁴²⁹ Lásd: Ásztv. 8. § (2) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁴³⁰ Lásd: Ásztv. 15. § (2a) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁴³¹ Lásd: Ásztv. 35. § (7) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁴³² Ásztv. 15. § (1a), (2) bek. (2023. január 1-jétől hatályos szöveg szerint.)

tévő korábbi szabályozáshoz képest jelentős garanciát nyújt a foglalkoztatottak számára, ezzel is hozzájárulva a számvevők független és befolyásmentes munkavégzésének biztosításához.”⁴³³

3.6.4. *Eltérő fejlődési pálya II.: Az Ogytv. módosítása*

Mint említettem, az Állami Számvevőszékhez hasonló módon az *Országgyűlési Hivatal* sem került a Küt. 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.⁴³⁴ Az Ogytv. pedig azokat a szabályokat rögzíti, amelyeket nem kell alkalmazni a hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyban állókra.⁴³⁵ 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.⁴³⁶ Az Ogytv. XII/A. fejezete a Kttv. és Ogytv. 2017. évi módosításával lépett hatályba.⁴³⁷ A módosító törvény általános indokolása szerint az országgyűlési tisztviselők jogállásának módosítását az Országgyűlés közjogi helyzetére,⁴³⁸ 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 kifejti, hogy a módosítással „kialakított életpálya-modell, előmeneteli rendszer tükrözi az országgyűlési köztisztviselői jogviszony presztízsét, megteremti az egyensúlyt a befektetett szaktudás, a minőségi munka és díjazás, valamint a különböző hatalmi ágakban dolgozók elismertsége között.”⁴³⁹ 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

⁴³³ 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.

⁴³⁴ Kttv. 2. §.

⁴³⁵ Ogytv. 124/B. § (8) bek.

⁴³⁶ Ogytv. 124/B. § (1) bek.

⁴³⁷ 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.).

⁴³⁸ Lásd: ERDŐS Csaba – TÉGLÁSI András (2018): *Az Országgyűlés*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus. 97.

⁴³⁹ Az Ogytv. Módtv. általános indokolása.

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.⁴⁴⁰ 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.

3.7. A NAV szjtv. céljai és hatálya

3.7.1. A NAV szjtv. jogpolitikai céljai

a) 2021. január 1-jén hatályba lépett a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAV szjtv.),⁴⁴¹ amely a 2010-ben megkezdett *szervezeti integrációs* folyamatot zárta le.⁴⁴² 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,⁴⁴³ ezáltal létrehozott egy sajátos – részben államigazgatási, részben rendvédelmi – szervezetet.⁴⁴⁴

b) Ez a szervezet személyi állományának jogállása tekintetében azt eredményezte, hogy amíg a kormánytisztviselők esetében 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 integrációja* is megvalósuljon. Ennek érdekében egy olyan új, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony jött létre, ami a

⁴⁴⁰ Az Ogytv. Módtv. általános indokolása.

⁴⁴¹ A törvény szabályainak részletes magyarázata 2022-ben készült el, lásd: MAGASVÁRI Adrienn – RAB Henriett – SZABÓ Imre Szilárd szerk. (2022): A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló törvény magyarázata. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2022/különszám.

⁴⁴² Lásd a folyamat egy jelentős részét részletesen: BÉRCES Kamilla (2014): *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011– 2013 közötti időszakban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 9–30.

⁴⁴³ Lásd: MAGASVÁRI Adrienn (2020): *Az állami adóhatóság létrehozása és szervezete*. In: CZENE-POLGÁR Viktória – MAGASVÁRI Adrienn – PAJOR Andrea – SZABÓ Andrea (szerk.): *Adóigazgatás és adóeljárás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. 37–46.

⁴⁴⁴ KISS – HAZAFI (2019): *i.m.* 55–57. Linder Viktória jelzi, hogy ez nem egyedülálló gyakorlat a nemzetközi téren. Lásd: LINDER Viktória (2014c): *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Lap- és Közlönykiadó. 23–24., MAGASVÁRI Adrienn (2015a): *Különböző jogállású szervek integrációja*. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 88–90.

pénzügyőrökre és a kormánytisztviselőkre – figyelemmel azok sajátos követelményeire – egyaránt vonatkozik.⁴⁴⁵ A NAV szjtv. a NAV teljes személyi állományát (és egyúttal teljes terjedelemben és valamennyi szabályozási kérdésben is) „leválasztja” a közszolgálat 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 ezen 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.”⁴⁴⁶ A NAV szjtv. tehát a Kit.-tel és a Küt.-tel szemben bizonyos szempontból a hivatásos közszolgálat értékeit is megőrzi (erre később még részletesebben is visszatérek).

3.7.2. A NAV szjtv. személyi, szervei és tárgyi hatálya

A törvény hatálya a *NAV személyi állományára* terjed ki.⁴⁴⁷ 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* áll. A NAV személyi állományába

⁴⁴⁵ Lásd erről részletesebben: MAGASVÁRI Adrienn (2021): Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In: CSABA Zágon – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): *Tehetség, szorgalom, hivatás*. Tanulmánykötet. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat. 69–85.

⁴⁴⁶ A fejezetrészen valamennyi szó szerinti idézet forrása: A NAV szjtv. általános indokolása.

⁴⁴⁷ NAV szjtv. 1. § (1) bek.

tartozó munkavállalókra az Mt. rendelkezéseit a NAV szjtv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.⁴⁴⁸ 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.⁴⁴⁹

3.8. Közzolgálati jogalkotás – szervezeti fragmentáció – politikai kormányzás

3.8.1. A szervezeti fragmentáció és a közzolgálati jogalkotás összefüggései

a) Lőrincz Lajos örökérvényű megállapítása esetében is irányadó, miszerint a közigazgatás (ezen belül államigazgatás) gépezetét (azaz a szervezetet) a személyi állomány tartja működésben.⁴⁵⁰ 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.”⁴⁵¹ Érdemes tehát e gondolatok mentén értékelni napjaink közzolgálati jogalkotásának jellemzőit.⁴⁵²

b) 2010 óta *dinamikus változás* jellemzi Magyarországon a szűkebben⁴⁵³ és a tágabban⁴⁵⁴ értelmezett közzolgálati jogalkotást egyaránt.⁴⁵⁵ A Kttv. személyi hatálya eredetileg nagyon

⁴⁴⁸ NAV szjtv. 2. §.

⁴⁴⁹ Vö. 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. 54–55.

⁴⁵⁰ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 257.

⁴⁵¹ LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.

⁴⁵² Ennek humán erőforrás-menedzsment szempontú vizsgálatára lásd: PAKSI-PETRÓ, Csilla (2023a): Human Resource Management and its Legislative Background within Hungarian Public Administration. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici.* Budapest, Wolters Kluwer.

⁴⁵³ Lásd például az alábbi nemrég megjelent tanulmányt: HORVÁTH István (2023): Szabályozási tendenciák a közigazgatásban – A munkajogi rendszerváltozás szabályai és a hatályos törvények. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici.* Budapest, Wolters Kluwer. Ugyanitt vö. PETROVICS, Zoltán (2023): Quo Vadis Civil Service Law? Tendencies in the Hungarian Civil Service Law.

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.⁴⁵⁶ A szervezeti fragmentáció azonban már 2016-ban nagy erőre kapott, hiszen az Áttv. kifejezetten a járási hivatalok, majd a vármegyei és fővárosi kormányhivatalok foglalkoztatottjaira fókuszált.⁴⁵⁷ 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 (pl. minisztériumok, központi hivatalok) és a területi (pl. fővárosi és területi kormányhivatalok) kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára terjed ki. A Kttv. ugyanakkor napjainkban elsősorban a helyi önkormányzatok igazgatási szerveinek (pl. polgármesteri hivatalok) köztisztviselőire és közszolgálati ügykezelőire vonatkozik. Szinte a Kit. megjelenésével egy időben a Riasztv. átalakította a vegyes profilú államigazgatási szervek⁴⁵⁸ foglalkoztatási rendszerét is.⁴⁵⁹ A Kttv. hatályának kiüresedése még 2020-ban sem érkezett el nyugvópontjára. A Küt. hatálybalépésével különálló (keret)szabályozás alá kerültek az ún. különleges jogállású szervek, így dolgozatom szempontjából egyebek között az autonóm államigazgatási (pl. Gazdasági Versenyhivatal) vagy az önálló szabályozó szervek (pl. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság) köztisztviselői. A közszolgálati 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.

c) A Ksztv. „kiüresítését” jól láthatóan szinte párhuzamosan a Kttv. „kiüresítése” kísérte. A Kttv. helyett sorra megjelenő közszolgálati törvények *jogpolitikai céljai* (pontosabban a

⁴⁵⁴ Elsődlegesen a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) fokozatos hatályvesztésére gondolok. Lásd ennek körülményeiről pl.: HORVÁTH (2020): *i.m.* 32–39., HORVÁTH – KÁRTYÁS (2021): *i.m.* 1–17.

⁴⁵⁵ A szűkebben értelmezett közszolgálati jogalkotást már 2010 előtt is folyamatos jogszabályi módosítások és esetenként erőteljes irányváltások jellemezték. Lásd erről az időszakról elsősorban: HAZAFI (2009a): *i.m.*, LINDER (2010a): *i.m.*, GAJDUSCHEK György (2011): *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*. Pécs, doktori értekezés.

⁴⁵⁶ 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.

⁴⁵⁷ Lásd erről részletesebben: GYÖRGY (2019c): *i.m.* 99–110.

⁴⁵⁸ Lásd erről részletesebben: HAZAFI (2015a): *i.m.* 90–91., HORVÁTH Attila (2014): *A vegyes jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest, Magyar Közlöny.

⁴⁵⁹ Mint említettem, ebbe a folyamatba illeszkedett a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény (Haj. tv.) elfogadása is.

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 a jogalkotó a közszolgálati életpálya fogalmát.⁴⁶⁰ Egy-egy új életpálya bevezetését elsősorban valamilyen bérpolitikai intézkedés eszközének tekintik. 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 legalább is 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.⁴⁶¹ 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 Zsanett jelzi a korszakban, hogy az ágazati differenciáltság jóval kevésbé jellemző a Ktv. esetében, szemben a Kjt.-vel.)⁴⁶² 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).

d1) A jogalkotó ennek mentén gyakorlatilag *háromféle igazgatási ágazat* szerint különbözteti meg a közigazgatás személyi állományára vonatkozó jogi szabályozást; a kormányzati, az

⁴⁶⁰ Hiszen – ahogy fentebb már írtam – a közszolgálati életpálya fogalma bővebb jelentéstartalommal bír, nemcsak illetményfejlesztést jelöl. HAZAFI Zoltán (2019c): A közszolgálati életpálya. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus. 78–80., PETROVICS Zoltán (2019b): A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 191–193.

⁴⁶¹ LINDER Viktória (2018a): A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében – irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/4. 85. Vö. LINDER (2010a), HAZAFI (2009d).

⁴⁶² HAZAFI Zoltán (2009b): Határok nélkül, avagy a közszolgálat megközelítésének problémája. *Közjogi Szemle*, 2009/4. 10. Vö. HAZAFI (2008), SIPOS-SZABÓ Zsanett (2008b): Egységes vagy egységesebb közszolgálat II. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008/2. 47.

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 közigazgatásnak azt az önálló alrendszerét takarja, amely a Kormány irányítása alá tartozó szervezetrendszerre és személyi állományra vonatkozó szabályokat foglalja magába.

d2) A fogalom tartalma azonban *nem teljeskörű*, 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.⁴⁶³ Megítélésem szerint a Kttv. megkérdőjelezhetően 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.⁴⁶⁴ Ezt erősítő szabály, ami szerint a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy azok illeszkedjenek a jogrendszer egységébe.⁴⁶⁵ 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, szükségtelenné vált; a jogrendszer egységébe nem illeszkedő; a normatartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről vagy megfelelő módosításáról.⁴⁶⁶

d3) 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

⁴⁶³ Lásd: Kttv. 1. § (1) bekezdésének *c)* pontja.

⁴⁶⁴ *Jat.* 2. § (1) bekezdése.

⁴⁶⁵ *Jat.* 2. § (4) bekezdésének *b)* pontja.

⁴⁶⁶ *Jat.* 22. § (1) bekezdésének *a), b), d)* pontjai. Vö. KÖBEL Szilvia – T. KOVÁCS Júlia (2019): *Jogalkotási eljárás*. In: TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan – Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Budapest, Dialóg Campus. 150.

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 az alá csak részben tartozó rendvédelmi, katasztrófavédelmi, vízügyi igazgatási szervek, azonban a speciális feladatkörök és az ágazati szabályozás különleges szervei vagy személyi jogállás kialakítását követeli meg.⁴⁶⁷ 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).⁴⁶⁸

d4) 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 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.⁴⁶⁹ Mindemellett a kormányzati igazgatás fogalmával a jogalkotó egészen egyértelművé tette, hogy a nem miniszteriálisan működő különös hatáskörű központi államigazgatási szervek egységesen a kormányzat, és nem az ágazati tárca-érdekek 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. hatályba lépése 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

⁴⁶⁷ 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 Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 31–35.

⁴⁶⁸ JUHÁSZ – LUDÁNYI (2021): *i.m.* 46–47.

⁴⁶⁹ Vö. HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): A kormányzati igazgatás fogalmának közigazgatási szervezeti és közszolgálati jogi összefüggései. In: PERES Zsuzsanna – BATHÓ Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. 479–492., SZALAI (2019): *i.m.* 10.

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 (illetékesség) alapján, hanem a központi államigazgatásban betöltött szerep, irányítás-felügyelet, valamint feladatellátás szerinti tagozódást követi.⁴⁷⁰ 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.

d5) 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 ide kívánczó megjegyzés, hogy amennyiben nem vitatjuk az ún. államhatalmi szervek hivatalainak helyét a Küt. foglalkoztatási rendszerében,⁴⁷¹ úgy a Jat. 3. §-ának megfogalmazására szükséges utalni, ami alapján az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló 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.⁴⁷²

e) 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 Hatóság⁴⁷³ és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság,⁴⁷⁴ illetve az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter munkaszervezetében a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság.⁴⁷⁵ Ezzel együtt szigorodtak az *összeférhetetlenségi szabályok* a kormányzati

⁴⁷⁰ Vö. HEGYESI – LUDÁNYI (2021): *i.m.*

⁴⁷¹ Erről a szakirodalomban – sőt az egykori NKE-KTK közszolgálati jogi tanszékének kollektívájában – is megoszlanak a vélemények. Lásd: HAZAFI (2014a): *i.m.* 32. Vö. GYÖRGY (2014b): *i.m.*

⁴⁷² A következetesség hiánya sem újkeletű. Ahogy Temesi István arra utal, a jogalkotó az Áttv.-vel korábban a helyi államigazgatást is kettészakította, mert a vármezei kormányhivatalba nem integrált dekoncentrált szervek állománya maradt kormánytisztviselő, s nem lett állami tisztviselő. Lásd: TEMESI István (2018): A közigazgatás személyzete. In: TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus. 285.

⁴⁷³ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény.

⁴⁷⁴ Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. tv.

⁴⁷⁵ Kit. 29/B. §.

igazgatásban.⁴⁷⁶ Így például felmentéssel megszüntethető a kormánytisztviselő jogviszonya, ha összeférhetlenségi vagy érdekeltégi nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közölt vagy mellőzött.

f) Általánosságban elmondható, hogy a következetességet megkérdőjelezi a törvények hatályba lépése 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 átalakítása,⁴⁷⁷ 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.⁴⁷⁸ Az ombudsmani intézmény egyik ismérve, hogy személyes jellegű, és nem hivatal vagy hatóság értendő alatta. Az ombudsmant általában széleskörű vizsgálati jogok illetik meg, ügydöntő jogosítványokkal ugyanakkor jellemzően nem rendelkezik.⁴⁷⁹

3.8.2. A politikai kormányzás hatása a közszolgálati jogalkotásra

a) 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 jellegű⁴⁸⁰ *biztosi jogviszonyokat* is.

⁴⁷⁶ 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 összeférhetlenség 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.

⁴⁷⁷ 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. Lásd: TORMA András et. al. (2022): Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/1. 57.

⁴⁷⁸ 2020. évi CXXVII. törvény végső előterjesztői indokolása az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról. Általános indokolás.

⁴⁷⁹ TAKÁCS Albert (2018): *Az alapvető jogok biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus. 215.

⁴⁸⁰ 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 Közszolgálati Egyetem. 715.

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.

b) A kormányzás hazánkban változáson esett át az elmúlt években; az így kialakult felsőszintű államigazgatási feladatellátásra a kormányzástani szakirodalom az ún. *politikai kormányzás* kifejezést használja.⁴⁸¹ 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 szakpolitikusként állnak, s ezáltal nagyobb politikai nyomás helyeződik „az eredetileg pártsemlegesen kialakított közigazgatásra”.⁴⁸² A klasszikus minisztériumi vezetési struktúra – amelynek tagja a miniszter, a parlamenti államtitkár és a közigazgatási államtitkár – kiegészül az egyes alágazatok élén álló (politikai szak)államtitkárok körével, akik alá tartoznak a hierarchia szerint a helyettes államtitkárok (akik szakmai felső vezetőnek minősülnek a Kit. szabályai szerint). Sárközy Tamás értelmezésében így az államigazgatás átpolitizálódik,⁴⁸³ mivel a (politikai szak)államtitkárok fölénybe kerülnek a közigazgatási államtitkárral szemben.⁴⁸⁴ A rendszerváltozás közszolgálati filozófiájának középpontjában a politika és a közigazgatás merev elválasztása, a politikai és szakmai szintek elhatárolása állt.⁴⁸⁵ 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.⁴⁸⁶ Mindez azonban egyensúlyt is megkövetel a viszonyrendszerben.⁴⁸⁷

c) Napjainkban viszont úgy tűnik, hogy a „mindennapi” kormányzati munkában a „bürokratikus elem”, illetve a szabályozó-szemlélet egyre visszaszorul, kevesebb szakértői-igazgatási feladat hárul a felső vezetői szintekre.⁴⁸⁸ Az erős kormányzásnak köszönhetően a „politikai kreativitás” szerepe megnövekedett. Orbán Balázs szerint „erős állam nélkül nem

⁴⁸¹ SÁRKÖZY Tamás (2017): *Kormányzástan – Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG-ORAC. 51–57.

⁴⁸² SÁRKÖZY (2017): *i.m.* 57.

⁴⁸³ A politológia ismeri az ún. „lecsapható fejű állam” koncepcióját, ami ma is gyakori, és a hierarchia bizonyos szintjéig a személyállomány politikai okokra vezethető cseréjét jelenti. HORVÁTH Attila (2011a): A közigazgatás politikatudományi megközelítése. In: SZAMEL Katalin (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

⁴⁸⁴ SÁRKÖZY (2017): *i.m.* 57.

⁴⁸⁵ GYÖRGY István (1992): *Tanulmányok a politikai és a szakmai állások elválasztásáról*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.

⁴⁸⁶ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 259–260.

⁴⁸⁷ HAZAFI (2009c).

⁴⁸⁸ KIS Norbert (2018): Hatékonyság a közigazgatásban. *Magyar Idők*.

beszélhetünk erős országról sem”. Az erős állam értelmezésében tehát – és ezt a Miniszterelnökségen akkor⁴⁸⁹ betöltött államtitkári minőségéből fakadóan tekinthetjük akár hivatalos, a szaktárca törvény mögött meghúzódó jogpolitikai szándékaként is⁴⁹⁰ – nem jelent egyben nagy államot is. Az állam azokon a területeket avatkozik be, ahol az szükséges, ahol nem szükséges, onnan „visszavonul”.⁴⁹¹ Az erős állam ugyanakkor nemcsak mérethatékonysági kérdésekkel értékelhető, hanem a *közigazgatás és politika* kapcsolatán keresztül is.⁴⁹² Orbán Balázs szavaival élve, amíg a rendszerváltozást megelőző szocialista zsákmanórendszer⁴⁹³ tézis-szerűen határozta meg a politika-közigazgatás viszonyrendszert, addig, ami ezután következett, annak antitézise volt. Értelmezésében összességében a *szintézist* a politikai kormányzás jelenti.⁴⁹⁴ 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 tisztviselő⁴⁹⁵ közötti határ – amit közvetlenül a politikasemlegesség, közvetetten pedig az alávetettség elve, továbbá a közigazgatás törvénynek való alárendeltsége teremt meg – relativizálódása⁴⁹⁶ hosszútávon egy „*rugalmasabb együttműködést*” alakíthat ki a közfeladatok ellátása során.⁴⁹⁷ A politikai kormányzás tehát nem éles határvonalakban, hanem a politika/szakpolitika vezérelte együttműködésben gondolkodik.⁴⁹⁸

⁴⁸⁹ Az új, 2022-ben kezdődő kormányzati ciklusban már a miniszterelnök politikai igazgatója tisztséget tölti be.

⁴⁹⁰ T/3610. számú törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról. <https://www.parlament.hu/irom41/03610/03610.pdf> (2019. 11. 30.).

⁴⁹¹ Új utakon a közszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai – Elvek, értékek mentén a kormánytisztviselők jogállásának új szabályairól. I. rész: A közszolgálati személyzetpolitika kihívásai – Versenyképesség. Interjú Orbán Balázssal, a Miniszterelnökség parlamenti és stratégiai államtitkárával.

⁴⁹² LŐRINCZ Lajos szerk. (1980): *Közigazgatás és politika*. Budapest, Kossuth Kiadó.

⁴⁹³ LŐRINCZ Lajos (1996): A szocialista zsákmanórendszerrel a merit-system küszöbéig. In: BAKA András – KAJTÁR István – LŐRINCZ Lajos – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *A magyar közszolgálat. Közszolgálati szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola. 157, 85–113.

⁴⁹⁴ Új utakon a közszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai – Elvek, értékek mentén a kormánytisztviselők jogállásának új szabályairól. II. rész: A közszolgálati személyzetpolitika kihívásai – Közigazgatás és politika. Interjú Orbán Balázssal, a Miniszterelnökség parlamenti és stratégiai államtitkárával.

⁴⁹⁵ A politikusi és szakértői szerepekről lásd részletesebben: LŐRINCZ (2010): *i.m.*

⁴⁹⁶ Ezt a tendenciát az OECD legfrissebb főtisztviselőkről szóló tanulmánya is alátámasztja. Lásd: GERSON, Daniel (2020): *Leadership for a High Performing Civil Service: Towards Senior Civil Service Systems in OECD Countries*. OECD Working Papers on Public Governance No. 40. <https://dx.doi.org/10.1787/ed8235c8-en>. 60–61.

⁴⁹⁷ Új utakon a közszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai – Elvek, értékek mentén a kormánytisztviselők jogállásának új szabályairól. II. rész: A közszolgálati személyzetpolitika kihívásai – Közigazgatás és politika. Interjú Kis Norberttel, az NKE fejlesztési rektor helyettesével.

⁴⁹⁸ 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, John M. – CROSBY, Barbara C. – BLOOMBERG, Laura (2014): Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, Vol. 74, Iss. 4. 445–456.

d) Ez a szemlélet a felső vezetők foglalkoztatási jellegű szabályozásában is fellelhető. Megmutatkozik abban, hogy a politikai (felső)vezetőkre és a szakmai (felső) vezetőkre vonatkozó jogállási szabályok ugyanabban a törvényben találhatók⁴⁹⁹ 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?

e) Közszolgálati jogi szempontból a kérdés tisztázását segíti annak eldöntése, hogy a politikusi réteg szereplői elméletileg a közszoigálat fogalma alá tartoznak-e, a „közszolgálati alkalmazottak” körébe sorolhatók-e. Egyetértek azzal a felfogással, amely szerint a közszoigálati alkalmazott fogalmának kritériuma, hogy a szolgáltatást nyújtó alkalmazottak professzionális tudással rendelkező, a pályát élethivatásnak tekintő, lojális (de nem azonosuló) dolgozók,⁵⁰⁰ akiknek a jogviszonya szakképesítés alapján, határozatlan időre jön létre. A politikai (felső) vezetők kinevezési és alkalmazási feltételei ettől lényegesen eltérők,⁵⁰¹ akik bár közszoigálati jellegű tevékenységet folytatnak, de nem tekinthetők hagyományos értelemben véve közszoigálati alkalmazottaknak. Velük szemben nem feltétlen elvárás az adott szakma professzionális ismerete, és igen nagy részük a politikai váltógazdálkodás szereplőjévé válik.⁵⁰² Noha az érvelés alapján a közigazgatási és helyettes államtitkárok – mint szakmai felső vezetők – közszoigálati alkalmazottaknak minősíthetők, mégis árnyalja a helyzetüket, hogy a Kit. 233. § (1) bekezdése és a 240. § (1) bekezdése szerint a felmentésüket nem kell megindokolni.⁵⁰³ Amennyiben ezt a nézőpontot elfogadjuk, úgy Horváth István megállapításai helyet érdemelnek.⁵⁰⁴ Szerinte, ha a Jat. – fentebb már idézett – kritériumszabálya⁵⁰⁵ alapján az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni, akkor a képlet akár

⁴⁹⁹ 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.

⁵⁰⁰ GYÖRGY (2018): *i.m.* 19–20.

⁵⁰¹ Lásd pl.: Kit. 196. §.

⁵⁰² GYÖRGY (2018): *i.m.* 20.

⁵⁰³ Ugyancsak ezt erősítik a 2022. évi módosítások a közigazgatási államtitkár illetményének megállapítását érintően. Ennek megfelelően a miniszterelnök állapítja meg a közigazgatási államtitkár illetményét, ami 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. §.

⁵⁰⁴ HORVÁTH (2019): *i.m.* 196.

⁵⁰⁵ Jat. 3. §.

meg is fordítható; tehát a különböző életviszonyok lehetőleg kerüljenek eltérő jogszabályba.⁵⁰⁶

f) A közjogi reguláció, és az ezzel összefüggő szervezeti fragmentáció érdekes következménye, hogy a Kit. (és kevésbé differencia-specifikus módon a többi közszolgálati törvény egyaránt) nemcsak közszolgálati jogi, de számos *szervezeti jogi normát* tartalmaz.⁵⁰⁷ 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 nehézségre utal azonban, hogy a szervezeti 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 pl. 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)⁵⁰⁸ nézve (sőt a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormányzati főhivatal és központi hivatal vezetőjére és helyettesére is).⁵⁰⁹ 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.⁵¹⁰

g) Kevésbé differenciaspecifikus módon, de *szervezeti jogi normákat* tartalmaz a Küt. is, a Küt.-ből „kimaradó” törvények pedig egyértelműen a szervezeti normákat rendező jogállási

⁵⁰⁶ Ez nemcsak 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. Lásd: Kttv. VII/A. Fejezet. Lásd a szabályozás mikéntjére: BÉRCES Kamilla (2016a): *A helyi közigazgatás munkajogi szabályozása*. Wolters Kluwer – Jogászvilág, 2016. január 27. <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-helyi-kozigazgatás-munkajogi-szabalyozasa/> (2022. 07. 04.).

⁵⁰⁷ Ez nem ismeretlen megközelítés a közép-európai térségben – mint bemutattam –, a cseh közszolgálati törvény szerkezete hasonlít a Kit. szerkezetére. Lásd: Act No. 234/2014 Coll. on Civil Service.

⁵⁰⁸ 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.

⁵⁰⁹ Ksztv. 7. § (6) bek.

⁵¹⁰ Lásd: Ksztv. 7. § (6) bek., 38. § (6), (9) bek. Vö. 31. §.

törvények mellett, azokra épülve található. 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 Mötvt. rendezi, addig a személyi állományra vonatkozó normák zöme a Kttv.-ben található.

3.8.3. *A közszolgálat foglalkoztatási struktúrája az európai közszolgálati rendszerekben: kerettörvényi szabályozás, mint a fragmentáció kezelésének egy lehetséges módja*

A közszolgálati jogviszonyok differenciálódása nemcsak egy hazánkban jellemző tendencia.⁵¹¹ 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*, az „egységes közszolgálat ideája” eltűnni látszik, jellemző a jogállások decentralizációja, töredezése és sokfélesége, valamint egyre inkább növekszik a magánjogi alapú foglalkoztatás.⁵¹² Ahogy azt Kun Attila hangsúlyozza, az európai közszolgálati rendszerek tendenciái arra mutatnak, hogy a differenciálódás háttérben sokszor *pragmatikus okok* húzódnak meg (pl. illetményemelés), amik felülírják a rendszerszemlélet érvényesítését, és a jogalkotás nem a „státusz mikéntje, szimbolikája jegyében” zajlik.⁵¹³ A differenciálódás mögött meghúzódó másik okként az összehasonlító 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.⁵¹⁴ 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.⁵¹⁵ A tanulmány ugyanakkor arra is rámutat, hogy a magánjogias elemek megjelenése sok esetben nemcsak formai

⁵¹¹ Lásd: EUPAN: *The Civil Service System at European Level*. May 2020, Bucharest.

⁵¹² 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, Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration.

⁵¹³ KUN (2017): *i.m.* 93–95.

⁵¹⁴ KUN (2017): *i.m.* 93–95.

⁵¹⁵ KUN (2017): *i.m.* 96.

szempontból jelentkezik (azzal pl., 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).⁵¹⁶ A közszolgálati szabályozás *fragmentálódásának kezelésére* számos európai közszolgálati személyzeti rendszerben keretszabályozást alkalmaznak.

3.8.3.1. A francia közszolgálat kerettörvényi szabályozása

a) A mintaadó közszolgálati személyzeti rendszerek köréből érdemes Franciaország példáját közelebbről is szemügyre vennünk. *Franciaországban* a közszolgálat jogi szabályozása több jogforrási szintből áll.⁵¹⁷ A személyi állományra vonatkozó szabályokat az Alkotmány, törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek, közigazgatási bírósági döntések tartalmazzák.⁵¹⁸ Témám szempontjából a törvényi szint kiemelése szükséges.

b) A köztisztviselők jogállását egységes *közszolgálati kerettörvény* szabályozza, ugyanakkor a keretszabályozáson belül számos igazgatási ágazat esetében saját jogállási törvény található.⁵¹⁹ *Speciális jogállási törvények* rendezik az állami szerveknél, az önkormányzati szerveknél, valamint a kórházi intézményeknél dolgozó köztisztviselők jogviszonyát is.⁵²⁰ Mint látható, a francia közszolgálat 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 közszolgálatot nézve). Ha a szűkebb közszolgálatot vesszük alapul, akkor szintén önálló jogállással rendelkeznek a parlamenti köztisztviselők és a

⁵¹⁶ Lásd: HAZAFI Zoltán (2019f): Bevezető gondolatok – trendek a vizsgált közszolgálati rendszerekben. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat. Vö. KUN (2017): *i.m.* 96., PETROVICS Zoltán (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szolgálatadó (munkáltató) jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3. 59.

⁵¹⁷ LŐRINCZ Lajos (2003): Franciaország közigazgatása. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Vö. LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó.

⁵¹⁸ HAZAFI Zoltán (2019g): Franciaország. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

⁵¹⁹ 1983. július 13-i 83-634 törvény.

⁵²⁰ HAZAFI (2019g): *i.m.* Vö. LINDER Viktória (2021): Nemzetközi karrierutak a francia közszolgálatban. In: LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Nemzetközi karrierutak a közszolgálatban*. Budapest, kézirat.

Kereskedelmi és Mezőgazdasági Kamara alkalmazottjai. A szűkebb közszoigálaton belül találhatunk ún. *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. Ide sorolhatjuk a részleges köztisztviselői jogállást (*statut général appliqué partiellement*) – például regionális számvevőszék tanácsosai –, a különös jogállású köztisztviselőket (*statut particulier*), valamint az ún. derogatív köztisztviselői jogállást (*statut dérogatoire*) – például tanárok vagy kutatók.⁵²¹ Franciaországban klasszikusan nagymúltú hagyománya van a köztisztviselők közjogi foglalkoztatásának,⁵²² ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy napjainkban ne találkozhatnánk *munkajogi foglalkoztatással* a közigazgatásban. A személyi állományak már több, mint 20 százaléka munkavállaló.

c) 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 közjogi személy, akkor az általa foglalkoztatott személyi állomány is a közjog hatálya alá tartozik, vagyis közszoigálati jogviszonyban áll.⁵²³ Az utóbbi elv pedig azt jelenti, hogy az igazgatási közszoigálatatást (*services publics administratifs*) végzők a közjog hatálya alá tartozik, míg az ipari, kereskedelmi közszoigálatatásban (*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 közszoigálati szerződéses jogviszonyban áll.⁵²⁴

⁵²¹ HAZAFI (2019g): *i.m.*

⁵²² HAZAFI Zoltán (2017b): A karrier és a munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3. 74–103.

⁵²³ Kivételek persze itt is akadnak. Például a Banque de France-t, mint magánjogi személyt, személyi állományával együtt a jogalkotó már a XIX. század elején közjog hatálya alá tartozónak minősítette. Lásd részletesebben: HAZAFI (2019g): *i.m.*

⁵²⁴ HAZAFI (2019g): *i.m.*

3.8.3.2. Egyes mintaadó közszolgálati rendszerek kerettörvényi szabályozása

a) Olaszországban szintén *keretjogszabállyal* találkozhatunk, hiszen a 2001. évi 165. számú törvényerejű rendelet a közigazgatásban dolgozókra állapít meg egyes pragmatikaelemek vonatkozásában (például összeférhetetlenség, jogok és kötelezettségek, felelősség, jogviszony megszüntetése) általános rendelkezéseket.⁵²⁵ 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 vállalatokra és igazgatási egységeire; a régiókra, a nagyvárosokra és egyéb nagy kiterjedésű településekre; a helyi önkormányzatokra, a hegyközségekre, ezek szövetségeire és egyesüléseire; 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 képviselő ARAN); valamint az egyéb ügynökségekre.⁵²⁶ Mint látható, a jogszabály rendkívül széles szervi 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 tanárookra vagy a magas beosztású tisztségviselőkre).⁵²⁷ Így például a helyi önkormányzati alkalmazottak kollektív szerződések által meghatározott alkalmazási struktúrában élvezhetik karrierútjukat.⁵²⁸

b) Belgiumban szintén keretszabályozást találunk, és bár igencsak differenciált a közszolgálat, az ún. „*Statut Camu*” számos rendelkezést tartalmaz olyan pragmatikaelemekre vonatkozóan, amik általánosan alkalmazandók minden belga köztisztviselőre.⁵²⁹ Hollandiában ugyancsak keretjogszabály rendezi a központi államigazgatási dolgozók jogviszonyát, bár mára ez már

⁵²⁵ LINDER Viktória (2019b): Olaszország. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

⁵²⁶ LINDER (2019b): Olaszország. *i.m.*

⁵²⁷ LINDER (2019b): Olaszország. *i.m.*

⁵²⁸ LINDER Viktória (2020b): A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának meghatározó aspektusai nemzetközi összehasonlításban. In: BEKÉNYI József – KLOTZ Péter – LÓCZY Péter – LINDER Viktória: *A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodása*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 95.

⁵²⁹ 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 Viktória (2019a): Belgium. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

jelentősen kiüresedett, s leginkább csak alapelvi szintű szabályokat foglal magába.⁵³⁰ Spanyolországban a Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) szabályai ugyancsak viszonylag széleskörben terjednek ki. Így például a központi-területi közigazgatási szervek mellett az ügynökségekre is e törvényt kell alkalmazni.⁵³¹

3.8.3.3. A kelet-közép-európai közszolgálati rendszerek kerettörvényi szabályozása

a) A posztszocialista országok közszolgálati foglalkoztatási struktúrái jellemzően *differenciáltak*.⁵³² 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 innen a Szejm által 2008. november 21-én elfogadott,⁵³³ s 2009. március 24-én hatályba lépett *közszolgálati törvény*.⁵³⁴ Ez hasonlóképpen igaz a tágabban vett közszolgálat 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.⁵³⁵ A helyzetet tovább bonyolítja, hogy számos esetben nemcsak egy másik foglalkoztatási (például önkormányzati tisztviselői) rétegbe való tartozás (a tágabb közszolgálatot tekintve horizontálisan), hanem a közigazgatási szervezetrendszer hierarchikus (központi-helyi szintű igazgatás) tagoltsága (a szűkebb közszolgálat viszonyában vertikálisan) is eltérő jogállású szolgálatokhoz vezethet. Legyen szó a szűkebb vagy akár a tágabb közszolgálat fogalmáról is, előfordulhat az az eset, hogy a törvényi szintű, – de elsődlegesen közszolgálati jogi és munkajogi – normákon túl,

⁵³⁰ Ez az 192-ben elfogadott *Ambtenarenwet* (AW). Lásd: KUN Attila (2019a): Hollandia. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

⁵³¹ PERES Zsuzsanna (2019): Spanyolország. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

⁵³² PETROVICS (2019a): *i.m.* 98–101. Vö.

⁵³³ CZAPUTOWICZ, Jacek – SAKOWICZ, Marcin (2013): Public Administration in Poland. In: S. LIEBERT, Saltanat – CONDREY, E. Stephen – GONCHAROV, Dmitry (eds.): *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. CRC Press, Taylor and Francis Book. 305. Hosszas fejlődéstörténetet követően az ország tárgyban született hatodik, közvetlen jogfolytonosság alapján pedig negyedik közszolgálati törvényeként lett elfogadva (az 1922-ben, 1982-ben, 1996-ban, 1998-ban és 2006-ban elfogadott törvények után).

⁵³⁴ Act of 21 November 2008 on Civil Service (Text No. 1505) [*Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*]. A lengyel közszolgálati törvény az alábbi oldalon elérhető: <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework> (2021. 02. 05.).

⁵³⁵ DEMMKE – MOILANEN (2012): *i.m.* 17. Például az önkormányzati tisztviselők pragmatikájára elsődlegesen másik törvény szabályai irányadók. The Act of 21 November 2008 on self-government employees (Dz. U. 2016, item 902). Lásd: KORCZAK, Jerzy (2017): Human Resources in Public Administration – Current Challenges and Expectations (the Polish-Lower Silesian Perspective). *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*. Vol 7:1 2017. 52. DOI: 10.1515/wrlae-2015-005052–54.

atipikusan *egy-egy speciális jogállásra vagy feladatkörre* nézve, egyéb közjogi (közigazgatási anyagi- és eljárásjogi, illetve alkotmányjogi) szabályokat is alkalmazni kell.⁵³⁶

b) A szűkebben vett közszolgálaton – azaz a közszolgálati karon⁵³⁷ belül – a személyi állomány *közszolgálati munkaviszonyban* foglalkoztatott *közszolgálati alkalmazottakból* (*pracownik służby cywilnej*),⁵³⁸ *közszolgálati jogviszonyban* alkalmazott *köztisztviselőkből* (*urzędnik służby cywilnej*),⁵³⁹ valamint ez utóbbi foglalkoztatási csoportban speciális, – mindemellett jelentős létszámú – réteget alkotnak a hasonló feltételekkel rendelkező felsővezetők, az ún. *főtisztviselők* (*wyższe stanowiska w służbie cywilnej*).⁵⁴⁰ 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.

c) A közszolgálati kar tagjai láthatnak el közfeladatokat a miniszterelnöki hivatalban, a minisztériumokban és a kormányzati bizottságokban, a központi és területi államigazgatási szervezetekben, a vajdasági hivatalokban, a Nemzeti Adóinformációs és adóigazgatási kamarákban; illetve, egyéb hatóságokban és szervezetekben (a Központi Nyomozó Irodában, az Erdészeti Vetőmagtermelő Hivatalban, az állami pénzeszközöket kezelő és az államigazgatási szervek által irányított költségvetési szervezetekben), valamint idetartoznak a járási és határőrizeti állatorvosok és helyetteseik is. Szükséges megemlíteni, hogy *eltérő rendelkezés hiányában* e közszolgálati törvény vonatkozik különböző felügyelet, ellenőrző szervek és őrsegek közszolgálati dolgozóira is.⁵⁴¹

d) A posztszocialista közszolgálati rendszerek köréből érdemes még *Csehország* jellemzőit áttekintenünk. Egészen 2014-ig⁵⁴² Csehország volt az utolsó olyan EU-tagállam, amelynek

⁵³⁶ Például egy vármegyei építéshatósági ellenőr esetében, jogállására szakigazgatási kérdések is kihatnak. Alkotmányjogi szabályokra is figyelemmel szükséges a polgármesterek jogállásának meghatározása. KORCZAK (2017): *i.m.* 52. (7-8. lbj.).

⁵³⁷ A közszolgálati törvény mindkét jogi kategóriát a szűken vett közszolgálat részeként kezeli, s gyűjtőfogalomként a közszolgálati kar tagjai [*Civil Service Corps members (Członk korpusu służby cywilnej)*] kifejezést alkalmazza, amely kontinentális-francia gyökerekre utal. Lengyel közszolgálati törvény 3. § 3. pontja.

⁵³⁸ Lengyel közszolgálati törvény 3. § 1. pontja.

⁵³⁹ Lengyel közszolgálati törvény 3. § 2. pontja.

⁵⁴⁰ Lengyel közszolgálati törvény Negyedik Fejezete.

⁵⁴¹ Lengyel közszolgálati törvény 3. § 1–2. pontjai.

⁵⁴² Tekintsünk el ez esetben attól a tényről, hogy Csehország történetileg az Osztrák-Magyar Monarchia többnyire karrier-alapú közszolgálati jegyein alapult. MATĚJOVÁ, Lenka – GODAROVÁ, Jana (2014): *Civil Service Act – Opportunity or Threat for Public Administration of the Czech Republic*. International Conference on Economics, Social Sciences and Languages (ICESL'14) May 14-15, 2014 Singapore. 36.

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 törvényt⁵⁴³ – amely az államigazgatásban működő, professzionális közszolgálati kar függetlenségét, stabilitását és zártabb, depolitizált működését lett volna hivatott biztosítani –, ám ennek hatályba lépésére végül soha nem került sor.⁵⁴⁴ A helyi önkormányzatokban dolgozó tisztviselők jogállását, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományának jogviszonyát külön törvények rendezik.⁵⁴⁵ Hosszú átmeneti időszakot követően, – s nem utolsósorban a törvényhozás előtti, belső politikai vitákkal is terhelt,⁵⁴⁶ a szociáldemokrata politikai erők és Bohuslav Sobotka miniszterelnök vezetésével – végül 2014 végén, gyorsított törvényalkotási eljárásban⁵⁴⁷ került elfogadásra⁵⁴⁸ és 2015. január 1-jén⁵⁴⁹ (egyres később hatályba lépő rendelkezéseivel és végrehajtási rendeleteivel együtt 2015. július 1-jén) lépett hatályba az új közszolgálati törvény.⁵⁵⁰

e) Az új közszolgálati törvény szervi hatálya a *hatóságokra (správních úřadech státní)* terjed ki,⁵⁵¹ amely a törvény értelmében minisztérium vagy bármely más, törvény által létrehozott és ekképpen meghatározott, feladattal- és hatáskörrel felruházott közigazgatási szerv lehet.⁵⁵² Ennek megfelelően köztisztviselői jogviszony kizárólag a hatóságokban létesíthető. A törvény tehát általános fogalmat vezet be, s nem határozza meg taxatív módon annak szervi hatályát, ugyanakkor pontosan rögzíti – kizárja – azon személyek és szervek körét, akikre nem alkalmazhatók és alkalmazandók szabályai.⁵⁵³ E joganyag számos ponton azonban több mint

⁵⁴³ 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).

⁵⁴⁴ Őt alkalommal halasztották el a törvény hatályba léptetését. POSPÍŠIL, Petr (2015): *Civil Service Act – A Complicated Birth of New Legislation*. 13th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries” September 2–4, 2015, Karolinka, Czech Republic. Ez minden bizonnyal a szocialista munkajog jellemzőinek – más posztoszocialista államok összevetésében – rendkívül erős utóhatásának is köszönhető. JANDEROVÁ – SKŘIVÁNKOVÁ (2014): *i.m.* 128–129.

⁵⁴⁵ 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): *i.m.* 35–36.

⁵⁴⁶ POSPÍŠIL (2015).

⁵⁴⁷ Ez a modern cseh jogalkotás történetében egyedülálló módon, valamennyi érdekképviselői szervezet, szakszervezet, valamint a tudomány jeles képviselőinek bevonásával, átlátható konzultációs eljárásban történt.

⁵⁴⁸ ADRIAN, Jean-François (2014): *Czech Republic: a new boost for the Civil Service*. Responsive Public Management, No 66, September 2014.

⁵⁴⁹ Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service.

⁵⁵⁰ Frank Bold (2015): *Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic*. Brno.

⁵⁵¹ Cseh közszolgálati törvény 1. § (1) bek. a) pontja.

⁵⁵² Cseh közszolgálati törvény 3. §.

⁵⁵³ Cseh közszolgálati törvény 2. §.

a közszolgálati pragmatika kódexben való szabályozása, ugyanis a közszolgálat személyi joga mellett, annak *szervezeti jogát* is tárgyi hatálya alá vonja.

f) Ahhoz azonban, hogy a közigazgatási tisztviselők jogviszonyának jellemzőit, keretszabályait, 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 az alábbi táblázat.

A jogállást és jogviszonyt szabályozó törvény rövidítése		Kttv.	Kit.	Küt.	Ásztv.	Riasztv.	NAV szjtv.
Jogállás	A jogállást szabályozó törvény	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény	kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény	a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény	az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény	2018. évi CXV. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati 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 szervi hatálya	<ul style="list-style-type: none"> - a helyi önkormányzatok igazgatási szervei (pl. polgármesteri hivatal) - az intézményfenntartásra kijelölt szerv - törvény eltérő rendelkezése hiányában az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség 	<ul style="list-style-type: none"> - központi kormányzati igazgatási szerv (Kormány, minisztérium, kormányzati főhivatal, központi hivatal) - területi kormányzati igazgatási szerv (fővárosi és vármegyei kormányhivatal) 	<ul style="list-style-type: none"> - autonóm államigazgatási szerv (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzési 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) - és egyéb, előző csoportokba nem sorolható szervek (Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára, Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala) 	Állami Számvevőszék	<ul style="list-style-type: none"> - általános rendőrség - Nemzeti Védelmi Szolgálat - Terrorelhárítási Központ - Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság - hivatásos katasztrófavédelmi szerv - büntetés-végrehajtási szervezet - polgári nemzetbiztonsági szolgálat 	Nemzeti Adó- és Vámhivatal

<p>A törvény személyi hatálya</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - közszolgálati ügykezelők - munkavállaló - megbízott, vállalkozó - ösztöndíjas 	<ul style="list-style-type: none"> - politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, a miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár) - politikai vezető (főispán) - politikai (fő)tanácsadó, kabinetfőnökök - kormánybiztos - miniszterelnöki biztos - miniszteri biztos - szakmai felsővezető (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár; kormányzati főhivatal, központi hivatal vezetője, helyettese; kormányhivatal főigazgató) - szakmai vezető (kormányhivatal igazgató; járási hivatal vezetője, helyettese; főosztályvezető, osztályvezető) - kormánytisztviselő - e törvény hatálya alatt álló szervezethez beosztott bíró - vezényelték - munkavállaló - ösztöndíjas 	<ul style="list-style-type: none"> - a különleges jogállású szerv vezetője és annak helyettese - szakmai vezető (önálló szervezeti egység vezetője, nem önálló szervezeti egység vezetője) - köztisztviselő - e törvény hatálya alatt álló szervezethez beosztott bíró - munkavállaló - ösztöndíjas 	<ul style="list-style-type: none"> - elnök - alelnök - vezetők - számvevők - munkavállalók - megbízott 	<ul style="list-style-type: none"> - rendvédelmi alkalmazott - rendvédelmi munkavállaló 	<ul style="list-style-type: none"> - tisztviselő státuszú foglalkoztatott - pénzügyőri státuszú foglalkoztatott - munkavállaló - pénzügyőr tisztjelölt
<p>A törvény tárgyi hatálya</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>kormányzati szolgálati jogviszony</i> - <i>közszolgálati jogviszony</i> - munkaviszony - megbízási, vállalkozási jogviszony - ösztöndíjas jogviszony 	<ul style="list-style-type: none"> - politikai szolgálati jogviszony - biztos jogviszony - <i>kormányzati szolgálati jogviszony</i> - munkaviszony - ösztöndíjas jogviszony 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>közszolgálati jogviszony</i> - munkaviszony - ösztöndíjas jogviszony 	<ul style="list-style-type: none"> - vezetői megbízási - <i>számvevői jogviszony</i> - munkaviszony - megbízási jogviszony 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony</i> - munkaviszony 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony</i> - munkaviszony - tisztjelölti jogviszony

12. sz. táblázat: *A közigazgatási foglalkoztatási jogviszonyok összegző táblázata. (Saját szerkesztés.)*

4. Ami a differenciálódás mögött van I.: a közigazgatási alkalmazás és a közigazgatási pálya biztonsága

4.1. A közszolgálati pragmatika szabályozásának kiindulópontja, alapvető kérdése: stabilitás vagy hatékonyság?

4.1.1. Volt egyszer egy Koncepció: a Ktv. szabályozásának elvei

a) A modern közszolgálat 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.⁵⁵⁴ Az előterjesztés meghatározta az *érdemeken alapuló* és *politikaszemlegesen* működő, döntően zárt karrierpályát nyújtó közszolgálati 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.⁵⁵⁵

b) A tartalmában az említett előterjesztésre épülő szakmai koncepció 1990-ben született meg a György István által vezetett Közszolgálati Főosztályon.⁵⁵⁶ A Koncepció az előterjesztéshez képest már a közszolgálati pragmatika valamennyi elemére kiterjedt, és rendkívül fontosnak tekintette – a korábbi zsákmányrendszerrel szembe helyezkedve – a köztisztviselői jogviszony

⁵⁵⁴ Ne feledkezzünk meg arról, hogy ez az előterjesztés alapvetően beépült a később megszülető, a köztisztviselői törvényt közvetlenül előkészítő, már sokat idézett Koncepció tartalmába is. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (2020): A polgári típusú köztisztviselői rendszer bevezetése. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. 235–249.

⁵⁵⁵ GYÖRGY – HAZAFI (2020).

⁵⁵⁶ *Egy Koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)*. Belügyminisztériumi Szakértőbizottság, 1990 márciusa., Vö. HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2018): *Diplomamunka – Egy kivételes életpálya, kivételes pillanatai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 58–92., lásd még GYÖRGY István (2009): Volt egyszer egy koncepció I. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3. 13–17., HAZAFI Zoltán (2009d): Volt egyszer egy Koncepció II. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3. 18–23.

politikasemlegességének biztosítását jelentő stabilitást, a *pályabiztonság* garanciáit. A Konceptió a díjazásra vonatkozólag találóan megjegyezte, „*a kritikák másik része (...) a rendelkezésre álló bértömeg helytelen és igazságtalan felhasználását veszi célba.*”⁵⁵⁷ Ahogy Hazafi Zoltán írja, a Konceptió az „*érdem, kiszámíthatóság, biztonság*” *hármas követelményét* állította középpontba a közszolgálati rendszer kiépítéséhez.⁵⁵⁸

c) Az 507-es számú törvényjavaslat⁵⁵⁹ ugyanakkor már nem követte mereven e hármas követelményrendszerben foglaltakat, s nem vette át a Konceptió minden elképzelését, mégis azt mondhatjuk, alapjaiban véve követte azokat. Ki kell emelnünk, hogy ez a megállapítás már a kezdetekben sem állta meg a helyét a *felmentési* eseteket vizsgálva. A köztisztviselői törvény (e fejezetrészben a továbbiakban: Ktv.)⁵⁶⁰ ugyanis már a törvényjavaslatban foglalt, enyhébb szabályozási alternatívát követte; azaz nemcsak létszámcsökkentés, hanem feladatmegszűnés és átszervezés miatt is lehetővé tette a köztisztviselők felmentését, tehát széleskörben lehetőséget biztosított strukturális átalakításokra.⁵⁶¹ A Konceptió a kiválasztás vonatkozásában a kötelező *pályázati rendszer* bevezetését javasolta, és központi szinten meghatározta az érdem-alapú kiválasztás garanciáját jelentő *képesítési követelményeket*. A Ktv. azonban már e tekintetben sem valósította meg teljesen a Konceptió által vizionált alapvetéseket, hiszen a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalta a pályázati kiírásról való döntést, azaz a vezetők mérlegelési jogkörét bővítette ezzel.⁵⁶²

4.1.2. *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 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

⁵⁵⁷ Konceptió: *i.m.* 17.

⁵⁵⁸ GYÖRGY – HAZAFI (2020).

⁵⁵⁹ 507. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról. Budapest, 1990. szeptember. A törvényjavaslatot a szakmai koncepció mellett, egy szabályozási koncepció is megelőzte.

⁵⁶⁰ Ktv. 10. §, 17. §.

⁵⁶¹ A Ktv. felmentési rendszerének kritikájára lásd: HORVÁTH István (2017): Közszolgálat: komparatív előnyök – hátrányokkal? *Munkajog*, 12–21.

⁵⁶² GYÖRGY – HAZAFI (2020).

közszolgálati pragmatikai elemek kialakításával, fejlesztésével kapcsolatos személyzetpolitikai felfogásokat, illetve azok változásait veszem sorra. A korszak történéseit Hazafi Zoltán monográfiájában részletesen elemzi.⁵⁶³

4.1.2.1. 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 megbízottak⁵⁶⁴ képzési feladatait.
- Létre kell hozni a közigazgatási vezetőképzés és továbbképzés jogi, szakmai és intézményi feltételeit; meg kell határozni a vezetőképzés (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.
- 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 (ún. trichotóm) rendszerének a

⁵⁶³ HAZAFI Zoltán (2022): *Paradigmaváltás a közszolgálatban*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.

⁵⁶⁴ Lásd az intézményről részletesebben: VEREBÉLYI Imre szerk. (1990): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, KJK., ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó., CSEFKÓ Ferenc (1993): *Hogyan látják a dekoncentrált szerveket „föülről”?* In: HRUBI László (szerk.): *Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1993. szeptember 29 - október 1 harkányi konferencián*. Pécs.

kialakítását,⁵⁶⁵ a modern polgári közszolgálat alapjainak megteremtését tűzte célul.⁵⁶⁶ Az intézkedések másik csoportja a politikai és szakmai funkciók megfelelő elválasztását szorgalmazta.⁵⁶⁷ Az intézkedések harmadik csoportja a közszolgálati pragmatikához kapcsolódó intézményrendszer, ezen belül különösen az új illetmény- besorolási és vizsgarendszerek kialakítását sürgette.⁵⁶⁸ 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.⁵⁶⁹

4.1.2.2. Személyzetpolitikai célkitűzések a 1994-1998 közötti kormányzati ciklusban

A második kormányzati ciklusban a *közigazgatás reformjáról a 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat* rendelkezett. A közszolgálat viszonyában a határozat egyrészt a kötött létszámgazdálkodás rendjének bevezetésével az államigazgatásban észszerűbb megoszlású, a feladatok változásaihoz igazodó létszám megteremtését szerette volna megteremteni.⁵⁷⁰ A köztisztviselői állomány minőségének növelése érdekében a kiválasztás hatékonyságának és demokratizmusának javítását is előírta.⁵⁷¹ Rendelkezett az illetmény- és az előmeneteli

⁵⁶⁵ Például: HORVÁTH István (1991): A közalkalmazotti jogállás a munkajogi szabályozás új rendszerében. *Munkaiügyi Szemle*, 1991/7-8. 31–34., KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1991): A közszolgálat, a közalkalmazás és köztisztviselés a tervbe vett új jogi szabályozás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1991/10. 908–917.

⁵⁶⁶ Lásd erről például: ZSUFFA István (1992): Törvény a köztisztviselők jogállásáról. *Magyar Közigazgatás*, 1992/2. 65–70., ZSUFFA István (1992): A közigazgatás személyi állománya; a közigazgatási informatika fejlesztési irányai. *Magyar Közigazgatás*, 1992/12. 709–714., KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1993): A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása. *Magyar Közigazgatás*, 1993/6. 329–335., OCSKÓ András (1993): Megjegyzések a köztisztviselői jogviszony szabályozásáról. *Magyar Közigazgatás*, 1993/10. 628–631.

⁵⁶⁷ Például: KÖRÖSÉNYI András (1996): Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 1996/4. 35–63., GYÖRGY István (1997): Közszolgálat és politika semlegesség ma Magyarországon. In: GLATZ F. – SIMAI M. – KULCSÁR K. (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. 161–164., DUDÁS – HAZAFI – PÖLÖSKEI (1998): *i.m.* 267–271., GAJDUSCHEK György (2005): Szakértelem és/vagy politika. A magyar közszolgálat empirikus és jogi elemzése. *Politikatudományi Szemle*, 2005/2. 111–134.

⁵⁶⁸ Lásd például: GYÖRGY István – MÁTHÉ Gábor (1991): A közigazgatási szakvizsga szabályozási koncepciójához. *Magyar Közigazgatás*, 1991/10. 954–963., PÖLÖSKEI István (1991): Gondolatok a közigazgatási szakvizsga bevezetésének szabályozásához. *Magyar Közigazgatás*, 1991/10. 950–953., TAKÁCS Klára (1992): Nemzetközi áttekintés a köztisztviselők képzéséről, képesítési előírásairól és bérezéséről. *Magyar Közigazgatás*, 1992/2. 120–126.

⁵⁶⁹ HAZAFI (2022).

⁵⁷⁰ Lásd részletesebben, néhány fontosabb szakirodalom a témakörben: LŐRINCZ (1995), BALÁZS István (1995): Létszámcsökkentés az államigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1995/6. 321–326., HAZAFI Zoltán (1995): A közszolgálati tervezés információs bázisa. *Magyar Közigazgatás*, 1995/6. 337–347., ERDÉLYI László (1995): A köztisztviselői rendszer működtetése. *Magyar Közigazgatás*, 1995/9. 519–524., DUDÁS Ferenc (1997): Gondolatok a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozás reformjáról I-II. *Magyar Közigazgatás*, 1997/1-2. 1–13., 91–106., VEREBÉLYI Imre (1998): Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a soron következő feladatokról II. *Magyar Közigazgatás*, 1998/7. 414–421.

⁵⁷¹ LŐRINCZ (2000).

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.⁵⁷² Meghatározta, hogy a köztisztviselők továbbképzési rendszerét a megváltozott körülményekhez és igényekhez igazodóan újra kell építeni,⁵⁷³ kiemelt figyelmet fordítva a felsőszintű vezetőkre.⁵⁷⁴ Ennek érdekében úgy szólt, 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 vonzóvá tétele céljából egyre nagyobb teret nyertek a munkajogi szabályok az addigi közjogi megközelítéssel szembe helyezkedve. A mérlegelési jog és a diszkrecionális jogkör kiterjesztése elsősorban a díjazás kötött szabályait lazította fel.⁵⁷⁵

4.1.2.3. 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

⁵⁷² Lásd a témakörben a korszakból: DUDÁS Ferenc (1998): Gondolatok a közszolgálati pragmatikáról és az egységes(ebb) közszolgálatról. *Magyar Közigazgatás*, 1998/4. 209–222., GYÖRGY István (1998): Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. *Magyar Közigazgatás*, 1998/3. 129–139., GYÖRGY István (1998a): *Gondolatok a közszolgálati jog egységességéről*. Budapest, Világbanki Kutatási Program.

⁵⁷³ Ennek diszfunkcióit emelte ki Verebélyi Imre is. Lásd: VEREBÉLYI (1998).

⁵⁷⁴ GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2001): A közigazgatási alapvizsga és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról. *Magyar Közigazgatás*, 2001/6. 343–351.

⁵⁷⁵ HAZAFI (2022).

foglalkoztatottak erkölcsi magatartásformáinak szabályozására ki kell dolgozni a köztisztviselők etikai kódexét.⁵⁷⁶ Ugyanebben a ciklusban született meg a *köztisztviselői előmeneteli rendszer közszolgálati életpályává történő alakításának feladatairól szóló 1005/2000. (I. 18.) Korm. határozat*, amely a (2001-ben) új közszolgálati életpálya bevezetéséről rendelkezett.⁵⁷⁷ 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. évekre szóló kormányzati feladattervéről 1057/2001 (VI. 21.) Korm. határozat*.⁵⁷⁸ 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 életpálya-törvény törvényi szintre emelte az etikai felelősséget, bevezette a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget, s az előző kormányzati ciklushoz képest megerősítette a *merit system* alapintézményeit. Ennek jó példája volt, hogy a bérfelzárkózást 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.⁵⁷⁹

4.1.2.4. 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

⁵⁷⁶ KOI Gyula (2002): Töprengés a közszolgálati etika és a közszolgálati etikai kódex aktuális problémáin. *Magyar Közigazgatás*, 2002/12. 725–736.

⁵⁷⁷ KONTRÁT Károly (2001): A közszolgálati életpálya elvei és irányai. *Magyar Közigazgatás*, 2001/3. 129–137., KONTRÁT Károly (2001): A köztisztviselői életpályáról a 2001. évi XXXVI. törvény tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2001/7. 385–389., BALÁZS István (2001): A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 2001/11. 641–647.

⁵⁷⁸ BALÁZS István (2002): A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 2002/10. 577–581., HORVÁTH István (2003): A köztisztviselői törvény reformja után. *Magyar Közigazgatás*, 2003/2. 105–112., DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2004): A közigazgatás megújításának európai uniós törekvései a római konferencia tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2004/1. 36–41., DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2000): A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélezés tükrében I-II-III. *Magyar Közigazgatás*, 2000/1-2-3., GYÖRGY István (2004): *Korszerű közszolgálati rendszer kialakítása az EU-csatlakozás után*. In: Inotai András – Bognár Károly (szerk.): EU-tanulmányok 1 – 5. kötet. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal. 487–508. LINDER Viktória (2004): Főtisztviselők a világ közszolgálatáiban – főtisztviselők a világ közszolgálatáiban - de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 2004/5. 268–288.

⁵⁷⁹ HAZAFI (2022).

törvény megvalósításának programjáról szóló elképzeléseket.⁵⁸⁰ 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:

- 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.⁵⁸¹

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 kultúraváltása, amely az NPM második hullámával többek között magával hozta a teljesítményértékelés és kiválasztás átalakítását, bevezette a kompetenciaalapú megoldásokat a magyar közszolgálat személyzeti rendszerébe.⁵⁸² 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).

4.1.3. A kormányzati személyzetpolitika változása a Kttv. hatályba lépését követő években

a) 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

⁵⁸⁰ KISS György (1995): A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata. *Magyar Közigazgatás*, 1995/5. 257–270., VADÁSZ János (2006): *Közszolgálati reform – A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*. Budapest, Kossuth Kiadó., Konceptió (2003).

⁵⁸¹ HAZAFI Zoltán (2005): A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos szabályozás továbbfejlesztésének kulcskérdése: a teljesítőképeség növelése. *Magyar Közigazgatás*, 2005/12. 754–762., BALÁZS István (2005): Változások és reformok az európai országok közigazgatásában (Magyarország és szomszédai). *Magyar Közigazgatás*, 2005/12. 763–767., LINDER Viktória (2006): Versenyvizsgák a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 2006/12. 741–753., HAZAFI Zoltán (2007b): A közszolgálati reformmal összefüggő egyes foglalkoztatási jogviszonyok módosításáról. *Humánpolitikai Szemle*, 2007/7-8. 5–9., HAZAFI Zoltán (2008): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – Közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008/2. 24–38.

⁵⁸² SZETÉY Gábor (2006): *Kormányzati Személyügy – A közigazgatási kultúraváltás motorja*. Balatonöszöd, 2006. augusztus 31. Idézi: HAZAFI (2022).

dokumentumokban megfogalmazott célkitűzésektől. Ez felfogható paradigmaváltásként, amely az állam működtetésének, a kormányzásnak (például az ún. 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, a politikasemlegesség, az érdekek, 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*”.⁵⁸³ Ez azonban nemcsak a kormányzás és bürokrácia átalakulásával, de a *munkaerő-piacon 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,⁵⁸⁴ a munkaerőpiaci-kitetttség növekszik,⁵⁸⁵ miközben a közigazgatás kiadásai szintén csak növekednek.⁵⁸⁶ 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*.

b) 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 koncepcionális változást mégis a Kit. elfogadása, majd hatályba lépése jelentette (azzal, hogy az Áttv., sőt Mélypataki Gábor szerint már a Kttv. egyes szabályai⁵⁸⁷ is előfutárai voltak a Kit. „szellemiségének”). Ennek egyik leginkább szembetűnő megnyilvánulásaként értékelhető a

⁵⁸³ KIS (2018).

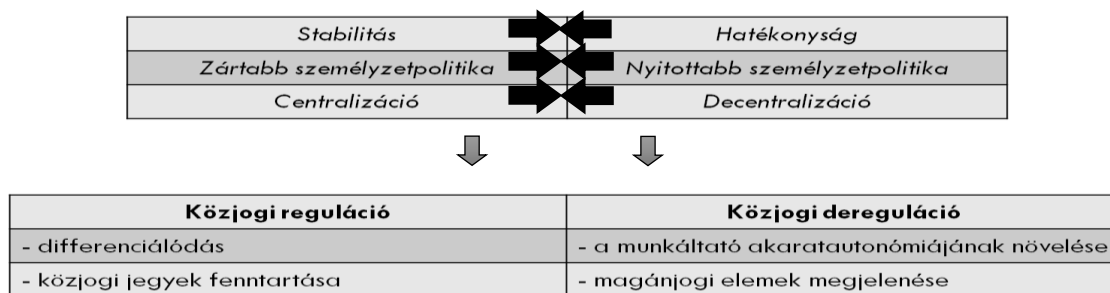
⁵⁸⁴ HAZAFI Zoltán (2015d): Néhány gondola a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány (online)*, 25. 16. Vö. KRAUSS – PETRÓ (2014a).

⁵⁸⁵ HAZAFI Zoltán (2015a): *i.m.* 105-106. Vö. KRAUSS – PETRÓ (2014a).

⁵⁸⁶ KIS (2018).

⁵⁸⁷ MÉLYPATAKI Gábor (2015): Az újrakodifikált munka- és közszolgálati jog jellemzői. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2015/1-2. 80–81.

kormányzati igazgatási szervek *akaratautonómiájának* kibővítése a közszolgálati szabályzat jogforrástani szerepének megerősítése által.⁵⁸⁸ A jogalkotó deregulációs céljait ugyanakkor gátolja, hogy az egyes közszolgálati törvények számos magatartást, jogviszonyelemet hasonló vagy szinte ugyanolyan tartalommal szabályoznak.⁵⁸⁹ A dereguláció „természetéből fakadóan” egyben a jogi szabályozás és a személyügyi hatáskörök *decentralizációját* is jelenti (másképpen a munkáltató mérlegelési jogkörének bővítését).⁵⁹⁰ Ám, ahogy tiszta deregulációról, úgy egyértelmű decentralizációról sem beszélhetünk. Erre példaként hozható az álláshely-alapú létszámgazdálkodás kialakítása a Kit.-ben,⁵⁹¹ majd ennek nyomán a Küt.-ben,⁵⁹² vagy az illetményen kívüli juttatások kötött szabályozása.⁵⁹³ 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.



2. sz. ábra: A közszolgálati jogalkotás mögötti személyzetpolitikai célok. (Saját szerkesztés.)

c) Prugberger Tamásék szerint „de facto” ugyanaz a szabályozás érvényes a gazdasági és a közszolgálati munka világában a Kit. és Mt. viszonyában.⁵⁹⁴ Ez talán túlzás, noha az új

⁵⁸⁸ Lásd: Kit. 91. § (1) bekezdésének *b*) pontja, 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 19. §. A közszolgálati szabályzat helyéről és szerepéről nemrég készült egy részletes tanulmány, lásd: MÉLYPATAKI Gábor – RÁCZ Zoltán – TÓTH Hilda (2023): A közszolgálati szabályzat helye és szerepe a magyar közszolgálatban. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer.

⁵⁸⁹ 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 mondjuk a felelősség [Kttv. 155-175. §, Kit. 164-166. §, Küt. 84-87. §, NAV szjtv. 186-195. §, 200-214. §] szabályait.

⁵⁹⁰ Lásd ennek jellemzőiről az OECD-tagországok körében: OECD (2017): *Government at a Glance, 2017*. Paris, OECD Publishing.

⁵⁹¹ Lásd: Kit. 51-62/B. §.

⁵⁹² Lásd: Küt. 3-8. §.

⁵⁹³ FÜLÖP Tímea – LUDÁNYI Dávid (2021): 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 Közszolgálati Egyetem. 518.

⁵⁹⁴ JAKAB – PRUGBERGER – TÓTH (2020).

közszolgálati törvények kétségkívül egyre erőteljesebben szétfeszítik a hagyományos gondolkodási kereteket, személyzetpolitikai rendszerhatárolásokat. Hazafi és Petrovics szerint ez a Kit.-re kifejezetten igaz, és bizonyos szempontból a nemzetközi folyamatokba sem feltétlenül illeszkedik.⁵⁹⁵ 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, egzisztenciális céljaikkal könnyedén összhangba hozható.⁵⁹⁶ A pályájuk második felében vagy a pályájuk végén lévő tisztviselők számára eltérő karriercéljaik miatt már azonban 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.”⁵⁹⁷

4.1.4. A jogviszony tartalma integráltságának és differenciáltságának általános kérdései

a) 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 ítélezési dilemmák fakadhatnak a jogviszonyok tartalmának egymáshoz hasonló, vagy éppen egymástól eltérő szabályozásából (ez utóbbiakkal később foglalkozom).

b) 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)

⁵⁹⁵ HAZAFI (2022). Vö. PETROVICS Zoltán (2022): *A biztonság árnyékában. A munkajogviszony munkáltató általi megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései és magyarországi története*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

⁵⁹⁶ A témakörrel részletesen foglalkozik: CSUTORÁS Gábor (2020): *Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a közigazgatási szerveknél*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, doktori értekezés.

⁵⁹⁷ KISS György (2019c): A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 82–83.

dogmatikából származó elemek⁵⁹⁸ egyaránt megtalálhatók (kisebb-nagyobb eltérésekkel). Így a közszolgálati törvények kivétel nélkül szabályozzák pl. az általános magatartási szabályokat, a jognyilatkozatok szabályait, a jogviszony keletkezésének, módosításának és megszűnésének szabályait, valamint a felek jogait és kötelezettségeit.⁵⁹⁹ A másik következtetés az életviszonyok szabályozásának módjára és *személyzetpolitikai* megalapozottságára vonatkozik. Amíg ugyanis hasonló a közszolgálati törvények pragmatikai és munkajogi elemei, addig ezek szabályozásának módja és személyzetpolitikai rendszer megoldása igencsak eltérő, ami jogi (pl. esélyegyenlőség, szakmailag nem indokolható jogállásbéli eltérések) és szociológiai (fluktuáció egy-egy igazgatási ágazatban, társadalmi presztízsvesztés) szempontból is aggályokat vethet fel.⁶⁰⁰

c) Fontos kérdés tehát annak eldöntése, hogy a közigazgatási tisztviselők jogviszonyának tartalma milyen koherensen összehangolt⁶⁰¹ *szabályozási elvek* mentén épüljön fel. A következőkben ezeket a lehetséges szabályozás elveket, *szempontokat* keresem a közigazgatási alkalmazás, a pálya biztonsága, az előmeneteli és illetményrendszer, a teljesítményértékelés, és a képzés és továbbképzés pragmatikaelemek újragondolásához.

4.2. Munkáltatói jogok gyakorlása és kiválasztás (pályázati eljárás és képesítési követelmények) a közigazgatásban

4.2.1. 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.⁶⁰² Ez elméletileg azt jelenti, hogy az egyes közszolgálati törvényeknek nem kell további alapelvű szintű szabályokat meghatározniuk, elegendő az Alaptörvény elveinek megfelelő részletszabályokat megállapítaniuk.⁶⁰³ A fejezetben a jogviszony létesítésével összefüggő

⁵⁹⁸ Petrovics Zoltán hívja fel a figyelmet arra, hogy a megszűnés és megszüntetés dogmatikai szempontból elsősorban nem közjogi, hanem magánjogi (polgári jogi) eredetű. Lásd: PETROVICS (2019b).

⁵⁹⁹ PETROVICS Zoltán (2018): A közszolgálati jogviszony tartalmának integráltsága és differenciáltsága. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 140–159.

⁶⁰⁰ Lásd: LINDER (2020d): *i.m.* 69–70.

⁶⁰¹ Lásd: Lőrincz Lajos már idézett fogalmi meghatározását. LŐRINCZ (1986).

⁶⁰² Lásd az alapjogról: GAJDUSCHEK György (2012): A közhivatal viseléséhez való jog. In: RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség*. Budapest, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely.

⁶⁰³ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 112–113.

fontosabb *személyzetpolitikai és jogi* kérdésköröket tekintem át.⁶⁰⁴ 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 sok tekintetben a közhivatalnokok személyében rejlő okoktól függ. Ezért van a legnagyobb jelentősége a közhivatalnokok személye kiválasztásának.”⁶⁰⁵

4.2.2. Munkáltatói szerepek, munkáltatói jogok gyakorlása

4.2.2.1. A munkáltatói szerep meghatározásának és a munkáltatói jogok gyakorlásának dogmatikai háttere

a) Először is a *jogviszony alanyainak* körét kell tisztázni; azt, hogy ki/kik áll(nak) a munkáltatói (magyar közjogi hagyományokra tekintettel szolgálatadói)⁶⁰⁶ és milyen személyi körök a munkavállalói (megegyező megfontolásból szolgálatvállalói) oldalon. A közszolgálati jog tárgyi hatálya, a felek között fennálló jogviszony – közszolgálati törvények által leggyakrabban használt terminológia szerint „különleges” – jellege ugyanis nagymértékben függ attól, hogy milyen ismérvek jellemzik annak alanyait.

b) Petrovics Zoltán szerint a *munkáltatói jogállás* meghatározásának egyrészt közigazgatás-tudományi történeti tapasztalata,⁶⁰⁷ hogy a közszolgálati munkáltatói személyi kör lehatárolására a jogalkotónak széles mozgástere van⁶⁰⁸ (hiszen ún. „politikus” jogágnak

⁶⁰⁴ GYÖRGY (2011): *i.m.* 72–76.

⁶⁰⁵ MAGYARY Zoltán (1944): *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület. 10.

⁶⁰⁶ Lásd például: MAGYARY (1942).

⁶⁰⁷ Kmety Károly szerint a közszolgálati jogviszony, mint különös jogállás egyik megkülönböztető ismérve a közigazgatási szerv általi alkalmazás. KMETY Károly (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata Kiadó. Magyary Zoltán szerint a közhivatalnok foglalkoztatása az állam vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre jön létre. MAGYARY (1942): *i.m.* 376.

⁶⁰⁸ PETROVICS (2017): *i.m.* 56.

tekinthető a közszolgálati jog is, akárcsak a munkajog),⁶⁰⁹ a munkáltatói minőség meghatározása jogszabályi felhatalmazáson alapszik, és a jogalkotó általánosságban nem törekszik a közszolgálat személyi körének elvi alapon történő, merev elhatárolására.⁶¹⁰ Másrészt, kiemeli szakirodalmi példákra támaszkodva, hogy sokszor praktikus szempontok, presztízssokok vagy éppen költségvetési megfontolások állnak egy-egy szervezet „közszolgálati” munkáltatóvá válása, alakítása mögött.⁶¹¹ Ennek ellenére mégiscsak arra a megállapításra jut, hogy a közszolgálati jogállás meghatározása döntően azon áll, hogy a jogviszony alanya hozzájárul-e érdemben valamely közfunkció vagy közszolgáltatás ellátásához, vagy sem (funkcionális megközelítés); illetőleg a munkáltató költségvetéséből gazdálkodik-e, vagy sem (organikus vagy finanszírozási szemlélet).⁶¹² Mindazonáltal hangsúlyozza, hogy még az anyagi jogi szabályok (egyes közszolgálati jogállási törvények) és az eljárási jogi (közigazgatási perrendtartási) szabályok⁶¹³ is másképpen ítélik meg egy-egy jogállás „közszolgálati” jellegét, ami ugyancsak az elvi distinkció esetenkénti hiányára vagy bizonytalanságára utal (pragmatikus megközelítés).⁶¹⁴

c) Fogódzót jelenthet, hogy a tisztviselőket esetenként többletkötelezettségek terhelik a munkavállalókkal szemben, „különleges”, köz szolgálatára létesített jogviszonyuk (ennek tárgyaként azonosítható közfeladataik, s az ezekhez tartozó fokozott felelősségük) miatt. Ennek ellentételezése céljából – továbbá a versenyszféra bérkereseti viszonyaihoz képesti hátrányok ellensúlyozásaként⁶¹⁵ és a közsféra komparatív előnyeként – esetenként többletjogosultságok is megilletik a tisztviselőket.⁶¹⁶ Egyúttal azonban nemcsak „különleges”, hanem tartós, függő és önállóan jogviszonyok is, amelyekben ki kell egyenlíteni a felek közötti egyenlőtlen munkajogi-hatalmi viszonyokat.⁶¹⁷ A „közszolgálati” munkáltatói minőséget tehát (amely gyakorlatilag a közszolgálati jog és munkajog eltérő életviszonyai mentén, azok különbségei alapján leírható)⁶¹⁸ árnyalja, hogy a munkáltató

⁶⁰⁹ KISS György (2019c): Bevezetés. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.

⁶¹⁰ PETROVICS (2017): *i.m.* 56.

⁶¹¹ PETROVICS (2017): *i.m.* 56–57. Vö. HAZAFI (2009b): *i.m.* 10., HAZAFI (2009a): *i.m.* 124–126.

⁶¹² PETROVICS (2017): *i.m.* 57., KUN (2017): *i.m.* 90.

⁶¹³ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

⁶¹⁴ PETROVICS (2017): *i.m.* 57.

⁶¹⁵ Lásd erről a kérdéstről: KRAUSS Gábor – PETRÓ Csilla (2014a): A közszolgálati illetményrendszer aktuális kérdései. *Pro Publico Bono*, 2014/2.

⁶¹⁶ Lásd például: Kttv. 36. §.

⁶¹⁷ Kun Attila ezt az emberképet „humánus” szemléletnek nevezi. Lásd: KUN (2017).

⁶¹⁸ Lásd például: GYÖRGY István (2012): *Magyar közszolgálati jog. Általános rész*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

munkáltatói minőségében tett nyilatkozatai, intézkedései elsősorban nem közhatalmi és közigazgatási jogi, hanem *munkajogi és foglalkoztatási jellegűek*.⁶¹⁹

d) Ahogy fentebb már arról írtam, sem egységes közszolgálati munkáltatóról, sem egységes közszolgálati tisztviselőről nem beszélhetünk napjainkban (és a múltban sem beszélhattunk) a közigazgatáson belül. Lényeges strukturális kérdés tehát, hogy a szolgáltató *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 színtiszta formájában valósul meg, akkor szervezeti okokra hivatkozva nehéz felmenteni a tisztviselőket, mert azok a munkáltató másik szervénél való foglalkoztatásra tarthatnak igényt, s így lényegesen magasabb fokú pályabiztonsággal számolhatnak.⁶²⁰ 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 humánerőforrás-gazdálkodáshoz, s így a szervezetfejlesztéshez.⁶²¹ Ebben az esetben azonban egyrészt nehezebb az átjárhatóság az egyes jogállások között, ami a munkáltatói pozíció, illetve a mobilitási szabályok különbözőségéből következik.⁶²² 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).⁶²³

⁶¹⁹ NACSA Beáta (2013): *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*. Budapest, Munkagazdaságtani Füzetek BWP, 2013/9. 9.

⁶²⁰ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 113–114.

⁶²¹ HAZAFI (2018b): *i.m.* 61–62.

⁶²² Vö. PETROVICS (2017): *i.m.* 65–67.

⁶²³ HAZAFI (2019b): *i.m.* 17. Vö. HORVÁTH István (2006): „*Diagnózis és terápia*”. *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*. Budapest, doktori értekezés. 220–222.

e) A második alapvető kérdéskör – az előbbiekből következően – a munkáltatói jogok telepítésére és gyakorlására vonatkozik.⁶²⁴ Ez a centralizáció-decentralizáció egyik dimenziója, és egyben fokmérője is.⁶²⁵ 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.

4.2.2.2. Munkáltatói szerepek és munkáltatói jogok gyakorlása a közszolgálati törvényekben

a) Az elmúlt évtizedekben a közszolgálati 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 közszolgálati jogviszony.⁶²⁶ A Kttv. ugyan kivette az önkormányzatokat e meghatározásból, de lényegét tekintve a formulán nem változtatott.⁶²⁷ 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.⁶²⁸ 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.⁶²⁹ Ezért aztán az sem véletlen, hogy például áthelyezés során a köztisztviselő korábbi jogviszonya megszűnik, és helyette új jön létre.⁶³⁰ Törvény eltérő rendelkezése hiányában e szabályozás irányadó az országgyűlési köztisztviselőkre is.⁶³¹ Más a helyzet ugyanakkor a számvevők jogviszonyát tekintve.

b) 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.⁶³² Az

⁶²⁴ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 113.

⁶²⁵ Lásd például: LINDER (2007): *i.m.* 36–51., KISS – HAZAFI (2019): *i.m.* 37–40. Vö. HAZAFI (2009c).

⁶²⁶ Ktv. 5. §.

⁶²⁷ Kttv. 36. § (1) bek.

⁶²⁸ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 113. Vö. BÉRCES Kamilla (2013): *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez.* Budapest, Wolters Kluwer. Magyarázata a 36. §-hoz.

⁶²⁹ Kttv. 37. § (1) bek.

⁶³⁰ Kttv. 59. § (1)–(3) bek.

⁶³¹ Kttv. 2. § vö. Ogytv. 124/B. § (6), (8) bek.

⁶³² Ásztv. 13. § (1) bek. *i* pont. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.) Vö. Ásztv. 13. § (2) bek. *i* pont. (2022. január 1-től hatályos szöveg szerint.)

aggályok nem előzmény nélküliek, és leginkább – ahogy arról már fentebb írtam – a törvény 2018. évi módosításához kapcsolódnak. A törvénymódosítás 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.⁶³³ 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.⁶³⁴ A kihirdetett törvény ugyan finomította az elnök szervezetszabályozó hatáskörére vonatkozó felhatalmazást, ám nem konkretizálta – jelen esetben például – a munkáltatói jogok gyakorlására irányadó általános szabályokat.⁶³⁵ A megoldás jelenleg a következő; az Mt. munkáltatói joggyakorlásra vonatkozó szabályainak megfelelő alkalmazása mellett⁶³⁶ az SZMSZ részletesen felsorolja, hogy ki, milyen munkáltatói jogokat gyakorolhat.⁶³⁷ Ennek furcsa sajátossága, hogy amíg az Ásztv. hosszasan sorolja, hogy a Kttv. mely szabályait kell megfelelően alkalmazni a vezetőkre és a számvevőkre, addig a foglalkoztatottak számára mindössze három olyan szakaszt nevesít, amely az Mt. szabályainak megfelelő alkalmazását írja elő.⁶³⁸ Ezek a következők; a munkáltatói joggyakorlás, az azonnali hatályú felmondás, illetve a kártérítés (pontosabban ez utóbbi Ptk. alkalmazására utaló szabályai).⁶³⁹ Ennek érdekességét fokozza, hogy az Mt.-t általános szabály szerint nem a számvevőkre, hanem a számvevőszéki munkavállalókra rendeli háttérszabályozásként alkalmazni a törvény.⁶⁴⁰ A Kúria egyes döntéseiből jól kiolvasható, hogy a törvényi keretek hiánya más pragmatikaelemek (etikai⁶⁴¹, teljesítményértékelési szabályzat⁶⁴²) 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 ebből fakadó bizonytalan és homályos

⁶³³ Alaptörvény 43. cikk (4) bek.

⁶³⁴ Alaptörvény 43. cikk (4) bek., Jat. 5. § (1)–(3) bek. Vö. T/3633/9. Köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele.

⁶³⁵ Ásztv. 8. § (2) bek.

⁶³⁶ Mt. 20. (2)–(3) bek.

⁶³⁷ SZMSZ 36. §.

⁶³⁸ Ásztv. 21/A. § (1) bek.

⁶³⁹ Mt. 20. § (2)–(3) bek., Mt. 78. § (1)–(2) bek., Mt. 79. §, Mt. 177. §.

⁶⁴⁰ Ásztv. 21/A. § (2) bek.

⁶⁴¹ Kúria Kf. 39.471/2021/4. Közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.

⁶⁴² Kúria Kf. 39.321/2021/5. Közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.

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.⁶⁴³

c) 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.⁶⁴⁴ Azaz, a törvény ugyanúgy rendelkezik, mint ahogy azt a hivatásos állomány vonatkozásában is teszi.⁶⁴⁵ Mindez azt jelenti, hogy a gyakorlatban a rendvédelmi szerv tekinthető munkáltatónak, miközben a munkáltatói jogokat általános szabály szerint a rendvédelmi szerv szervezeti egységének vezetője gyakorolja (tehát tartalmi szempontból mégiscsak a *Kttv.* szakaszaihoz hasonlítható).⁶⁴⁶ A rendvédelmi szervek hierarchiájára tekintettel a szervezeti egység vezetője az állományilletékes parancsnok.⁶⁴⁷ Bár eltérő terminológia mentén (módosítva az alább olvasható *Kit.*-es terminust), de lényegében azonos tartalmat közvetít a *Küt.*, amely úgy szól, hogy a jogviszony a különleges jogállású szerv mint munkáltató és a köztisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre.⁶⁴⁸ 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 átruházás mindegyik jogállási törvény esetében a szubdelegáció tilalmával történhet meg).⁶⁴⁹

d) Végül, nagyon hasonlóan rendelkezik a munkáltatói státuszról a *Kit.* és a *NAV szjtv.* A *Kit.* volt az első jogállási törvény, amely újra gondolta 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 megteremtí

⁶⁴³ Lásd például: 833/B/2003. AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

⁶⁴⁴ *Hszt.* 287/F. (1) bek.

⁶⁴⁵ *Vö. Hszt.* 13. § (1) bek.

⁶⁴⁶ *Hszt.* 287/F. (2) bek.

⁶⁴⁷ *Riasztv.* részletes indokolása. *Vö. Hszt.* 2. § 24. pont. Lásd a hierarchiáról a rendészetben például: BALLA Zoltán (2015): *Rendészet.* Rejtjel Kiadó. 28.

⁶⁴⁸ *Küt.* 21. § (2) bek.

⁶⁴⁹ *Küt.* 22. § (1)–(2) bek.

az egységes, központi irányítás alatt álló kormányzati igazgatási szervezetrendszer alapjait.⁶⁵⁰ 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).⁶⁵¹ 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 felső vezetőre ruházhatja át a munkáltatói jogokat.⁶⁵² A NAV szjtv. szinte ugyanezt a terminológiát veszi át azzal a különbséggel, hogy a NAV szervezeti egységessége⁶⁵³ és a pénzügyőri státuszok⁶⁵⁴ kötöttebb jellemzői miatt egy-egy kérdésben szigorúbb szabályokat alkalmaz.⁶⁵⁵

4.2.3. Kiválasztás: pályázati eljárás és képesítési követelmények

4.2.3.1. A kiválasztás személyzetpolitikai megfontolásai és jogpolitikai céljai

A kiválasztáson belül személyzeti politikai szempontból elsősorban annak eszközeivel, módszereivel kell foglalkozni,⁶⁵⁶ míg a jogi kérdések körében sokkal inkább az alkalmazás feltételeit szokás vizsgálni.⁶⁵⁷ A két megközelítés igazodik a kiválasztás két meghatározó fázisához is; amíg a *pályázati rendszer* a toborzás, addig a *képesítési követelmények* a szelekció elengedhetetlen elemei. A kötelező pályáztatási rendszer és a képesítési követelmények meghatározása összetett minőségi kérdés, amely a kiválasztás

⁶⁵⁰ FÜLÖP Tímea – KUN Attila (2021): 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, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 238. Vö. Kit. 80. § (1) bek.

⁶⁵¹ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet 17. §.

⁶⁵² Kit. 81. § (1), (2)–(3) bek.

⁶⁵³ NAV szjtv. 25. § (2) bek.

⁶⁵⁴ NAV szjtv. 26. §.

⁶⁵⁵ NAV szjtv. 24–26. §.

⁶⁵⁶ Lásd például: LINDER Viktória (2008): A közigazgatás személyi állományának kiválasztása. In: GAJDUSCHEK György (szerk.): *Közzolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, ROP 3.1.1 Programigazgatóság. 2008. 171–187.

⁶⁵⁷ Lásd például: LINDER Viktória (2015): A jogviszony keletkezése. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 47–69. vagy GYULAVÁRI Tamás (2015): A közzolgálati jogviszony létesítése és módosítása. In: KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közzolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

demokratizmusát és hatékonyságát egyaránt növelni tudja.⁶⁵⁸ 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.⁶⁵⁹

4.2.3.2. A kiválasztás szabályozásának jellemzői a brit közzszolgálat rendszerében

a) A politikasemlegesség és az érdek elsődlegessége hagyományosan nagy jelentőséggel bír 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.⁶⁶⁰ Ma a köztisztviselők kiválasztására irányadó eljárások alapelveit határozza meg, illetve a kiválasztási rendszer működését irányítja.⁶⁶¹ A Közzszolgálati Bizottság legutóbb 2018-ban fogalmazta meg a kiválasztási eljárás szabályait, amelyet valamennyi minisztériumra és ügynökségre irányadó iránymutatásként tett közzé.⁶⁶² A Közzszolgálati Bizottság tagjai a közzszolgálati biztosok (*Civil Service Commissioners*), akiket a közzszolgálati miniszter (tehát a miniszterelnök) javaslatára az uralkodó nevez ki.⁶⁶³ A közzszolgálati biztosok számos követelménynek meg kell, hogy feleljenek. A követelményeket az ún. 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 rendezzi a Bizottság elszámoltathatóságát, felelősségi kérdéseit, e szerint a Bizottság független és hatékony működéséért végső soron a közzszolgálati miniszter felel a Parlament előtt. A tagokra összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, s a szabályzat kitér az integritás, átláthatóság követelményeire is.⁶⁶⁴

b) 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

⁶⁵⁸ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 71–84.

⁶⁵⁹ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 114.

⁶⁶⁰ HAZAFI (2019h): *i.m.* 77.

⁶⁶¹ GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁶² Civil Service Commission: Recruitment Principles. April 2018. (Kiválasztási alapelvek).

⁶⁶³ Lásd: *Civil Service Commission*. <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/recruitment/> (2022.03.17.).

⁶⁶⁴ Code of Practice for Staff October 2010.

késleltetik.”⁶⁶⁵ Meghatározó szerepét mutatja az is, hogy egyetlen jogviszonyelemként a kiválasztást *szabályozza részletesen törvény*.⁶⁶⁶ A törvény – egyéb kérdések között – a kiválasztás alapelveit határozza meg.⁶⁶⁷ A törvény rendelkezései szerint a kiválasztásnak az érdemeken kell alapulnia (*merit*), illetve tisztességes (*fair*) és nyitott (*open*) verseny alapján kell történnie.⁶⁶⁸ 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.⁶⁶⁹ A *tisztességesség* elve előírja, hogy a kiválasztási eljárásnak elfogulatlan, objektívnek, pártatlannak és következetesnek kell lennie.⁶⁷⁰ A *nyílt verseny* a jogegyenlőség elve alapján az álláslehetőség nyilvános meghirdetését jelenti, amelynek keretében közzé kell tenni az állás betöltéséhez szükséges információkat és a pályázati eljárás követelményeit is.⁶⁷¹ 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.⁶⁷²

c) Egy kiválasztási bizottság (*selection panel*) legalább két főből áll, és vezetője egy köztisztviselő vagy a legmagasabb szintű köztisztviselőknél az egyik közszolgálati biztos.⁶⁷³ A bizottságnak kell biztosítania a pályázók pártatlan (objektív és részrehajlásmentes) értékelését (így a pályázati feltételeknek való megfelelést), valamint a bizottságnak kell döntenie a legalkalmasabb pályázó kiválasztásáról is.⁶⁷⁴ A bizottság tagjai összeférhetetlenségi szabályoknak kell, hogy megfeleljenek,⁶⁷⁵ 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

⁶⁶⁵ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 379. Ezt ugyan a képzés, továbbképzés fontosságával kapcsolatban fogalmazta meg, ám ugyanúgy érvényes a kiválasztásra nézve is.

⁶⁶⁶ Lásd: Constitutional Reform and Governance Act 2010. (Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény 2010.)

⁶⁶⁷ Lásd: Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény 10-11 §.

⁶⁶⁸ Kiválasztási alapelvek 3. pont.

⁶⁶⁹ Kiválasztási alapelvek 4. pont. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁷⁰ Kiválasztási alapelvek 5. pont. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁷¹ Kiválasztási alapelvek 6. pont. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁷² Kiválasztási alapelvek 7-8. pontok. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁷³ Kiválasztási alapelvek 9-10. pontok. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁷⁴ Kiválasztási alapelvek 11. pont. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁷⁵ Kiválasztási alapelvek 12. pont.

bizottsági tagok alkalmasságát (így például összeférhetetlenségét). Az eljárásról annak befejeztével feljegyzést kell készítenie. Probléma vagy jogsérelem esetén az eljárást felfüggesztheti annak elhárításáig, és a Közzolgálati Bizottságot is tájékoztathatja erről.⁶⁷⁶

d) A *toborzás* során a közigazgatási szervezetek közzé kell tenni minden lényeges információt a betölthető állás jellegéről és szintjéről, az alkalmazási feltételekről, a követendő kiválasztási eljárásról, valamint a díjazás elemeiről.⁶⁷⁷ A szervezetek 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.⁶⁷⁸ Fontos garanciális szabály, hogy a szervezetek tájékoztatniuk kell a pályázókat a jogorvoslati lehetőségeikről, amelynek szabályait az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény tartalmazza.⁶⁷⁹ Ha egy szerv a pályázatban rögzített illetménytől legalább 20%-kal magasabb összeget szeretne fizetni, az ajánlattétel módosítása előtt a Közzolgálati Bizottság jóváhagyását kell kérnie.⁶⁸⁰

e) A *szelekció* során a pályázókat érdemeik alapján kell megítélni, és nem szabad személyes (baráti, családi stb.) kapcsolataikat ennek során figyelembe venni.⁶⁸¹ A pályázóknak meg kell felelniük a Köztisztviselői Kódex által meghatározott integritás, tisztesség, objektivitás és pártatlanság követelményeinek.⁶⁸² 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.⁶⁸³ 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.⁶⁸⁴

⁶⁷⁶ Kiválasztási alapelvek 13-15. pontok. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁷⁷ Kiválasztási alapelvek 16. pont. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁷⁸ Kiválasztási alapelvek 17-19. pontok. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁷⁹ Kiválasztási alapelvek 22. pont.

⁶⁸⁰ Kiválasztási alapelvek 24. pont.

⁶⁸¹ Kiválasztási alapelvek 27. pont. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁸² Kiválasztási alapelvek 28. pont.

⁶⁸³ Civil Service Code. (Köztisztviselői Kódex.) Vö. KISS György (2019d): A közzolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek. In: KISS György (szerk.): *Közzolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 82–83.

⁶⁸⁴ Kiválasztási alapelvek 29. pont.

f) Az eljárás nem szorítkozik kizárólag a tények vizsgálatára, többnyire *versenyvizsgálattal* jár együtt. A megmérettetés több napos is lehet. Az írásbeli részben statisztikai táblákat kell elemezni, tanácsokat kell megfogalmazni egy-egy kormányzati probléma megoldására. A szóbeli fordulóban pedig tanúbizonyságot kell adni a megfelelő kifejezőkészségről.⁶⁸⁵ 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.⁶⁸⁶ Akik nem kapják meg az állást, *tartaléklistára* kerülnek, amelyben elért eredményeik alapján 12 hónapon keresztül lehetőségük van másik ugyanolyan vagy hasonló állás megszerzésére.⁶⁸⁷ A *kinevezés joga* többnyire az adott minisztérium közigazgatási államtitkáráé, illetve más típusú központi államigazgatási szervezetben az első számú köztisztviselőé.⁶⁸⁸ A dokumentum *speciális szabályokat* fogalmaz meg a határozott időre történő foglalkoztatásra, a miniszterek kiválasztási eljárásba való bevonására, az állandó titkári (*permanent secretary*) versenyvizsgákra, a közszolgálati biztosok közvetlen részvételével történő versenyvizsgákra, a különleges tanácsadókra, valamint a kivételekre vonatkozóan.⁶⁸⁹

4.2.3.3. A kiválasztás szabályozásának közvetlen intézménytörténeti előzményei

a) Ami a személyzeti politikai megközelítésnél mindenképpen említést érdemel; *kötelező pályázati rendszer* – stabil és fenntartható módon – mind a mai napig nem jött létre a magyar közigazgatásban. György István sommásan megjegyzi, hogy a pályázati rendszer mindig is „*mostoha sorsú*” volt a hazai közszolgálati pragmatikában.⁶⁹⁰ Ha nagyvonalakban áttekintjük a vizsgált időszakot, e megállapítás helytállónak bizonyul.⁶⁹¹ A Ktv. 1992-ben *nem tette általánosan kötelezővé* a pályázati kiírás alkalmazását, de lehetőséget teremtett a munkáltató számára pályázati eljárás lefolytatására.⁶⁹² Ezt a megoldást a jogalkotó 1997-ben módosította,

⁶⁸⁵ GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁸⁶ Kiválasztási alapelvek 31-33. pontok. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁸⁷ Kiválasztási alapelvek 34-35. pontok. Vö. GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁸⁸ GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁶⁸⁹ Kiválasztási alapelvek 36-38., 39-43., 44-49., 50-57., 58., 59-63., 72-103. pontok.

⁶⁹⁰ GYÖRGY (2009). Vö. GYÖRGY (2019b).

⁶⁹¹ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 283-328. Vö. LŐRINCZ Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban I-II. *Magyar Közigazgatás*, 2000/6., 8. 321-337., 449-456. vagy PETRÓ (2014c).

⁶⁹² MAUTHNER István (1994): *A közigazgatás személyi állományának kiválasztása*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.

s elrendelte a *megüresedett álláshelyek nyilvános közzétételét*.⁶⁹³ A megüresedett álláshelyek nyilvános közzététele azonban nem jelentett egyet a pályázati kiírással, ugyanis sokkal inkább csak tájékoztató jellegű toborzási, és nem kötelező érvényű szelektációs eszköz volt a munkáltatóra nézve. 2007-ben a Ktv. visszatért a kötelező pályáztatásra⁶⁹⁴ az államigazgatási és önkormányzati szerveknél dolgozó köztisztviselők kiválasztását illetően (2009-ben kiegészülve a versenyvizsgával⁶⁹⁵).⁶⁹⁶ Majd 2010-től a kormánytisztviselői törvény (Ktjv.) hatályba lépésével és a Ktv. módosításával – megszüntette a jogalkotó a *kötelező pályázati (és versenyvizsga) rendszert*, s előbb „felfüggesztette” a kötelező versenyvizsgát,⁶⁹⁷ majd később megszüntette a jogintézményt.⁶⁹⁸ A versenyvizsga kritikája volt, hogy költséges, hosszadalmas, illetve végül egyébként is a szubjektív állásinterjún dől el a kiválasztás.⁶⁹⁹

b) Ha nem is működik kötelező pályázati rendszer a közigazgatásban, abban az esetben a jogszabályokban meghatározott⁷⁰⁰ *képesítési követelmények* (ide nem értve az alkalmazás során felmerülő képzési- és továbbképzési kötelezettségeket) képesek biztosítani a *jogegyenlőség* és az *érdem-alapú kiválasztás* garanciáit, s végső soron a tisztviselők *professzionális alkalmazását*. A képesítési követelmények meghatározásáról vallott kormányzati személyzetpolitikai felfogás egészen a Kit. hatályba lépéséig bezárólag egyértelműnek tűnt, jogszabály határozta meg központi szinten azokat.

4.2.3.4. A kiválasztás szabályozásának jellemzői a vizsgált közszolgálati törvényekben

a) A *Kttv.* lényegében visszatért a Ktv.-ben használt megoldás alkalmazására, a szolgálatadó mérlegelésére bízta a pályázati kiírásról való döntést.⁷⁰¹ Tekintve, hogy a *Kttv.* maradt az *Áttv.* háttérjogszabálya, az *Áttv.* nem tért el a kiválasztás szabályozásában.

⁶⁹³ Dudás Ferenc és Hazafi Zoltán ezt nem tartotta elégségesnek, kötelező pályázati rendszer mellett érveltek. Lásd: DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2003): A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióban II. rész. *Magyar Közigazgatás*, 2003/11. 662.

⁶⁹⁴ Az okokról lásd: HAZAFI (2009d). Vö. Ktv. CompLex Jogtár-kommentár.

⁶⁹⁵ A jogintézményről: LINDER (2006). Jogpolitikai céljairól: SZAKÁCS Gábor – ABAY-NEMES Orsolya (2009): Tények és ellenérzések, célok, szándékok és rendezőelvek, aktualitások a közigazgatási versenyvizsga kapcsán. *Új magyar közigazgatás*, 2009/8. 49–56. Kritikájáról: VILLÁNYINÉ BÁRÁNY Anikó (2009): Ellenfél nélkül – Versenyvizsga a közigazgatásban (1-2. rész). *Humán Szaldó*, 2009/10-12. 272–274., 309–312.

⁶⁹⁶ SIPOS-SZABÓ Zsanett (2008): Mire pályáznak? – Kiválasztás a közszolgálatban. *Humán Szaldó*, 2008/5.

⁶⁹⁷ LINDER (2010a): *i.m.* 223–224. Ennek oka, hogy a jogalkotó meghatározott ideig nem helyezhette hatályon kívül a versenyvizsgára vonatkozó szabályokat uniós pályázati kööttségek miatt.

⁶⁹⁸ 2011. szeptember 1-jén a jogalkotó hatályon kívül helyezte a versenyvizsgára vonatkozó rendelkezéseket.

⁶⁹⁹ KIS Norbert (2011): A tisztviselői életpálya alapkérdései. In: GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet. 29., LINDER (2006), LINDER (2009).

⁷⁰⁰ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 114.

⁷⁰¹ DÁVID Péter – LÓCZY Péter (2013): *Közszolgálati személyi jog*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Egyetem.

b) A *Kit.* lényegében átvette a *Kttv.* rendelkezéseit, s a pályázat kiírását a munkáltató döntésére bízta. A munkáltató mozgásterét akkor korlátozott, ha a jogszabályban rögzített pályázati eljárás lefolytatását választja, más esetben azonban *szabadon dönthet* a tisztviselők toborzásáról, s részben szelekciójáról.⁷⁰² Mindennek logikus folyománya, hogy ugyanaz a kormányrendelet rendezi a *Kttv.* és a *Kit.* központi részletszabályait.⁷⁰³ A korábbiaktól eltérően ugyanakkor – sok más pragmatikaelemhez hasonlóan – a *Kit.* decentralizálja a képzési követelmények meghatározását is. Ez azt jelenti, hogy egyrészt a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja az álláshely szakmai feltételeinek (tehát a képzési követelményeinek) meghatározását, másrészt ennek gyakorlásához a keretek megállapítását kormányrendeleti szintre helyezi.⁷⁰⁴ 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.⁷⁰⁵ Mindezekhez képest, vajon milyen megoldásokkal operál a többi közszolgálati törvény?

c) A *Küt.* a *Kit.*-hez hasonlóan szabályozza⁷⁰⁶ 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)⁷⁰⁷ gyengébb és erősebb tartalmú társadalmi preferenciát alkalmaz, amikor úgy rendelkezik, hogy az álláshely betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, szakképzettséggel, szakképzéssel, 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.⁷⁰⁸ A képzési követelményeket a különleges jogállású szerv vezetője határozza meg.⁷⁰⁹

d) Az *Ásztv.* a számvevőket érintően kizárja a *Kttv.* kiválasztási eljárásra vonatkozó szabályait, ugyanakkor nem állapít meg ezek helyett sajátos szabályokat, valamint a

⁷⁰² *Kttv.* 45. § vö. *Kit.* 83. §.

⁷⁰³ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszerrel, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról 1. § (3) bek., 12–24. §.

⁷⁰⁴ *Kit.* 58. § (2)–(3) bek.

⁷⁰⁵ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet 20. §.

⁷⁰⁶ *Küt.* 27. §.

⁷⁰⁷ *Kttv.* 45. § (6) bek.

⁷⁰⁸ *Küt.* 27. § (4) bek.

⁷⁰⁹ *Küt.* 7. §.

Szervezeti és Működési Szabályzatban (SZMSZ) sem határoz meg ilyeneket. A képzési követelményeket illetően fogódzót jelenthet, hogy számvevő kizárólag felsőfokú végzettséggel rendelkező (természetes) személy lehet.⁷¹⁰ Ez kiegészíthető azzal, hogy az SZMSZ szerint a munkáltatói jogkör gyakorlójának kell megállapítania az adott munkakör ellátására vonatkozó követelményeket.⁷¹¹

e) Az *Ogytv.* sem állapít meg a kiválasztási eljárásra nézve speciális szabályokat, azonban törvény eltérő rendelkezése hiányában a *Kttv.* szabályai alkalmazandók.⁷¹² A képzési követelmények vonatkozásában az *Ogytv.* úgy fogalmaz, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a jogviszony létesítését a *Kttv.*-ben foglaltakon túlmenően meghatározott iskolai végzettséghez, képzítéshez, illetve gyakorlati időhöz kötheti.⁷¹³ Ezzel párhuzamosan a *Kttv.* képzési rendelete negatív hatállyal rendelkezik az Országgyűlés Hivatalában dolgozó köztisztviselőkről, tehát a munkáltatói jogkör gyakorlójának jogköre bővül.⁷¹⁴

f) 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.⁷¹⁵ Az általános képzési követelményeket az egyes munkaköri kategóriáknak megfelelően ugyancsak a *Hszt.* határozza meg.⁷¹⁶ Ennek alapján az egyes munkakörökhöz szükséges konkrét szakképzettségeket jogszabály vagy a rendvédelmi szerv vezetője határozza meg.⁷¹⁷ A *NAV szjtv.* a képzési előírásokat munkakörcsaládok és besorolási osztályok szerint differenciálva nevesíti miniszteri rendeletben.⁷¹⁸ Kiválasztási eljárásról azonban semmit sem szól a törvény. Minden bizonnyal e kérdésben is a NAV Foglalkoztatási Szabályzata szolgálhat válaszokkal.⁷¹⁹

⁷¹⁰ Ásztv. 21/A. § (1) bek. a) pont., Ásztv. 15. § (1) bek.

⁷¹¹ Az Állami Számvevőszék elnökének 1/2023. (I. 31.) ÁSZ utasítása az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról 41. § (7) bek.

⁷¹² *Kttv.* 2. §.

⁷¹³ *Ogytv.* 124. § (2) bek.

⁷¹⁴ 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 1. § (2) bek. b) pont.

⁷¹⁵ *Hszt.* 287/R. §. Vö. Ahogy az e §-hoz kapcsolódó részletes törvényi indokolásban olvasható, ezek „rendezőelvnek” tekintendő szabályok. E jogintézmény tekintetében kevésbé érvényesülnek a hivatásosokra vonatkozó szabályok, helyette sokkal inkább harmonizálnak a *Kit.* és a *Kttv.* rendelkezéseivel.

⁷¹⁶ *Hszt.* 288/T. §.

⁷¹⁷ *Hszt.* 288/W. § (2) bek.

⁷¹⁸ 21/2020. (XII. 30.) PM rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál rendszeresített pénzügyőri munkakörökről, a képzési előírásokról, valamint a munkaköri pótlékról 2. melléklet.

⁷¹⁹ Lásd: 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. 62.

4.2.3.5. 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.⁷²⁰ A 2021-ben készült, legfrissebb kormányzati körkép kifejezetten foglalkozott a közszolgálatban alkalmazott *szelekciós eszközökkel*.⁷²¹ 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%) OECD-tagországban interjúk segítségével vizsgálják a pályázóknál. Ugyanakkor csak 13 (az összes vizsgált tagország 41%-a) teszteli 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 értékelik az interjú során, de csak 8 (25%) tagország alkalmaz ebből a célból értékelő központokat.⁷²² 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.⁷²³ A közigazgatás számára napjainkban a kiválasztási (ezen belül újszerű *toborzási*) módszerek széles tárháza válik elérhetővé (így például a tudatos arculat erősítése, a munkáltatói márka kialakítása, a közösségi média aktív kihasználása stb.).⁷²⁴ Annak érdekében, hogy a közigazgatás ne maradjon le a versenyben a tehetségek megszerzéséről, fontos – a jelenlegi decentralizált

⁷²⁰ JUHÁSZ Márta (2006): A kiválasztás és a munkaköri alkalmasság pszichológiája. I. rész. *Munkaügyi Szemle*, 2006/1. 25.

⁷²¹ Ahogy a legtöbb esetben az OECD-adatok, most 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: Chapter 6. Human Resources Management. In: OECD (2021): *Government at a Glance*. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en> (2022. 06. 29.). Vö. OECD (2019): *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Paris, OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/%20en/instruments/OECD-LEGAL-0445> (2022. 06. 29.). Vö. OECD (2020): *Public Service Leadership and Capability Survey*. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/888934257945>; <https://doi.org/10.1787/888934257964> (2022. 06. 29.).

⁷²² OECD (2021): *i.m.*

⁷²³ KLEIN Sándor (2008): Korszerű vizsgálati módszerek a személyügyi munka szolgálatában – Alkalmasság-vizsgálat – Személyiség-tesztek a munka világában. *Humánpolitikai Szemle*, 2008/10.

⁷²⁴ Vö. HAZAFI Zoltán – KAJTÁR Edit (2022). The Impact of COVID on the Development of HRM in Public Service. *Belügyi Szemle*, 70(SI1), 88–106. <https://doi.org/10.38146/BSZ.SPEC.2022.1.5> (2022. 04. 28.).

működési környezetben hatványozottan –, hogy legyen egy olyan személyzetpolitikai szerv, amely iránymutatásokat, módszertani támogatást ad, és tanácsadást nyújt az egyes szervezetek számára a kiválasztási eszközök tárházának bővítése, a még fel nem tárt lehetőségek kiaknázása céljából.

4.3. A közszolgálati jogviszony dinamikájának kérdései (a jogviszony keletkezése, módosítása, megszűnése és megszüntetése)

4.3.1. A fejezet tárgya, célja és módszertana

a) Ebben a fejezetben a *közszolgálati jogviszony dinamikájának*,⁷²⁵ tehát a jogviszony keletkezésének, módosításának, valamint megszűnésének és megszüntetésének elemzésére helyezem a hangsúlyt.⁷²⁶ A fejezetben egyes *szabályozási dilemmákat* vizsgálok. Így főleg azt, hogy az egyes közszolgálati törvények miképpen vélekednek a kinevezés-munkaszerződés problematikáról, általános szabályként egyoldalú vagy közös megegyezéssel történő kinevezés-módosítást alkalmaznak-e, illetve stabil pályabiztonság vagy rugalmasan megszüntethető állásrendszer megteremtésére törekednek-e.

b) 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*, kitörési pontjaira. Megfontolandó *javaslatok* azonban csak akkor tehetők, ha azok egyaránt tekintettel vannak a jogintézményekre vonatkozó fontosabb *tudományos összefüggésekre*; ahol szükséges, a közvetlen *jogintézménytörténetre*; a *jogalkalmazás* kérdéseire; s nemutolsó sorban a *nemzetközi trendekre* és illeszthető megoldásokra.

4.3.2. A jogviszony keletkezése: kinevezés vagy munkaszerződés?

Ahhoz, hogy a közszolgálati törvényekben a kinevezés és 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

⁷²⁵ Lásd a jogviszony dinamikus és statikus elemeinek elválasztására például: HAZAFI (2009a) vagy PETROVICS – HALMOS (2014).

⁷²⁶ Hangsúlyozandó, hogy a „közszolgálati jogviszony” fogalmát kiterjesztően használom e fejezetben is.

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.⁷²⁷

4.3.2.1. Munkajogi álláspont a kinevezés jellemzőiről és a szerződéses foglalkoztatás közigazgatási tényeréséről

a) 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 mentén haladva – két markánsan elkülöníthető nézet képe rajzolódik ki Kun Attila tolmácsolásában. Az egyik a közjogi alávetettséget, a másik pedig a magánjogi mellérendeltséget 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.⁷²⁸ A kinevezés funkcióját – 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.⁷²⁹ Az analógia alapján arra a következtetésre jut, hogy a kinevezés (vizsgálata szerint a Kttv.-ben), mint egyoldalú aktus, nem rendelkezik *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 kinevezés 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

⁷²⁷ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 116.

⁷²⁸ KUN Attila (2019b): A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony keletkezése. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 152–155.

⁷²⁹ KUN (2019b): *i.m.* 155–160.

munkavégzés helyéről vagy a jogviszony kezdetének a napjáról). Ezek tükrében Kun Attila azt az alapvető konklúziót vonja le, hogy a kinevezés leginkább – pozitív értelemben véve, a munkáltató speciális közjogi helyzetét hangsúlyozva – *szimbolikus szereppel* bír. Mindezzel összefüggésben megjegyzi, hogy „a kinevezés szimbolikus karaktere nem strukturálhatja át a jogviszony esszenciájának kontraktuális alapjait.”⁷³⁰ 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 jogintézmény 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 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-fölérendeltséget, 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).⁷³¹

b) 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.⁷³² 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.⁷³³ 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

⁷³⁰ KUN (2019b): *i.m.* 156.

⁷³¹ KUN (2019b): *i.m.* 155–160.

⁷³² KUN Attila (2018a): A közszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/2. 80–105.

⁷³³ Mt. 6. § (3) bek.

szereződéses jelleg. Másrészt a közszolgálati jog jóval több „nehezítő” generálklauzulát tartalmaz a *többletkötelezettségek* között (így például a méltatlanságra vagy a közszolgálatának 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. Ötödöröszt a jogalkotás a közszolgálati jogban is a *rugalmasság* irányába tart, ez azonban egyre inkább együtt jár azzal, hogy a tisztviselők stabilitása, pályabiztonsága háttérbe szorul. Hatodöröszt az alkotmányos elvekkkel is indokolható az alapelv átültetése. Az Alaptörvény szerint „minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”⁷³⁴ Ahogy Kun Attila fogalmaz, az állam „*mintamunkáltató szerepe*” nehezen érvényesül, ha az állami munkáltatót szinte hézagossabb követelményrendszer köti, mint a versenyszféra munkáltatóit.⁷³⁵

c) Azonban nemcsak a szerződéses jelleg terjedése, hanem a *munkaszerződés térnyerése* is megfigyelhető a magyar közszolgálatban.⁷³⁶ Ez elsősorban a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatban mondható el,⁷³⁷ 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 legalább is 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.⁷³⁸

⁷³⁴ Alaptörvény XVII. cikk (3) bek.

⁷³⁵ KUN (2018a): *i.m.* 86–94.

⁷³⁶ Vö. 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, Pázmány Press. 289–302.

⁷³⁷ Lásd a folyamatról: HORVÁTH (2020).

⁷³⁸ KUN (2018a): *i.m.* 95–101.

4.3.2.2. Közjogi álláspont a kinevezés jellemzőiről és a szerződéses foglalkoztatás közigazgatási tényéről

a) 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.⁷³⁹ 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 is foglalkoztatásra. 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).

b) 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 részvételről beszélhetünk, amelynek nem lehet szerződéses alapja, hiszen az eljárásra való felhatalmazást, hatáskört nem szerződéses megállapodás teremti meg⁷⁴⁰ (ti. a feladatellátáshoz-hatáskörgyakorláshoz kötődő fokozott felelősség, az integritáshoz kötődő követelmények vagy a többletkötelezettségek érvényesíthetősége miatt).⁷⁴¹ A szervezet működtetéséhez szükséges feladatok az előbbiekhöz képest pedig olyan szolgáltatások, amelyekről magánjogi szerződésben meg lehet állapodni.

⁷³⁹ HAZAFI Zoltán (2017c): *A doktori fokozat megszerzése óta végzett tudományos tevékenység rövid bemutatása*. Budapest, habilitációs tézisek, kézirat.

⁷⁴⁰ HAZAFI (2017c).

⁷⁴¹ Vö. GYÖRGY István (2018b): A közszolgálat alapelvei. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus. 29–39., GYÖRGY István (2018c): A jogok és kötelezettségek a közszférában és a magánszférában. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus. 115–128.

c) Hazafi Zoltán – mint említettem – ezt a megközelítést a francia közszoigálat, 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 *közszoigálati 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 közszoigálat alkalmazkodását, illetve folyamatos működésének fenntartását szolgálja. Így például az alkalomszerűen felmerülő igényeket, a hosszútávú karrierperspektíva hiányát, a közszoigálatban ritkán előforduló technikai kompetenciák iránti igényt, a közszoigálat és a magánszoigálat közötti mobilitás elősegítését, illetve egyes társadalmi csoportok belépésének támogatását.⁷⁴²

d) Az „*Action Publique 2022*” reformprogram végül egészen odáig jutott a problematika kezelésében (ahogy arról már esett szó), hogy a francia közszoigálatban gyakorlatilag bármilyen pozíció betölthető lesz határozott idejű szerződéssel, ha a feladat jellege ezt indokolja (még vezetői pozícióban is).⁷⁴³ Mindez alátámasztja Hazafi Zoltán véleményét, miszerint a jogtudományról a közszoigálati megközelítésre tevődött a hangsúly. Mindezek alapján gondolatmenetét zárva kifejti, hogy fontos a közszoigálati szabályok fenntartása azzal, hogy bizonyos esetekben rugalmasabb szabályozásra szükség lehet, ami bizonyos mértékben megalapozhatja a szerződéses foglalkoztatást. Ezt szerinte két tényező indokolhatja: a közhatalmi jelleg hiánya (mint alkalmazási feltétel) és a közszoigálat működőképességének megőrzése (például a munkaerőpiaci szempontból kitett munkakörök esetében).⁷⁴⁴

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

Az Alkotmánybíróság értelmezésének segítségével *foglalhatjuk össze* a kinevezés és munkaszerződés közszoigálati alkalmazhatóságának lényegét.⁷⁴⁵ Az állam, és nevében a közszoigálati szervek egyszerre végeznek *közhatalmi és munkáltatói tevékenységet*. Így

⁷⁴² HAZAFI (2017c).

⁷⁴³ HAZAFI (2022).

⁷⁴⁴ HAZAFI (2017c).

⁷⁴⁵ Lásd: 1/2016. (I. 29.) AB. határozat, 8/2011. (II. 18.) AB. határozat.

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.⁷⁴⁶ 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.

4.3.2.4. A munkaszerződés szerepe, jellemzői és tényerése a közszolgálati törvényekben

a) Mindezek után tekintsük át, hogy az *egyres 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?

b) Először nézzük meg a *Kttv.-t*. A *Kttv.* kizáró jelleggel, de korántsem taxatív felsorolásban (és így nem is „mértani pontossággal”)⁷⁴⁷ 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.⁷⁴⁸ A kormánytisztviselő és köztisztviselő, valamint a kormányzati és közszolgálati ügykezelő

⁷⁴⁶ PETROVICS (2017): *i.m.* 59. Vö. KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2019): A közszolgálati jogviszony alanyai. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

⁷⁴⁷ Vö. KUN (2018a): *i.m.* 96.

⁷⁴⁸ Kttv. 8. § (1)–(2) bek.

kategóriákhoz párosuló normatartalmat az *értelmező rendelkezések* határozzák meg.⁷⁴⁹ 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.⁷⁵⁰ Fontos megemlíteni, hogy 2022-ben a jogalkotó hatályon kívül helyezte a munkaviszonyra vonatkozó korábbi mennyiségi korlátozásokat.⁷⁵¹ Ennek okai nem ismerhetők meg a módosító törvény indokolásából,⁷⁵² jóllehet azonban, hogy 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 fenntartásának sincs értelme, általános szabály hiányában ugyanis nincs is mitől eltérnie a speciális szabálynak.⁷⁵³

c) A *Kit.* ugyancsak lehetővé teszi a *munkaszerződésben* történő foglalkoztatást.⁷⁵⁴ Megfogalmazása szerint az álláshelyeken kormányzati szolgálati, biztos, politikai szolgálati jogviszony, valamint *munkaviszony* hozható létre.⁷⁵⁵ 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.⁷⁵⁶ 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*,⁷⁵⁷ amelyet a munkaköri leírás kifejezés normaszinten is megerősít.⁷⁵⁸

⁷⁴⁹ Kttv. 6. § 13–14. pontjai.

⁷⁵⁰ BÉRCES (2013): Magyarázat a 8. §-hoz.

⁷⁵¹ Kttv. 8. § (4) bek.

⁷⁵² 2022. évi IV. törvény egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról. Általános és részletes indokolások.

⁷⁵³ Kttv. 226. § (3) bek. a) pontja.

⁷⁵⁴ Vö. 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 Közszolgálati Egyetem. 791.

⁷⁵⁵ *Kit.* 54. § (1) bek.

⁷⁵⁶ *Kit.* 279. § (2) bek.

⁷⁵⁷ *Kit.* 278. § (6) bek. Vö. Mt. 45. (1) bek.

Másrészt a munkaviszony *bármilyen álláshelyen* létrehozható, függetlenül annak besorolásától.⁷⁵⁹ Azt gondoljuk, hogy a rendelkezés valójában értelmezési nehézségekbe ütközik, hiszen tiltó rendelkezés hiányában akár *vezető is* állhat(na) munkaviszonyban.⁷⁶⁰ A jogalkotó érvelése szerint a munkaviszony ugyan elméletileg létrehozható lenne vezetői álláshelyen, de a törvény 3. §-a alapján ez mégsem következhet be.⁷⁶¹ 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.⁷⁶² 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 alkalmazását a Kit. szintén nem zárja ki).⁷⁶³ Összefoglalva tehát: a nyelvtani értelmezés alapján vezetői álláshelyen munkaviszony is létesíthető lenne, amely Mt. szerinti vezetői jogállást teremtene, ha a munkaszerződésben erről rendelkezének. Mégis, ha rendszertani értelmezéssel közelítjük a kérdést, akkor a Kit. külön kizáró rendelkezése hiányában is nehezen értelmezhető az Mt. idézett szabálya.⁷⁶⁴ 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.⁷⁶⁵ 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 226. §-ok közötti részében – szabályozza a szakmai vezetők és felső vezetők 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

⁷⁵⁸ Kit. 279 (1a) bek. Vö. PETROVICS – S. HORVÁTH (2021): *i.m.* 810.

⁷⁵⁹ Kit. 279. (3) bek.

⁷⁶⁰ Lásd a jogállás szabályait: S. HORVÁTH – VÉRTESY (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 Közsolgálati Egyetem. 725–776.

⁷⁶¹ A fentebb hivatkozott Kit. kommentár elkészítésekor felmerült szerzői-szerkesztői-lektori egyeztetések alapján.

⁷⁶² Kit. 3 § (6) bek.

⁷⁶³ Mt. 208. § (1)–(2) bek. Vö. Kit. 278. § (6) bek.

⁷⁶⁴ PETROVICS – S. HORVÁTH (2021): *i.m.* 793.

⁷⁶⁵ Lásd: Kit. 263. § (1) bek.

keretében betöltött álláshelyek aránya *nem haladhatja meg* a kormányzati igazgatási szerv álláshelyeinek tíz százalékát (beleértve a fizikai dolgozókat is).⁷⁶⁶

d) Végül tekintsük át a *Küt.* fontosabb szabályait. A különleges jogállású szerv alaplétszámába tartozó álláshelyen közszolgálati jogviszony és *munkaviszony* hozható létre.⁷⁶⁷ Ezzel összefüggésben megjegyezhető, hogy a *Küt.* részben alkalmazza a *közhatalmi* jellegű hatáskörökre vonatkozó megkötéseket. Azért mondjuk, hogy részben, mert a különleges jogállású szerv alaplétszáma *tíz százalékának erejéig* közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlására is köthet munkaszerződést.⁷⁶⁸ 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 az összeférhetetlenség szabályai nem alkalmazhatók.⁷⁶⁹ Ez azért sem teljesen érthető és elfogadható, mert a *Küt.* rendelkezik az *Mt.* bázisú munkaszerződés mellett a *Küt.* alapjain álló *közszolgálati munkaszerződésről* is. Ez utóbbi lényege, hogy a felek egyes kérdésekről konszenzusos módon megállapodhatnak, s a nem szabályozott kérdésekben a közszolgálati jogviszony normáit (így például a fent említett integritáshoz köthető jogintézményeket) kell alkalmazni.⁷⁷⁰ E gondolatmenet alapján megfontolandónak tűnik a közszolgálati munkaszerződés hatályának kiterjesztése a munkaszerződésre vonatkozó megkötések feloldása helyett.

4.3.2.5. A kinevezés jellemzői és funkciói a közszolgálati törvényekben

a) Általánosságban megállapítható, hogy a *kinevezés funkciói* bizonyos mértékben elmozdulást mutatnak a 2018 után hatályba lépett közszolgálati törvények normarendjében. A korábbiakban vázolt *funkcionális-elmélet* alapján, ha a kinevezés *konstitutív funkcióját* vizsgáljuk, akkor a formula lényegében továbbra is változatlan, hiszen a jogviszony

⁷⁶⁶ *Küt.* 279. § (3) bek. Vö. PETROVICS – S. HORVÁTH (2021): *i.m.* 791.

⁷⁶⁷ *Küt.* 5. § (1) bek.

⁷⁶⁸ *Küt.* 101. § (2)–(3) bek.

⁷⁶⁹ *Küt.* 50–51. §, 84–85. §.

⁷⁷⁰ *Küt.* 98. § (2), (4) bek.

kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre,⁷⁷¹ s az eskütétel is ugyanúgy érvényességi kelléke a jogviszony keletkezésének.⁷⁷²

b) 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.⁷⁷³ Helyette a *munkáltatói jogkör gyakorlójának* a mérlegelési jogköre vagy a diszkrecionális hatalma nyert teret.⁷⁷⁴ A kinevezés beosztási okirata többek között tartalmazza a kormánytisztviselő munkaidejét, álláshelyének besorolását, illetményét, valamint az álláshelyen ellátandó feladatok meghatározását.⁷⁷⁵ 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.⁷⁷⁶

c) Mindez egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a kinevezés szimbolikus funkciója mellett egyre inkább valódi, *egyoldalú aktus-szerű 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 ethosz megerősödésének lehetőségeit. Az egyoldalú aktus-szerű jellemvonások ugyancsak elmozdulást okoznak a *jogi/tartalommeghatározó dimenzió*ban a kontraktuális-szemlélet talajáról. Ez a gondolat át is vezet a kinevezés módosítására.

4.3.3. A jogviszony módosítása: egyoldalúan vagy közös megegyezéssel?

4.3.3.1. A jogviszony módosításának dogmatikai háttere

⁷⁷¹ Lásd: Kit. 85. § (1) bek., Küt. 23. § (1) bek., NAV szjtv. 30. § (1) bek., Hszt. 287/O. § (1) bek.

⁷⁷² Lásd: Kit. 87. §, Küt. 26. §, NAV szjtv. 44. §, Hszt. 287/O. § (2) bek.

⁷⁷³ Lásd: 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 Közszolgálati Egyetem. 264–266.

⁷⁷⁴ Vö. Kttv. 43. § (1) bek.

⁷⁷⁵ Kit. 86. § (2) bek. f), g), h), i) pontjai.

⁷⁷⁶ Kit. 118. § (1)–(2) bek., 57. § (3)–(4) bek., 80. §, 134. § (1) bek., 81. § (3) bek.

A szakirodalom többféle *megkülönböztetést* alkalmaz; amíg *módosulás* alatt a felek akaratától függetlenül, automatikusan bekövetkező változást, addig *módosítás* alatt a felek akarata által előidézett változtatást kell érteni.⁷⁷⁷ Konkrétan a kinevezés *módosításáról* tehát akkor beszélhetünk, ha a felek egyező akaratnyilatkozata vagy az egyik fél jognyilatkozata folytán megváltozik a kinevezés tartalma. A kinevezés *módosítás* lényegében *kiterjedhet* a kinevezés bármely tartalmi elemére és a *módosítás* időbeli korlátban sem korlátozott (tehát határozott és határozatlan időre is történhet).⁷⁷⁸ A munkajogi szakirodalom szerint kinevezés-*módosítás* esetén „nem egyszerűen általános, hanem akár kizárólagos szabályaként is elfogadható a *konszenzualitás* elve.”⁷⁷⁹ Ennek oka, hogy ha a jogviszony megállapodással jött létre, akkor természetesen *módosulnia* is akként kellene.⁷⁸⁰ 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.⁷⁸¹

4.3.3.2. A jogviszony *módosításának* megoldásai és problémái a közszolgálati törvényekben

A *közszolgálati törvényeink* ebben a kérdésben sem jutottak egységes álláspontra. Az alábbiakban kiemelek ezek közül néhányát, s megvizsgálom azok fontosabb szabályait. Alapvetően *kétféle megoldással* találkozhatjuk szembe magunkat a közigazgatásban,⁷⁸² az egyik mintája a Kttv.-ben, a másiké pedig a Kit.-ben található.

a) A Kttv. alapján a munkáltató indokolt esetben *egyoldalúan* – a tisztviselő hozzájárulása nélkül – *módosíthatja* a tisztviselő kinevezését, például az eredetileg meghatározott munkakört,⁷⁸³ illetve munkavégzési helyet.⁷⁸⁴ Mindkét elem lényeges a tisztviselő számára,

⁷⁷⁷ 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 Kiadó. 161.

⁷⁷⁸ BANKÓ (2019): *i.m.* 162.

⁷⁷⁹ BANKÓ (2019): *i.m.* 163.

⁷⁸⁰ Uo.

⁷⁸¹ HALLER József – HAZAFI Zoltán (2020): *Stressz, kiégés, depresszió: Munkavállalótól a munkacsoportig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 36–38.

⁷⁸² Így a többi közszolgálati törvény ezek valamelyik változatát veszi át. Példának okáért, amíg a Küt. inkább a Kttv., addig az Ásztv. a Kit. megoldását veszi át (egészen 2022. december 31-ig). Lásd: Küt. 29. §, Ásztv. 15. § (2)–(2c) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁷⁸³ 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. – Kinevezés-*módosításból* eredő közszolgálati jogvita [42].

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*.⁷⁸⁵ 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 gyermeket nevelő tisztviselő esetében a két órát nem haladhatja meg.⁷⁸⁶ A garanciális szabályok másik része az *egyéni élethelyzetektől függően* biztosít védelmet olyan módon, hogy a munkáltató mérlegeli, fennállnak-e a védelemre okot adó körülmények.⁷⁸⁷ Ennek megfelelően a munkakört és a munkavégzés helyét abban az esetben módosíthatja a munkáltató a tisztviselő bejegyzése nélkül, ha a tisztviselőre nézve – különösen egészségi állapotára vagy családi körülményeire tekintettel – aránytalan sérelemmel nem jár.⁷⁸⁸

b) 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 gyakorlója egyoldalú jognyilatkozatával módosíthatja. A tisztviselőnek alapvetően *két lehetőséget* hagynak a szabályok; vagy elfogadja a kormányzati igazgatási szerv egyoldalú kinevezés-módosítását, vagy pedig nem fogadja el, s egyúttal kéri a felmentését.⁷⁸⁹ Tovább szűkíti a tisztviselő mozgásterét, hogy kizárólag *meghatározott esetekben* kérheti a felmentését⁷⁹⁰ (így például akkor, ha illetményének összege a kinevezés-módosítást követően nem éri el a korábbi illetményének 80%-át, vagy ha munkavégzésének helye a település határán kívülre változik).⁷⁹¹ Amennyiben a tisztviselő ezekben az esetekben nem kéri a felmentését, akkor a

⁷⁸⁴ *Kttv.* 48. § (2) bek. c)–d) pontjai.

⁷⁸⁵ HALLER – HAZAFI (2020): *i.m.* 37.

⁷⁸⁶ *Kttv.* 48. § (3)–(4) bek.

⁷⁸⁷ HALLER – HAZAFI (2020): *i.m.* 37.

⁷⁸⁸ *Kttv.* 48. § (5) bek.

⁷⁸⁹ *Kit.* 89. § (1), (3)–(4) bek.

⁷⁹⁰ A kormánytisztviselő a felmentés iránti kérelmét nem a megváltozott jogszabályi környezetre, hanem az egyoldalú munkáltatói intézkedésre (a kinevezés szerinti munkaidő megváltoztatására) alapíthatja. 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 Nóra: *Anonimizált határozatok gyűjteménye II.* Nemzeti Közszerzői Döntőbizottság. 7. eset.

⁷⁹¹ *Kit.* 89. § (3) bek. a), c) pontjai.

kinevezés-módosítást elfogadottnak kell tekinteni.⁷⁹² A felmentés szabályai azonban nemcsak *tartalmi szempontból* kötöttek. Egyrészt a tisztviselőnek kizárólag a kinevezés módosításának közlésétől számított *négy munkanapon* belül van erre lehetősége. Másrészt ezt csak *írásban* teheti meg.⁷⁹³ 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*,⁷⁹⁴ valamint az *egyéb járandóságok* összegének meghatározásakor a módosítást megelőző illetményét kell alapul venni.⁷⁹⁵ Komoly hatása van azonban a felmentés e formájának a tisztviselő későbbi pályájára nézve a kormányzati igazgatáson belüli. 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 engedélyével létesíthet.⁷⁹⁶ 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 *közszolgálati panaszt* nyújtson be a Közszolgálati Döntőbizottsághoz. A joggal való visszaélés tilalmába ütköző kinevezés-módosítás esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazandók, vagyis az egyoldalú jognyilatkozatból jogok és kötelezettségek *nem származhatnak*.⁷⁹⁷

c) Az imént tárgyalt egyoldalú kinevezés-módosítás szabályaival szemben számos *aggály* megfogalmazható. A probléma súlyát jól jelzi, hogy az *Ásztv.* 2018-ban történt módosításakor is az egyik leginkább vitatott kérdést a kinevezés-módosításra 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 feltételekkel (noha a Kit. kinevezés-módosítási szabályai sem a konszenzusra törekvés szellemében születtek). Ezt a köztársasági elnök azzal

⁷⁹² Kit. 89. § (4) bek.

⁷⁹³ Kit. 89. § (3) bek.

⁷⁹⁴ Megjegyzendő ennek kapcsán, hogy a Kit.-ben nem kizárólag a jogviszonyt megszüntető államigazgatási szervnél kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött időt lehet figyelembe venni a végkielégítés mértékénél, hanem a korábbi, a Kit. 112. § (6) bekezdésében meghatározott jogviszonyban töltött időt is. Kúria Kf. 39.499/2020/3. Közszolgálati Döntőbizottság határozat jogszerűsége; végkielégítés [24].

⁷⁹⁵ Kit. 89. § (5) bek.

⁷⁹⁶ Kit. 117. § (8) bek.

⁷⁹⁷ Kit. 168. (2) bek. e) pontja, 75. § (4) bek.

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 megváltozik.⁷⁹⁸ 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 módosítani a számvevő közszolgálati szerződését.

d) Kártyás Gábor szerint az egyoldalú kinevezés-módosítás 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.⁷⁹⁹ A másodikat illetően a szakirodalomban közmegegyezés olvasható, amely szerint az egyoldalú kinevezés-módosítás gyakorlatilag egyfajta *„bújtatott indokolás nélküli felmentésre”* is lehetőséget adhat, hiszen elképzelhető, hogy a munkáltató olyan módon módosítja a tisztviselő kinevezését, amelynek eredményeként a tisztviselő „inkább” a felmentését kéri.⁸⁰⁰ Különösen igaz ez akkor, amikor a munkáltatói intézkedésnek az *aránytalan sérelemokozásra* sem kell tekintettel lennie⁸⁰¹ (noha az általános magatartási követelmények – ezek között a joggal való visszaélés tilalma – ilyenkor is irányadók).⁸⁰² Függetlenül tehát attól, hogy az egyoldalú módosítás általános vagy speciális szabályként van-e meghatározva, valójában *kétélű fegyvernek* tekinthető.

e) 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

⁷⁹⁸ Lásd: T/3633/9. Köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levelének 2. pontja. Vö. Kit. 89. § (3) bek.

⁷⁹⁹ KÁRTYÁS Gábor (2015b): *Sine systema chaos*. A Kttv. módosításának rendszertani kritikája. *HR & Munkajog*, 2015/7–8. 24–30.

⁸⁰⁰ KÁRTYÁS (2015b): *i.m.* 24–30., BANKÓ (2019): *i.m.* 165. Vö. HORVÁTH (2017), HORVÁTH – KUN – PETROVICS (2021). Erre jól rámutat egy anonimizált döntőbizottsági határozat is. Lásd: REPKA Nóra: *Anonimizált határozatok gyűjteménye II*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 8. eset. A döntőbizottság rámutat, hogy a Kit. rendelkezéseire figyelemmel 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.

⁸⁰¹ BANKÓ (2019): *i.m.* 165. Ilyen a Kit. teljes szabályozása, a vezetők esetében a Kttv. Lásd: Kttv. 48. § (6) bek.

⁸⁰² HALLER – HAZAFI (2020): *i.m.* 37.

munkáltatói jogkör gyakorlóját, a jogviszony tartalmának ilyen jellegű módosítása a felek egyező akaratának hiányában nem múlhat a szerv egyoldalú elhatározásán. Egy ilyen tartalmú kinevezés-módosítás ugyanis a határozott idő leteltével a tisztviselő jogviszonyának (lényegében indokolás nélküli) megszüntetéséhez vezethetne.⁸⁰³ Összefoglalásképpen: a kinevezés-módosítás szabályai logikailag követik a kinevezés jellegének fentebb jelzett változásait. Ez legalább két okból is *problémát* jelenthet.⁸⁰⁴ Egyrészt tovább feszíti a jogviszony aszimmetrikus szerkezetét (ami egyúttal alkotmányos aggályokat is felvethet a közigazgatás törvénynek alávetett működése, a jogszabályok kiszámíthatósága, a közhivatalviseléshez való jog biztosítása és a jogok bíróság általi kikényszeríthetősége szempontjából).⁸⁰⁵ 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.

f) 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 bekezdéssel a joggal való visszaélés tilalmához kapcsolódó igények érvényesítésével kapcsolatban. A módosítás 2023. január 1-től 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 bizonyítania* 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.⁸⁰⁶ 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.

⁸⁰³ Lásd: Közszolgálati Döntőbizottság 2021/1. elvi döntőbizottsági határozata.

⁸⁰⁴ Lásd még az egyoldalú kinevezés-módosítás problémáit: KÁRTYÁS (2019a).

⁸⁰⁵ Lásd a közszolgálat alkotmányos kereteiről: GYÖRGY István (2013): Alkotmányos közszolgálat. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, NKTK. 201–214.

⁸⁰⁶ Kit. 64. § (6) bek. Lásd például egyéb közszolgálati törvényben: Kttv. 10. § (5) bek., Küt. 10. § (5) bek.

Hiszen később neki kell bizonyítania, 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).

4.3.4. A jogviszony megszüntetése: pályabiztonság vagy rugalmasan megszüntethető állás?

4.3.4.1. 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 kinevezés-módosításnál egyértelműen megmutatkozó *eszköz-központú szemlélete*?⁸⁰⁷ Arra is érdemes nagyon röviden kitérni, hogy a *többi közszolgálati törvény* ehhez képest miképpen vélekedik a jogviszony megszüntetéséről (különösképpen a felmentés szubjektív elemeiről).⁸⁰⁸ 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.⁸⁰⁹ 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 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 mozgásteret és mérlegelési joga, és ezzel így egyre magasabb a közszolgálati pálya biztonságának mértéke is.

4.3.4.2. A felmentési rendszer jellemzői az elmúlt évek közszolgálati jogalkotása tükrében

a) A Ktv. ugyan nem biztosította a köztisztviselők elmozdíthatatlanságát, azonban *taxatíván* meghatározta az egyes felmentési okokat.⁸¹⁰ Kezdetben csak a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése, létszámcsökkentés, a tevékenység megszűnése, átszervezés, a feladatok

⁸⁰⁷ KUN – PETROVICS (2019): *i.m.* 127.

⁸⁰⁸ Lásd a szubjektív elemekről: MÉLYPATAKI (2015a).

⁸⁰⁹ LINDER Viktória (2018e): A közszolgálati pálya biztonsága. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 199.

⁸¹⁰ PETROVICS (2019b): *i.m.* 185–191. Vö. GYÖRGY (2019b): *i.m.* 124–125.

ellátására való alkalmatlanság, valamint a nyugellátásra való jogosultság alapján kerülhetett sor a köztisztviselők felmentésére.⁸¹¹ A későbbiekben ezeknek a köre további tényállásokkal bővült (például vezetői megbízás visszavonása).⁸¹² 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 Ktjv.-ben,⁸¹³ vagy a *méltatlanság* és a *bizalomvesztés* jogintézményét a Kttv.-ben.⁸¹⁴ Valamennyi jogintézmény közös jellemzője (volt), hogy tágabb körben biztosítanak (biztosítottak) mérlegelési lehetőségeket a munkáltató számára.

b) Petrovics Zoltán tanulmányában nagy részletességgel összefoglalja azokat a tényállásokat, amelyek problémákat okozhatnak a közszolgálati jogviszony megszüntetési rendszerében. Petrovics 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.”⁸¹⁵ Előre bocsátható, 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.

4.3.4.2. A felmentési rendszer kötöttségét relativizáló új elemek a közszolgálati törvényekben

a) 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 által betöltött álláshelyen ellátandó feladat vagy álláshely átszervezés miatt szűnt meg.⁸¹⁶ A *másik csoportba* pedig olyan tényállások tartoznak, amelyek egyenesen törvény erejénél fogva vezetnek a jogviszony megszűnéséhez. Erre kerül sor, ha a Kormány döntése alapján a

⁸¹¹ Ktv. 17. § (1) bek.

⁸¹² Életpálya-törvény 16. §. Vö. PETROVICS (2019b): *i.m.* 187–188.

⁸¹³ Lásd például MÉLYPATAKI Gábor (2013): Az indokolásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2013/2. vagy FERENCZ Jácint (2012): Jogszerű jogbizonytalanság? A felmentés indokolásának változása a közzsférában. *Miskolci Jogi Szemle*, 2012/1.

⁸¹⁴ Kttv. 64., 64/A. §, 66. §, 76. § (2) bek.

⁸¹⁵ PETROVICS (2019b): *i.m.* 199.

⁸¹⁶ *Kit.* 107. § (1) bek. b)–c) pontjai.

központosított állományból származó álláshely visszakerül 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.⁸¹⁷ 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.⁸¹⁸ 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:⁸¹⁹ 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 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.⁸²⁰ 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 garanciákat, még a legjobb teljesítményt nyújtó kormánytisztviselőknél is. Gyakorlatilag egy teljesen nyitott szabályozást valósítanak meg.⁸²¹

⁸¹⁷ Kit. 104. § (1) bek. *k)–m)* pontjai.

⁸¹⁸ Kit. 110. §.

⁸¹⁹ Hiszen magyarázattal nem szolgál ennek okairól a módosító törvény részletes indokolása. Lásd: 2019. évi CIX. törvény végző 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. Vö. CSÓKA Gabriella – S. HORVÁTH István (2021): A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése és megszüntetése (104–117. §). In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem. 342–343.

⁸²⁰ Lásd: Kit. 80. § (1) bek.

⁸²¹ Bár ez nem újdonság annak tükrében, hogy a Kit. koncepciója ezt bevallottan célkitűzésként határozta meg.

b) A Kit. bizonyos esetekben ún. *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 létszámcsökkenés, az álláshelyen ellátott feladat megszűnése, feladatok hatékonyabb biztosítása vezetett a felmentéshez, vagy ha azt a kormánytisztviselő kinevezés-módosítás vagy a fegyelmi eljárás megindulása miatt kérte.⁸²² Az első esetkör érthető, a közszolgálati törvények már régóta alkalmazzák ezt a megkötetést például hivatalvesztés esetére, egyfajta szankcionáló célzattal.⁸²³ 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 számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését.⁸²⁴ A második esetkörbe tartozó tényállások minden bizonnyal nehezen tekinthetők alkotmányos indokkal elfogadhatónak a korlátozásra.

c) 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.⁸²⁵ A jogszabály fontos garanciális rendelkezéseket állapít meg a felmentés alkalmazására (kizárására), indoklására és a

⁸²² Kit. 117. § (6), (8) bek.

⁸²³ Vö. Kttv. 155. § (5) bek.

⁸²⁴ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275., 52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401-402.

⁸²⁵ Kit. 108. § (1) bek.

szolgáltatadó – álláshely – felajánlási kötelezettségére nézve.⁸²⁶ 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.⁸²⁷ A változás bekövetkeztét a munkáltatónak kell bizonyítania. A minőségi csere jogszerűségének további feltételei vannak; így ilyen annak időszerevése, a jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményeinek való megfelelése, illetve az együttműködési, a tájékoztatási és a felajánlási kötelezettség betartása.⁸²⁸ 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.⁸²⁹ 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 bizza, hiszen a munkaerő minőségi cseréjéről sem beszélhetünk a szerv érdekkörében bekövetkező változások vizsgálata nélkül.

d) Említsük meg nagyon röviden a *bizalomvesztést*, amellyel kapcsolatban Petrovics Zoltán úgy fogalmaz, hogy „komoly rést üt a kötött felmentési rendszeren, egyfajta megszüntetési levezető szelepként használható”.⁸³⁰ Ha megnézzük az új közszolgálati 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.⁸³¹ 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.⁸³²

e) 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

⁸²⁶ Kit. 108. § (2)–(6) bek.

⁸²⁷ A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. Kúria, a joggyakorlatalemző csoport összefoglaló jelentése. 86.

⁸²⁸ A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 92–94.

⁸²⁹ CSÓKA – S. HORVÁTH (2021): *i.m.* 360.

⁸³⁰ PETROVICS (2019b): *i.m.* 190. Vö. BENCsik András (2018): A közszolgálati jogviszony létesítéséről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/3. 165.

⁸³¹ Az értelmezési problémákat jól alátámasztja az alábbi kúriai döntés a Küt. viszonyában: Kúria Kf. 40.356/2021/5. – Közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos közigazgatási jogvita.

⁸³² Lásd: Kit. 109. § (2) bek. b) pontja, Küt. 39. § (18) bek. b) pontja, Ogytv. 124/B. § (8) bek. Vö. Hszt. 288/E.-288/I. §, NAV szjtv. 66-77. §.

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 *összeférhetetlenségi 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.⁸³³

⁸³³ Lásd: Kit. 111. § (8) bek., 112. § (10) bek. c) pontja, 113. § (8) bek.

5. Ami a differenciálódás mögött van II.: a közszolgálati jogviszony tartalmának szabályozása a közszolgálati törvényekben

5.1. Előmeneteli és illetményrendszerek a közigazgatásban

5.1.1. A fejezet tárgya, célja, módszertana és személyzetpolitikai háttere

a) György István az előmeneteli rendszerek két típusát határolja el egymástól; az automatikus és az érdemalapú előmenetelt.⁸³⁴ Lényegében ehhez igazodóan különbözteti meg egymástól a folyamatos előrehaladáson alapuló korcsoportos rendszert és az alsó-felső határos illetményrendszert (igazodva a karrier és állástípusú felosztásokhoz).⁸³⁵ Az előmenetel témakörén belül pedig *besorolásban, illetményben, címekben, illetve vezetői beosztásban* való előmenetelről szoktunk beszélni.⁸³⁶

b) Az 1992-ben megalkotott Ktv. alapvetően karrier-típusú közszolgálati modellt vezetett be, s az előmenetel valamennyi imént felsorolt típusát szabályozta. E rendszert az évek múlásával – a közszolgálati jogviszony differenciálódásának⁸³⁷ 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 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.⁸³⁸ 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

⁸³⁴ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 116–118.

⁸³⁵ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 121–123. Vö. Ezt Petró Csilla kiegészíti a teljesítmény- és kompetencialapú rendszerekkel, illetve részletesen foglalkozik ezek előnyeivel és hátrányaival is. Lásd: PETRÓ Csilla (2014d): *Kompenzáció és javadalmazás a közszolgálatban*. Budapest, NKE. 11–22.

⁸³⁶ Vö. LINDER (2018b).

⁸³⁷ GYÖRGY (2019c): *i.m.* 99–110.

⁸³⁸ HORVÁTH Attila: Közigazgatási szakvizsga – IV. modul. 2019. évi hatályosítás.

koncepcionális változtatásokat vezetett be a besorolásban és illetményben történő előmenetel szabályozásában.

c) 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.”⁸³⁹ Ma sem lehetne pontosabban jellemezni a tisztviselők illetményrendszerének változásait.⁸⁴⁰ Áttekinthetlenségét mindenképpen növeli a közszolgálati pragmatika már korábban bemutatott differenciálódása. Ugyanakkor a karrier-típusú, 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 ún. „*mozgóbér*” jellegű illetményelemek alkalmazásának növekedése széleskörben kibővíti a munkáltatói jogok gyakorlóinak mérlegelési jogköreit. Mindez egyúttal az elavult illetményeknek is köszönhető.⁸⁴¹ 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.

d) 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 újra szabályozása esetén milyen szabályok szerint érdemes felépíteni az előmeneteli és illetményrendszert. A fejezetben arra is kitérek, hogy melyek azok a szempontok és feltételek, amelyek megfelelő egyensúlyt képesek teremteni a rugalmas, de mégis kiszámítható előmeneteli és illetményszabályozás között. Az előmenetel egyéb típusairól és az illetményen kívüli juttatásokról, érdemelismerésekről csak

⁸³⁹ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 352. Vö. Bár a felmentési esetekkel kapcsolatban, de az illetményrendszerre is érvényes módon Mélypataki Gábor lényegében „hígulási folyamatról” ír a közszolgálati jog fogalmi készletének szubjektív irányba történő változása miatt. MÉLYPATAKI Gábor (2015a): Szubjektív fogalmak használata a munka- és közszolgálati jogban. *A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Ügyvédi Kamara Folyóirata*, 2015/1-2. 3–6.

⁸⁴⁰ KÁRTYÁS (2019b).

⁸⁴¹ Uo. Ahogy arra Kártyás Gábor felhívja a figyelmet, a folyamathoz tartozik a tizenharmadik havi illetmény kivezetése. A jogintézményről lásd: BERKI Katalin – SUBA Ildikó (2005): A tizenharmadik havi illetmény története. *Fundamentum*, 2005/4. 110–119.

érintőlegesen írok. Fejezetem módszertana elsősorban jogi összehasonlítás és elemzés, amelyet a vonatkozó jogi és személyzetpolitikai szakirodalmi álláspontok ütköztetése és a kapcsolódó kutatási eredmények felhasználása támogatja.

5.1.2. Az előmeneteli és illetményrendszerek változásainak közvetlen jogintézménytörténeti előzményei

5.1.2.1. Az előmenetel és díjazás előzményei a Konceptióban és a Ktv.-ben

a) Ahogyan már említettem, a Konceptió egy zártabb, karrier-típusú 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 eltéréseket⁸⁴² – 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 beszélhattünk. Ugyanis a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény – T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása már előrevetítette a kimagasló teljesítmények illetményrendszertől eltérő személyi illetmény megállapításával való elismerését.⁸⁴³ A javaslat már ekkor kiemelten foglalkozott a kötött illetmény-előmeneteli rendszer problémáival, hátrányaival, s megpróbált megoldást találni a rugalmatlanságra,⁸⁴⁴ a jobb egyéni teljesítmények ösztönzésére.

b) Ez a viszonylagosan kötött rendszer már korán relativizálódásnak indult; 1994-ben a *személyi illetmény*,⁸⁴⁵ 1995-ben az *alapilletmény-eltérítés* bevezetésével.⁸⁴⁶ Intézménytörténetileg az egyéni teljesítményértékelés elődjeként jelent meg az alapilletmény-eltérítés, amely a díjazás területén az első olyan jogintézménye volt modernkori közszolgálati jogunknak, ami a nyitottabb, állás-típusú közszolgálati rendszerekben használatos megoldások logikáját követte. Bevezetése mögött pragmatikai szempontból az az alapvető

⁸⁴² GYÖRGY (2009).

⁸⁴³ Az 1992. évi XXIII. törvény – T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása.

⁸⁴⁴ Egy 1995-ben készült kutatás szerint a közszférában a köztisztviselői illetményrendszer volt a leginkább rugalmatlan. Lásd: BERKI Erzsébet (1995): Illetmények az államháztartásban – Besorolási és illetményrendszer a szolgálati, a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonyban. *Vezetéstudomány*, 1995/2. 43.

⁸⁴⁵ 1012/1994. (II.16.) Korm. határozat a személyi illetmény jóváhagyásának rendjéről.

⁸⁴⁶ A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (Gstv.) 102. § (2) bekezdése módosította az 1992. évi XXIII. törvény 42. § (5) bekezdését.

megfontolás állt, hogy azok a zártabb rendszeres elemek, amelyek a kötött illetményrendszer keretein belül illetményelőmeneteli lehetőségeket – mint pl. az előmenetel gyorsítását vagy másképpen pályagyorsítást – nyújtottak, valójában igencsak merevek voltak, s a munkáltatók is ritkán éltek a gyakorlatban valódi alkalmazásukkal.⁸⁴⁷ A Ktv. szerint a hivatali szervezet vezetője, át nem ruházható hatáskörében a tisztviselő alapilletményét legfeljebb 20 %-kal megemelhetette 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.⁸⁴⁸ *Etikai oldalról* szemlélve pedig a méltányosság és az igazságosság követelményei,⁸⁴⁹ s ezek érvényesülésének mikéntje került a középpontba, amelyet döntően a minősítés – mint a beosztott teljesítményének akkori legmegfelelőbb eszközének – mellőzése váltott ki.

c) 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 nem egyezett ekkor még a 2001-ben bevezetett egyéni teljesítményértékeléssel,⁸⁵⁰ amely így gyakorlatilag, egy sem formájában, sem tartalmában nem részletezett értékelési típus, leginkább egy vezetői tevékenység általános megjelölése volt.

d) 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.

⁸⁴⁷ Lásd erről bőven: DUDÁS – HAZAFI (2005): *i.m.* 276–282.

⁸⁴⁸ DUDÁS – HAZAFI (1998): *i.m.* 43–44.

⁸⁴⁹ DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán – PÖLÖSKEI István (1998): *Etika a magyar közigazgatásban: aktuális kérdések és gyakorlat.* Magyar Közigazgatás, 1998/5. 273. Kis Norbert szerint kifejezetten súlyosbította a meglévő problémákat. KIS (2011): *i.m.* 28.

⁸⁵⁰ HORVÁTH Attila (2011): *Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői és kormánytisztviselői törvényben.* Pro Publico Bono, 2011/2. 105.

5.1.2.2. Az előmenetel és díjazás előzményei az Életpálya-törvényben és a Kttv.-ben

A következő fontosabb módosításra 2001-ig, az *életpálya-törvény* hatályba lépéséig kellett várni. Ekkor ugyanis, a már emlegetett egyéni teljesítményértékeléstől tették függővé az illetmény eltérítését, amely – néhány évet leszámítva⁸⁵¹ – 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 teljesítmény-értékelések 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 parttalanná válni.⁸⁵² A felszínen jogszabályok, közigazgatási reformok és részletesen kimunkált stratégiai dokumentumok⁸⁵³ a teljesítmény és teljesítmény-alapú díjazás szerepének felértékelődésével magyarázták a köztisztviselők javadalmazási rendszerének folyamatos és egyre rugalmasabb módosításait,⁸⁵⁴ valamint a közszolgálati pragmatikába integrálódó flexibilis⁸⁵⁵ 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.⁸⁵⁶ 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.⁸⁵⁷

⁸⁵¹ 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.

⁸⁵² A „rugalmasító” jogintézményekről lásd: HORVÁTH Attila (2011b): *Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői és kormánytisztviselői törvényben*. Pro Publico Bono, 2011/2.

⁸⁵³ 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.

⁸⁵⁴ A Konceptióban felvázoltakhoz képest Hazafi Zoltán vizsgálta ezeket. Lásd: HAZAFI (2009d).

⁸⁵⁵ 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 Gábor – JÓNÁS Tünde (2015): A munkáltató mérlegelésén alapuló elemek a közalkalmazottak és a közszolgálati tisztviselők díjazási rendszerében. *Költségvetési gazdálkodás*, 2015/3.

⁸⁵⁶ DUDÁS – HAZAFI (2005). Vö. HAZAFI (2009a).

⁸⁵⁷ Lásd a Ktv. és Kttv. részletes elemzését: KRAUSS Ferenc Gábor (2018): *Paradigmaváltás a közigazgatás javadalmazási rendszerében*. Budapest, doktori értekezés.

5.1.2.3. Az előmenetel és díjazás előzményei az Áttv.-ben

a) 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.

b) 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.⁸⁵⁸ Ugyanakkor a vezető nem hagyhatta figyelmen kívül a tisztviselő állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idejét, addigi pályája során megszerzett tapasztalatait, érdemeit, végzettségét, egyéb képezését, nyelvtudását, betöltött munkakörét, s az ehhez kapcsolódó terheléseket, illetve felelősségi köröket sem.⁸⁵⁹ 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 pl. a rendeltetészerű joggyakorlás) nyújthattak segítséget a jogalkalmazásban.

⁸⁵⁸ Áttv. 15. § (1) bek.

⁸⁵⁹ Áttv. 15. § (3) bek.

c) Az Áttv. által meghonosított díjazási rendszer megítélése a szakmai diskurzusokban vegyes fogadtatást nyert. Egyes szerzők inkább pozitív irányúnak tekintették a változásokat,⁸⁶⁰ mások ennél mérsékeltebben kezelték,⁸⁶¹ s bizonyos fenntartásokat támasztottak néhány elsősorban annak dogmatikai megoldásával szemben.⁸⁶² Azt azonban mindenképpen rögzítenem kell, hogy a jogalkotó a rendszerváltozás után szakított a Kttv.-ben, mint háttérjogszabályában érvényesülő szabályozási logikával,⁸⁶³ 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.

d) Az Áttv.-re általánosan már a törvényi szabályozás „súlytalansága” volt jellemző.⁸⁶⁴ 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

⁸⁶⁰ Lásd például: HOLICSKA (2017), BÉRCES (2016), LUKÁCS Irén (2020): A területi közigazgatás szerepe, jelentősége és jelenlegi kihívásai. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/2. különszám. 81–82.

⁸⁶¹ KÁRTYÁS Gábor (2017): *Az állami tisztviselők jogállása – Kiegészítés a „Bevezetés a közszolgálati munkajogba” című tankönyvhöz*. Budapest, kézirat., KÁRTYÁS (2019b), GYÖRGY (2019c).

⁸⁶² MÉLYPATAKI (2017), KISS – HAZAFI (2019), BERKI Erzsébet – MÉLYPATAKI Gábor – NEUMANN László (2017): *A közszolgálat fogalma, jogi- és érdekegyeztetés szempontú vizsgálata*. Budapest. 19–22. <http://efdsz.hu/images/dokumentumok/kozszolg.pdf> (2022. 07. 04.).

⁸⁶³ Erre a megállapításra jut Mélypataki Gábor is az Áttv. előmeneteli szabályait vizsgálva. MÉLYPATAKI Gábor (2019): *A közszolgálati alkalmazottak előmeneteli rendszere*. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.

⁸⁶⁴ Tekintettel erre, Hazafi Zoltán elsősorban nem a személyzeti rendszertipológiák koordináta-rendszerében, hanem a közens 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 kiemelendő, hogy a Kttv. és az Áttv. megfogalmazása a kérdésben lényegében – apró eltérésektől eltekintve –, megegyező. Lásd: BÉRCES (2016).

munkáltató által. Az állami tisztviselő ugyanakkor *év közben* szinte korlátlanul visszatorolható volt általános ügyintézői osztályba.⁸⁶⁵ Az egyes ügyintézői osztályokon belül a díjazás hasonló módon történt. Egy-egy munkáltatói intézkedés az állami tisztviselő számára kiszámíthatatlan jogkövetkezményeket, sőt egzisztenciális hátrányokat is okozhatott, mivel a munkáltatói jogkör gyakorlója számos jogcímen (pl. felülvizsgálatot követő rendkívüli teljesítményértékelést követően vagy év közbeni átsorolás alkalmával)⁸⁶⁶ módosíthatta a tisztviselő év elején megállapított illetményének tág keretek között meghatározott mértékét.⁸⁶⁷ 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 rendeletben⁸⁶⁸ feljogosított munkakört betöltő – állami tisztviselőt. Másodszor a munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva értékelt az állami tisztviselő munkateljesítményét, amely kiemelt jelentőséggel bírt 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 összegszerűen meghatározott illetményét. Ugyancsak aggályos volt, hogy a munkáltató ezeket – a jogi szabályozásból előre nehezen kalkulálható munkáltatói intézkedéseket – *egyoldalúan* meglehet. Ahogy arra Kártyás Gábor felhívja a figyelmet, az ilyen típusú munkáltatói döntések jogi úton – az anyagi jogi lehetőségek korlátozottsága miatt hatékonyan – lényegében *nem vitathatók*.⁸⁶⁹ Összefoglalva tehát, a szabályozás súlytalansága,

⁸⁶⁵ Áttv. 15. § (1)-(3) bek.

⁸⁶⁶ Erre utal: „*Ha az állami tisztviselő munkavégzése indokolja (...)*” Áttv. 19. § (4) bek. Objektív mércének nem tekinthető az idézett rendelkezés.

⁸⁶⁷ 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. Lásd: KÁRTYÁS (2019b).

⁸⁶⁸ 30/2016. (XI. 15.) MvM rendelet az állami tisztviselők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásáról, az állami tisztviselők részére előírt szakirányú szakképzettség megszerzése alóli mentesülés eljárásai szabályairól, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzése keretében megszerzett szakképzettséghez kötött munkakörök meghatározásáról. Hazafi Zoltán szintén a „minimál szabályozás” egyértelmű jelének látja ezt. Lásd: KISS – HAZAFI (2019).

⁸⁶⁹ KÁRTYÁS (2017).

a teljesítményértékelés előtérbe helyezése, valamint a koherens díjazási szempontrendszer hiánya már az Áttv. esetében is erősítette a joggal való visszaélés, a rendeltetésszerű joggyakorlás és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének lehetőségeit.

e) 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).⁸⁷⁰ Az Áttv. ugyan külön miniszteri rendeletben rendezte a kiemelt munkaköröket, valamint 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.⁸⁷¹

f) 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*”?⁸⁷² A jelenséggel kapcsolatban egyes empirikus adatok mutatják, hogy az egyéni teljesítményértékelések eredményei nagy általánosságban csak bizonyos mértékig leszűkített határértékek – felsőbb százaléktételek – mentén képesek rámutatni az egyes tisztviselői teljesítmények között meghúzódó különbségekre.⁸⁷³ Ez jelzésértékű, legalább is az egyéniesítés gyakorlati problémáit mindenképpen mutatja.

5.1.3. Illetményelőmeneteli 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

⁸⁷⁰ Vö. BÉRCES (2016).

⁸⁷¹ Lásd különösen: SZAKÁCS Gábor (2013a): Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4. Vö. LINDNER Sándor (1999): Munkaköralapú bérezés és teljesítményértékelés a gyakorlatban. *Munkaiügyi Szemle*, 1999/7-8. 20–24.

⁸⁷² Áttv. általános indokolása.

⁸⁷³ A Kttv. egyéni teljesítményértékelési rendszerével kapcsolatos tapasztalatok alapján. Forrás: BM KSA statisztika.

játszanak –, érdemes e kérdések vonatkozásában röviden áttekinteni a közszolgálati jog és személyzetpolitika *nemzetközi trendjeit*. A szlovák soros európai uniós elnökség az EUPAN együttműködés⁸⁷⁴ keretében a tagállamok központi közigazgatásai és az Európai Bizottság *illetményrendszereit* hasonlította össze 2016-2017-ben.⁸⁷⁵ 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).

5.1.3.1. Az illetményrendszerek nemzetközi trendjei az EUPAN-tagországok gyakorlatában

a) Az összehasonlító tanulmány az illetményrendszerek *karakterisztikájával* kapcsolatban megállapítja, hogy az illetmény/alapilletmény számítására többféle gyakorlat található a vizsgált közszolgálatokban. Az EUPAN együttműködésben résztvevő országok közül a legkevesebben (három tagállam) kompetencia-alapú díjazást alkalmaznak a központi közigazgatásban. A kutatás alapján a sorban második a munkakör-alapú díjazás (hat tagállam). Harmadik leggyakrabban alkalmazott megoldás a besorolás-alapú 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 ún. 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 közszolgálati inkább munkajogi (például Olaszország vagy Nagy-Britannia) vagy döntően közszolgálati jogi (például Franciaország) szabályokra épülnek-e. Sőt, olyan közszolgálatokat is található, ahol egyszerre megtalálható a munkajogi és a közszolgálati jogi foglalkoztatás is (például Hollandia vagy Lengyelország). Összegzésként tehát megállapítható, napjainkban egyre gyakoribb az európai közszolgálati rendszerekben a rugalmas, munkajogi jogintézményekhez

⁸⁷⁴ Az EUPAN (European Public Administration Network) egy informális együttműködési hálózat az Európai Unió tagállamai és egyéb megfigyelő államok számára, amely gyakran foglalkozik a közszolgálati személyzetpolitika különféle nemzetközi kérdéseivel.

⁸⁷⁵ STAŇOVÁ MIKKELSEN, Ludmila –ŠTEVOVE, Katarína – DLESKOVÁ, Andrea (2017): *Remuneration and benefits in Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission*. Government Office of Slovakia.

közelítő illetménymegállapítás, és nagy többségben vannak azok a személyzeti rendszerek, ahol a díjazás nem feltétlenül merev, kötött szabályokon nyugszik. Ugyanakkor az a következtetés is egyértelműen megtehető, hogy nem jellemző egyetlen – az összehasonlító tanulmányban alkalmazott csoportosításnak⁸⁷⁶ megfelelő – illetményrendszer-típus „egyeduralma” sem.

b) 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 szenioritást alkalmazza az illetménynövekedés fő elveként (tizenöt tagállam). Emellett vannak azok a személyzeti rendszerek, ahol a szenioritással 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 érdekek 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 közszolgálatban⁸⁷⁷ a közszolgálat vezetőjének⁸⁷⁸ rendelete alapján a közigazgatási szervek főigazgatóinak (munkáltatói jogkör gyakorlóinak) az alapilletmény pontos összege megállapításakor figyelembe kell venniük a munkakörértékelés eredményeit a

⁸⁷⁶ Példaként említhetjük: GYÖRGY István (2019b): Kormányzati személyzetpolitika és közszolgálati pragmatika. In. HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus. 121–123.

⁸⁷⁷ Lásd a lengyel közszolgálati törvény szabályait. Act of 21 November 2008 on Civil Service. <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework> (2021. 05. 26.).

⁸⁷⁸ E pozíció rámutat a posztszocialista 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 Służby Cywilnej*”. Közös jellemzője a brit és a lengyel közszolgálatban is, hogy hatásköre – bár teljesen eltérő jogrendszerről beszélhetünk a két állam esetében – a miniszterelnök közszolgálatlaltal kapcsolatos feladatainak ellátásában való erőteljes közreműködésre terjed ki. A közreműködés formái természetesen eltérőek; 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 megbízza, addig a lengyel közszolgálati törvény szerint a közszolgálat vezetője felelős többek között a közszolgálati jogi jogszabályok tervezeteinek előkészítéséért.

tisztviselő által betöltött munkakör vonatkozásában,⁸⁷⁹ a teljesítményértékelés (munkateljesítmény és kompetenciák értékelése) eredményeit,⁸⁸⁰ valamint a munkaerő-piaci 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 váltógazdálkodás 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 közszolgálatban az alapilletmény összege bár kötött volt,⁸⁸¹ de a különféle illetménykiegészítések, juttatások és pótlékok köre és megállapítása idővel nyomon követhetlenné vált. Csak egy plasztikus példát kiemelve, a diszkrecionális jogkörben meghatározott egyéni pótlék összege elérhette a törvényben meghatározott fizetési fokozat szerinti alapilletmény 100 százalékát,⁸⁸² de akár meg is haladhatta azt egyes esetekben.⁸⁸³

c) Az egyéni teljesítmény, és annak értékelése⁸⁸⁴ 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 közszolgálatban). Ezekben a rendszerekben összességében

⁸⁷⁹ 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. <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework> (2021. 05. 26.). Lásd a lengyel közszolgálatról részletesebben: vö. ITRICH-DRABAREK, Jolanta (2015): *The Civil Service in Poland – Theory and Experience*. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH.

⁸⁸⁰ 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. <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework> (2021. 05. 26.).

⁸⁸¹ A jogalkalmazási gyakorlat a korábbi közszolgálati törvényen alapul. Lásd: Act No. 400/2009 Coll. on Civil Service. Azóta ezt a törvényt felváltotta egy új 2017-ben. Lásd: Act No. 55/2017 Coll. on Civil Service.

⁸⁸² Alacsonyabb fizetési fokozatokat betöltő köztisztviselő esetében 40 százalékban korlátozva volt ennek mértéke. Lásd: STAROŇOVÁ, Katarína (2016b): *Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System*. Comenius University in Bratislava. 9.

⁸⁸³ NEMEC, Juraj (2018): *Public Administration Reforms in Slovakia: Limited Outcomes (Why?)* The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. XI, No. 1, Summer 2018. 125.

⁸⁸⁴ Szintén a szlovák soros EU elnökség alatt készült egy összehasonlító tanulmány a teljesítményértékelés témakörében. Lásd: STAROŇOVÁ, Katarína (2017): *Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission*. Government Office of Slovakia.

kiseb a teljesítményalapú illetményrész szerepe a díjazásban. Ellenben találkozhatunk olyan személyzeti rendszerekkel is, ahol az illetménynek rendszeres eleme a teljesítményalapú díjazás (erre hozza a tanulmány példaként a svéd vagy a finn közszolgálatot).

5.1.3.2. 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 (pl. 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 (pl. 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.⁸⁸⁵

5.1.4. Illetményelőmeneteli rendszerek az angolszász közszolgálati személyzeti rendszerekben

5.1.4.1. A brit közszolgálat illetményrendszerének jellemzői

a) Mint korábban említettem, Nagy-Britanniában, az Amerikai Egyesült Államokban, Kanadában és Ausztráliában egyaránt *problémák és igazságtalanságok* merültek fel a

⁸⁸⁵ TUBB, Helen (2021): *Pay-for-Performance in the Civil Service of the EU*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. 1–30.

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.

b) A brit közszolgálati rendszer korábbiakban jelzett sajátosságai miatt – tehát, hogy a közszolgálati jogviszony egyes kérdéseiről nem mindig találunk pontosan szabályozó jogforrásokat –, az *illetményrendszerre* nézve sem találunk részletező törvényi szabályokat.⁸⁸⁶ A Köztisztviselői Menedzsment Kódex⁸⁸⁷ foglalja össze a legfontosabb keretjellegű szabályokat, amelynek részletes kidolgozását egyúttal az egyes közigazgatási szervekhez delegálja.⁸⁸⁸ A Menedzsment Kódex az illetmény és juttatások (*pay and allowances*) pont alatt tárgyalja a legfontosabb irányadó szabályokat.⁸⁸⁹ 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.⁸⁹⁰ Egyúttal a szabályozás elkészítése során is figyelemmel kell lenni a Kabinetiroda véleményére, valamint a korábbi jó gyakorlatokra (*best practices*).⁸⁹¹

c) Az illetményrendszerek kialakítására nézve a következő *alapelveket* határozza meg a Menedzsment Kódex. A közigazgatási szervnek saját illetményrendszere kidolgozása során érvényesíteni kell a *racionalis 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.⁸⁹²

d) Amennyiben egy-egy szerv jelentősebben átalakítja illetményrendszerét, úgy annak szabályait el kell küldenie a Kabinetirodának, amelynek szerkezetátalakítási eljárást

⁸⁸⁶ GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁸⁸⁷ A Kódexet az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény felhatalmazása alapján adta ki a közszolgálati miniszter a közszolgálat irányításával kapcsolatos szabályozás megalkotására és utasítások kiadására, a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak meghatározására vonatkozó feladatkörében eljárva.

⁸⁸⁸ PAKSI-PETRÓ (2020): *i.m.* 281. Vö. Civil Service Management Code. Lásd: „7.1.1. Departments and agencies have authority to determine the terms and conditions relating to the remuneration (excluding pensions) of their own staff outside the Senior Civil Service and the payment of allowances to all staff, subject to the following conditions.”

⁸⁸⁹ Ezek kötelező szabályok, amit a következőképpen fogalmaz meg a Civil Service Management Code: „Introduction 6. When exercising the delegated powers permitted by this Code, departments and agencies should remember that existing rights cannot be altered arbitrarily.”

⁸⁹⁰ PAKSI-PETRÓ (2020): *i.m.* 282. Vö. Civil Service Management Code. Introduction 5-7.

⁸⁹¹ PAKSI-PETRÓ (2020): *i.m.* 283.

⁸⁹² Uo. Vö. Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.2. a-d.

(*restructuring business case*) kell lefolytatnia.⁸⁹³ Hatályba lépésük után három évvel, majd három éves rendszerességgel folyamatosan értékelni kell az illetményrendszereket, mégpedig a központi alapelvek és egyéb szervezeti célkitűzések alapján.⁸⁹⁴ Az egyes szervek, munkakörök és köztisztviselők közötti indokolatlan jövedelmi aránytalanságok elkerülése céljából irányelvek és útmutatók alkalmazásával védekeznek.

e) Be kell tartani az Esélyegyenlőségi Bizottság egyenlő díjazásra vonatkozó rendelkezéseit, amit a Bizottság az Egyenlő Bérézési Gyakorlat Kódexében (*Code of Practice on Equal Pay*) határozza meg.⁸⁹⁵ Az egyes szervek illetményrendszerük tekintetében folyamatos tájékoztatási és adatszolgáltatási kötelezettséggel tartoznak a Kabinetiroda felé.⁸⁹⁶

f) A Menedzsment Kódex további keretszabályokat fogalmaz meg egyes juttatásokra, a nyugdíjrendszerre vagy éppen a főtisztviselői (*senior civil service*) karra kiterjedően.⁸⁹⁷ 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.⁸⁹⁸ 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 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.⁸⁹⁹ A gyakorlat azt mutatja, hogy az illetménytáblák helyett illetménysávokat (*pay ranges*) és illetményosztályokat (*pay bands*)

⁸⁹³ Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.3.

⁸⁹⁴ Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

⁸⁹⁵ Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

⁸⁹⁶ Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.5.

⁸⁹⁷ Lásd: Civil Service Management Code. 7. Pay and allowances.

⁸⁹⁸ Lásd: Civil Service Management Code. 6.4. Promotion and Lateral Transfers.

⁸⁹⁹ Lásd: Civil Service Management Code. Conditions 6.4.2.

alkalmaznak, amelyeknek minimuma és maximuma van.⁹⁰⁰ A központi közigazgatásban leggyakrabban öt különböző besorolást alkalmaznak, amiken belül többféle munkakör is elkülöníthető.⁹⁰¹ A díjazás többnyire tekintettel van a besorolási rendszerre, így a magasabb kategóriákban, és ezek munkaköreiben magasabb illetményeket fizetnek.⁹⁰²

g) A Miniszterelnökség és a Kincstár együttes irányelvéből kiolvasható a brit közszolgálat díjazására vonatkozó *kormányzati politika*.⁹⁰³ 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.⁹⁰⁴ 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 *illetményemelés* 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 illetménynövekedésben részesül. A 2020-as évben a pénzügyminiszter azonban bejelentette, hogy átmenetileg befagyasztják az illetmények emelését.⁹⁰⁵ Ezt a 2021-2022. évre kiadott irányelv továbbra is fenntartotta.⁹⁰⁶ 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.⁹⁰⁷

⁹⁰⁰ PAKSI-PETRÓ (2020): *i.m.* 284.

⁹⁰¹ Grade Structures of the Civil Service. Institute for Government.

⁹⁰² GYÖRGY (2019d): *i.m.*

⁹⁰³ Guidance. Civil Service Pay Remit Guidance 2021/22. Published 25 March 2021. A kormányzat minden évben új irányelvet ad ki. Lásd: PAKSI-PETRÓ (2020): *i.m.* 283.

⁹⁰⁴ Guidance. Civil Service Pay Remit Guidance 2021/22.: *i.m.*

⁹⁰⁵ Civil Service Pay. Institute for Government.

⁹⁰⁶ Guidance. Civil Service Pay Remit Guidance 2021/22.: *i.m.*

⁹⁰⁷ Total Rewards for Civil Servants, Civil Service Pay and Rewards. World Bank Group. Hivatkozva: GYÖRGY (2019d): *i.m.*

h) 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.

5.1.4.2. Will Hutton javaslata a brit illetményrendszer fejlesztésére

a) 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 szervek 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 folyamánya, hogy az igazságos díjazás és a társadalom megbecsülése növeli a közszolgálat munkaerő vonzó 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.⁹⁰⁸

b) Hutton *javaslatát* ennek mentén fogalmazta meg. Szerinte ugyanis a Kormány ugyan nem korlátozhatja adminisztratív módon a béreket, de kötelezheti a szerveket arra, hogy évente közzé tegyék a legmagasabb, „*top*” fizetéseket. Ezzel összhangban szerinte az egyes szerveknek 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 közzétette illetményadatok hozzáférhetőek és elemezhetőek 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

⁹⁰⁸ Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector, 2011. Vö. HAZAFI (2019h): *i.m.* 77.

politikusok fizetését vegyék mintául a főtisztviselők díjazásához. Ennek – akárcsak a köztisztviselők esetében – tükröznie kell a munkaköri sajátosságokat és a nyújtott teljesítményt.⁹⁰⁹

c) A jelentésből külön kiemelhetjük az ún. *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.

c1) 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 köztisztviselő munkateljesítményt. A Kódex különféle szempontokat ír elő, amelyek segítségével pontosan értékelhetők a betöltött pozíció jellemzői. A dokumentum ide sorolja 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 hosszútávú 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 teljesítményértékeléseken kell alapulnia.

⁹⁰⁹ Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector, 2011. Vö. HAZAFI (2019h): *i.m.* 77.

c2) A *második követelmény* szerint az illetmény megállapítása stabil keretkritériumrendszerben 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 előmeneteli 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.

c3) 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.⁹¹⁰

5.1.5. Az előmeneteli és illetményrendszer szabályozása a vizsgált közszolgálati törvényekben

a) 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.

b) 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.⁹¹¹ A kérdés pedig az, hogy ezek a szempontok milyen módon és hogyan jelennek meg az illetményrendszerek felépítésében.

⁹¹⁰ Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector, 2011. 85–92.

⁹¹¹ Lásd: KÁRTYÁS Gábor (2019b): Díjazás a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokban. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 231–244.

5.1.5.1. Az önkormányzati igazgatási szervek köztisztviselőinek díjazási rendszere

a) 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. A dolgozatban 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.⁹¹² A besorolásban történő előmenetel részének tekintjük alapvetően az illetményben való előmenetelt.⁹¹³

b) Az *illetmény* három összetevőből áll; alapilletményből, illetménykiegészítésből, és különféle illetménypótlékokból.⁹¹⁴ 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.⁹¹⁵ 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 Ft).⁹¹⁶ 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 szenioritás). Az iskolai végzettség a tisztviselő besorolási osztályát, a szenioritás 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).⁹¹⁷ Az illetménykiegészítés mértéke fejezi ki a közigazgatási szerv hierarchiában betöltött szerepét, súlyát.⁹¹⁸ E jogintézménnyel kapcsolatban ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy szerepe a Kttv. hatályának folyamatos „kiüresedése” nyomán lényegében jelentőségét veszítette. Itt

⁹¹² Kttv. 116–129. §. Vö. GAJDUSCHEK (2008), LINDER (2018b), KÁRTYÁS (2015a), HORVÁTH Attila (2015a): Előmenetel. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.

⁹¹³ Lásd: HORVÁTH Attila (2015): Díjazás. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 160–179., KÁRTYÁS Gábor (2015a): Az előmeneteli és illetményrendszer. In: KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

⁹¹⁴ Kttv. 131. § (2) bek. Vö. LŐRINCZ (2010).

⁹¹⁵ Kttv. 133. § (1) bek. Vö. HOLICSKA (2017).

⁹¹⁶ Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről 2021. évi XC. törvény 62. § (1) bek. Vö. HOLICSKA (2017).

⁹¹⁷ Kttv. 116. §, 118. § (1) bek.

⁹¹⁸ Kttv. 134. §.

utalni kell arra, hogy a Kttv.-ből „kiváló” személyi rétegekre vonatkozó közszolgálati 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.⁹¹⁹ Az alapilletmény és az illetménykiegészítés együttes összegének legalább a garantált bérminimum összegét kell elérnie.⁹²⁰ 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. hatályba lépése után – más „kiüresedett” szabályokkal ellentétben – hatályon kívül helyezte a jogalkotó).⁹²¹ A törvény az ún. kiemelt és nem kiemelt nyelvek ismeretét jutalmazza.⁹²² Említést érdemel, hogy a kiemelt nyelvek ismerete esetén a pótlék alanyi jogon jár a tisztviselő részére.⁹²³ 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 mérlegelése⁹²⁴ szerepet kap(hat) többek között az illetménykiegészítés,⁹²⁵ a pótlékok,⁹²⁶ az alapilletmény-eltérítés,⁹²⁷ a személyi illetmény megállapítása,⁹²⁸ valamint az előmenetel gyorsítása⁹²⁹ vagy lassítása⁹³⁰ során is.⁹³¹ Lényeges, hogy a munkáltató mérlegelése besoroláskor még nem, hanem csak később jelenik meg.⁹³² 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

⁹¹⁹ Vö. 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. 788. Vö. LUDÁNYI – S. HORVÁTH (2021).

⁹²⁰ Kttv. 131. § (3) bek. Vö. HOLICSKA (2017), KRAUSS (2018): *i.m.* 162–163.

⁹²¹ Kttv. 142. §., HAZAFI (2012a).

⁹²² Kttv. 141. §., HORVÁTH (2015).

⁹²³ Kttv. 141. § (6) bek. Vö. Kjt. 74. §. A Kjt.-ben ez nem jár alanyi jog formájában.

⁹²⁴ Vö. KÁRTYÁS–JÓNÁS (2015)., A mérlegelésnek a juttatások körében is szerepe lehet. KRAUSS Gábor – PETRÓ Csilla (2014b): A közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései. *Pro Publico Bono*, 2014/4.

⁹²⁵ Kttv. 234. § (3) bek.

⁹²⁶ Így például: Kttv. 142. §. Vö. KÁRTYÁS (2019).

⁹²⁷ Kttv. 133. § (3) bek.

⁹²⁸ Kttv. 235. §.

⁹²⁹ Kttv. 120. § (1) bek.

⁹³⁰ Kttv. 121. § (1) bek. Az automatikus előmeneteli rendszer kritikájára lásd: DUDÁS Ferenc: „Miért beteg a magyar közigazgatás?” 2. Miért (nem) jó a számlárlétra? *Humánpolitikai Szemle*, 2009/4. 14–22. Bár Gajdusчек György a Kttv.-hez nagyon hasonló Ktv. viszonyában jelzi, hogy „a bérrendszer normativitása azonban csak látszólagos.” GAJDUSCHEK (2005): *i.m.* 118–119. Hasonlóképpen szól az előmeneteli rendszerről is. Lásd: GAJDUSCHEK (2005): *i.m.* 120–121. Horváth Attila szerint a tisztviselők jelentős része nem a besorolása és beosztása által törvényileg meghatározott illetményt kapja. HORVÁTH (2013): *i.m.* 59.

⁹³¹ Az illetménykiegészítéssel és személyi illetménnyel kapcsolatos kritikákra lásd: GAJDUSCHEK (2008), KRAUSS – PETRÓ (2014a). Az eltérítéssel, valamint a pályagyorsítással és -lassítással összefüggésben lásd például: HORVÁTH (2011b).

⁹³² KÁRTYÁS (2019b): *i.m.* 237.

venni a jogkövetkezmények megállapításához. (Az alapilletmény-eltérítésre ugyancsak találhatunk olyan szabályokat, amelyek valójában már nem alkalmazandók a Kttv. hatálya alól időközben kikerülő személyi rétegekre.)⁹³³

5.1.5.2. Az Országgyűlés Hivatala köztisztviselőinek díjazási rendszere

a) Másodszor érdemes az országgyűlési köztisztviselők illetményrendszerét és illetményben való *előmenetelét* górcső alá venni. Ahogy György István jelzi, az Országgyűlés Hivatala kevésbé számít „külön utasnak” az Állami Számvevőszékhez képest.⁹³⁴ Elsősorban az Ogytv. tartalmazza a Kttv.-hez képest az eltérő 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 állapít meg (kivételek találhatók, példaként hozhatjuk erre a közigazgatási alapvizsgára vonatkozó rendelkezések nagy részét⁹³⁵). Az Ogytv. szabályai alapján tehát az országgyűlési köztisztviselőt a betöltött munkaköréhez szükséges iskolai végzettsége és a közszolgálati jogviszonyban töltött ideje alapján a megfelelő besorolási osztály megfelelő besorolási fokozatába kell sorolni.⁹³⁶ 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.⁹³⁷ Jelentős különbség azonban a Kttv.-hez képest, hogy ez esetben a besorolási osztályokon belül csak besorolási fokozatokat találhatunk, fizetési fokozatokat pedig nem. Az előmeneteli feltételek és mechanizmusok egyebekben nagyon hasonlítanak a Kttv.-ben megismertekhez, tehát a besorolási fokozatok közötti előmenetel elsősorban a szolgálati időn alapszik, amit a teljesítményértékelés és a jogszabályi vagy a munkáltató által meghatározott feltételek teljesítése egészít ki.⁹³⁸

b) Az *illetmény* a Kttv.-től eltérően két illetményelemből; az alapilletményből és (feltételek teljesülése esetén) az idegennyelv-tudási pótlékból tevődik össze.⁹³⁹ Ez esetben –

⁹³³ Kttv. 130. §, 133. § (3) bek. Vö. BÉRCES (2013).

⁹³⁴ GYÖRGY (2014b): *i.m.* 24.

⁹³⁵ Ogytv. 124/C. § (10) bek.

⁹³⁶ Ogytv. 124/C. § (1) bek.

⁹³⁷ Ogytv. 3. melléklete.

⁹³⁸ Ogytv. 124/C. § (7) bek.

⁹³⁹ Ogytv. 124/F. § (1) bek.

illetménykiegészítés hiányában – az alapilletmény összegének kell legalább a garantált bérminimum összegét elérnie.⁹⁴⁰ 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.⁹⁴¹ Ezzel el is érkeztünk az Ogytv. leglényegesebb különbségéhez a Kttv.-vel való összehasonlításban. Az illetményalapot ugyanis a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset összegével megegyező összeg adja,⁹⁴² és nem a költségvetési törvényben rögzített köztisztviselői illetményalap testesíti azt meg. A Kttv. teljesítményértékelési szabályait viszont 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).⁹⁴³ Az országgyűlési köztisztviselő a Kttv. szerinti kiemelt nyelvek (egy része)⁹⁴⁴ közül egy nyelv tekintetében, az igazolt nyelvvizsga fokozata szerinti mértékű pótlékra jogosult.⁹⁴⁵

5.1.5.3. Az Állami Számvevőszék számvevőinek díjazási rendszere

a) Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: Számvevőszék) személyi állományára vonatkozó szabályokat, ezen belül az előmeneteli- és illetmény szabályokat 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 törvény eltérő rendelkezésének hiányában nem terjednek ki a Számvevőszéknél foglalkoztatottakra.⁹⁴⁶ 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.⁹⁴⁷ Ezek alapján, a Kttv. besorolásban (illetményben), címekben és vezetői pozícióban való *előmeneteli szabályait* sem lehet alkalmazni. Mindez tehát azt jelenti, hogy a jogintézmények tekintetében az Ásztv. *speciális rendelkezései* alkalmazandók.⁹⁴⁸

⁹⁴⁰ Ogytv. 124/F. § (6) bek.

⁹⁴¹ Ogytv. 124/H. § (1) bek.

⁹⁴² Csak jelzésképpen, 2020. január–decemberben a bruttó átlagkereset 403.600 Ft volt.

⁹⁴³ Ogytv. 124/H. § (3)–(4) bek.

⁹⁴⁴ 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.

⁹⁴⁵ Ogytv. 124/I. § (7) bek.

⁹⁴⁶ Kttv. 4. § a) pont.

⁹⁴⁷ Ásztv. 21/A. § (1) bek. a) pont.

⁹⁴⁸ 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): *i.m.* 13.

b) 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)⁹⁴⁹ szabályokat kell alkalmazni.⁹⁵⁰ A számvevőt kinevezésében a számvevő kategóriák valamelyikébe be kell sorolni.⁹⁵¹ 2022. december 31-ig a következő szabályok érvényesültek. A számvevő besorolásának további szabályait az Állami Számvevőszék szervezeti és működési szabályzata határozza meg.⁹⁵² Az előmenetel – nem automatikus, és nagyban a munkáltató mérlegelése alakítja – értelmezhető a számvevői besorolások között, vezetői és szakértői vonalon.⁹⁵³ A Kttv.-től és az Ogytv.-től eltérően lényeges különbség, hogy a (többek között illetményben való) előmenetel során sem érvényesül a szenioritás elve. A számvevő illetménye alapilletményből áll (vezetők esetében további különös szabályok érvényesülnek, így például alapilletményük vezetői illetménypótlékkal egészül ki).⁹⁵⁴ Az alapilletmény összegét a számvevői besorolási kategóriákhoz rendelt szorzószámok és a számvevői illetményalap szorzata teszi ki.⁹⁵⁵ Az Ásztv. az Ogytv.-vel egyező megoldást alkalmaz az illetményalap mértékének meghatározására nézve azzal, hogy a számvevői illetményalapnak a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset összegével megegyező összeget tekint.⁹⁵⁶ A számvevők teljesítményértékelése fogalmi szinten a Kttv. definícióját veszi alapul.⁹⁵⁷ Fontos különbséget jelent ugyanakkor a Kttv. és egyúttal az Ogytv. rendelkezéseihez képest is az, hogy a Számvevőszék elnöke a számvevő alapilletményét a munkája értékelésétől függően legfeljebb 60 százalékkal emelheti meg, vagy legfeljebb 10 százalékkal csökkentett mértékben állapíthatja meg.⁹⁵⁸ Aggályos és a Kúria több döntésében is kifogásolta, hogy az Állami Számvevőszék objektív, és a számvevők számára megismerhető teljesítményértékelési eljárási rendszert mai napig nem dolgozott ki.⁹⁵⁹ Az Ásztv. Módtv. bürokráciacsökkentési célokra

⁹⁴⁹ György arra is utalt, hogy az Ásztv. szabályai helyenként a Kttv. szabályait ismétlik fölöslegesen. GYÖRGY (2014b): *i.m.* 13.

⁹⁵⁰ Így például: Kttv. 143. §, 144. § (2)–(4) bek.

⁹⁵¹ Ásztv. 16. § (1) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵² Ásztv. 16. § (2) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵³ Ásztv. 16. § (1) bek., 17. §. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵⁴ Ásztv. 21. § (3) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵⁵ Ásztv. 21. § (1)–(2) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵⁶ Ásztv. 21. § (1) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵⁷ A Kttv. 130. § (1) bekezdése a következőképpen szól: „A kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli (teljesítményértékelés).”

⁹⁵⁸ Ásztv. 21. § (11) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

⁹⁵⁹ Kúria Mfv. 10.195/2019/4. – Munkáltatói intézkedés jogellenességének megállapítása és jogkövetkezmenyei vagy Kúria Mfv. 10.209/2019/4. – Illetmény-különbözet megfizetése.

hivatkozással kivezette mind az idegennyelv-tudási, mind a képzettségi pótlékot (amelyek beépültek az alapilletmény összegébe).

c) 2023. január 1-jétől azonban újra koncepcionális 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.⁹⁶⁰ Továbbá, az Állami Számvevőszék elnöke 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.⁹⁶¹

5.1.5.4. A kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek díjazási rendszere

a) 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.⁹⁶² Ez egyben azt is jelenti, hogy az álláshelyen belül nincsenek horizontális előmeneteli lehetőségek (fokozatok), és a kormánytisztviselő előrelépése sem garantált.⁹⁶³ 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.⁹⁶⁴ A Kit. ehhez igazodóan új illetményrendszert vezetett be, és szakít a senioritáson alapuló, kötött besoroláshoz illeszkedő illetmény-előmeneteli rendszerrel.⁹⁶⁵ A törvény szerint a besorolás ún. álláshelyre történik, ami a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodás alapegységét jelenti.⁹⁶⁶ Hatféle besorolási kategória (ügyintéző, szakmai vezető, szakmai felső vezető, biztos jogviszonyban álló személy, tanácsadó, illetve politikai felső vezető) különböztethető meg az álláshelyek

⁹⁶⁰ Ásztv. 15. § (1b) bek. (2023. január 1-jétől hatályos szöveg szerint.)

⁹⁶¹ Ásztv. 15. § (1c) bek. (2023. január 1-jétől hatályos szöveg szerint.)

⁹⁶² Az alpont helyenként kiemeléseket tartalmaz a következő írásból: 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 Közszolgálati Egyetem.

⁹⁶³ S. HORVÁTH – LUDÁNYI (2021).

⁹⁶⁴ Kit. 59. §.

⁹⁶⁵ LEHOCZKI Adrienn (2019): *Létszám- és bérgazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 17–20.

⁹⁶⁶ Kit. 280. § (1) bek. 3. pont.

bázisán, amelyből az ügyintéző kategória további besorolási fokozatokra bontható.⁹⁶⁷ E kategóriák között az illetményelömenetel nem automatikus (a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt arról, hogy a kormánytisztviselő milyen besorolási kategóriába tartozzék, azaz egészen pontosan, hogy milyen álláshelyen dolgozzék).

b) Itt röviden ki kell térnünk az álláshelyek és a létszámgazdálkodás kapcsolatára. A létszámgazdálkodás *főbb jellemzőit* az alábbi táblázat foglalja össze.

Az álláshely-alapú létszámgazdálkodás jellemzői	
Célja	- a rugalmas foglalkoztatás kialakítása
Alapegysége	- az álláshely
Felépítése	- centralizált és kötött
Működési alapelve szerint	- „one in/one out” ⁹⁶⁸ gazdálkodási alapelv jellemzi
A jogviszony alanyai szerint	- eszköz-központú megközelítés jellemzi
A szervezeti hierarchia szerint	- differenciált a szabályozása

13. sz. táblázat: *Az álláshely-alapú létszámgazdálkodás jellemzői.* (Saját szerkesztés.)

b1) A közigazgatás létszámösszetétele mennyiségi, és egyben minőségi kérdés is.⁹⁶⁹ 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.⁹⁷⁰ A létszámgazdálkodás működésének középpontjában tehát az *álláshely* található, amely más közszolgálati pragmatikaelemek – mint például a jogviszony megszüntetése⁹⁷¹ vagy a díjazási kérdések⁹⁷² – szempontjából is meghatározó.

b2) A létszámgazdálkodás működtetésének középpontjában a *Kormány* – és a kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait ellátó szerve, valamint a személyügyi központ

⁹⁶⁷ Kit. 57. § (1) bek.

⁹⁶⁸ Az alábbi módon fordíthatjuk: „egy be/egy ki”. Ez az álláshely megüresedésének feltételére utal.

⁹⁶⁹ Lásd: LŐRINCZ (1995), HAZAFI (2016).

⁹⁷⁰ HORVÁTH (2019).

⁹⁷¹ Lásd: Kit. 104. § (1) bek. k)–m) pontok.

⁹⁷² Lásd: Kit. 134. § (1) bek.

feladatait ellátó szerve – a Miniszterelnöki Kormányiroda áll.⁹⁷³ A rendszer a Kit. rugalmas céljai és megoldásai – mint láttuk korábban, például a képzési követelmények meghatározásának decentralizálása – mellett tehát rendkívül *központosított* módon épül fel. A Kormány döntéseit valamennyi esetben – ún. négyezres, nem hivatalos – határozati formában hozza meg. A kormányzati igazgatási szervek döntési jogkörei ezzel szemben az előbbiekből következően korlátozottak, ugyanis leginkább javaslattételi és konzultációs lehetőségeket biztosít számukra a törvény. Lásd ennek példájául a Kit. 51. §-ában meghatározott javaslattételi lehetőségeket.

b3) A Kit. a „one in/one out” létszám-gazdálkodási alapelvet⁹⁷⁴ juttatja érvényre; bevezetésének elsődleges célja a közszolgálat létszámának racionalizálása, a költséghatékony szervezeti működés kialakítása.⁹⁷⁵ Az alapelv jelentősége abban áll, hogy egy álláshelyen kizárólag akkor létesíthető új foglalkoztatási jogviszony,⁹⁷⁶ ha a kormányzati igazgatási szerv rendelkezik ehhez szükséges üres⁹⁷⁷ – vagy részben betöltött⁹⁷⁸ – álláshellyel. Másik oldalról ugyanakkor arra is utalunk kell, hogy ha egy, a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshely huzamosabb ideig – legfeljebb 6 hónapon keresztül – üresen áll, akkor azt a Kormány határozatával a központosított álláshely-állományba helyezheti.⁹⁷⁹ Másként úgy is megfogalmazhatjuk, hogy nincs jogviszony álláshely nélkül, de – hosszú távon – álláshely sincsen jogviszony nélkül.⁹⁸⁰

b4) A törvény a foglalkoztatás *eszköz-központú megközelítését*⁹⁸¹ erősíti azáltal, hogy a munkáltató – a Kormány és a kormányzati igazgatási szerv⁹⁸² – számára szélesebb mozgásteret biztosít a munkafeltételek alakítására (például a munkavégzés rendjének kialakítására). Eszköz-központú 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 (pl.

⁹⁷³ Új Kormány Statútum, 8. § (1) bek., Kit. 61-62. §. Vö. JUHÁSZ – SZALAI (2021).

⁹⁷⁴ HORVÁTH (2019).

⁹⁷⁵ Kit. 66. § (2) bek.

⁹⁷⁶ Kit. 54. § (1), (3) bek.

⁹⁷⁷ Kit. 54. § (4) bek.

⁹⁷⁸ Kit. 54. § (5) bek.

⁹⁷⁹ Kit. 55. § (1)-(2) bek.

⁹⁸⁰ HORVÁTH (2019). Vö. CSÓKA Gabriella – S. HORVÁTH István (2021): A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése és megszüntetése (104-117. §). In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

⁹⁸¹ Lásd: KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2019): A közszolgálati jogviszony alanyai. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 127.

⁹⁸² Kit. 79-81. §.

tudását) állítja a jogalanyok közötti viszony megítélésének középpontjába.⁹⁸³ 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.⁹⁸⁴

b5) Végül szükséges utalni arra, hogy a létszámgazdálkodás vonatkozásában – akárcsak például a kinevezés módosítása tárgykörében⁹⁸⁵ – 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 továbbra is érvényesültek a rendes előmenetel⁹⁸⁶ szabályai.⁹⁸⁷ A Kit. első nagy módosítása azonban eltörölte e különbségeket a két igazgatási szint között.

c) Az *illetményt* úgy kell megállapítani, hogy az az álláshely besorolási kategóriájához tartozó illetménysáv alsó és felső határa közzé essen.⁹⁸⁸ 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.⁹⁸⁹ 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 szabályaival). 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.⁹⁹⁰ 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

⁹⁸³ KUN – PETROVICS (2019): *i.m.* 127–128.

⁹⁸⁴ HAZAFI Zoltán a *Jogi környezet változásai* című, 2019. február 6-án tartott előadása alapján. <https://antk.uni-nke.hu/tanszekek/emberi-eroforras-tanszek/oktatott-tantargyakletoltheto-oktatasi-segedletek> (2019. 08. 08.).

⁹⁸⁵ Vö. Kit. közlönyállapota szerinti 89.§, 268. §.

⁹⁸⁶ LINDER Viktória (2018b): Előmenetel (karrier) a közszolgálatban. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 80–81.

⁹⁸⁷ Kit. 271. §. Lásd ennek hatályon kívül helyezéséről részletesen: HEGYESI – JUHÁSZ (2021): *i.m.* 777–782.

⁹⁸⁸ Kit. 134. § (1) bek.

⁹⁸⁹ Kit. 1. melléklet.

⁹⁹⁰ Kit. 65. § (3) bek.

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.⁹⁹¹ Az alapilletmény-eltérítés jogintézménye *expressis verbis* tehát nem található meg a Kit.-ben. Bár fejezetünk nem terjed ki az illetményen felüli juttatások elemzésére, ugyanakkor az érdemelismerésekről röviden szólnunk kell,⁹⁹² hiszen ezek bizonyos szempontból – ami az „egyéniesítési” szándékot illeti – a korábbi illetmény (elsősorban az illetménypótlékokra vonatkozó) szabályokat, a címadományozást, illetve a címekben való előmeneteli lehetőségeket hivatottak helyettesíteni.⁹⁹³

5.1.5.5. A különleges jogállású szervek köztisztviselőinek díjazási rendszere

a) 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 szervei körben).⁹⁹⁴

b) 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 szervei körrel; azaz az

⁹⁹¹ Kit. 134. § (5) bek.

⁹⁹² Lásd erről: RÁCZ Anita Mária (2020): A kormánytisztviselőket megillető illetmények és elismerések a Kit. rendszerében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/4. 71–75.

⁹⁹³ 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 Péter (2009): Jubileumi jutalom. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/2. 56–58.

⁹⁹⁴ Küt. 3-8. §.

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.⁹⁹⁵ 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 Információszabadság Hatóság köztisztviselői számára.⁹⁹⁶

c) 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 az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság.⁹⁹⁷ 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 sávós illetményrendszertől függetlenül).

5.1.5.6. A rendvédelmi szervek rendvédelmi alkalmazottjainak díjazási rendszere

a) 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.⁹⁹⁸ A rendvédelmi alkalmazottak besorolása tehát a munkaköri osztály, munkaköri kategória és a munkakör fogalmak alapján történik.⁹⁹⁹ Az egyes munkaköri egységekbe történő besorolás és előmenetel különféle tényezőkön nyugszik.¹⁰⁰⁰ Amíg a munkaköri osztályban és kategóriák között történő előmenetel elsősorban az iskolai végzettségen, illetve a munkakör jellegén alapszik, addig a fizetési

⁹⁹⁵ Küt. 69. § (1) bek.

⁹⁹⁶ Küt. 69. § (2) bek.

⁹⁹⁷ Küt. 98. § (1), (2) bek.

⁹⁹⁸ Az alpont helyenként kiemeléseket tartalmaz a következő írásból: LÁSZLÓ-OROSZ – LUDÁNYI (2020).

⁹⁹⁹ Vö. BOGNÁR (2021): *i.m.* 62–63.

¹⁰⁰⁰ Hszt. 288/S. § (1) bek., 288/T. § (4) bek.

fokozatokban történő előmenetel alapja a szenioritás. Az egyes munkaköri kategóriákba tartozó, és a rendvédelmi alkalmazott által betölthető munkaköröket a rendvédelmi szerv vezetője határozza meg.¹⁰⁰¹ 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).¹⁰⁰² A Riasztv. összességében tehát egy *érdem-alapú előmeneteli rendszert* honosított meg (természetesen teljes egészébe 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 előmeneteli formákról is, mint a vezetői vagy a felsőfokú végzettségűek kiemelt munkaköri kategóriába történő, „szakértői” előrelépése.¹⁰⁰³

b) A rendvédelmi alkalmazott *illetménye* alapilletményből és illetménypótlékokból tevődik össze.¹⁰⁰⁴ 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.¹⁰⁰⁵ 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 illetményének – alsó és felső illetménysáv közötti – felülvizsgálatára évente lehetőség van, ami alapján magasabb, de akár alacsonyabb illetmény is megállapítható a tárgyévben számára.¹⁰⁰⁶ A rendvédelmi alkalmazottak esetében is érvényesül az a – fentebb már érintett – rendezőelv, amely a pótlékok számának csökkentését irányozza elő.¹⁰⁰⁷ Szükséges megemlítenünk, hogy az idegennyelv-tudási pótlék kizárólag a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában jöhet szóba.¹⁰⁰⁸

5.1.5.7. A NAV tisztviselőinek díjazási rendszere

¹⁰⁰¹ Hszt. 288/S. § (3) bek.

¹⁰⁰² Hszt. 288/R. § (2) bek.

¹⁰⁰³ Hszt. 12. melléklet.

¹⁰⁰⁴ Hszt. 289. § (2) bek.

¹⁰⁰⁵ Hszt. 288/R. § (4) bek.

¹⁰⁰⁶ Hszt. 289/A. § (3) bek.

¹⁰⁰⁷ KOVÁCSNÉ SZEKÉR (2018b): *i.m.* 107.

¹⁰⁰⁸ Hszt. 289/D. §.

a) 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.¹⁰⁰⁹ A foglalkoztatott által betölthető munkakörök a vezetői munkakörök, az I. besorolási osztályba tartozó munkakörök, valamint a II. besorolási osztályba tartozó munkakörök.¹⁰¹⁰ 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.¹⁰¹¹ Az előmenetel általános feltételei nagyon hasonlítanak 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.¹⁰¹²

b) A foglalkoztatott *illetménye* alapilletményből áll; valamint időpótlékból, munkaköri pótlékból,¹⁰¹³ és egyéb illetménypótlékokból állhat.¹⁰¹⁴ 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 illetményalapról 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.¹⁰¹⁵ A szenioritás nemcsak a fizetési fokozatok közötti előrehaladásnál, hanem az időpótlék esetében is megjelenik.¹⁰¹⁶ Ugyancsak – ha az alkalmazott terminológiát és jogtechnikai megoldásokat vesszük alapul – elsősorban a Kttv.-t „idézi”, hogy a NAV szjtv. szabályozza az illetményeltérítést,¹⁰¹⁷ a személyi illetmény

¹⁰⁰⁹ NAV szjtv. 129-130. §. Vö. MAGASVÁRI (2021).

¹⁰¹⁰ NAV szjtv. 129. § (1) bek. Vö. MAGASVÁRI (2021a): *i.m.* 89.

¹⁰¹¹ NAV szjtv. 132. § (1) bek. Vö. SZABÓ (2022): *i.m.* 107–110.

¹⁰¹² NAV szjtv. 132. § (2) bek. *b)* pont. Lásd: MAGASVÁRI (2021a): *i.m.* 61. A témakörrel összefüggésben lásd: JUHÁSZ (2006).

¹⁰¹³ Lásd a munkaköri pótlék jellegéről és a korábbi közszolgálati pótlékkal való összefüggésekről: Kúria Kf. 40.365/2021/4. - Illetmény megállapítása.

¹⁰¹⁴ NAV szjtv. 144. § (2) bek.

¹⁰¹⁵ NAV szjtv. 145. § (1) bek.

¹⁰¹⁶ NAV szjtv. 146. §.

¹⁰¹⁷ 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

jogintézményét, de számos Kttv.-ben is ismeretes pótléktípus megtalálható a jogszabály rendelkezései között (ilyen például az éjszakai pótlék).¹⁰¹⁸ Kiemelést érdemel, hogy az illetményen kívüli juttatások rendszere rendkívül széleskörű. A törvény – a Kttv.-től eltérően – e helyütt kezeli a szakmai címeket, és az elismeréseket.¹⁰¹⁹ Ez utóbbiak alatt azonban csak részben értendők a Kit. és a Küt. érdemelismerési rendszerének egyes elemei (például az elismerő oklevél), és itt 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).¹⁰²⁰

5.1.6. Előmenetel-létszámgazdálkodás-illetményrendszer: problémák és fejlesztési pontok

5.1.6.1. Az előmeneteli és illetményrendszer fejlesztése

a) Szinte egyik jogállási törvény sem alkalmaz a másikkal egyező *előmeneteli és illetményrendszert*.¹⁰²¹ Mélypatakiék ezt az állapotot találóan „prózai rendetlenségnek” nevezik.¹⁰²² Amíg vannak olyan törvények, amelyek klasszikus közszolgálati jogi előmenetelhez kötik a díjazást (pl. Kttv.), addig mások ettől függetlenül a munkáltató megítélésére bízzák a döntést (pl. Kit., Küt.). Egyik rendszer többféle előmeneteli formát különböztet meg (pl. Kttv., Riasztv., NAV szjtv.), míg a másik lényegében nem is szabályozza ilyen módon az előmenetelt (pl. Kit., Küt.). Egyik törvény több komponensű illetményt alkalmaz (pl. Kttv.), a másik egyösszegűt (pl. Kit.). Van, ahol fix illetményalap adja az illetmény/alapilletmény összegét (pl. Kttv.), de van olyan is, ahol nincs szerepe az illetményalapnak a fizetések meghatározásakor (pl. Küt.). Amíg egyik ágazat esetében az illetményalapot a költségvetési törvény határozza meg (pl. Kttv.), addig másik esetben a bruttó átlagkeresethez kötődik az illetmény alapja (pl. Ogytv., Ásztv.). Találkozhatunk olyan jogállással, ahol az alapilletmény besorolási osztályokhoz és fizetési fokozatokhoz kötődik

önkéntes jogérvényesüléssel hatályosuló normák közé tartoznak, mivel munkáltatói intézkedést igényelnek. Lásd: 3165/2022. (IV. 12.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról.

¹⁰¹⁸ NAV szjtv. 149-150. §.

¹⁰¹⁹ NAV szjtv. 165-166. §.

¹⁰²⁰ Vö. MAGASVÁRI (2021).

¹⁰²¹ Friss tanulmány bérpolitikai intézkedések szempontjából tekinti át a közszolgálati életpályákat. Lásd: LÓCZY Péter (2022): Közszolgálati életpályák – kormányzati bérpolitika. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/3. 1–15.

¹⁰²² Lásd: BERKI – MÉLYPATAKI – NEUMANN (2017): *i.m.* 68.

(pl. Kttv.), ám olyat is találhatunk, ahol munkaköri osztályokhoz és kategóriákhoz kapcsolódik (pl. Riasztv., NAV szjtv.), továbbá olyat is, ahol alsó és felső illetménykategóriák között kell az illetmény pontos összegét megállapítani (pl. Kit.). Sőt, a legtöbb esetben ezek valamilyen arányú vegyítését alkalmazzák.

b) Mindez rávilágít arra, hogy az eltérő szabályozási megoldások *jelentős különbségekhez* vezethetnek a tisztviselők jogait érintően (maradva a példánál, a tisztviselők illetményhez való jogában). Személyzetpolitikai értelemben ezek a különbségek nemcsak a közszolgálaton, hanem a közigazgatáson, illetve az államigazgatáson belül is leronthatják többek között a tisztviselők mobilitási, átjárhatósági¹⁰²³ 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.”¹⁰²⁴

c) 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).¹⁰²⁵ 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 széleskörű 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 *önkényes „mérlegelés” veszélyét*.¹⁰²⁶ Hosszú folyamat vezet az egyéni illetmények megállapításához, amelynek több

¹⁰²³ Az átjárhatóság személyzetpolitikai igénye nemcsak a Magyar Program, de az azt folytató Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 stratégiai programokban is megjelent.

¹⁰²⁴ GYÖRGY István (2014a): A közszolgálati jog általános kérdései. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE., GYÖRGY (2007).

¹⁰²⁵ Lásd: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára – A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*.

¹⁰²⁶ Kelő Johanna, gyakorló közigazgatási szakember – kormányhivatali szempontból – a javadalmazás kiszámíthatatlanságáról ír, ami szerinte nem szolgálja a professzionális munkaerő megtartását és a kimagasló teljesítmény elismerése is kérdéses, mert nincs jól meghatározott karrierút. Lásd: KELŐ Johanna (2020): Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020. II. rész. *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/3. 19.

buktatója is van (hasonlóan, mint fentebb az Áttv.-nél). Kezdjük azzal, hogy a Kormány – a miniszter javaslatára – határozatban dönt az alaplétszámba tartozó álláshelyek besorolásáról.¹⁰²⁷ A besorolás előkészítéséhez, illetve magához a döntéshez sem a törvény, sem pedig a kapcsolódó kormányrendelet nem határoz meg szempontokat.¹⁰²⁸ Így az álláshelyek besorolási struktúrája a munkáltató szabad belátásától függően alakul ki. A besorolási kategóriák döntik azt el, hogy az egyes álláshelyek tekintetében milyen illetmény-sávokat kell alkalmazni.¹⁰²⁹ 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.¹⁰³⁰ 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.

d) 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.¹⁰³¹ Ezt a rendelkezést a jogalkalmazó számára nehéz értelmezni, mivel *logikai és tartalmi fogyatékos* szövegben 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.¹⁰³² Például kreatív módon meg kell próbálnia kikövetkeztetni, hogy a szerv szakmai összetétele, illetve a helyi munkaerőpiac

¹⁰²⁷ Kit. 51. § (1)–(3) bek.

¹⁰²⁸ 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.].

¹⁰²⁹ Kit. 134. § (1) bek.

¹⁰³⁰ Vö. Mt. 12. § (3) bek.

¹⁰³¹ 88/2019 (VI. 23) Korm. rendelet 20. §.

¹⁰³² KÁNTÁS Péter (2001): A mérlegelés dilemmái. *Jogelméleti Szemle*, 2001/3.

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.

e) További kérdésként merül fel, hogy a munkáltató milyen szakképzettségeket tekint olyannak, mint amelyek egymásnak megfeleltethetőek, így egymás alternatívái lehetnek. S ez lényegében egészen odáig vezet, hogy a munkáltatók *szabad belátásuk* szerint – akár racionális indokok nélkül is – alakíthatják, változtathatják a szakmai követelményeket. Lényegében az önkényes döntésnek egyetlen korlátja van, a munkáltató józan belátása. Ha ez mégis hiányozna a jogi szabályozásba akár az is „bele férne”, 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, de jogszabályba mégsem ütközne. S ez nemcsak a szervek között, hanem szerveken belül is indokolatlan különbségeket eredményezhet. Miután a munkáltató kialakította az álláshelyek besorolási struktúráját, a besorolási kategóriához tartozó *illetményesávokon belül* megállapítja az egyéni illetményeket. Ez alól egy kivétel van, amikor a *tartósan távollévő* kormánytisztviselő álláshelyét töltik be határozott idejű jogviszony keretében. Ilyenkor ugyanis az álláshely besorolási kategóriájától eggyel alacsonyabb, illetve eggyel magasabb besorolási kategóriához tartozó illetményesávba eső illetmény is kifizethető.¹⁰³³ Azonban ez a rendelkezés is *erősen aggályos*, mivel a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. A tartósan távollévő 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.¹⁰³⁴

¹⁰³³ Kit. 134. § (1a) bek.

¹⁰³⁴ Ebktv. 8. § r) pont.

f) Az egyéni illetmények megállapításához a munkáltatónak figyelembe kell vennie a szakmai képességeket, a képzettséget, a gyakorlatot, valamint a teljesítményt.¹⁰³⁵ 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* szabályozás elvei alapján ez a hiány azonban pótolható, erre később még visszatérek.

g) A *címadományozás* jellemzően erkölcsi és anyagi elismerést nyújt a tartósan kimagasló teljesítményt nyújtó tisztviselők számára.¹⁰³⁶ 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 „címetes” 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 parttalaná teszi a jogintézményt.¹⁰³⁷

5.1.6.2. A létszámgazdálkodási és munkavégzési rendszer fejlesztése

¹⁰³⁵ Kit. 65. § (3) bek.

¹⁰³⁶ GYÖRGY (2007): *i.m.* 121.

¹⁰³⁷ Lásd a jogintézmények feltételeiről készült áttekintő táblázatot: HORVÁTH (2015a): *i.m.* 108–109.

a) 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.¹⁰³⁸

b) Érzékelve a létszám problémát, 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.

c) 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 kompetenciaelvárásokra 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 tevékenységek 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

¹⁰³⁸ HAZAFI – SZEKÉR (2021): *i.m.* 1340.

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.¹⁰³⁹

d) 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 terület¹⁰⁴⁰ 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 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.¹⁰⁴¹

e) *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 keretek 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.¹⁰⁴² A

¹⁰³⁹ HUERTA MELCHOR, Oscar (2013): *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris.

¹⁰⁴⁰ Ezek: szakpolitikai/személyzetpolitikai célkitűzések, a személyi állomány demográfiai jellemzői, mobilitási lehetőségek és szükségletek, újszerű jogi és HR megoldások.

¹⁰⁴¹ HUERTA MELCHOR (2013): *i.m.*

¹⁰⁴² Lásd az IT-lehetőségekről: PINTÉR Nikolett – HAZAFI Zoltán (2022): Az emberierőforrás-menedzsment IT-fejlesztései az egészséges szervezet modell alkalmazásával a magyar közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/3. 16–33.

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 teljesítmény-alapú költségvetés-tervezésbe integrálódik. A Személyzeti Terv a plafonon belül lehetővé teszi a minisztériumok számára az emberi erőforrásokról való szabad és rugalmas gazdálkodást, döntések (pl. 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 megátolják a személyi költségek szélsőséges emelkedését. Ezen keresztül a közszolgálati létszámgazdálkodás, valamint a személyügyi tevékenységek feltételei beépülnek a költségvetési és számviteli rendszerbe.¹⁰⁴³ Ahogy arra Linder Viktória utal, a *német közszolgálat* is ehhez hasonló létszámgazdálkodási rendszert működtet.¹⁰⁴⁴

f) 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 munkakörértékelés alapján megállapított *munkakörök* találhatóak. 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.¹⁰⁴⁵

¹⁰⁴³https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB_E_final_25022016_barrierefrei.pdf?5te11n 80–82. (2018. 01. 15.).

¹⁰⁴⁴ LINDER (2020a): *i.m.* 63.

¹⁰⁴⁵ Lásd: DÁVID Csaba (2020): Munkaköralapú humán erőforrás-gazdálkodás az osztrák közszolgálatban. In: GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 363–365.

g) A *munkakörök* kialakítására például szolgálhat a *francia közszolgálat* gyakorlata.¹⁰⁴⁶ 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 ún. *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 szakértő-tanácsadói referencia-munkakörben történik. Ezzel összefüggésben meghatározzák a referencia-munkakörben ellátandó főbb feladatokat (pl. független szakvélemény elkészítése), tevékenységeket (pl. a szakvélemény megfogalmazásához szükséges információk felkutatása és felhasználása vagy a civil társadalom folyamatos figyelemmel kísérése), és ezek teljesítéséhez nélkülözhetetlen kompetenciákat (pl. komplex anyagok áttanulmányozása vagy társadalmi kérdések jelentőségének felismerése), valamint szakmai elvárásokat (így pl. 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.¹⁰⁴⁷ Itt a munkakörökre vonatkozó információkat a szövetségi 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 a visszaköszön a munkakörök besorolási szintek és osztályok szerinti tagolása során is.

¹⁰⁴⁶ HAZAFI (2017b): *i.m.* 97–98. Részletesebben, lásd: HAZAFI Zoltán (2020): Munkakör- és kompetencia-alapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közszolgálatban. In: GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkakör alapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem. 413–438.

¹⁰⁴⁷ LINDER Viktória (2020c): Munkakör alapú munkaerő gazdálkodás a közigazgatásban, különös tekintettel az egységes munkaköri kataszter alkalmazásokra és fejlesztésekre Belga Királyság – szövetségi közszolgálat. In: GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkakör alapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem. 439–449.

5.2. Teljesítményértékelés a közigazgatásban

5.2.1. A fejezet tárgya, célja és módszertana

a) 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?

b) Mint arra már az előbbieken 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 támogatja.

5.2.2. A teljesítményértékelés (és minősítés) személyzetpolitikai háttere

a) Az egyéni teljesítményértékelést sokan, sokféleképpen csoportosítják,¹⁰⁴⁸ egyik legalapvetőbb elhatárolás mindezek közül a *mérő-értékelő* és *fejlesztő-támogató iskola* megkülönböztetése.¹⁰⁴⁹ 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.¹⁰⁵⁰ Ha némileg leegyszerűsítjük az iskolák háttérét, 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.¹⁰⁵¹ Előbbi iskola tehát „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,

¹⁰⁴⁸ Csak példaként: UTRINÉ BARTHA Zsuzsanna (2004): Az egyéni teljesítmény értékelése a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 2004/11. 694–702. vagy POÓR (2004): *i.m.* 119., GYÖRGY (2007): *i.m.* 142–144., DÁVID (2007): *i.m.* 1., GAJDUSCHEK (2008), LÖRINCZ (2010): *i.m.* 348–349. SZAKÁCS (2012): *i.m.* 17–18.

¹⁰⁴⁹ Másként: jutalmazási-fejlesztési célokként. KAROLINY Mártonné – LÉVAI Zoltán (2005): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. In: KAROLINY Mártonné – LÉVAI Zoltán – POÓR József (szerk.): *Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban*. Budapest, Szókratész. 113–114., DÁVID Péter szerk. (2007): *A teljesítményértékelés és minősítés a közigazgatási szervek vezetésében – Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ – ROP 3.1.1 Programigazgatóság. 7–8. – értékelői-fejlesztői célok eléréséről ír a módszertani iskolák elhatárolása körében. MAJOR László (2003): A teljesítményértékelés módszerei. *Magyar Közigazgatás*, 2003/11. 699–702.

¹⁰⁵⁰ 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: Közszolgálati Döntőbizottság 2019/3. elvi határozata.

¹⁰⁵¹ Lásd a motiválás és motiváció közötti különbségekről és hatásokról részletesen: SZAKÁCS Édua (2015): Az ösztönzés és a motiváció új útjai és lehetőségei a közszolgálatban. In: SZAKÁCS Gábor – SZABÓ Szilvia (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar. 147–174.

folyamatos visszacsatolására, valamint az értékelő vezető oldaláról a teljesítmények folyamatos „edzésére” van szükség.¹⁰⁵²

b) Megfontolandók ugyanakkor Gajdushek 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.¹⁰⁵³ Utóbbi szerző ennél jóval megengedőbb a jutalmazási és fejlesztési funkciók vegyes használatát illetően, de szintén hangsúlyozza az eszközök és a folyamatok egymástól való elválasztását.¹⁰⁵⁴

5.2.3. Teljesítményértékelés az európai közszolgálati személyzeti rendszerekben

a) 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.¹⁰⁵⁵ 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* 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

¹⁰⁵² SZAKÁCS Gábor (2014): *Közszolgálati teljesítménymenedzsment – A teljesítménymenedzsment humánfolyamata*. ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 44.

¹⁰⁵³ GAJDUSHEK (2008a): *i.m.* 242–243.

¹⁰⁵⁴ POÓR József szerk. (2004): *Humán erőforrás–menedzsment és teljesítményértékelés a közigazgatásban*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 129–130.

¹⁰⁵⁵ STAROŇOVÁ (2017): *i.m.* Vö. A tanulmány megállapításai 2020-ban is relevánsak voltak. Lásd: TUBB (2021).

teljesítményértékeléssel kapcsolatos eszközök, jogintézmények valódi hasznosságáról. A szerzők 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).

b) 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.¹⁰⁵⁶ A kötelező jelleggel 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.

c) 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 kerül sor formális értékelésre.¹⁰⁵⁷ A teljesítményértékelés gyakoriságát a harmincből tizenhét tagállamban (egyik és másik irányba

¹⁰⁵⁶ 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.

¹⁰⁵⁷ Szerbiában negyedévente kerül sor részértékelésekre, amelyeknek eredményei 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.

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 ún. 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 viselkedésjegyei (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 tizenkét azt jelezte (40 százalék), hogy a közvetlen felettes minősül értékelő vezetőnek; tíz tagállamban a közvetlen felelős értékelését kiegészít(het)i a tisztviselők önértékelése (33 százalék); ritkább esetekben a közvetlen felettes mellett magasabb szintű vezetői értékelésre is sor kerül (öt tagállamban, ami 16,6 százalékos 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 (egy-egy személyi köröknél) a 360 fokos értékelés (tehát, amikor mindenki értékeli mindenkét a közigazgatási szervén vagy szervezeti egységen belül). Egyedül 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 mérésel, jutalmazással szemben.

d) A tanulmány szerzői fontosnak tartották külön megvizsgálni a teljesítményértékelés *objektív és szubjektív követelményeinek* egymáshoz való viszonyát. A szerzők négy szabályozási megoldást azonosítottak a teljesítménykritériumok meghatározásának módját illetően. A leggyakoribb, hogy az értékelés elemei, követelményei központilag kerülnek meghatározásra; ezt követi az a megoldás, amikor a kereteket központi szinten állapítják meg, s alsóbb szinteken pontosítják azokat; találhatunk elvétve 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 „köbe 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 e tagállamok, sokkal nagyobb mozgásteret biztosítva az értékelő vezetők számára a kollektív szerződéssel működő tagállamokhoz viszonyítva (hozzátéve azt, hogy jóllehet, ezekben a tagállamokban nincs túlságosan mélyen „gyökeret vert” hagyománya egyébként 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.¹⁰⁵⁸

e) 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 fejlesztés-támogatást 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

¹⁰⁵⁸ Lásd az uniós közszolgálati jog kapcsán: SZEGEDI László (2019): Uniós tisztviselők és alkalmazottak. In: GOMBOS Katalin – BÓKA János – SZEGEDI László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 147–153., SZEGEDI László (2018a): Az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó közszolgálati szabályozás és a közvetlen végrehajtás erősödése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/3. 78–94., SZEGEDI László (2018b): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 137.

az előmenetelhez kötni az értékelés eredményét (ez persze valahol értelemszerű, hiszen ezekben 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, hogy 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.¹⁰⁵⁹ Érdekes módon a tanulmány épphogy foglalkozik a vizsgált tagállamok viszonyában a *fejlesztéssel* való kapcsolattal, ami minden bizonnyal arról tanúskodik, hogy általánosan elmondható az európai közszolgálati rendszerekre, hogy azok jelenleg kevésbé fókuszálnak az egyéni fejlesztésekre, noha a tanulmány is utalt már korábban ezek fontosságára. Mindössze az derül ki a szerzők 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, 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

¹⁰⁵⁹ Írország példája követendő e tekintetben. Ld. Guidelines for the Management of Underperformance.

pozitív, hanem negatív irányú illetményváltozások is bekövetkezhetnek egyes tagállamok gyakorlatában (mint majd látjuk, a magyar közszolgálat 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 százalékáig van lehetőség erre a válaszadó tizenhét tagállam közül hat esetében, 20 százalékig három helyen, 50 százalékig négy helyen, végül 100 százalékig (!) öt tagállamban (természetesen, mivel összehasonlításról lévén szó, nehéz egyenszilárd módon 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 szerzők kiemelik, 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 ellenőrzéséhez 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 tanulmány szerzői 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 parttalanná válhat azzal, hogy az ilyen módon megállapított jutalmak vagy illetményelemek az illetmény/alapilletmény állandósult részévé válnak, s motiváló, ösztönző szerepüket így idővel elveszítik.¹⁰⁶⁰

f) A szerzők a *javaslataik* között szót ejtenek 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, amit meglátásom szerint két feltétel teljesülése segíthet; az egyik a vezetők folyamatos továbbképzése, míg a másik a teljesítményértékelést megfelelően szabályozó jogi környezet. A továbbiakban kizárólag ez utóbbi kérdéskörre koncentrálok ebben a fejezetben. Összegzésképpen 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

¹⁰⁶⁰ A szerzők előbbire példaként Bulgáriát, utóbbira pedig Szlovákiát hozzák.

megjegyezhető, hogy a hangsúly egyelőre inkább a jutalmazásra, és nem a fejlesztésre helyeződik.

5.2.4. A teljesítményértékelés (és minősítés) jogintézményének közvetlen előzményei

a) A mérő-értékelő iskola jegyeit tekintve az 1995-ben bevezetett *illetményeltérítés* „korai hajtása” volt a 2001-ben bevezetett egyéni teljesítményértékelésnek.¹⁰⁶¹

b) A következő nagyobb állomás 1999-re tehető, amikor kísérleti jelleggel pilot-projektekkel 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).¹⁰⁶²

c) Az *egyéni teljesítményértékelés* – ilyen formában, eltekintve a minősítés zárt rendszerű, hosszú múltra visszanyúló intézménytörténetétől¹⁰⁶³ – először 2001-ben jelent meg közszolgálati jogunkban.¹⁰⁶⁴ 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 bár 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), és nem egy, nem is kettő fejlesztési javaslat fogalmazódott meg,¹⁰⁶⁵

¹⁰⁶¹ DUDÁS – HAZAFI (1998): *i.m.* 40–41.

¹⁰⁶² VASSNÉ Varga Edit (2001): *Teljesítményértékelés a közigazgatásban*. Budapest, Századvég. 49–72.

¹⁰⁶³ Lásd: SZAMEL Lajos (1983): A minősítési rendszer továbbfejlesztése. *Állam és Igazgatás*, 1983/2.

¹⁰⁶⁴ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVIII. törvény (másképp szokták nevezni életpálya-törvénynek is) 36. §-a helyezte a Ktv. korábbi 34. §-a helyébe. A minősítés szabályait pedig a Ktv. 34/A. §-ában helyezte el a jogalkotó. Vö. SZAKÁLY Bernadette (2005): A teljesítményértékelés bevezetése – elméletből a gyakorlatba. *Magyar Közigazgatás*, 2005/9. 549–555.

¹⁰⁶⁵ Lásd például: DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2005): Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről (II. rész). *Magyar Közigazgatás*, 2005/5. 276–282., LINDER Viktória (2006): Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban (1–2. rész). *Humánpolitikai Szemle*, 2006/10–11. 30–45., 48–55., LÓCZY Péter (2006): A közszolgálati teljesítményértékelés jogintézményének 5 éve. *Humánpolitikai Szemle*, 2006/2. 3–8., HAJNAL György (2007): Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai. *Vezetéstudomány*, 2007/7–

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.¹⁰⁶⁶ A közigazgatási szervek számára kiadott ajánlás ugyanakkor a teljesítményértékelés nyomán a tisztviselők teljesítményének javítására továbbképzési javaslatokat is megfogalmazott.¹⁰⁶⁷

d) A rendszert 2006-ban új alapokra helyezte a jogalkotó. Árnnyaltabb szabályozást valósított meg, a korábbi ajánlást rendeleti szintre emelte, ami mai napig jellemző a szabályozásra.¹⁰⁶⁸ Lényeges változás volt a kezdésképpen bevezetett rendszerhez képest ugyanakkor, hogy az ajánlott, féléves 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 jobbra 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,¹⁰⁶⁹ 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 biztosítására –,¹⁰⁷⁰ az új értékelés alapján az alapilletménytől független jutalom volt fizethető.¹⁰⁷¹ 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

8., 39–49., GAJDUSCHEK György (2007): A köztisztviselő munkájának értékelése: a magyar jogi szabályozás és a gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében, I-II. rész. *Humánpolitikai Szemle*, 2007/11–12., 15–29., 34–49., GAJDUSCHEK György (2008b): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban. *Vezetéstudomány*, 2008/1. 14–26., LÓCZY (2010): *i.m.* 2–14.

¹⁰⁶⁶ Az életpálya-törvény 45. § (2) bekezdése vezette be a Ktv. 43. § (4) bekezdése helyébe.

¹⁰⁶⁷ Lásd: A belügyminiszter módszertani ajánlása a köztisztviselők egyéni munkateljesítményének értékeléséhez. *Magyar Közlöny*, 2002/17. 891–901.

¹⁰⁶⁸ Lásd: 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól.

¹⁰⁶⁹ SZAKÁCS (2012): *i.m.* 10–20.

¹⁰⁷⁰ Ha nem is maradt el mindenhol, esetenként negatív eltérítést alkalmaztak, azért, hogy másnak pozitív irányút állapíthassanak meg.

¹⁰⁷¹ DELI Petra Eszter (2010): A jutalom és a jubileumi jutalom egyes kérdései a versenyszférában és a közszolgálatban. *Munkaügyi Szemle*, 2010/3. 41–45.

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,¹⁰⁷² amelyeket vegyesen jellemeztek – az előbbiek felé billenő mérleggel – a mérő-értékelő és fejlesztő-támogató ismérvek.

e) Említést érdemel az előbbiekkal 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 a teljesítményértékelés közvetett hatására azzal, hogy például az egyes címadományozási feltételek esetében a Ktv. a „*tartósan kiemelkedő munkát végző*” kifejezést használta.¹⁰⁷³ 2003-tól a helyi önkormányzati köztisztviselők esetében a személyi illetmény is ugyancsak a teljesítményértékelés függvényében került (újra) a Ktv.-be.¹⁰⁷⁴ Az előmenetelhez kapcsolódó jogintézmények (például rendes előmenetel, pályalassítás, pályagyorsítás) nem a teljesítményértékeléshez, hanem az ekkor még csak „laza szálakkal” kapcsolódó minősítéshez kötődtek.

f) A „*harmadik rendszerváltásra*” 2013-ban, a közszolgálati életpályák átjárhatóságának megteremtése jegyében került sor,¹⁰⁷⁵ az integrált teljesítményértékelési rendszer kialakításával,¹⁰⁷⁶ 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).

g) 2016-ban az Áttv. kisebb módosításokat eszközölt az állami tisztviselők teljesítményértékelésének szabályaiban, de logikáját tekintve nem távolodott el a 2013-ban létrehozott rendszertől.¹⁰⁷⁷ 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.

¹⁰⁷² HORVÁTH (2011b).

¹⁰⁷³ Ktv. 30. §.

¹⁰⁷⁴ 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.

¹⁰⁷⁵ Lásd: HAZAFI (2012a): *i.m.* 2–9.

¹⁰⁷⁶ Lásd a korai tapasztalatokról: PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): *A teljesítménymenedzsment humánfolyamatának működése a közszolgálat szervezeteiben*. Budapest, Magyar Lap- és Könyvkiadó.

¹⁰⁷⁷ Lásd: 354/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet az állami tisztviselők teljesítményértékeléséről. Vö. GYÖRGY (2019a).

5.2.5. A teljesítményértékelés szabályozása; elemei, folyamata és jogkövetkezmenyei a vizsgált közszolgálati törvények vonatkozásában

Az elméleti kérdések, a nemzetközi trendek, illetve a rövid jogintézménytörténeti áttekintést követően, az alábbiakban a *magyar közigazgatás teljesítményértékelési rendszereit* hasonlítom össze a teljesítményértékelés elemei, folyamata és jogkövetkezmenyei szerint.

5.2.5.1. Az önkormányzati igazgatási szervek köztisztviselőinek értékelési rendszere

a) 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.¹⁰⁷⁸ Ennek a munkavégzési rendszernek az egyik fontos „láncszeme”, dinamikus eleme a tervek szerint a teljesítményértékelés lett volna.¹⁰⁷⁹ Másrészt a Magyar Program nemhogy a közigazgatáson belül tördelte „ezer felé” a közszolgálati jogviszonyt, de kifejezetten célként határozta meg az egységesítést, amelynek során egy tágabb közszolgálati fogalomértelmezést vett alapul, és az egységesítési célkitűzéseket a közigazgatás, honvédelem és rendvédelem viszonyában fogalmazta meg.¹⁰⁸⁰ Ez a közszolgálati pragmatika egyes elemei vonatkozásában azt jelentette, hogy a jogalkotó az egyes jogintézményeket egymásra és az átjárhatósági szempontokra tekintettel igyekezett szabályozni.¹⁰⁸¹ 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 szabályozásban¹⁰⁸² „öltött testet” a teljesítmények könnyebb összehasonlíthatósága miatt. Tehát egy *többszintű szabályozás* alá került a közszolgálat, ennek részeként a közigazgatási

¹⁰⁷⁸ Lásd: HAZAFI (2012a): *i.m.* 7., SZAKÁCS (2012): *i.m.* 16–20., Lóczy (2010): *i.m.* 13–14.

¹⁰⁷⁹ SZAKÁCS (2014): *i.m.* 11–12. Vö. SZAKÁCS Gábor (2013b): *Teljesítménymenedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet.

¹⁰⁸⁰ HAZAFI Zoltán (2013): Átjárhatóság a közszolgálat egyes rétegei között. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó. Vö. SZAKÁCS (2012): *i.m.* 10–20., HAZAFI Zoltán (2013): A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a közszolgálat személyi állományáról. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó. 202.

¹⁰⁸¹ PETRÓ Csilla (2014b): Az új közszolgálati életpálya az átjárhatóság szemszögéből. *Magyar Rendészet*, 2014/4. 41–52.

¹⁰⁸² A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet.

személyi állomány teljesítményértékelési rendszere.¹⁰⁸³ A legmagasabb szintű szabályokat a Kttv. tartalmazza.¹⁰⁸⁴ Az alsóbb szintű anyagi és eljárási jogi szabályokat a már említett kormányrendelet és a közigazgatásra speciálisan kiterjedő KIM miniszteri rendelet tartalmazza.¹⁰⁸⁵

b) A Kttv. szabályai szerint a közigazgatási szerv köteles a tisztviselő teljesítményét értékelni és minősítését elvégezni.¹⁰⁸⁶ A kormányrendelet alapján a teljesítményértékelés az értékelő vezető feladata,¹⁰⁸⁷ aki a munkáltatói jogkör gyakorlója, vagy az a tisztviselő, akire a munkáltatói jogkör gyakorlója a teljesítményértékeléssel kapcsolatos jogkört átruházta.¹⁰⁸⁸ Mindennek tükrében a Kttv. 130. § (1) bekezdése szerint a kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli. Az *eljárás* három nagy szakasz¹⁰⁸⁹ 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.¹⁰⁹⁰

c) A teljesítményértékelés kötelező és ajánlott *elemekből* áll.¹⁰⁹¹ 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; az egyéni fejlesztési célok, amik lehetnek munkavégzéshez kötődő (például projektmunka) vagy azon kívüli célok (például felnőttképzési programokban való részvétel);

¹⁰⁸³ HAZAFI Zoltán (2015c): Teljesítményértékelés és minősítés. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati Jog*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 123.

¹⁰⁸⁴ Kttv. 130. §.

¹⁰⁸⁵ A közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet.

¹⁰⁸⁶ Kttv. 75. § (1) bek. j) pont.

¹⁰⁸⁷ Lásd: SZAKÁCS Gábor (2017): A közszolgálati vezetők szerepe az egyéni teljesítményértékelésben. *TAYLOR*, 2017/2. 145–151.

¹⁰⁸⁸ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 4. § b) pont.

¹⁰⁸⁹ 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.

¹⁰⁹⁰ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 6. §, 12. §, 18. §.

¹⁰⁹¹ Kttv. 130. § (2) bek., 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 5. §, 8. §, 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet.

az év közben kapott többletfeladatok, valamint további kompetenciák az ajánlott elemek között is meghatározhatók, ha azokat például az ellátott tevékenység komplexitása, sajátosságai indokolják.¹⁰⁹² Az elemek közötti súlyozásról a miniszteri rendelet rendelkezik.¹⁰⁹³ A teljesítményértékelés eredményét az értékelő vezető az értékelő megbeszélésen közli az értékelt személlyel.¹⁰⁹⁴ Önértékelés elrendelhető;¹⁰⁹⁵ valamint a tisztviselő kérésére az értékelő vezető az értékelő megbeszélésbe a szervnél működő munkavállalói érdekképviselői szervet is köteles bevonni, amelyre az érdekképviselői szerv észrevételt tehet.¹⁰⁹⁶ A Kttv. szabályai szerint számos – fejlesztési, jutalmazási, sőt szankcionálási – *következmény* kapcsolódik vagy kapcsolódhat a teljesítményértékeléshez vagy a minősítéshez (hozzátéve, hogy akárcsak az európai körképnél bemutattam, úgy a Kttv. rendszerében is van, hogy a teljesítményértékelés vagy minősítés csak egy feltételként jelentkezik más feltételek mellett).¹⁰⁹⁷ Fejlesztési célokat hordoz magában a Kttv., amikor úgy fogalmaz, hogy a tisztviselő minősítése alapján – a belső kiválasztást támogatva – utánpótlási adatbázisba kerülhet,¹⁰⁹⁸ illetve amikor úgy határoz, hogy az egyéni továbbképzési tervek elkészítésekor a munkáltatói jogkör gyakorlójának figyelembe kell vennie az éves teljesítményértékelés eredményeit.¹⁰⁹⁹ Ezzel szemben lényegesen számosabbak, és nagyobb szerepet kapnak a jutalmazási célok. „Pályagyorsítás”,¹¹⁰⁰ címadományozás,¹¹⁰¹ pozitív irányú alapilletmény-eltérítés¹¹⁰² és személyi illetmény megállapítása¹¹⁰³ esetén figyelembe kell venni – kizárólagosan vagy más feltételek együttes fennállása mellett – a teljesítményértékelés eredményét. Tekintve, hogy a Kttv. alkalmazza a „rendes” előmenetelt, a minősítés – megfelelő fokozatú – eredménye a besorolásban való előmenetel egyik feltétele.¹¹⁰⁴ Végül, mint említettem, a Kttv. egyfajta büntető szándékot is hozzákapcsol a

¹⁰⁹² 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet 6. melléklet.

¹⁰⁹³ 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet 2. §.

¹⁰⁹⁴ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 17. § (1) bek.

¹⁰⁹⁵ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 16. §.

¹⁰⁹⁶ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 11. § (7) bek., 17. § (2) bek.

¹⁰⁹⁷ Lásd erről: SZAKÁCS Gábor (2016): A teljesítménymenedzsment humán folyamatának kapcsolódása az integrált rendszermodell egyéb elemeihez. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

¹⁰⁹⁸ 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 Csilla (2014c): Vezetőkiválasztás a közigazgatásban (?). *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4. 9-17.

¹⁰⁹⁹ A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rend. 19. § (1) bek.

¹¹⁰⁰ Már amennyire pályáivet tud még nyújtani az évek alatt igencsak elavult előmeneteli rendszer. Lásd: Kttv. 120. § (1) bek.

¹¹⁰¹ Lásd: Kttv. 127. § (2) bek., 253. § (1) bek.

¹¹⁰² Lásd: Kttv. 133. § (3) bek., 234/A. §.

¹¹⁰³ Lásd: Kttv. 235. § (1) bek.

¹¹⁰⁴ Lásd: Kttv. 118. § (1) bek.

jogintézményhez. Ilyen a „pályalassítás”,¹¹⁰⁵ a negatív irányú alapilletmény-eltérítés,¹¹⁰⁶ a címek visszavétele,¹¹⁰⁷ és végső soron a jogviszony megszüntetése.¹¹⁰⁸ A köztisztviselő a minősítés és a teljesítményértékelés megállapításaival kapcsolatos ügyekben közvetlenül a bírósághoz fordulhat.¹¹⁰⁹

5.2.5.2. Az Országgyűlés Hivatala köztisztviselőinek értékelési rendszere

a) 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.¹¹¹⁰ 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.¹¹¹¹ Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata úgy fogalmaz, hogy a részletes eljárási szabályokat a közszolgálati szabályzat tartalmazza.¹¹¹²

b) A teljesítményértékelés a *jogkövetkezmények* tekintetében azonban igazodik az Ogytv.-be foglalt eltérésekhez. A jogkövetkezmények hol a teljesítményértékeléshez, hol a minősítéshez kapcsolódnak. Akárcsak a Kttv. rendszerében, úgy itt is szükség van legalább megfelelő 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).¹¹¹³ Az Ogytv. ugyancsak ismeri az alapilletmény-eltérítés intézményét. Az eltérítés mértéke a tárgyévben – akárcsak a Kttv. esetében –, itt is hathavonta módosítható

¹¹⁰⁵ Lásd: Kttv. 121. § (1) bek.

¹¹⁰⁶ Lásd: Kttv. 133. § (3) bek., 234/A. §.

¹¹⁰⁷ Lásd: Kttv. 126. § (5) és (5a) bek., 127. § (4) és (5) bek., 253. § (5) bek.

¹¹⁰⁸ Lásd: Kttv. 65. § (1) bek. a) pont.

¹¹⁰⁹ Kttv. 238. § (1) bek., (2) bek. c) pont. Lásd a rendszer magyarázatára: BÉRCES (2013): magyarázat a 130. §-hoz, HAZAFI (2015c): *i.m.* 122–126. KÁRTYÁS (2015a): *i.m.* 113–115.

¹¹¹⁰ Ogytv. 124/O. §.

¹¹¹¹ Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata.

¹¹¹² 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. Vö. MOGYORÓSI Sándor (2019): A közszolgálati szabályzat. *Jegyző és Közigazgatás*, 2019/3. https://jegyzo.hu/a-kozszoalati-szabalyzat/#_ftn8 (2021. 08. 15.).

¹¹¹³ Ogytv. 124/C. § (7) bek. a) pont.

teljesítményértékelés alapján.¹¹¹⁴ Egyebek mellett minősítésre van szükség a címek adományozásához.¹¹¹⁵

c) A Kttv.-t idézik a szankcionáló következmények. Az Ogytv. is rendezi az alapilletmény-eltérítés negatív irányú változtatásának szabályait (teljesítményértékelés alapján),¹¹¹⁶ és rendelkezik a címek visszavonásával összefüggő rendelkezésekről (van, ami teljesítményértékeléssel, és van, ami minősítéssel kapcsolódik össze).¹¹¹⁷ Pályalassításra¹¹¹⁸ ugyancsak van lehetősége a munkáltatói jogkör gyakorlójának, ha az országgyűlési köztisztviselő a megfelelőnél alacsonyabb fokozatú minősítést ér el.¹¹¹⁹ 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 érvényesítheti jogorvoslati jogát.¹¹²⁰

5.2.5.3. Az Állami Számvevőszék számvevőinek értékelési rendszere

a) 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 tényt érdemes rögzíteni: először is teljesítményértékelésként definiálja az *Ásztv.* – a Kttv.-n keresztül – értékelési rendszerét; másodsor 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

¹¹¹⁴ Ogytv. 124/H. § (3) bek.

¹¹¹⁵ Ogytv. 124/R. § (2) bek.

¹¹¹⁶ Ogytv. 124/H. § (3) bek.

¹¹¹⁷ Ogytv. 124/R. § (4) és (5) bek., 124/S. § (6) és (7) bek.

¹¹¹⁸ Érdekes és szigorú(bb) megközelítést sugall, hogy amíg a pályalassítást ismeri az Ogytv., addig a pályagyorsítást nem alkalmazza.

¹¹¹⁹ Ogytv. 124/D. § (1) bek.

¹¹²⁰ Lásd: Kttv. 238. §.

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 szervezet-átalakítási joga gyakorlása keretében dönt a személyi állomány létszámáról.¹¹²¹ Mindazonáltal a szervezeti és működési szabályzat csak annyival egészíti ezt ki, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlása szempontjából az egyéb munkáltatói jog és kötelezettség körébe sorolandó a teljesítményértékelés.¹¹²² 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).¹¹²³

b) 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.¹¹²⁴ 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 hatályon kívül lett helyezve. Ettől függetlenül, az Ásztv. alkalmazni rendeli a Kttv. nem megfelelő munkavégzés esetére vonatkozó felmentési szabályát, miközben a Kttv. teljesítményértékelési rendszerét csak részben veszi át.

5.2.5.4. A kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek értékelési rendszere

a) 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 szabottan, a kormánytisztviselő szakképzettségének, személyes tulajdonságainak, illetve teljesítményének

¹¹²¹ Ásztv. 13. § (2) bek. i) pont.

¹¹²² Az Állami Számvevőszék elnökének 1/2023. (I. 31.) ÁSZ utasítása az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról. 44. § (3) bek. h) pont.

¹¹²³ 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.

¹¹²⁴ Ásztv. 16. § (5) bek. (2022. december 31-ig hatályos szöveg szerint.)

figyelembevételével állapíthatja meg, tágan meghatározott keretek között.¹¹²⁵ 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 a munkáltatóknak, s így gyorsabban reagálhat a változásokra.¹¹²⁶ A Kit. ezzel közvetett összefüggésben szabályozza a teljesítményértékelés jogintézményét.¹¹²⁷

b) 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,¹¹²⁸ míg második szinten egy kormányrendelet található, ami elsősorban a teljesítményértékelés tartalmát, elemeit és fontosabb eljárási szabályait tartalmazza.¹¹²⁹ A harmadik szinten viszont – ellentétben a Kttv.-nél megismert miniszteri rendeleti formával – a Kit. 91. § (5) bekezdése szerinti közszolgálati szabályzat áll.¹¹³⁰

c) A Kit. megfogalmazása szerint a kormánytisztviselő *munkateljesítményét* a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban értékelheti (teljesítményértékelés). A teljesítményértékelés szükség szerint, a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján végezhető el.¹¹³¹ E fogalommeghatározásból ugyancsak három nagyon fontos következtetés határozható meg. Egyik jellemző, hogy a Kit. általános szabályként teljesítményértékelésről, és nem minősítéssel egybekötött teljesítményértékelésről beszél.¹¹³² Másik – kevésbé egyedi – jellemvonás, hogy azt a munkáltatói jogkör gyakorlója végzi el mérlegelési jogkörében írásbeli módon. 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.

¹¹²⁵ Vö. Kit. 65. § (3) bek.

¹¹²⁶ HAZAFI (2019b): *i.m.* 14–15.

¹¹²⁷ FÜLÖP Tímea – KUN Attila (2021): A kormányzati szolgálati jogviszony tartalma (91–98. §). In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. törvényhez*. Budapest, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 295–297.

¹¹²⁸ Kit. 96. §.

¹¹²⁹ A kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.

¹¹³⁰ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 19. §.

¹¹³¹ Kit. 96. § (1) bek.

¹¹³² 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. Ld. 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 ezekhez szorosan kapcsolódó teljesítményértékelési szabályokat.

d) Ez a fajta szabályozás *ellentmondásosnak*, kissé rendszeridegennek tűnik a teljesítményszemlélet erősítése céljából bevezetett egyéb jogintézményekhez képest.¹¹³³ Ebből az is következik, hogy az értékelésnek pontosan meghatározott időpontja nincs, a Kit. erről úgy szól, hogy a kormánytisztviselő munkateljesítményét kérelme esetén a tárgyévben egyszer értékelni kell¹¹³⁴ (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.¹¹³⁵

e) 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,¹¹³⁶ addig a Kit. a kötelező értékelési elemek mellett ún. 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 álláshely-alapú 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.¹¹³⁷ 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.¹¹³⁸ A Kttv. esetében nincs/nem volt lehetőség a megadott ajánlott elemeken túl újabb elemek meghatározására (noha egyébként széleskörű tartalomkiegészítést engednek a Kttv. ajánlott elemei is).¹¹³⁹

¹¹³³ Lásd: RÁCZ (2020), S. HORVÁTH – LUDÁNYI (2021), FÜLÖP – LUDÁNYI (2021).

¹¹³⁴ Kit. 96. § (2) bek.

¹¹³⁵ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 19. § (1) bek. f) pont. Vö. FÜLÖP – KUN (2021): *i.m.* 280–281.

¹¹³⁶ Vö. HAZAFI (2012a), SZAKÁCS (2012), LÓCZY (2010).

¹¹³⁷ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 3–4. §.

¹¹³⁸ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 4. § (2) bek.

¹¹³⁹ Lásd: LÓCZY Péter (2014): *A Teljesítményértékelési Rendszer (TÉR) elektronikus továbbképzési program tananyaga*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 12–15.

f) A teljesítményértékelés során az értékelő vezető értékelő megbeszélésen ismerteti a kormánytisztviselővel az eredményeket. A kormánytisztviselő ezt megelőzően *önértékelést* folytathat le.¹¹⁴⁰ Az önértékelés elrendelését a Kttv. a munkáltatóra bízta,¹¹⁴¹ ezzel szemben a Kit. a kormánytisztviselő számára megteremti az igénybevétel lehetőségét. Természetesen csak akkor kerül sor önértékelésre, ha egyben kérelem alapján teljesítményértékelés is történik. A kormánytisztviselő észrevételt tehet a teljesítményértékelés során, ezt írásban rögzíteni kell.¹¹⁴² Az érdekképviseleti szervek szerepe ugyanakkor csökkent, a Kit. és végrehajtási szabályai nem rendelkeznek a munkavállalói érdekképviseleti szervek bevonásáról.¹¹⁴³

g) Ahogy a kormányzati igazgatásban dolgozó kormánytisztviselők előmeneteli és illetményrendszere megváltozott, ehhez igazodott a teljesítményértékelés *jogkövetkezményeinek* szabályozása is. Egyszerűsödött, ám továbbra is komoly illetménybefolyásoló jelleggel bír.¹¹⁴⁴ Egyfelől a teljesítményértékelés alapján lehetőség van az irányadó álláshelyi sávon belül az illetmény összegének legfeljebb 30 százalékos növelésére,¹¹⁴⁵ illetve 20 százalékos csökkentésére. Másfelől a kormánytisztviselő részére teljesítményértékelése alapján teljesítmény elismerés fizethető.¹¹⁴⁶ Fejlesztési célokat nem fűz a Kit. a teljesítményértékeléshez. A teljesítményértékelés megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közvetlenül a Közzolgálati Döntőbizottságnál (közzolgálati panasz formájában) *közzolgálati jogvitát* kezdeményezhet.¹¹⁴⁷ Említést érdemel, hogy a Kit. szabályai szerint a közzolgálati panasz benyújtásának *halasztó hatálya* volt az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítás, a *teljesítményértékelés*, a

¹¹⁴⁰ 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 10–11. §.

¹¹⁴¹ PAKSI-PETRÓ Csilla (2016): A moduláris rendszerű közzolgálati teljesítményértékelési és minősítési rendszer. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közzolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. 215.

¹¹⁴² 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 7., 10. §.

¹¹⁴³ Vö. 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 17. § (2) bek.

¹¹⁴⁴ Vö. S. HORVÁTH – LUDÁNYI (2021): *i.m.* 470., 498–499., 500–503.

¹¹⁴⁵ 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. Lásd: Kit. 134. § (5) bek.

¹¹⁴⁶ Kit. 96. § (3) bek.

¹¹⁴⁷ Kit. 96. § (5) bek. FÜLÖP Tímea–LUDÁNYI Dávid (2021a): A Közzolgálati Döntőbizottság eljárása, a jogvita (167–169. §). In: HAZAFI Zoltán–LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem. 582. A Kit. tehát általánosan megnyitotta a közzolgálati jogvita kezdeményezésére lehetőséget adó tényállások körét. Noha mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében – akár a Közzolgálati Döntőbizottságról, akár valamelyik bíróságról is legyen szó – a jogorvoslati fórum lehetőségei (kompetenciája) valójában csak a korábban rögzített tényállások megítélésére korlátozódnak. Lásd: Kttv. 130. § (6) bek. Lásd: SZONTAGH Vilmos (2017): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. [Debreceni Egyetemi Nyomda 1948-as kiadása alapján.] 31.

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.¹¹⁴⁸ 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. 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, melynek időtartama alatt 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.¹¹⁴⁹

5.2.5.5. A különleges jogállású szervek köztisztviselőinek értékelési rendszere

a) A Küt.-tel kapcsolatban a jogalkotó a törvény indokolása során kifejezetten utalt arra, hogy célja számos jogintézmény tekintetében a Kit. szabályaival való harmonizálás.¹¹⁵⁰ 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.¹¹⁵¹ A Küt. fogalom meghatározása – a terminológiai eltéréseket leszámítva – semmiben sem különbözik a Kit. definíciójától. Tehát ez esetben *is munkateljesítmény értékelése* történik, ami mérlegelési jogkörbe tartozó írásbeli dokumentum, és nem kötelező munkáltatói intézkedés.¹¹⁵² A Küt. a köztisztviselő értékelési

¹¹⁴⁸ Lásd erről: Közszolgálati Döntőbizottság 2022/1. elvi döntőbizottsági határozata.

¹¹⁴⁹ Lásd a módosított szakaszt: Kit. 168. § (9) bek.

¹¹⁵⁰ Lásd a Küt. általános indokolását. Vö. HORVÁTH – KUN – PETROVICS (2021).

¹¹⁵¹ Küt. 52. § (4) bek.

¹¹⁵² Küt. 52. § (1) bek.

kérelmére, a *jogkövetkezmények* lehetőségeire ugyancsak a Kit.-hez hasonló szabályokat fogalmaz meg.¹¹⁵³

b) 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.¹¹⁵⁴ 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 a közszolgálati törvények nem túl színvonalasan rendezték ezeket a kérdéseket.¹¹⁵⁵ 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.¹¹⁵⁶

5.2.5.6. A rendvédelmi szervek rendvédelmi alkalmazottjainak értékelési rendszere

a) A teljesítményértékelés szabályozása itt is *kétszintű*; az anyagi jogi szabályok a Hszt.-ben,¹¹⁵⁷ míg a részletszabályok miniszteri rendeletben találhatóak.¹¹⁵⁸ A törvény a *teljesítményértékelés* fogalmát nagyon hasonlóan fogalmazza meg a már tárgyalt közszolgálati törvényekben megismert megoldásokhoz; hiszen a rendvédelmi alkalmazott munkatelési teljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva évente egy alkalommal írásban értékeli.¹¹⁵⁹ A korábbi közalkalmazottak számára azonban új

¹¹⁵³ Lásd: Küt. 52. § (2), (3) bek.

¹¹⁵⁴ Küt. 52. § (4) bek.

¹¹⁵⁵ Lásd: GYÖRGY (2014b): *i.m.* 28., GYÖRGY (2019a).

¹¹⁵⁶ A Gazdasági Versenyhivatalban a teljesítményértékelés ugyanis egy komplett teljesítménymenedzsment-rendszerbe illeszkedik. Ld. A közszolgálati szabályzatról szóló 6/2018. (VI. 21.) GVH utasítás III/A. fejezet.

¹¹⁵⁷ Hszt. 288/Q. §.

¹¹⁵⁸ A rendvédelmi igazgatási alkalmazottak rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyával összefüggő egyes szabályokról szóló 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 11–20. §.

¹¹⁵⁹ Hszt. 288/Q. § (1) bek.

jogintézmény a teljesítményértékelés [a Kjt. ugyanis csak a minősítést ismeri].¹¹⁶⁰ Fontos különbség tehát a Kjt.-hez, Kttv.-hez és a hivatásosok viszonyaihoz képest, hogy minősítésre nem kerül sor. E tekintetben a Riasztv. inkább a Kit. által bevezetett megoldáshoz közelít.¹¹⁶¹ A rendvédelmi alkalmazott részére kompetenciákat, valamint a munkaköri leírásában meghatározott feladatok körében legalább egy teljesítménykövetelményt kell meghatározni.¹¹⁶² A kompetenciákat és az értékelő lap tartalmát a BM rendelet melléklete veszi sorra. Talán érdemes megjegyezni, hogy az itt felsorolt kompetenciák lényegüket tekintve komolyabb eltéréseket nem mutatnak például a Kttv.-nél vagy a Kit.-nél már megismert, értékelendő kompetenciáktól.¹¹⁶³ Az értékelő vezetőnek az értékelt személy vonatkozásában a tárgyévi teljesítményt évente, a tárgyévet követő év február 15. és március 15. között kell *értékelnie*.¹¹⁶⁴

b) A teljesítményértékelés leginkább az *illetményrendszerben*, azon belül is az illetmények mértékének változtatásában játszik szerepet.¹¹⁶⁵ A teljesítményértékelés alapján a rendvédelmi alkalmazott illetménye legfeljebb 20 százalékkal csökkenthető, illetve 20 százalékkal növelhető, amelynek korlátját a munkaköri kategóriában meghatározott fizetési fokozathoz kapcsolódó illetménysáv alsó és felső határa képezi.¹¹⁶⁶ Mivel ez esetben – a Kttv.-hez részben, az alábbi NAV szjtv. 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.¹¹⁶⁷ Ugyancsak figyelembeveendő tényező az illetmény megállapítása során – a Kit.-hez hasonló mérlegelési szempontként meghatározva.¹¹⁶⁸ Fejlesztési célú jogkövetkezmény – a Kttv. mintájára –, hogy az *egyéni továbbképzési terv* elkészítésénél figyelembe kell venni az előző év teljesítményértékelésének eredményét.¹¹⁶⁹ A rendvédelmi alkalmazott *jogvitát* – megítélésem szerint helyesen – kizárólag a teljesítményértékelés hibás vagy valótlan ténymegállapításának, személyiségi jogát sértő megállapításának megsemmisítése iránt kezdeményezhet.¹¹⁷⁰

¹¹⁶⁰ Kjt. 40. §.

¹¹⁶¹ Vö. BOGNÁR (2021): *i.m.* 61., LÁSZLÓ-OROSZ – LUDÁNYI (2020).

¹¹⁶² 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 11. §.

¹¹⁶³ Lásd: 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 1., 2. melléklet.

¹¹⁶⁴ 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 14. §.

¹¹⁶⁵ BOGNÁR (2021): *i.m.* 63.

¹¹⁶⁶ Hszt. 288/Q. § (2) bek.

¹¹⁶⁷ Hszt. 288/R. § (2) bek. c) pont.

¹¹⁶⁸ Hszt. 289/A. § (3) bek.

¹¹⁶⁹ 4/2019. (III. 11.) BM rendelet 27. § (4) bek.

¹¹⁷⁰ Hszt. 288/Q. § (3) bek.

5.2.5.7. A NAV tisztviselőinek értékelési rendszere

a) A teljesítményértékelés sajátos módon *kétszintű*. A főbb anyagi jogi szabályokat és jogkövetkezményeket rögzítő törvény mellett belső szabályozás (vezetői szabályzat)¹¹⁷¹ fogalmazza meg a részletes szabályokat, így például az értékelés *szempontjait*, elemeit, az értékelési elemek közötti súlyozást, a kompetenciatérképet, az értékelés eredményeit stb.

b) Alapvetése a törvényi szabályozásnak, hogy a foglalkoztató szerv *kötelezettségei* közé tartozik a foglalkoztatott teljesítményének értékelése.¹¹⁷² Az értékelésnek talán a leginkább komplex fogalom meghatározása e törvényben olvasható. A NAV szjtv. 94. § (1) bekezdése értelmében a foglalkoztatott *munkateljesítményét* a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva év közben negyedévente – a negyedévet követő hónap 15-éig szóban, félévet követően írásban – részértékeléssel értékelheti; évente egyszer, a tárgyévet követő év január 15-éig írásban értékeli (teljesítményértékelés). Ez a megfogalmazás valamennyi, korábban felvázolt közszolgálati 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.¹¹⁷³ Egyrészt az értékelést a tárgyévre meghatározott teljesítménykövetelmények (munkaköri feladatok és kompetenciák) alapján kell elvégezni.¹¹⁷⁴ 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 ún. önértékelés keretében.¹¹⁷⁵ Az általánostól függetlenül is lehet teljesítményt értékelni, ha az értékelt vonatkozásában munkakörre való alkalmatlanság merülne fel.¹¹⁷⁶

¹¹⁷¹ Lásd: A NAV vezetője által kiadott 2008/2021/VEZ szabályzat a 2021. évi egyéni teljesítményértékelésről. Hivatkozva: SZABÓ Andrea (2022): *A teljesítmény mérése és értékelése a bevételi hatóságnál*. In: SUBA László – SZABÓ Andrea (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek II*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata. 105.

¹¹⁷² NAV szjtv. 78. § (1) bek. i) pont.

¹¹⁷³ A NAV szjtv. részletes indokolása a 94. §-hoz.

¹¹⁷⁴ NAV szjtv. 94. § (2) bek.

¹¹⁷⁵ Vö. MAGASVÁRI (2021): *i.m.*, SZABÓ (2022): *i.m.* 104.

¹¹⁷⁶ NAV szjtv. 94. § (5) bek.

c) A teljesítményértékelés eredményét jutalmazási céllal *figyelembe kell vagy lehet venni* (jogintézménytől függően) jellemzően más egyéb feltételek megléte mellett a fizetési fokozatban történő előmenetelnél,¹¹⁷⁷ pályagyorsításnál,¹¹⁷⁸ munkakörben történő előmenetel során,¹¹⁷⁹ az illetménnyel összefüggésben pedig illetményeltérítésnél,¹¹⁸⁰ valamint címadományozásnál.¹¹⁸¹ A jogszabály személyi illetmény 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.¹¹⁸² Az előbbiekhöz hasonlóan a feladatok hosszabb időn át tartó, kiemelkedő teljesítéséért elismerések adhatók (ezek nem összekeverendők a Kit. szerinti elismerésekkel,¹¹⁸³ inkább a Hszt. jogintézményeivel vethetők össze).¹¹⁸⁴ Büntető jelleggel szerephez jut(hat) a teljesítményértékelés a pályalassításnál,¹¹⁸⁵ az illetményeltérítésnél (mégpedig a vizsgált jogállások között a legnagyobb, legfeljebb 30 százalékkal csökkentett mértékben),¹¹⁸⁶ illetve a cím visszavételénél.¹¹⁸⁷ A teljesítményértékelés megjelenhet speciálisan a pénzügyőri státuszú foglalkoztatottak esetében is, a dolgozatban azonban ezzel a személyi körrel kifejezetten nem foglalkozom.¹¹⁸⁸ Ha a foglalkoztatott teljesítménye elfogadhatatlan fokozatú, a munkáltatói jogkör gyakorlója haladéktalanul intézkedik a foglalkoztatott jogviszonyának megszüntetése iránt.¹¹⁸⁹ 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.¹¹⁹⁰ 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.¹¹⁹¹

¹¹⁷⁷ NAV szjtv. 133. § (4) bek. c) pont.

¹¹⁷⁸ NAV szjtv. 133. § (9) bek.

¹¹⁷⁹ NAV szjtv. 134. §.

¹¹⁸⁰ NAV szjtv. 148. § (1) bek. MAGASVÁRI (2021a): *i.m.* 90.

¹¹⁸¹ NAV szjtv. 165. § (2) bek.

¹¹⁸² NAV szjtv. 149. § (1) bek. SZABÓ (2022): *i.m.* 110–111.

¹¹⁸³ Vö. Kit. 141–145. §.

¹¹⁸⁴ Vö. Hszt. 179–180. §.

¹¹⁸⁵ NAV szjtv. 133. § (7) bek.

¹¹⁸⁶ NAV szjtv. 148. § (1) bek.

¹¹⁸⁷ NAV szjtv. 165. § (5) bek.

¹¹⁸⁸ Lásd például a rendfokozatban történő előmenetel során. NAV szjtv. 136–137. §.

¹¹⁸⁹ NAV szjtv. 94. § (7) bek. Lásd erről: SZABÓ (2022): *i.m.* 107.

¹¹⁹⁰ NAV szjtv. 94. § (3) bek.

¹¹⁹¹ NAV szjtv. 94. § (8) bek.

5.2.6. Összegző megállapítások a teljesítményértékelésről

a) 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 kerestem válaszokat, hogy a teljesítményértékelés (és minősítés) közszolgálati jogi szabályozása mögött milyen személyzetpolitikai rendszer megoldások 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.

b) 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.

c) A fejezetben – a teljesítményértékelés jellegéből fakadóan szükséges – személyzetpolitikai keretek meghatározása után¹¹⁹² először a *nemzetközi trendeket* tekintetem át. Ennek részeként feldolgoztam a fentebb már idézett összehasonlító tanulmány kutatásom szempontjából fontosabb megállapításait; áttekintettem, hogy a teljesítményértékelés jellemzői tükrében milyen nemzetközi trendek rajzolódnak 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

¹¹⁹² Megítélésem szerint a teljesítményértékelés az egyik olyan jogintézmény, ami tisztán jogi elemzéssel nem feltétlenül értékelhető. Ezért a fejezetben sűrűn visszaköszön az a megközelítés, ami a közszolgálati jogi szabályozás háttérében meghúzódo személyzetpolitika (vagy máshol emberierőforrás-menedzsment) kérdéseit is tárgyalja. Ld. erről a megközelítésről: LINDER Viktória (2020a): „Új” HR-megoldások és szerepük az állami foglalkoztatottak alkalmazásában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2020/2. 58–59. A dolgozatban azonban következetesen a közigazgatásra inkább jellemző személyzetpolitika kifejezést alkalmazom. Lásd erről: GYÖRGY István (2011): A közszolgálat Lőrincz Lajos munkásságában. *Pro Publico Bono*, 2011/1. 72–76.

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.

d) A magyar közigazgatási teljesítményértékelés előzményeinek vizsgálatakor a jogintézmény megjelenésének időpontjáig nyúltam vissza (nem vizsgálva így a magyar közszolgalatban tradicionális minősítést), és az ezt követő három teljesítményértékelési „rezsím” jellemzőit vettem sorba. Ez rámutatott arra, hogy voltaképpen már 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.

5.3. A tisztviselők fejlesztése a közigazgatásban: a képzés és továbbképzés rendszerének néhány kérdése

5.3.1. A fejezet tárgya, célja, módszertana és személyzetpolitikai háttere

a) 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.”¹¹⁹³ Amikor *képzésről* beszélünk, alapvetően a közszolgálati pályára lépés előtti, és ehhez szükséges ismeretek megszerzésére irányuló, főleg iskolarendszerű oktatást értjük.¹¹⁹⁴ A képzés lehet *generalista* (közigazgatás területén széles körben mobilizálható) vagy *specialista* (szakmájában mobilizálható) jellegű.¹¹⁹⁵ Ezzel szemben *továbbképzés* alatt már a pályán való szakmai ismeretek bővítését szolgáló, jobbra iskolarendszeren kívüli képzéseket kell értenünk. Ez utóbbi típusnak további fajtái különböztethetők meg, mint például a vezetőképzés vagy az átképzés.¹¹⁹⁶

b) Mint arról a dolgozatban már esett szó, korábban jellemző volt, hogy a zártabb típusú karrierrendszerekben 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 hosszútávra 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 a fenti megállapítások, azonban az ismeretek „aktualizálása” ma már nem merülhet ki a szakmai

¹¹⁹³ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 379.

¹¹⁹⁴ Lásd: LINDER Viktória (2013a): Képzés, továbbképzés a közszolgálatban. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó. 109–119.

¹¹⁹⁵ Lásd: GAJDUSCHEK György (2005a): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban? *Magyar Közigazgatás*, 2005/10. 598–607.

¹¹⁹⁶ A vezetőfejlesztésről, vezetőképzésről, ezek új lehetőségeiről lásd részletesen: PAKSI-PETRÓ Csilla (2017): *A közigazgatási vezetőfejlesztés oktatásmódszertana – Újszerű módszerek és technikák, az irányított önfejlesztés alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata*. Budapest, doktori disszertáció. A közigazgatási felsőoktatási képzések perspektíváiról: ARNOUSZ-JUHÁSZ Lilla Mária (2018): *A magyar közigazgatási felsőoktatás fejlődésének irányai*. Budapest, doktori disszertáció.

tudás átadásában, hanem egyre inkább a készségek és kompetenciák fejlesztése irányába tolódik. A képzési- és továbbképzési rendszerek léte ma már tehát önmagában nem differencia-specifikus 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 feledkezhetünk meg a *szolgálati vagy személyi jogi* oldaláról sem, ami leginkább a tisztviselők képzéssel és továbbképzéssel kapcsolatos jogaival és kötelezettségeivel foglalkozik.

c) 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 Közszerológati 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 szakvizsga rendszer közszerológati jogi szabályozásának felülvizsgálatára, végül pedig a közigazgatási generalista jellegű képzések és továbbképzések egymással, illetve a közszerológati pragmatika egyéb elemeivel való összhangjának megteremtésére.

5.3.2. *A generalista jellegű képzés jellemzői a magyar közigazgatásban*

5.3.2.1. *A generalista jellegű képzés intézménytörténetének sarokpontjai*

a) Hazánkban eleinte a *jogászokat* tekintették leginkább generalistának, s csak a XX. század második felében kezdett elterjedni az a nézet, ami szerint generalista az is lehet, aki közigazgatási ismeretekkel, illetve közigazgatási diplomával rendelkezik.¹¹⁹⁷ A magyar felsőoktatásban 1977-ben jött létre a felsőszintű közigazgatási generalista szakemberképzés

¹¹⁹⁷ TEMESI István (2011): A közigazgatási dolgozók képzésének története. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. 91.

első elkülönült intézménye, az *Államigazgatási Főiskola*. A főiskolán (és annak jogutód intézményeiben) eleinte nappali és esti, majd levelező, másoddiplomás, később alap- és mesterképzésben zajlott az *igazgatásszervezők/közigazgatási menedzserek* képzése.¹¹⁹⁸ A főiskola feladata 1983-ban kibővült a közigazgatási szakemberek továbbképzésével. Az 1978 óta folyó igazgatásszervező alapszak mellett pedig 2008-ban indult a közigazgatási mesterszak.¹¹⁹⁹ Ahogy arra azonban 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.¹²⁰⁰ 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 jogászképzés ettől generalistává vált volna, hiszen az például nem ismeri a közigazgatás holisztikus szervezési, közpolitikai, gazdasági tudásanyagát. Szerinte amíg a *közigazgatási generalista képzés* biztosítása¹²⁰¹ a (létrejövő) *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* (NKE),¹²⁰² addig más egyetemek feladata a specialista munkaerő képzése kell, hogy legyen. Ahogy fogalmaz, „az egységes közszolgálati képzés és generalista utánpótlásképzés fejlesztésének alapintézménye az NKE.”¹²⁰³ 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.”¹²⁰⁴

b) 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

¹¹⁹⁸ CSERNY Ákos (2011): Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. 50.

¹¹⁹⁹ TEMESI (2011): *i.m.* 96.

¹²⁰⁰ KIS Norbert (2011a): A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. 14. Vö. Egy korábbi kutatás szintén a jogász diplomát nevezte meg a legtöbb közigazgatási munkakörben alkalmazható képesítésként. Lásd: GAJDUSCHEK (2005a).

¹²⁰¹ KIS (2011a): *i.m.* 14–15.

¹²⁰² Az NKE létesítésével, kihívásaival kapcsolatban lásd még: PATYI András (2011): "E pluribus unum" – A Nemzeti Közszolgálati Egyetem előtt álló kihívások. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. 24–31.

¹²⁰³ KIS (2011a): *i.m.* 16.

¹²⁰⁴ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 115–116.

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). 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 képesítések 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 képzési 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.

c) Az *államtudományi* képzési területen szerezhető képesítésekről, illetve a képzési és kimeneti követelményekről önálló Korm. rendelet (KKK) rendelkezik.¹²⁰⁵ 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.¹²⁰⁶ A *mesterképzési szakok* jegyzéke ehhez képest már több szakot tartalmaz, ide sorolja az osztatlan *államtudományi*, a *közigazgatási*, a *kormányzás és vezetés*, az *európai és nemzetközi igazgatás*, a *kiberbiztonsági*, valamint a *fejlesztéspolitikai programmenedzsment* szakokat.¹²⁰⁷

5.3.2.2. 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*.¹²⁰⁸ A KKK

¹²⁰⁵ 222/2019. (IX. 25.) Korm. rendelet az *államtudományi képzési területen szerezhető képesítések jegyzékéről* és a *képzések képzési és kimeneti követelményeiről*.

¹²⁰⁶ Lásd: 2. melléklet a 222/2019. (IX. 25.) Korm. rendelethez.

¹²⁰⁷ Lásd: 3. melléklet a 222/2019. (IX. 25.) Korm. rendelethez.

¹²⁰⁸ KKK: 2. melléklet, *Közigazgatás-szervező alapképzési szak*, 7. pont.

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.¹²⁰⁹ Az alapfokozat megszerzéséhez a hallgatóknak 180 kreditet kell összegyűjteniük. Ebből 65-85 kreditet közigazgatás-tudományi, 15-35 kreditet jogtudományi, 10-20 kreditet gazdálkodás-tudományi 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.¹²¹⁰ A szakon háromféle szakirány választható; ezek az általános igazgatási, a nemzetközi közigazgatási és az adóigazgatási szakirányok.¹²¹¹ 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.

5.3.2.3. Az NKE generalista jellegű mesterképzései

a) 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.¹²¹² 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,

¹²⁰⁹ KKK: 2. melléklet, Közigazgatás-szervező alapképzési szak, 7.1.1. pont.

¹²¹⁰ KKK: 2. melléklet, Közigazgatás-szervező alapképzési szak, 8.1.1. pont.

¹²¹¹ KKK: 2. melléklet, Közigazgatás-szervező alapképzési szak, 2., 8.1.2. pont.

¹²¹² KKK: 3. melléklet, Európai és nemzetközi igazgatás mesterképzési szak, 8. pont.

szervezését és irányítását eredményesen végrehajtani.¹²¹³ Ugyancsak egyszerűen megítélhető a *fejlesztéspolitikai programmenedzsment* szak képzési célja, ami alapján a képesítés jól körülhatárolható szakértelmet biztosít a fejlesztési projektek előkészítését és lebonyolítását végző szakértői kör számára.¹²¹⁴

b1) 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 beindítása¹²¹⁵ „a generalista képzés legmagasabb szintjeként értékelhető”.¹²¹⁶ 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 közszolgálati életpályára.¹²¹⁷

b2) A képzés legalább négy *differencia-specifikus 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.¹²¹⁸ Másrészt, az államtudományi képzés doktori cím (dr. rer. pol.) használatára jogosít, szemben a közigazgatás-szervező szakkal.¹²¹⁹ Harmadrészt – és ez a legfontosabb a két képzés elhatárolása szempontjából –, hogy bár mindkét képzés hasonló tartalommal rendelkezik, az államtudományi mélyebb ismeretátadást nyújt a közigazgatás-szervező képzéshez képest.¹²²⁰

¹²¹³ KKK: 3. melléklet, Kiberbiztonsági mesterképzési szak, 8. pont.

¹²¹⁴ KKK: 3. melléklet, Fejlesztéspolitikai programmenedzsment mesterképzési szak, 8. pont.

¹²¹⁵ Lásd a szakindítás háttérére: PATYI András – KISS György (2016): *A szakindítás tudományos háttere*. In: *Államtudományi mesterképzési szak indítása, akkreditációs dokumentum*. Budapest, NKE. 492–495.

¹²¹⁶ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 115–116.

¹²¹⁷ KKK: 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 7. pont.

¹²¹⁸ KKK: 2. melléklet, Közigazgatás-szervező alapképzési szak, 4. pont. Vö. KKK: 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 4. pont.

¹²¹⁹ KKK: 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 2. pont.

¹²²⁰ Közigazgatás-szervező alapképzési szak mintatanterv. Lásd: <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tanulmanyi-ugyek/tantervek/kozigazgatas-szervezo-alapkepzesi-szak> (2022. 08. 02.). Vö.

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 (...) szakemberek felkészítése a közszolgálati életpályára.”¹²²¹ 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.¹²²² 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.¹²²³

c1) 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.¹²²⁴ 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

Államtudományi osztatlan mesterképzési szak mintatanterv. Lásd: <https://antk.uni-nke.hu/hallgatóknak/tanulmányi-ügyek/tantervek/allamtudományi-osztatlan-mesterképzési-szak> (2022. 08. 02.).

¹²²¹ KKK: 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 7. pont.

¹²²² Közigazgatás-szervező mintatanterv vö. államtudományi mintatanterv – tanóra-, kredit- és vizsgatervek.

¹²²³ Lásd: KKK: 3. melléklet, Államtudományi mesterképzési szak osztatlan képzés, 2. pont.

¹²²⁴ Lásd: Közigazgatási mesterképzési szak tanterve. Érvényes: 2015/2016. évi tanévtől kezdődően, felmenő rendszerben.

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 kezelésére, szakirányú területeken speciális feladatellátására.¹²²⁵ 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 közszolgálati személyzeti fejlesztési feladatok irányítására.¹²²⁶ Mivel a szaknak – a képzési célokból jól kiolvasható módon – döntően a vezetőképzés felé kellett volna orientálódnia, 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.

c2) A tantervi felülvizsgálat alapján kisebb módosítások történtek,¹²²⁷ de átfogó módosításra csak 2020-ban került sor.¹²²⁸ Így például 2017-ben bekerült a képzési portfólióba a közszolgálati 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.”¹²²⁹ Az átalakítás valóban a jelzett intenzitással történt, hiszen az elméleti jellegű tantárgyak zöme kötelezően választható tantárgy lett, s a törzsanyag kötelező tárgyait jelenleg

¹²²⁵ 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 (régii KKK): 3. melléklet, Közigazgatási mesterképzési szak, 7. pont.

¹²²⁶ Régi KKK: 3. melléklet, Közigazgatási mesterképzési szak, 7.2. pont.

¹²²⁷ Lásd: Közigazgatási mesterképzési szak tanterve. Érvényes: 2017/2018. évi tanévtől kezdődően, felmenő rendszerben.

¹²²⁸ Lásd: Az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyes szakjai tantervének módosítása. Előterjesztés a Kari Tanács 2020. április 20-i elektronikus szavazására.

¹²²⁹ Lásd: Az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyes szakjai tantervének módosítása. Előterjesztés a Kari Tanács 2020. április 20-i elektronikus szavazására. 1. napirendi pont, 4. pontjának h) eleme.

döntően gyakorlatorientált jellegűek (ilyen például a szervezetfejlesztés, a szabályozás és kodifikáció, a helyi önkormányzati jogalkotás vagy a vezetői kommunikáció).¹²³⁰ Bár a képzések tartalmi szempontból jelentősen eltávolodtak egymástól, ennek ellenér 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 2 éves osztott mesterképzési szakhoz is, nevezetesen a közigazgatás vezetőinek képzését ígéri.

d) 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.¹²³¹ 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 közszférában ellátandó vezetői szakfeladatokra.¹²³² 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).¹²³³

¹²³⁰ Közigazgatási mesterképzési szak mintatanterv. Lásd: <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tanulmanyi-ugyek/tantervek/kozigazgatasi-mesterkepzesi-szak> (2022. 08. 02.).

¹²³¹ Lásd: Az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyes szakjai tantervének módosítása. Előterjesztés a Kari Tanács 2020. április 20-i elektronikus szavazására. 4. napirendi pontja.

¹²³² Lásd: KKK: 3. melléklet, Kormányzás és vezetés mesterképzési szak, 8. pont.

¹²³³ Kormányzás és vezetés mesterképzési szak mintatanterv. <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tanulmanyi-ugyek/tantervek/kormanyzas-es-vezetes-mesterkepzesi-szak> (2022. 08. 02.).

e) 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 felsővezetői kategóriájába tartozó vezetőire írt volna elő *speciális képesítési követelményeket*. A tervezet szerint 2023. január 1-jétől csak az tölthetett volna be a kormányzati igazgatásban vezetői pozíciót, aki elvégezte az államtudományi osztatlan mesterképzést.¹²³⁴ A tervezet végül nem jutott el az Országgyűlés elé, de újabb lépésekről azóta sem lehet tudni.

5.3.3. Karrierpálya a képzés és a közigazgatás között

5.3.3.1. A képzés és a közigazgatás közötti karrierpálya nemzetközi lehetőségei

a) Nemzetközi viszonylatban számos *tehetségmenedzsment* megoldással találkozhatunk.¹²³⁵ Jó példa lehet az *ausztrál közszolgálat* egyik megoldása. Az Ausztrál Közszolgálati Bizottság egyik fontos dokumentuma a Tehetségmenedzsment Kézikönyv, ami a közigazgatási szervek belső tehetséggondozó programjainak megvalósítását támogatja.¹²³⁶ Ugyancsak követendők lehetnek a *brit közszolgálat* 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 közszolgálaton 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 közszolgálat központi honlapján, annak cél- és célcsoport-specifikus oldalain, és egyéb toborzási platformon is. Ezt a programot jól egészíti ki a *Civil Service Fast Stream*. Ez egy posztgraduális program, amely a közszolgálati szakemberek gyorsított előmenetelét támogatja. A programba való bejutás versenyvizsgáláshoz

¹²³⁴ Forrás: Előkészítő-koordinációs egyeztetési (szakszervezeti konzultációs) munkaanyagok.

¹²³⁵ Lásd részletesen: CSÓKA Gabriella – KREPELKA Ágnes szerk. (2018): *A tehetségmenedzsment-rendszerek nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

¹²³⁶ 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 Közszolgálati Egyetem. 103.

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 közszolgálati munka legalább három alapvető típusában kell elmélyült ismereteket szerezniük: a közszolgáltatások nyújtását biztosító igazgatási-végrehajtási feladatokban, a politikaalakításban, végül a funkcionális feladatokban. A program teljesítését követően a résztvevők bekerülhetnek a főtisztviselői karba. A programot Nagy-Britanniában az egyik legjobb végzettségnek tekintik, ezt bizonyítja, hogy számos rangsorban az elsők között végzett.¹²³⁷

b) 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.¹²³⁸

5.3.3.2. A képzés és a közigazgatás közötti karrierpálya hazai alapjai

a) A magyar közigazgatás közszolgálati törvényei lehetővé teszik az *ösztöndíjas foglalkoztatást*.¹²³⁹ 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.¹²⁴⁰

b) 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

¹²³⁷ GYÖRGY (2019d), SUHAJDA Csilla Judit (2018): Anglia tehetségmenedzsment-rendszerének vizsgálata a közigazgatásban. In: CSÓKA Gabriella – KREPELKA Ágnes (szerk.): *A tehetségmenedzsment-rendszerek nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 57–82.

¹²³⁸ Lengyel közszolgálati törvény. 40–51 §. Vö. MROCZKA, Kamil (2012): *Human Resource Management in Civil Service*. In: ITRICH-DRABAREK, Jolanta – MROCZKA, Kamil – SWIETLIKOWSKI, Lukasz: *Civil Service in Poland*. Warsaw, University of Warsaw. 59–62.

¹²³⁹ Pl. Kit. 88. §.

¹²⁴⁰ Lásd: Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram-honlap. <https://mkoprogram.hu/> (2022. 08. 03.).

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.¹²⁴¹ 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 kevéssé vagy egyáltalán nem hasznos a gyakorlat a valóságban, s 90% felett volt azok véleménye, akik egyetértenek a szakmai 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.¹²⁴²

5.3.4. 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* közszolgálati jogi szabályozása, és érdemes röviden kitérni a *vezetői utánpótlási adatbázis* alkalmazásának lehetőségeire is.

5.3.4.1. A vezetői előmenetel szabályai a közszolgálati törvényekben

a) Röviden szükséges áttekinteni tehát, hogy milyen képesítési követelményeket fogalmaznak meg az egyes közszolgálati törvények a *főosztályvezetőkkel* és az *osztályvezetőkkel* szemben.¹²⁴³

¹²⁴¹ MÉHESES Tamás – TISCHLER Zoltán (2021): *Háttéranyag a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar szakmai gyakorlati rendszeréről*. Budapest.

¹²⁴² Lásd: SZAKÁCS Édua: *A közigazgatási szakmai gyakorlatot vizsgáló kutatás eredményeinek átfogó bemutatása és értékelése*. „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001. Kézirat.

¹²⁴³ Maradva a generalista szemléletnél, azokkal a vezetői pozíciókkal nem foglalkozom e fejezet részben, amelyek nem olyan nagy számban fordulnak elő egy közigazgatási szervtípuson belül.

b) 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.¹²⁴⁴ A *Kit.* ugyanakkor nem ír elő további általános jellegű feltételeket a szakmai vezetőkkel szemben a kormánytisztviselőkhöz képest.¹²⁴⁵ Az egyes konkrét vezetői pozíciókhoz köti azok többletfeltételeit.¹²⁴⁶ Érdeemes megemlíteni, hogy a *Kit.* szerint a főosztályvezetői és az osztályvezetői álláshely betöltéséhez szükséges feltételeket kormányrendelet állapítja meg.¹²⁴⁷ 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.¹²⁴⁸ Az *Ogytv.* nem zárja ki a *Kttv.* rendelkezéseit, így a fent idézett szabályok az Országgyűlés Hivatalában dolgozó főosztályvezetőkre, főosztályvezető-helyettesekre és osztályvezetőkre is alkalmazandók.¹²⁴⁹ 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).¹²⁵⁰ A *NAV szjtv.* részletesen meghatározza a vezetői kinevezés képzettségi követelményeit.¹²⁵¹ Alapvető rendelkezése, hogy vezetői kinevezést csak jogszabályban meghatározott szakirányú felsőfokú iskolai végzettségű foglalkoztatott kaphat.¹²⁵² Végül, a *Hszt.* szintén nagy alaposággal határozza meg a rendvédelmi alkalmazott vezetői munkaköri osztályba való kinevezésének feltételeit, aminek alapja a felsőfokú végzettség.¹²⁵³

5.3.4.2. Vezetői utánpótlási adatbázis és vezető-kiválasztás

Bár a *Kttv.* említést tesz a *vezetői utánpótlási adatbázis*ról, ám valódi normatartalom mostanáig nem kapcsolódott e rendelkezéshez (az *Ogytv.* és az *Ásztv.* sem tartalmaz ilyen adatbázist).¹²⁵⁴ A *Kit.*, a *Küt.*, és a *NAV szjtv.* ugyancsak nem rendelkezik ilyen

¹²⁴⁴ *Kttv.* 129. § (2) bek.

¹²⁴⁵ *Kit.* 250/A. §. Vö. S. HORVÁTH – VÉRTESY (2021): *i.m.* 762.

¹²⁴⁶ Lásd például az igazgatóra vonatkozó kinevezési feltételeket, s ezek között a képesítési többletkövetelményeket. *Kit.* 251. §.

¹²⁴⁷ *Kit.* 263. § (3) bek.

¹²⁴⁸ *Küt.* 1. § (3) bek.

¹²⁴⁹ *Ogytv.* 124/B. § (8) bek.

¹²⁵⁰ *Ásztv.* 15. § (1) bek., 17. §, 21/A. §.

¹²⁵¹ *NAV szjtv.* XV. fejezet.

¹²⁵² *NAV szjtv.* 140. § (1) bek.

¹²⁵³ *Hszt.* 288/U. § (2) bek.

¹²⁵⁴ *Kttv.* 130. § (5) bek.

jogintézményről. A *Hszt.* azonban lehetővé teszi az utánpótlási és vezetői adatbankba való bekerülést. Ez ugyanakkor csak a hivatásos állományra vonatkozik.¹²⁵⁵ *Vezető-kiválasztásra* a kiválasztási eljáráshoz hasonlóan lehetőséget biztosít a korábban már említett kormányrendelet a Kit. és a Kttv. hatálya alatt.¹²⁵⁶ A jogintézmény működésére vonatkozó, közelmúltban készült kutatás szerint azonban „a szervezetek nem használják a modern humán-erőforrás gazdálkodási módszereket a vezető-kiválasztás terén.”¹²⁵⁷ Ennek fő okaként jelölik, hogy egy egységes, központiilag 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.¹²⁵⁸

5.3.5. A továbbképzés jellemzői a magyar közigazgatásban

a) A Kit. a továbbképzés vonatkozásában viszonylag szűken fogalmaz, és mindössze néhány általános szabályt rögzít.¹²⁵⁹ 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.¹²⁶⁰ A kötelező képzések részletes szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg.¹²⁶¹ A kormánytisztviselő továbbképzési kötelezettségének az ún. *egyéni továbbképzési terv* alapján kell, hogy eleget tegyen.¹²⁶² Az egyéni továbbképzési terv tartalmazza a közszolgálati és belső továbbképzéseket, valamint a Kormány és a miniszter által előírt kötelező képzéseket.¹²⁶³ 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

¹²⁵⁵ *Hszt.* 277–279. §, 289/W. §.

¹²⁵⁶ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 12–24. §.

¹²⁵⁷ BOKODI Márta – MALÉT-SZABÓ Erika – PANKÁR Tibor Balázs (2018): *A közigazgatási vezető-kiválasztás új koncepciója*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 12–13. Lásd a vezető-kiválasztás nemzetközi gyakorlatára vonatkozó nemzetközi gyakorlatot: BOKODI Márta – CSÓKA Gabriella szerk. (2018): *A vezető-kiválasztás nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

¹²⁵⁸ BOKODI – MALÉT-SZABÓ – PANKÁR (2018): *i.m.* 12–13.

¹²⁵⁹ Lásd: Kit. 97. §.

¹²⁶⁰ Kit. 97. § (1) bek.

¹²⁶¹ Lásd: 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről.

¹²⁶² 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (1) bek., 10. § (1) bek.

¹²⁶³ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 10. § (3) bek.

legfeljebb 50%-a lehet.¹²⁶⁴ A közszolgálati képzéseket a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosítja.¹²⁶⁵ A belső továbbképzési programok belső képzőintézmény, felsőoktatási vagy felnőttképzési intézmény, valamint más, egyéni vagy közösségi tanulási formával is biztosíthatóak.¹²⁶⁶ 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 annyi). Ezzel szemben az új továbbképzési rendszerben ez a vonatkozó tárgyévre korlátozódik.¹²⁶⁷ A továbbképzési kötelezettségek mérése ugyanakkor továbbra is *tanulmányi pontrendszerben* történik.¹²⁶⁸ A kötelezően teljesítendő tanulmányi pontok mértékét azonban nem a kormányrendelet határozza meg, hanem a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt róla.¹²⁶⁹

b) 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.¹²⁷⁰ A továbbképzés itt is tervszerűen, egyéni továbbképzési tervek alapján történik. A továbbképzés két részre tagozódik; *belső és közszolgálati képzésre*.¹²⁷¹ A munkáltatói jogkör gyakorlója a tárgyévben meghatározott továbbképzési kötelezettség teljesítését évente tanulmányi pontokkal tárgyév február 28-áig határozza meg.¹²⁷² Lényeges különbség ugyanakkor a központi kormányzati igazgatási szerveknél bemutatott szabályokhoz képest, hogy a belső továbbképzések aránya legfeljebb az előírt kötelezettség 25%-a lehet.¹²⁷³

c) *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

¹²⁶⁴ 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről 9. § (5) bek. Vö. 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (3) bek.

¹²⁶⁵ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § 5. pontja.

¹²⁶⁶ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (3) bek.

¹²⁶⁷ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 10. § (2) bek. Vö. 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

¹²⁶⁸ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (4) bek.

¹²⁶⁹ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 9. § (3)–(4) bek. Vö. 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (4) bek.

¹²⁷⁰ 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.

¹²⁷¹ 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 12. § (1) bek. Vö. 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (1) bek.

¹²⁷² 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 17. § (2) bek. Vö. 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 17. § (2) bek.

¹²⁷³ 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 12. § (2) bek. Vö. 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (2) bek.

pontok mértékét, valamint a belső továbbképzések tekintetében az egyes továbbképzési programok tanulmányi pontjainak értékét.¹²⁷⁴ A központi és területi kormányzati igazgatási szerv közszolgálati szabályzatában alakíthatja ki az általa szervezett belső továbbképzési programok jóváhagyásának rendjét.¹²⁷⁵ A továbbképzésnek nincs garantált előmeneteli jogkövetkezménye.

d) 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*.¹²⁷⁶

e) 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,¹²⁷⁷ a köztisztviselők éves továbbképzési kötelezettségéről egy nemrég hatályba lépett kormányrendelet rendelkezik.¹²⁷⁸ Ennek szabályai szerint a belső továbbképzések aránya 50 % lehet.¹²⁷⁹ Ettől ugyanakkor eltérő szabályok is megállapíthatók¹²⁸⁰ (így például a Gazdasági Versenyhivatal el is tér).¹²⁸¹ Az országgyűlési köztisztviselőkre e jogintézmény vonatkozásában is „külön utas” szabályozás vonatkozik. Az Országgyűlés Hivatala SZMSZ-ben eltérő szabályokat állapíthat meg az országgyűlési köztisztviselői képzésre és továbbképzésre.¹²⁸² Az Ásztv. megfelelően alkalmazni rendeli a Kttv. 80. § (1), (2b) és (3)-(5) bekezdését. Mindez azt is jelenti, hogy a továbbképzést a számvevők esetében nem a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosítja.¹²⁸³ Ezzel összhangban az Ásztv. úgy fogalmaz, hogy az Állami Számvevőszék elnöke külön

¹²⁷⁴ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (4) bek.

¹²⁷⁵ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. § (1) bek., 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 12. § (5) bek. Vö. 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (5) bek.

¹²⁷⁶ Kit. 58. § (2)–(3) bek.

¹²⁷⁷ Küt. 103/B. §.

¹²⁷⁸ 499/2021. (VIII. 18.) Korm. rendelet a különleges jogállású szervek által közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak képzéséről, továbbképzéséről, valamint egyes továbbképzési tárgyú korm. rend. módosításáról.

¹²⁷⁹ 499/2021. (VIII. 18.) Korm. rendelet 3. § (2) bek.

¹²⁸⁰ Küt. 48. § (2) bek.

¹²⁸¹ Tpv. 43/A. § (1) bek.

¹²⁸² Ogytv. 124/O. §.

¹²⁸³ Lásd a Kttv. nem alkalmazható rendelkezését: Kttv. 80. § (2) bek.

jogszabályokban meghatározottak szerint szakmai képzést szervezhet.¹²⁸⁴ Ezt az SZMSZ kiegészíti, amely szerint az Állami Számvevőszék alkalmazottjai szakmai és egyéb jellegű továbbképzésre kötelezhetők.¹²⁸⁵ A rendvédelmi alkalmazottak esetében a továbbképzési rendszer biztosítja a rendvédelmi alapismeretek, valamint a munkakörhöz kapcsolódó szakmai ismeretek elsajátítását.¹²⁸⁶ Végül szintén külön továbbképzési rendszerben zajlik a NAV foglalkoztatottjainak továbbképzése, amelyet általános szabály szerint a NAV humánerőforrás-fejlesztési feladatokat ellátó intézete biztosít.¹²⁸⁷ Fontos szabály, hogy a foglalkoztatottnak meghatározott időn belül teljesíteniük kell a munkakörüknek megfelelő, munkáltatói jogkör gyakorlója által előírt alapképzést.¹²⁸⁸

¹²⁸⁴ Ásztv. 13. § (2) bek. k) pontja.

¹²⁸⁵ Állami Számvevőszék SZMSZ 41. § (12) bek.

¹²⁸⁶ Hszt. 288/Q. § (7) bek.

¹²⁸⁷ NAV szjtv. 95. § (7) bek.

¹²⁸⁸ NAV szjtv. 95. § (3) bek.

5.4. A közigazgatási személyi állomány véleménye a közszolgálati jogviszony tartalmának lehetséges szabályozási irányairól – 2018 előtt

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2018-ban a „*A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés*” c. projekt keretében több kutatás is foglalkozott a közigazgatás személyi állományának *élet- és munkakörülményeivel, társadalmi helyzetével*.¹²⁸⁹ Az alábbiakban e szociológiai jellemzők legfontosabb megállapításait ismertetem. Az *empirikus adatok* ugyanis fontos adalékokat adhatnak a jogi szabályozás koncepciójának kialakításához.

5.4.1. A közszolgálati tisztviselők helyzetére vonatkozó kutatás általános kérdései

A *kutatás* többek között a közszolgálati szervezetek vezetési és irányítási rendszereivel, működésük sajátosságaival; a munkahelyi és magánéleti stressz hatásaival; a *közszolgálaton belüli munkakörülményekkel*; a közszolgálati szervezetek kommunikációjának és integritásának helyzetével; a *közszolgálati karrierrel és az ösztönzésmenedzsmenttel*; a *közszolgálati tisztviselők fejlesztésével*, szakmai és intellektuális jellemzőivel foglalkozott. A kutatás a *közszolgálati tisztviselők* körébe sorolta az állami tisztviselőket, a kormánytisztviselőket, a köztisztviselőket, illetve a rendvédelem és a NAV hivatásos állományát. (Emellett azonban a vizsgált közszolgálati szervezeteknél dolgozó közalkalmazottakra, munkavállalókra és a nyugdíjasként foglalkoztatottakra vonatkozó adatokat is felhasználták.) A kutatás két, külön lefolytatott *kérdőív*re 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.¹²⁹⁰

5.4.2. A közszolgálati tisztviselők helyzetére vonatkozó kutatás főbb megállapítások

a) A *belső környezet hatásainak* vizsgálatával összefüggésben az egyes tényezők *szakterületek szerinti* vizsgálatakor jelentős *eltérések* mutatkoztak a közigazgatás és a

¹²⁸⁹ Egyfelől, lásd: STRÉHLI-KLOTZ Georgina – SZAKÁCS Gábor (2020): *A közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Másfelől, lásd: SZAKÁCS Gábor (2020a): *A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának, a személyi állomány helyzetének a vizsgálata*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

¹²⁹⁰ 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 Közszolgálati Egyetem. 18., 19–21.

rendvédelem, valamint ennél ugyan kisebb mértékben, de az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás között.¹²⁹¹ A felső vezetők pozitívabb véleménnyel voltak a beosztottnál, 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.”¹²⁹²

b) 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.

c) 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 munkakörértékelések szakszerű, visszatérő alkalmazását.”¹²⁹³ A kutatás külön foglalkozik a beosztott irányítói munkakörök helyével és szerepével, amik nem tűnnek egyértelműen rendezettnek. A *foglalkoztatás 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

¹²⁹¹ 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 Közszolgálati Egyetem. 305.

¹²⁹² SZAKÁCS (2020c): *i.m.* 306.

¹²⁹³ SZAKÁCS (2020c): *i.m.* 307.

átlátható működésén, 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 pl. a versenyképes bér- és juttatási rendszer kiépítésével, a munkakörülmények javításával.”¹²⁹⁴

d) 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.”¹²⁹⁵ 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 előre jutni, amíg a karriermenedzsment-eszközök (pl. 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.)

e) 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.”¹²⁹⁶

¹²⁹⁴ SZAKÁCS (2020c): *i.m.* 308.

¹²⁹⁵ SZAKÁCS (2020c): *i.m.* 309.

¹²⁹⁶ SZAKÁCS (2020c): *i.m.* 311.

6. A közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozása – de lege ferenda

6.1. A szervezeti és közszolgálati törvény felépítése, a személyzetpolitikai szervek szerepe

Fentiek alapján megállapítható, hogy az államigazgatási szervekre és személyi állományra vonatkozó jogi szabályozás *széttöredezett* a Kit. hatálybalépésével.¹²⁹⁷

6.1.1. 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 szolgálati¹²⁹⁸ és biztosi 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 ún. *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.¹²⁹⁹ Álláspontom szerint önálló szervezeti kódex megalkotása ugyanis kizárólag a felsorolt 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.¹³⁰⁰ Tekintettel arra, hogy a területi államigazgatás 2010 óta tartó változásai következményeként a kormányhivatalok

¹²⁹⁷ Lásd: HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021a): Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása Kit. hatálybalépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 2021/4. 15–29.

¹²⁹⁸ Egyetértve Kiss Györggyel, ez a szint a feladatok jellege miatt sokkal inkább kötődik az adott politikai döntéshozóhoz, mint általában a mindenkori hatalomgyakorlóhoz. KISS György (2019a): Javaslatok. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest. Dialóg Campus. 318–319.

¹²⁹⁹ Részletesen lásd: 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 Kiadó. 43–44.

¹³⁰⁰ Ez utóbbi esetben tulajdonképpen a Ksztv.-vel megegyező keretekről beszélhetünk.

nagyméretű „*megszervezetekké*” 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,¹³⁰¹ a központi szervek és területi államigazgatási szervek esetében is értelmezendők.

6.1.2. A közszolgálati törvény szerkezete

a) A *közszolgálati törvény*¹³⁰² hatálya a közigazgatási tisztviselők (szakmai vezetők és tisztviselők) szolgálati jogviszonyára vonatkozna.¹³⁰³ Úgy vélem, hogy az egyes igazgatási ágazatok és szervek nem tekinthetők teljességgel homogénnek (sem a foglalkoztató szerv, sem a foglalkoztató szervnél történő munkavégzés jellemző alapján), így az itt dolgozó tisztviselők közszolgálati jogi szabályozása sem történhet teljesen azonosan (és minden bizonnyal a kormányzati személyzetpolitika sem terjedhet ki rájuk egységesen).¹³⁰⁴

b) György István¹³⁰⁵ és Hazafi Zoltán álláspontjával egyetértek, miszerint az *államhatalmi szerveket* „*kiszolgáló hivatalokban végzett közigazgatási jellegű feladatok azt indokolják, hogy jogállásuk (az egységes közszolgálati törvény) hatálya alatt nyerjen jogi szabályozást.*”¹³⁰⁶ Mint arra szintén rámutatnak az imént idézett szerzők, 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 helyezük 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

¹³⁰¹ Lásd: BALÁZS István (2021): A közigazgatás irányítása és ellenőrzése. In: BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 262.

¹³⁰² Lásd mások javaslatát, amelyekre részben javaslataim is épülnek. PRUGBERGER Tamás (2014): A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4. 1–8. A keretjellelű közszolgálati törvény gondolata már korábban is megfogalmazódott a hazai közszolgálati jogalkotással foglalkozó szakirodalomban. Lásd: SIPOS-SZABÓ (2008b): *i.m.* 49.

¹³⁰³ Lásd a terminológia bővebb kifejtésére: GYÖRGY (2019c): 99–110.

¹³⁰⁴ A kivételeket elsősorban az államhatalmi szervek hivatalai jelentik.

¹³⁰⁵ György István egy későbbi kutatásban az államhatalmi szervek hivatalai vonatkozásában egyértelműen a különálló szabályozást támogatja. Lásd: GYÖRGY (2019c): *i.m.* 108.

¹³⁰⁶ HAZAFI (2014b): *i.m.* 39.

Kttv. mint háttérszabályozás alkalmazására.¹³⁰⁷ Hazafi Zoltán ettől eltérően, egyértelműen ellenzi a szervek kiemelését a Kttv. hatálya alól. Érvelése szerint „az egységes kormányzati személyzetpolitikai alóli kikerülés vagy a kormányzati személyzetpolitikán belüli differenciálódás (...) hatása komoly kockázatokat jelenthet a személyzeti működés, s azon keresztül a közigazgatás hatékonyságára.”¹³⁰⁸ 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 hasonlónak 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.

c) 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 a 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 személyi rétegre kiterjedne.

d) A közszolgálati törvény az európai közszolgálati rendszerek tapasztalatait is figyelembe véve *kerettörvényi* formát öltene. A kerettörvényi forma megteremtene a lehetőséget arra, hogy egységes kódexbe kerüljenek azok a jogállási szabályok, amelyek valamennyi személyi réteg esetében hasonlóak vagy megegyezők.

e) Így például a kerettörvény meghatározná az alapvető fogalmi kereteket, az általános magatartási követelményeket; kiterjedne a jognyilatkozatok szabályaira, 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,

¹³⁰⁷ Egy későbbi kutatás során már egyértelműbben foglalt állást az autonóm közigazgatási és önálló szabályozó szervek egységes törvényi kereteken belüli szabályozása mellett. GYÖRGY (2019c): *i.m.* 108–109.

¹³⁰⁸ HAZAFI (2014b): *i.m.* 40–41.

dogmatikájában egy jogviszony létezik: a közigazgatási tisztviselői jogviszony.¹³⁰⁹ Mint ahogy arra ugyancsak Kiss György utal, a differenciálódás és a fragmentáció fogalmak nem teljesen fedik egymást. Míg az előbbi nem feltétlenül érinti a közszolgálati életpályát, addig utóbbi merőben eltérő életpályákat hozhat létre.¹³¹⁰ A kerettörvény minden bizonnyal „orvosságot jelentene” a fragmentációra, és – Lőrincz Lajos meghatározása mentén – a közszolgálati 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).¹³¹¹

f) A differenciálásra elméletileg *többféle megoldási út* nyílna,¹³¹² 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),¹³¹³ 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.¹³¹⁴ A kerettörvényi jelleg megtartása érdekében az első alternatíva megvalósítását javaslom. A kerettörvény tételesen tartalmazná a felhatalmazó rendelkezéseket a speciális szabályok meghatározására. A felhatalmazó rendelkezések alapján külön törvények állapítanák 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. A másik megoldás során a kerettörvény általános szabályai mindenkire 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

¹³⁰⁹ KISS (2019a): *i.m.* 318.

¹³¹⁰ KISS György (2019b): Összegzés. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest. Dialóg Campus. 307.

¹³¹¹ Lásd: Az egységes közszolgálati törvény koncepciója (2003). www.weborvos.hu/adat/koncepcio.doc (2017. 11. 10.). 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 szükségszerű differenciálása mellett érvelt. Lásd: GYÖRGY (2019c): *i.m.* 108–109.

¹³¹² GYÖRGY (2007): *i.m.* 24–26.

¹³¹³ Lásd például: Koncepció (2003).

¹³¹⁴ Erre tett javaslatot 2014-ben a Közszolgálati Humán Tükör elnevezésű kutatás is. Lásd: HAZAFI (2014b): *i.m.* 84. Nem feltétlenül a törvények egybegyűrése teszi egységessé a közszolgálatot. Lásd: SIPOS-SZABÓ Zsanett (2008a): Egységes közszolgálat vagy egységesebb közszolgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008/1. 70.

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.

g) A kerettörvénnyel szemben azonban lényeges követelmény, hogy adjon megfelelő támpontokat a szükséges eltérések irányához és mértékéhez is.¹³¹⁵ 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 pozícióiba 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.”¹³¹⁶ Megfelelő támpontok és a kiszámítható jogi szabályozás nélkül a közszolgálati jogi szabályozás jogalkotó *szubjektíven vezérelt*,¹³¹⁷ többnyire politikai szempontból „átítatott” döntésére marad.

6.1.3. A személyzetpolitikai szervek rendszere

a) 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*¹³¹⁸ (azzal, hogy a közszolgálati törvény az önkormányzati és a különleges jogállású szervek vezetői számára értelemszerűen önállóságot biztosítana számos személyzetpolitikai kérdésben).

b) A közszolgálati fejlesztések során azonban mindenképpen szükség van egy olyan *szervezetfejlesztéssel és személyzetpolitikával foglalkozó szerv* létrehozására,¹³¹⁹ amely nem kötődik szervezeti érdekekhez, és így horizontálisan alkalmas a közigazgatási személyzetpolitika és pragmatika koherens működésének folyamatos nyomon követésére. Ez

¹³¹⁵ HAZAFI (2014b): *i.m.* 42. Vö. GYÖRGY (2019c): *i.m.* 110.

¹³¹⁶ LINDER Viktória (2020d): Közszolgálat, avagy lehet-e közösség a közigazgatás személyi állományához tartozókból? A magyar helyzet nemzetközi kitekintéssel. *Glossa Iuridica*, 2020/1-2. 69–70.

¹³¹⁷ Lásd: GYÖRGY (2014): *i.m.* 10–11.

¹³¹⁸ Hazafi rendszerirányító centrumnak nevezi. Lásd: HAZAFI (2009c).

¹³¹⁹ HAZAFI (2009a): *i.m.*

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.¹³²⁰

c) Ennek mintájaként szolgálhatna a szlovák közzolgálati törvény, amely – ahogy arról korábban már írtam – szabályozza a Közzolgálati Tanács¹³²¹ jogállását. A Ktv. már a rendszerváltozást követően rendelkezett egy hasonló jogállású tanácsról, de a testület felállítására sohasem került sor,¹³²² ez a hiány akár pótolható is lenne a *Közzolgálati Tanács* felállításával. A testület felügyeleti, ellenőrző, koordinációs, tanácsadó, véleményező és javaslattételi joggal rendelkezne.¹³²³ Tagjait – a miniszterelnök javaslatára – vagy az Országgyűlés választaná meg, vagy a köztársasági elnök kérné fel, s nevezné ki határozott időre a közzolgálat 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 közzolgálati 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 közzolgálati alkalmazottak kiválasztására, minősítésére (értékelésére), képzésére és továbbképzésére. A *KSZDR* alapján elemezné és értékelné a létszám, képzettség, illetményviszonyok alakulását, a változások okait.

d) Mindez átvezet bennünket Lőrincz Lajos már idézett – közzolgálati pragmatikára vonatkozó – meghatározására, amely kiegészíthető Hazafi Zoltán megjegyzéseivel. Szerinte a közzolgálati pragmatika megfelelő jogi szabályozása önmagában még nem elégséges, „az uralkodó jogias felfogásnak” a személyzetpolitikai célkitűzéseket is megfelelően tükröznie kell. Az átgondolt közzolgálati fejlesztéseknek a kidolgozása és megvalósítása tehát csak többéves időszak eredménye lehet. Ennek a programozott fejlesztésnek az eszköze lehetne a

¹³²⁰ Lásd: HAZAFI Zoltán (2019a): Személyzetfejlesztési stratégia és személyzetpolitikai központ. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus. 81–99.

¹³²¹ Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service Article 12.

¹³²² GYÖRGY (2009).

¹³²³ Hasonló, bár szűkebb jogkörrel rendelkező testület felállítására tett javaslatot a 2003-ban készült egységes közzolgálatra vonatkozó javaslat is. Lásd: *Koncepció* (2003).

közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszer. 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 ún. *közszolgálati HRM kiválósági modellt.* A modell a törvényből hiányzó kérdések belső szabályozását, valamint az egységes részletkövetelményeket ún. 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.¹³²⁴ Az Egyetem a Tanáccsal való együttműködésben folyamatos módszertani támogatást nyújthatna.¹³²⁵ A hatáskörök megosztását az alábbi ábra szemlélteti.



3. sz. ábra: *A közszolgálati személyzetpolitikával és jogalkotással összefüggő hatáskörök megosztása.* (Saját szerkesztés.)

¹³²⁴ Lásd részletesen (egyres pontokon az egységesség szempontjából módosítva az ott leírtakat): HAZAFI – LUDÁNYI (2022).

¹³²⁵ 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 Zoltán – DÁVID Péter (2015): *Kormánytisztviselői Döntőbizottság, közszolgálati jogvitával kapcsolatos jogalkalmazás.*, DÁVID Péter (2015): *A közszolgálati ügykezelők és a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók munkajogi helyzete.*, LÁSZLÓ-OROSZ Orsolya – BOGNÁR László (2015): *A kormánytisztviselők, valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak jogállására vonatkozó bírói gyakorlatról (tanulmány).*, LÓCZY Péter (2015): *A polgármesterek és jegyzők jogállása.* „Új Közszolgálati Életpálya” című ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001. projekt.

6.2. Munkáltatói szerep meghatározása, munkáltatói jogok gyakorlása és a kiválasztás (pályázati eljárás és képesítési követelmények) szabályai

6.2.1. 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 nagyrészen 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 szjtv. 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 István¹³²⁶ és Hazafi Zoltán¹³²⁷ 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 Közzolgálati Tanács feladata lenne. A tisztviselő felett a munkáltatói jogokat az állam, illetve az önkormányzat nevében az egyes közigazgatási szervek hivatali szervezetének vezetői gyakorolnák.¹³²⁸

6.2.2. Kiválasztás: pályázati eljárás és képesítési követelmények

a) 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 kormányrendeletben meghatározott szempontokat.¹³²⁹ 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 megállapítani, úgy, hogy biztosított legyen az álláshelyen ellátandó feladatok szakszerű és hatékony ellátása.¹³³⁰

¹³²⁶ HORVÁTH (2006).

¹³²⁷ HAZAFI (2009c).

¹³²⁸ Hasonlóan, mint ahogy a 2003-ban készült koncepció vizionálta. Lásd: Koncepció (2003).

¹³²⁹ Kit. 58. § (2)-(3) bek.

¹³³⁰ 88/2019 (VI. 23) Korm. rendelet 20. §.

b) 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.¹³³¹ Közszolgálati szabályzatban kell meghatározni a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének rendjét, a kiválasztási eljárás – kormányzati igazgatási szerveken belüli – szabályait.¹³³² 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.

c) A brit példánál bemutatott *hármás 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.¹³³³ Hogyan kell kialakítani az egyes folyamatokat ahhoz, hogy megfelelően érvényesüljenek az esélyegyenlőség, a diszkrimináció mentesség, 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 „túlzásokba esni”, a túlszabályozottság ugyanúgy aláássa a rendelkezések hatékony alkalmazhatóságát.¹³³⁴

d) Ugyan a jelenleg hatályos szabályozás alapján arra is lehetőség van, hogy a szervek megkeresésére a Személyügyi Központ lefolytassa a *fair* kiválasztást,¹³³⁵ de ez egyrészt kiveszi a szervek kezéből a folyamatot, másrészt az eljárás eredménye nem köti a szerveket.¹³³⁶ Ez a szabály alapvetően megkérdőjelezi a lefolytatott eljárás hitelességét, hiszen

¹³³¹ Kit. 83. § (1) bek.

¹³³² 88/2019 (VI. 23) Korm. rendelet 19. § a) pont.

¹³³³ Lásd erről például: 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. 255–256.

¹³³⁴ Lásd: LINDER Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle*, 2009/11-12. 45–54.

¹³³⁵ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 12-24. §.

¹³³⁶ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 21. § (1) bek.

olyan személy kerülhet kinevezésre, aki nem a legalkalmasabb az eljárás eredménye alapján.¹³³⁷

e) 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 széttartó, 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.¹³³⁸ 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.

f) Ennek tükrében mindenkire *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.¹³³⁹ 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 írnak 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

¹³³⁷ Lásd: HAZAFI – LUDÁNYI (2022).

¹³³⁸ GYÖRGY (2019b): *i.m.* 111–113.

¹³³⁹ GYÖRGY (2020): *i.m.* 284–286.

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 *vezető-kiválasztás* során (a vezetői munkaköröket érintően) javasolható, hogy a pályázatok elbírálásában egy független szakembereket is tartalmazó *értékelőbizottság* vegyen részt. *Szakértői munkakörökben* a kiválasztási eljárásnak *vizsgával* kellene zárulni, ami több pályázó esetén akár versenyvizsga jellegű is ölthetne.¹³⁴⁰ 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 Közszerződések Egyetem évente jelentést készítené. A kiválasztás jogszerűségét, valamint az eszközök és módszerek alkalmazhatóságát, hatékonyságát a Közszerződések Tanács ellenőrizné.

6.3. A közszolgálati jogviszony dinamikájának lehetséges szabályozása

Az alábbi következtetések és javaslatok fogalmazhatók meg a közszolgálati 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.

6.3.1. A szerződéses foglalkoztatás lehetőségei

a) 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 jellegű megszorító mennyiségi kvótával vagy közhatalmi hatásköri megkötéssel hangsúlyozza. Van olyan törvény, ami 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

¹³⁴⁰ GYÖRGY (2020): *i.m.* 284–286.

jogviszony és a munkaviszony létesítését. A közigazgatás foglalkoztatási struktúrája tehát nálunk is – igazodva a nemzetközi folyamatokhoz – egyfajta *mérsékelt duális rendszert* alkot.

b) Nemcsak a kétféle jogviszony együttes jelenléte, de azok *elhatárolásának bizonytalan jellege* is megfigyelhető a magyar közigazgatás közszolgálati törvényeiben. Ezt támasztja alá, hogy a Kttv. ugyan törekszik a közhatalmi-nem közhatalmi hatáskörellátás 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.

c) Ennek feltételei valójában már most is adottak (lennének) a magyar közigazgatásban. A Küt. ugyanis meghatározott különleges jogállású szerveknél *közszolgálati munkaszerződéssel* létesíti a köztisztviselők közszolgálati jogviszonyát. E jogintézménynek az a legnagyobb előnye a közhatalmi hatáskörök gyakorlásával összefüggésben, hogy a szerződésben nem szabályozott kérdésekben a közszolgálati jogviszonyra a Küt.-ben, és nem az Mt.-ben foglaltakat kell alkalmazni. Ebből egyrészt az következik, hogy szerencsésebb volna inkább *közszolgálati szerződésnek* nevezni. Másrészt – és a javaslat szempontjából ez a fontosabb –, a Küt. (vagy bármely, akár egy egységes közszolgálati 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 összeférhetlenségének megőrzését. A *fizikai alkalmazottak* esetében indokolt az Mt. alapozású munkaviszony fenntartása.

6.3.2. A kinevezés és kinevezés-módosítás szabályozása

a) 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 aktus-szerű jellemvonásokat* vesz fel.

b) Ez önmagában nem lenne probléma, a *kinevezés-módosítással* együtt vizsgálva azonban annál aggályosabb. Az egyoldalú kinevezés-módosítás 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 kinevezés-módosítást megelőzően (az általános magatartási követelményeket meghaladóan, a jogintézményre vonatkozó szabályok között), vagy a kivételesen egyoldalú kinevezés-módosítást követő, felmentési kérelem beadására nyitva álló határidő kiterjesztése.

c) A jogviszony tartalmában bekövetkező változások (például az illetményrendszer oldódása), valamint a kinevezési és kinevezés-módosítási jogkörök egyoldalú aktus-jellegének 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.

6.3.3. A pályabiztonság erősítése – az álláshely szerepének és a szubjektív jogintézmények alkalmazásának felülvizsgálata

a) Ahogy bemutattam, az álláshely-alapú 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 alkalmazása¹³⁴¹). A *munkakör* tartalmazná az ellátandó feladatokat. A munkaköri változások természetesen befolyásolhatják a kinevezést, a kinevezés-módosítást és a felmentést is. Javasolható azonban – a NAV szjtv. vagy Hszt. mintájára¹³⁴² – a munkakör megszűnésével összefüggő felmentési esetekben másik munkakör kötelező felajánlása, ha az a tisztviselő végzettségének és képzettségének megfelel.

b) A bizalomvesztéshez hasonló *szubjektív*¹³⁴³ – valójában funkció nélküli – felmentési tényállások a rendvédelmi jellegű közszolgálati törvényekhez hasonlóan elhagyhatók volnának.¹³⁴⁴ Ezzel együtt is biztosítható az, hogy a felmentési rendszer tekintettel legyen a tisztviselő gyenge teljesítményére, egészségi állapotának romlására vagy éppen a méltatlan magatartására.

6.4. A létszámgazdálkodási, előmeneteli és illetményrendszer kialakítása

6.4.1. Az illetményrendszer kialakításának szempontjai

a) Az *illetményrendszer kialakításánál* (minthogy absztrakcióról van szó), ahogy arra György István és Horváth Attila is utal, figyelemmel kell számos tényezőre (amelyeknek nagy része – legalább is 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

¹³⁴¹ Kit. 55. § (2) bek.

¹³⁴² Lásd: NAV szjtv. 70. § (1) bek. c) pontja, Hszt. 288/F. § (5) bek.

¹³⁴³ 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 túli körülmény kell, hogy legyen, hiszen vita esetén a munkáltatónak bizonyítania szükséges azok valóságát és okszerűségét [EBH2016.M.24., 3/2016. (III. 21.) KMK vélemény 5. pont].

¹³⁴⁴ Lásd: NAV szjtv. 70. §. Hszt. 288/F. §. Igaz ez akkor is, ha a Közzolgálati 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: Közzolgálati Döntőbizottság 2019/5. elvi határozata.

szerv hierarchiában elfoglalt helyére; közszolgálati jogi szempontból a tisztviselők iskolai végzettségére, betöltött munkakörére, és a teljesítményére.¹³⁴⁵

b) *Méltányos illetményrendszer*ről 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.¹³⁴⁶

6.4.2. A létszámgazdálkodás felépítése

A foglalkoztatás alapja szervezési és költségvetési értelemben megmaradna a centralizált *álláshely* alapú 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 Közszolgálati Egyetem, értékelése a Közszolgálati Tanács feladata volna. A közigazgatási szervek feladata lényegében a saját munkaköreiknek a referenciakeretekhez történő hozzáillesztése, azoknak való megfeleltetése és a munkaköri leírások konkretizálása lenne.

¹³⁴⁵ HORVÁTH Attila (2013a): Díjazás a közszolgálatban. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó. 87–96. Vö. GYÖRGY (2019b): *i.m.* 121–122.

¹³⁴⁶ Lásd részletesen: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára – A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/különszám.

6.4.3. A munkaköralapú előmeneteli rendszer felépítése

a) 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 ágazatban egységesen alkalmazható fogalmi készletet teremtenének, s valamennyi szervei körben további munkaköri kategóriákra és fokozatokra bonthatók lennének.

b) Az előmenetel *munkaköri* osztályok, munkaköri kategóriák és munkaköri fokozatok között történne. Ezek jelentenék egyúttal az *illetményben való előmenetel* alapját is.¹³⁴⁷ Mint említettem, a munkaköri osztályok elsősorban a hasonló munkafolyamatokat rendszereznek egységes keretek közé. Mint említettem, az egyes munkakörök *munkaköri osztályba* való tartozásáról kizárólag a referencia munkakörértékelés és -elemzés alapján történő tényszerű munkáltatói besorolás döntene. A munkaköri osztályokat, azok értékelésének és elemzésének feltételeit a közszolgálati törvény rögzítené.

c) 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.

d) 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 pl.

¹³⁴⁷ Lásd mintául a rendvédelmi előmeneteli és illetményrendszert. Kovácsné Székér Enikő előmenetelről és illetményrendszerről szóló írásait. KOVÁCSNÉ SZEKÉR Enikő (2018a): Az előmenetel (karrier) a közszolgálatban – Hivatásos szolgálati jogviszony. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 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 Kiadó.

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 (közszolgálati 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 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.¹³⁴⁸

6.4.4. Az illetmény számításának módja

a) 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 életpályához¹³⁴⁹ – megemelné az *illetményalap*, s 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 illetményalapról számítható elemek súlyát nem befolyásolná). Példaként említhetők a Gazdasági Versenyhivatal vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal korábbi szabályai, amelyek az

¹³⁴⁸ Vö. GYÖRGY (2019c). György István szerint a különböző elnevezések használata az adott igazgatási ágazathoz való tartozást, kollektív tudatot erősítené.

¹³⁴⁹ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.) 2. § 12a. pontja szerinti honvédelmi illetményalap 2023-ban 44 600 Ft.

általános illetményalapot megtartották, de az alapilletmény meghatározása esetében magasabb szorzószámokat kötöttek az egyes besorolási és fizetési fokozatokhoz.¹³⁵⁰ 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 illetményalapról történő kalkulációval, amelynek helyét a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyév megelőző évben hivatalosan közzétett nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset összegével megegyező összeg venné át.¹³⁵¹ Összességében ezekben a változatokban a munkáltatónak lényegesen kisebb lenne a mérlegelési jogköre, ami az érdemekre is kevésbé engedne teret reagálni, miközben a szolgálati idő jelentősége felértékelődne. A korábbi elemzésekkel (így többek között az intézménytörténeti előzményekkel, a nemzetközi trendekkel és a hatályos közzolgálati törvényekben foglalt szabályozási irányvonalakkal) összhangban a *sávok illetményrendszer* alkalmazása javasolható.

b) A közzolgálati 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).

c) A közzolgálati törvénynek *inflációkövető garanciákat* kell tartalmazni. Ez azt jelenti, hogy bizonyos mértékű infláció felett a Közzolgálati Tanács javaslata alapján felül kell vizsgálni a közzolgálati törvény illetménysávjait (elsősorban azok alsó sávjához rendelt értékét).

¹³⁵⁰ Lásd még a fentiekén kívül pl. 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.

¹³⁵¹ Egyre több speciális jogállású szerv (pl. Országgyűlés Hivatala vagy az Állami Számvevőszék) alkalmazza ezt a megoldást. Itt alacsonyabb szorzószámok jellemzők, ám az illetményalap összege lényegesen meghaladja a 38 650 Ft-ot. 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.)

6.4.5. Az illetmény további elemei

6.4.5.1. Illetménykiegészítés

Az elképzelés szerint az *illetménykiegészítés* elegendő teret biztosítana a közigazgatási szervek sajátosságainak (így pl. a NAV-nál vagy valamilyen rendvédelmi szervnél teljesített szolgálat) és hierarchikus (központi-területi-helyi) viszonyaiból fakadó különbségeinek az érvényesítéséhez.¹³⁵² A kiegészítés számításának alapja a tisztviselő munkaköri fokozatában a munkáltató által megállapított alapilletmény volna.

6.4.5.2. Pótlékok

a) A *pótlékok* jellemzően a tisztviselőre nézve hátrányosabb munkavégzési körülmény esetén vagy a tisztviselő valamilyen személyes képessége alapján járnak az alapilletményen felül.¹³⁵³ Azonban fontos követelménye a pótlék-rendszernek az áttekinthetőség.¹³⁵⁴ Ezért indokolt kizárólag azokat a személyes és munkavégzési jellemzőket ilyen formában díjazni, amelyek az alapilletményben vagy az érdemelismerésekben nem tudnak megfelelően megjelenni. A fenti elemzések alapján háromféle pótléktípus javasolható; ezek az idegennyelv-tudási pótlék, a munkaerőpiaci pótlék és a szolgálati időpótlék.

b) 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.¹³⁵⁵

¹³⁵² Lásd: GYÖRGY (2014): *i.m.* 28–29.

¹³⁵³ PETROVICS Zoltán – HALMOS Szilvia (2014): *Munkajog*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 171. Vö. HORVÁTH (2015): *i.m.* 165.

¹³⁵⁴ Lásd a régi Hszt. kapcsán: KOVÁCSNÉ SZEKÉR (2018b).

¹³⁵⁵ KÁRTYÁS (2019): *i.m.* 236–237.

c) A *munkaerőpiaci pótlék* alkalmazására a munkaerőpiaci kitettséggel érintett munkakörök esetében lenne lehetőség, amivel a munkáltató igazodni tudna a helyi munkaerőpiacokon tapasztalható szakemberhiányra. Mindkét pótléktípus számára megfelelő alapokkal szolgálhatna a korábbiakban vázolt munkaköri rendszer.

d) Végül fontos elgondolkodni a szenioritás 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.¹³⁵⁶ A nemzetközi gyakorlatban (például a lengyel közszolgálatban¹³⁵⁷) és a magyar (elsősorban rendészeti vagy rendvédelmi¹³⁵⁸) közszolgálati jogban¹³⁵⁹ sem új illetményelem a *szolgálati időpótlék*. Ez a pótléktípus azonban csak meghatározott szolgálati idő teljesítésével (és így munkaköri fokozatok betöltésével) válna elérhetővé, s kifejezetten a „*senior*” személyi állomány illetmény-előmeneteli perspektíváit bővítené.

e) A pótlékokra vonatkozó *közös szabályokat* a közszolgálati 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 munkakörértékelés- és elemzés során indokolt megállapítani, s a referencia-munkakörökhöz igazodóan törvényben rögzíteni. A szolgálati időpótlék mértékét meghatározott szolgálat után a közszolgálati törvény határozná meg. A pótlékrendszer harmonizációjának biztosítása a Közszolgálati Tanács feladata, a közszféra munkaerőpiaci viszonyainak folyamatos elemzése, és erről jelentés készítése pedig a Nemzeti Közszolgálati Egyetem feladata volna.

6.4.6. Az érdemelismerések rendszere

¹³⁵⁶ Lásd: LÓRINCZ (2010): *i.m.* 340–341.

¹³⁵⁷ A lengyel közszolgálati törvény elismeri a hosszabb szolgálatot azzal, hogy az abban töltött idő nagyságával arányosan növekvő szolgálati időpótléket (*dodatku za wieloletnią pracę*) állapít meg, amely az alapilletmény 5%-ától 20%-áig terjedhet. Ennek korlátja, hogy csak az öt év szolgálati idővel rendelkező közszolgálati dolgozók szerezhettek erre jogosultságot. Lásd: Lengyel közszolgálati törvény 90. §. A szolgálati időpótlék a szlovák közszolgálatban is az illetményrendszer része. Lásd: STAROŇOVA (2016): *i.m.* 15.

¹³⁵⁸ Lásd a fogalom szakirodalom-béli és jogalkotás-béli hangsúlyeltéréseiről szóló értekezést: FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 25–29.

¹³⁵⁹ 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.

a) Az illetményrendszer tehát az előbbieken bemutatott *illetményből* és *érdemelismerésekből* tevődhetne össze (hangsúlyozva, hogy az illetményen kívüli juttatásokkal nem foglalkozom a dolgozatban). Az érdemelismeréseket illetően szintén nem találkozhatunk egy 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 (pl. cafetéria vagy tanulmányi támogatás) körén kívül elismerni, jutalmazni kíván. Ezek a tényezők számos módon visszaköszönek az egyes közzszolgálati 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.

b) 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 közzszolgálati törvény tartalmazná.¹³⁶⁰

c) Az összehasonlító vizsgálatok arra mutattak rá (és ezt a dolgozat következő fejezete 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 venni a munkáltatónak a teljesítményértékelést). Teljesítményértékelés alapján a „konkuráló” jogintézményeket (így például az illetményeltérítést, a személyi illetményt vagy éppen a motivációs elismerést¹³⁶¹) nem ismerné a közzszolgálati 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).

¹³⁶⁰ Vö. Közzszolgálati Döntőbizottság 2021/3. elvi döntőbizottsági határozata. Ennek alapján levonható tanulság, hogy a törvényi keretek hiánya az érdemelismerések területén komoly gyakorlati problémákat, igazságtalanságokat eredményezhet.

¹³⁶¹ A Kttv. címadományozási rendszeréhez hasonlóan a Kit.-ben a motivációs és teljesítményelismerés ugyancsak nehezen elhatárolható, főlegesen párhuzamos jogintézmények. Lásd: S. HORVÁTH – LUDÁNYI (2021): *i.m.* 502–503.

d) 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,¹³⁶² 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, következésképpen, jutalmat érdemel.¹³⁶³

e) A *célfeladat-jutalom* ugyanazt a funkciót töltené be, mint például a céljuttatás a Kit.-ben¹³⁶⁴ vagy a célfeladat a Kttv.-ben.¹³⁶⁵ 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.¹³⁶⁶ Dogmatikai szempontból tehát jutalom, és nem illetményen kívüli juttatás.

f) Végül, de nemutolsó sorban, 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).

6.5. A teljesítményértékelés szabályozása

6.5.1. A teljesítményértékelés szabályozásának jogforrási szintjei

A magyar közigazgatás *teljesítményértékelési rendszereit* a teljesítményértékelés elemei, folyamata, jogkövetkezményei és jogi szabályozásának jellege szerint hasonlítottam össze. Alapvetően valamennyi közszolgálati jogállási törvény szabályozza így vagy úgy a jogintézményt, viszonylag „egyszerű” a képlet az eddig tárgyalt pragmatikaelemekhez képest.¹³⁶⁷ Akárcsak az európai közszolgálati rendszerek gyakorlatában, úgy a magyar közigazgatás esetében is *két vagy háromszintű szabályozás* a jellemző. Találkozhatunk olyan

¹³⁶² GYÖRGY (2007): *i.m.* 165. Vö. BÉRCES (2013): Kttv. 150. §.

¹³⁶³ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 332.

¹³⁶⁴ Kit. 146. §.

¹³⁶⁵ Kttv. 154. §.

¹³⁶⁶ Lásd: BÉRCES (2013): Kttv. 154. §.

¹³⁶⁷ Lásd: LUDÁNYI DÁVID (2021): A teljesítményértékelés (és minősítés) jogi szabályozása a közigazgatás közszolgálati törvényeiben – mérés-értékelés és/vagy fejlesztés-támogatás? *Munkajog*, 2021/3. 19–32.

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 bízzák 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 szinten a közös részletszabályok, míg közszolgálati szabályzatban az egyes igazgatási ágazatokra, szervekre jellemző specialitások.

6.5.2. 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.¹³⁶⁸

6.5.3. 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

¹³⁶⁸ Vö. a két jogintézmény „összemosásának” kritikájára. GYÖRGY (2019a): *i.m.* 227–229. Elméleti szinten természetesen nem ugyanazt a célt szolgálja a jogintézmény. Lásd: LINDER (2013): *i.m.* 125–130.

jogállás tekintetében írásbeliséghez kötött aktusnak minősül. Ezek tehát lényegesebb változtatást nem eredményeznének.

6.5.4. A teljesítményértékelési kötelezettség kérdése

a) Lényeges különbség azonban, hogy amíg a Kttv. (és ezzel összefüggésben az Ogytv. és az Ásztv.), a Riasztv., valamint a NAV szjt. 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 karrierjegy azonosítható (és nem álláshelyalapú létszámgazdálkodás működik), ott a teljesítményértékelés szabályozása egyfelől részletesebb, másfelől a munkáltató kötelezettségeként rögzített. Ez legalább két okból kifolyólag elgondolkodtató.

b) *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 illetménymeghatározó kritériumok csak elvétve köszönnek vissza az illetményben.

c) *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,¹³⁶⁹ követhető és kiszámítható a munkáltató teljesítményelvárása a tisztviselővel szemben.¹³⁷⁰ Tekintve, hogy a magyar közszolgálati fejlesztések jellemzően jogi szabályozás által vezéreltek¹³⁷¹ (és csak a közelmúltban kezdődött az angolszász jogi és igazgatási kultúra megoldásainak adaptálása) ez a legbiztosabb módon a közjogi szabályozás kötelező erejével biztosítható, legfőképpen

¹³⁶⁹ Lásd még ezt a szempontot: SZABÓ (2022): *i.m.* 112–113., TUBB (2021): *i.m.* 18.

¹³⁷⁰ Lásd erről a kérdésről: LINDNER Sándor (1993): A teljesítményértékelés, mint személyügyi tevékenység. *Magyar Közigazgatás*, 1993/6. 336-342.

¹³⁷¹ Lásd: HAZAFI (2014a): *i.m.*

akkor, ha a teljesítményértékelés eredményéhez komoly anyagi jellegű jogkövetkezmények társulnak (amelyek ugyancsak komoly garanciális védelmet igényelnek).

6.5.5. A teljesítményértékelés jogkövetkezményei – jutalmazás vagy fejlesztés?

a) 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 illetményrendszerrel 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).¹³⁷² A Kttv. kritikájaként értékelhető, hogy az összes – időrendben – következő törvény valamilyen módon rugalmasabb előmeneteli szabályokat 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.¹³⁷³ 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 (legalább is 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.¹³⁷⁴

¹³⁷² Persze azt csak egy empirikus kutatás mutatná meg, hogy valójában ezeket a jogintézményeket milyen gyakran „használja” a munkáltató.

¹³⁷³ Vö. Nemzetközi szempontból: LINDER (2018a): *i.m.* Magyar vonatkozásban: KRAUSS – PETRÓ (2014a): *i.m.* 67.

¹³⁷⁴ Az indokolás nélküli felmentésről lásd: PETROVICS (2019b): *i.m.* 197–199.

b) 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).¹³⁷⁵ Megítélésem szerint – Karoliny Mártonnéval egyetértve¹³⁷⁶ – 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 szjtv.) 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.

6.5.6. A teljesítményértékelés tartalma – munkaköri követelmények és kompetenciák

a) 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.

b) 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

¹³⁷⁵ Lásd a fejlesztési tervekkel összefüggésben megjelenő előnyökről. LÉVAI Zoltán (2004): Teljesítményértékelésre pedig szükség van. *Magyar Közigazgatás*, 2004/9. 571–573.

¹³⁷⁶ POÓR (2004): *i.m.* 129–130.

stb.¹³⁷⁷ 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.¹³⁷⁸

6.5.7. 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 elemzőkészségére és ítélőképességére is csak „átlag alatti” értékelést kapott, noha meggyőződése, hogy mindkét téren kiemelkedőek a képességei. Amíg ugyanis előbbi esetben ténymegállapítás történik, addig utóbbi vonatkozásában a jogorvoslati fórum vélhetően nem rendelkezik a kérdés eldöntéséhez szükséges kompetenciákkal.¹³⁷⁹ 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.).¹³⁸⁰

6.6. A képzés és továbbképzés rendszerének felülvizsgálata

6.6.1. A generalista jellegű közigazgatási képzések párhuzamosságának feloldása

¹³⁷⁷ GYÖRGY (2018): *i.m.* 21.

¹³⁷⁸ Lásd például a brit közszolgálatban: Civil Service Human Resources: *Civil Service Competency Framework 2012 – 2017*. Persze ágazatspecifikus kompetenciák léteznek, és ezeket figyelembe lehet, mi több, kell venni az ajánlott elemek körében. Lásd az ilyen kompetenciákkal kapcsolatban: MAGASVÁRI Adrienn (2018): Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezdőkkel szembeni kompetenciaelvárásai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1. 99–101. Lásd nemzetközi kitekintésben a jövőbeli közszolgálati alkalmazottal szembeni kompetencia-igényekről: LINDER Viktória (2018d): Közszolgálati reformtendek az Európai Unió és az OECD tagállamaiban – A közigazgatással szembeni új kihívások-a közszolgáktól elvárt új készségek? *Glossa Iuridica*, 2018/1-2. 123–126.

¹³⁷⁹ 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.

¹³⁸⁰ Vö. TUBB (2021): *i.m.* 23.

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”¹³⁸¹ 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 megközelítésbéli egymásra épülés a *közigazgatás-szervező és államtudományi képzések* között figyelhető meg leginkább. Mindkét szak multidiszciplináris jellegű, jogtudományi és államtudományi (ezen belül jelentős közigazgatás-tudományi)¹³⁸² hangsúllyal. Ezekhez képest a *kormányzás és vezetés*, valamint a *közigazgatási* képzések inkább a *továbbképzésekre* jellemző tréning-módszertant alkalmazzák, a mintatantervek pedig sokkal inkább menedzsment-szemléletet tükröznek. Ahogy azonban fentebb említettem, ez az útkeresés nem feltétlenül ok, hanem sokkal inkább *okozat*, ami a közigazgatás munkaköri rendszerének és az egyes szakokra épülő, tervezhető karrierpályának (vagy legalább is a képzést és a közigazgatást összekötő „hídnak”) a hiányából fakad. A helyzet tisztázásához leginkább a korábban már felvázolt *munkaköri rendszer* járulna 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 felső vezetőknek 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”.¹³⁸³

¹³⁸¹ Lásd a fogalomhasználatra: CSERNY (2011).

¹³⁸² Lásd az államtudomány és közigazgatás-tudomány kapcsolatáról megfontolandó gondolatokat: LOVÁSZ János (1948): A közigazgatástudomány és a közigazgatástudományi intézetek. *Városi Szemle*, 1948/5-6. 327–339.

¹³⁸³ Felvételi ponthatárok 2022. https://www.felvi.hu/bin/content/vonal22a/szer/szer_1575.html (2022. 08. 04.).

6.6.2. 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.

a) Először a „*keményebb*” *jogi eszközöket* érdemes áttekinteni. A képzések munkaerőpiaci hasznosulásához mindenképpen szükség van valamilyen szintű állami kényszerre. Tehát az egyes képesítéseknek bizonyos mértékben vissza kell köszönniük a közszolgálati törvény rendelkezései között. Az államtudományi képzés általános vezetői kinevezési feltételként való bevezetésének kudarcra 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 *ügyintézői kategóriája* elsősorban a közigazgatási generalista képzésen végzetteknek, 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 szerveknek 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.¹³⁸⁴ Az alapvizsga szerkezetének ugyanis a szakirányú továbbképzési szakokra jellemző formában és tartalommal kellene felépülnie, féléves továbbképzési időtartamban, több vizsgarész mentén, jellemzően távoktatásra támaszkodva.¹³⁸⁵ Jogpolitikai döntés kérdése lenne, hogy az alapvizsga teljesítése alól minden NKE-n végzett, vagy csak az NKE generalista jellegű képzéseiben végzettek mentesülnének.

¹³⁸⁴ Közigazgatási alapvizsga tananyaga és követelményrendszere. <https://kti.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak/kozigazgatasi-alapvizsga/tananyag-es-kovetelmenyrendszer> (2022. 08. 04.). Tankönyv. https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Alapvizsga_11th_ed_2022_nyar.pdf (2022. 08. 04.).

¹³⁸⁵ Szakirányú továbbképzési szakok általános információi. <https://kti.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/altalanos-tudnivalok> (2022. 08. 04.).

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,¹³⁸⁶ 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 közgazdász diplomával rendelkezők számára kreditátviteli lehetőség könnyítené meg a vizsgarészek teljesítését. A továbbképzéseket a pályázók finanszírozzák. A javaslat a kormányzati és önkormányzati igazgatásra vonatkozna, a különleges jogállású szervek számára csak ajánlott lenne.

b) 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 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 résztvevő gyakornokok számára. A gyorsított előmenetel az ügyintézői és szakértői munkaköri kategóriákon belül zajlana. A közigazgatási szervezetekben mentorok segítenék a beillesztésüket.¹³⁸⁷ Szintén ebbe a csoportba sorolható az államtudományi mesterek vezetői kiválasztását segítő *vezetői utánpótlási adatbank*. Az adatbankba kizárólag az NKE

¹³⁸⁶ Közigazgatási szakvizsga tananyaga és követelményrendszere. <https://kti.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak/kozigazgatasi-szakvizsga/tananyag-es-kovetelmenyrendszer> (2022. 08. 04.).

¹³⁸⁷ A mentori rendszer kialakítását több projekt is szorgalmazta az utóbbi években. Az ÁROP „Új közszolgálati életpálya” projektjének keretében koncepció készült a közszolgálat mentori rendszerének kialakításához. Lásd: SZAKÁCS Gábor (2015a): *Koncepció a magyar közszolgálat mentori rendszerének kialakításához*. „Új közszolgálati életpálya” című ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001. projekt. „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” című KÖFOP-projekt keretében is készült koncepció a mentori rendszer alkalmazásának lehetőségeiről és irányairól. Lásd: KRAUSS Ferenc Gábor – MAGASVÁRI Adrienn – SZAKÁCS Édua (2018): A közszolgálati mentori rendszer bevezetését megalapozó kutatási jelentés. In: CSÓKA Gabriella – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *A közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodási rendszerének fejlesztését szolgáló kutatások jelentései II*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

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 modul 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 rendelkeznenek. A vezetői utánpótlási adatbank a *KSZDR*, s azon belül a kiválasztási és vezető-kiválasztási rendszer része lenne.

6.6.3. A közigazgatás egységes továbbképzési rendszerének kialakítása

Az egyes közzszolgálati törvények összehasonlítása alapján kicsit sem tűnik összeegyeztethetetlennek a *továbbképzés rendszere* az egyes közzszolgálati törvények alapján. 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 rendvédelembe 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 a közigazgatási szervek ugyan széleskörben vehetnének igénybe különféle belső továbbképzési formákat, ám azok minőségileg garantáltan alkalmasak volnának a tisztviselői fejlesztésre. A közzszolgálati képzések, a továbbképzési programok közül a tisztviselők munkaköri kategóriájuknak megfelelően válogathatnának. A közzszolgálati képzések kifejlesztése és lefolytatása az NKE feladata lenne. Az NKE továbbképzésekkel kapcsolatos feladatai felett a Közzszolgálati Tanács gyakorolna felügyeletet.

6.7. A kerettörvény egyéb elemei

A kerettörvény természetesen nemcsak „*karakteradó*” szabályokat rögzítene. A közzszolgálati 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,¹³⁸⁸ a felek munkajogi jogait és kötelezettségeit,¹³⁸⁹ a jogviszony megszűnésekor irányadó eljárási szabályokat,¹³⁹⁰ az illetmény védelmét¹³⁹¹ vagy például az adatkezelést.¹³⁹² Tekintettel arra, hogy ezeket a szabályokat most is ugyanúgy vagy nagyon hasonló módon rendezik a közszolgálati törvények, *javasolható* a kerettörvényben való elhelyezésük.

¹³⁸⁸ Kit. XI. fejezet, Kttv. 14–25. §, Küt. 12–20. §, Hszt. 6–12. §, NAV szjtv. III. fejezet.

¹³⁸⁹ Kit. 91. §, 93. §, Kttv. 75–76. §, Küt. 46–47. §, Hszt. 288/K-L. §, NAV szjtv. 78. §, 80. §.

¹³⁹⁰ Kit. 115. §, Kttv. 74. §, Küt. 44. §, Hszt. 99–99/A. §, NAV szjtv. 77. §.

¹³⁹¹ Kit. 136. §, Kttv. Kttv. 145. §, Küt. 71. §, NAV szjtv. 156. §.

¹³⁹² Kit. XXIV. fejezet, Kttv. 176–183/C. §, Küt. XII. fejezet, NAV szjtv. XXI. fejezet.

Irodalomjegyzék

Felhasznált irodalom

1. ADRIAN, Jean-François (2014): *Czech Republic: a new boost for the Civil Service*. Responsive Public Management, No 66, September 2014.
2. ARNOUSZ-JUHÁSZ Lilla Mária (2018): *A magyar közigazgatási felsőoktatás fejlődésének irányai*. Budapest, doktori disszertáció.
3. BALÁZS István (1995): Létszámcsökkenés az államigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1995/6.
4. BALÁZS István (2001): A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 2001/11.
5. BALÁZS István (2002): A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 2002/10.
6. BALÁZS István (2005): Változások és reformok az európai országok közigazgatásában (Magyarország és szomszédai). *Magyar Közigazgatás*, 2005/12.
7. BALÁZS István (2009): Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3.
8. BALÁZS István (2011a): A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó.
9. BALÁZS István (2011b): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Dupress.
10. BALÁZS István (2014): *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
11. BALÁZS István (2021): A közigazgatás irányítása és ellenőrzése. In: BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
12. BALÁZS István – VESZPRÉMI Bernadett (2020): Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. In: ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem.
13. BALLA Zoltán (2015): *Rendészet*. Rejtjel Kiadó.

14. BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus.
15. 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 Kiadó.
16. 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 Kft.
17. BARTA Attila – BENCSIK András – VESZPRÉMI Bernadett (2019): A kormányzati igazgatásról szóló törvény egyes elméleti és gyakorlati aspektusai. *Jura*, 2019/2.
18. BELÉNYESI Emese (2011): A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/1.
19. BENCSIK András (2018): A közszolgálati jogviszony létesítéséről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/3.
20. BÉRCES Kamilla (2013): *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
21. BÉRCES Kamilla (2014): *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011– 2013 közötti időszakban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
22. BÉRCES Kamilla (2016): *Az állami tisztviselőkről szóló új törvény*. Munkaügyek, Wolters Kluwer.
23. BÉRCES Kamilla (2016a): *A helyi közigazgatás munkajogi szabályozása*. Wolters Kluwer – Jogászvilág, 2016. január 27. <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-helyi-kozigazgatas-munkajogi-szabalyozasa/> (2022. 07. 04.).
24. BERKE Gyula (2019): A közszolgálat egysége és differenciáltsága jogforrástani szempontból. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
25. BERKI Erzsébet (1995): Illetmények az államháztartásban – Besorolási és illetményrendszer a szolgálati, a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonyban. *Vezetéstudomány*, 1995/2.
26. BERKI Erzsébet – MÉLYPATAKI Gábor – NEUMANN László (2017): *A közszolgálat fogalma, jogi- és érdekegyeztetés szempontú vizsgálata*. Budapest. <http://efdsz.hu/images/dokumentumok/kozszoalg.pdf> (2022. 07. 04.).
27. BERKI Katalin – SUBA Ildikó (2005): A tizenharmadik havi illetmény története. *Fundamentum*, 2005/4.

28. *Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic.* http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf (2017. 11. 01.).
29. 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*, Vol. 74, Iss. 4.
30. BOGNÁR László (2021): *Közszolgálati jog II. A rendvédelmi szervek szolgálati joga.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
31. BOKODI Márta (2012): Munkaköri rendszer a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/4.
32. BOKODI Márta – CSÓKA Gabriella szerk. (2018): *A vezető-kiválasztás nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
33. BOKODI Márta – MALÉT-SZABÓ Erika – PANKÁR Tibor Balázs (2018): *A közigazgatási vezető--kiválasztás új koncepciója.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
34. BOSSAERT, Danielle et. al. (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments.* Maastricht, European Institute of Public Administration.
35. BÖSZÖRMÉNYI Judit (2016): *Illetmény- és előmeneteli rendszerek a közsférában. A közsolgálati tisztviselőkre és állami tisztviselőkre vonatkozó szabályozás párhuzamosságai és eltérései.* Budapest, Saldo Kiadó.
36. BÚZA László – HORVÁTH István: *Kollektív munkaügyi viták és az alternatív vitarendezés lehetőségei a közsolgálati és hivatásos jogviszonyban állóknál.*
37. CSEFKÓ Ferenc (1993): Hogyan látják a dekoncentrált szerveket „fölről”? In: HRUBI László (szerk.): *Európába megy- e a megye? Előadások és hozzászólások az 1993. szeptember 29 - október 1 harkányi konferencián.* Pécs.
38. CSERNY Ákos (2011): Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3.
39. CSUTORÁS Gábor (2020): *Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a közigazgatási szerveknél.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, doktori értekezés.
40. CSÓKA Gabriella – KREPELKA Ágnes szerk. (2018): *A tehetségmenedzsment-rendszerek nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
41. CSÓKA Gabriella – S. HORVÁTH István (2021): A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése és megszüntetése (104-117. §). In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.):

- Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez.* Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
42. CZAPUTOWICZ, Jacek – SAKOWICZ, Marcin (2013): Public Administration in Poland. In: S. LIEBERT, Saltanat – CONDREY, E. Stephen – GONCHAROV, Dmitry (eds.): *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia.* CRC Press, Taylor and Francis Book.
 43. DARGAY Eszter (2015): *A Magyar Kormánytisztviselői Kar szerepe.* Budapest, Belügyminisztérium.
https://bmsprojektek.kormany.hu/download/2/0a/51000/MKK_szerepe.pdf (2021. 02. 18.).
 44. Data-informed human resources management. In: *OECD Government at a Glance, 2017.* OECD Publishing, Paris.
 45. DÁVID Csaba (2020): Munkaköralapú humánerőforrás-gazdálkodás az osztrák közszolgáltatásban. In: GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országstanulmányok).* Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
 46. DÁVID Péter – LÓCZY Péter (2013): *Hivatásatika és kultúra, érdekérvényesítés.* Budapest, ÁROP 1.1.21. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
 47. DÁVID Péter szerk. (2007): *A teljesítményértékelés és minősítés a közigazgatási szervek vezetésében – Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez.* Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ – ROP 3.1.1 Programigazgatóság.
 48. DÁVID Péter (2009): Jubileumi jutalom. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/2.
 49. DÁVID Péter – LÓCZY Péter (2013): *Közszológati személyi jog.* Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
 50. DÁVID Péter (2015): *A közszológati ügykezelők és a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók munkajogi helyzete.* „Új Közszerológati Életpálya” című ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001. projekt.
 51. DELI Petra Eszter (2010): A jutalom és a jubileumi jutalom egyes kérdései a versenyszférában és a közszológatban. *Munkaügyi Szemle*, 2010/3.
 52. DEMMKE, Cristoph – HAMMERSCHMID, Gerhard – MEYER, Renate (2006): *Decentralisation and Accountability – As a Focus of Public Administration Modernisation.* Challenges and Consequences of Human Resources Management. Maastricht, European Institute of Public Administration.

53. 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, EIPA.
54. 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, Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration.
55. DEMMKE, Christoph (2019): *The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century*. Oxford Research Encyclopedia of Politics.
56. DOMOKOS Klaudia szerk. (2021): *Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény rövid magyarázata*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem.
57. DUDÁS Ferenc (1997): Gondolatok a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozás reformjáról I. *Magyar Közigazgatás*, 1997/1. 1–13.
58. DUDÁS Ferenc (1997): Gondolatok a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozás reformjáról II. *Magyar Közigazgatás*, 1997/2. 91–106.
59. DUDÁS Ferenc (1998): Gondolatok a közszerzői pragmatikáról és az egységes(ebb) közszerzőiről. *Magyar Közigazgatás*, 1998/4.
60. DUDÁS Ferenc: „Miért beteg a magyar közigazgatás?” 2. Miért (nem) jó a számlára? *Humánpolitikai Szemle*, 2009/4.
61. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán – PÖLÖSKEI István (1998): *Etika a magyar közigazgatásban: aktuális kérdések és gyakorlat*. Magyar Közigazgatás, 1998/5.
62. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (1998): *Köztisztviselői illetmények*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
63. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2000): A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítékezés tükrében I. rész. *Magyar Közigazgatás*, 2000/1.
64. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2000): A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítékezés tükrében II. rész. *Magyar Közigazgatás*, 2000/2.
65. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2000): A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítékezés tükrében III. rész. *Magyar Közigazgatás*, 2000/3.

66. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2003): A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióban II. rész. *Magyar Közigazgatás*, 2003/11.
67. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2004): A közigazgatás megújításának európai uniós törekvései a római konferencia tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2004/1.
68. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (2005): Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről II. rész. *Magyar Közigazgatás*, 2005/5.
69. EGYED István (2017): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. (A Szent István Társulat 1947-es kiadása alapján.)
70. *Egy Koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)*. Belügyminisztériumi Szakértőbizottság, 1990 márciusa.
71. ERDÉLYI László (1995): A köztisztviselői rendszer működtetése. *Magyar Közigazgatás*, 1995/9.
72. ERDŐS Csaba – TÉGLÁSI András (2018): *Az Országgyűlés*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus.
73. ERDŐS Csaba – TÉGLÁSI András (2018): *Közpénzügyi szervek az Alaptörvényben*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus.
74. EUPAN: *The Civil Service System at European Level*. May 2020, Bucharest.
75. FÁBIÁN Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
76. FAZEKAS János (2014): *A közigazgatás személyzete*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog Általános rész I*. Budapest, ELTE Jogi Kari Tankönyvek.
77. FERENCZ Jácint (2012): Jogszerű jogbizonytalanság? A felmentés indokolásának változása a közszférában. *Miskolci Jogi Szemle*, 2012/1.
78. FERENCZ Jácint – TRENYSÁN Máté szerk. (2020): *Az igazságügyi alkalmazottak jogállása*. Győr, Gondolat Kiadó.
79. FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
80. Frank Bold (2015): *Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic*. Brno.
81. Frank Bold (2016): *Briefing on the Polish Civil Service Act: Risk of Politization in Polish Civil Service*. Cracow, Inviting Stakeholders to the Process of Monitoring Anti-Corruption Legislation and Policies in Poland, Czech Republic and Slovakia.

82. FÜLÖP Tímea – KUN Attila (2021): 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, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
83. FÜLÖP Tímea – KUN Attila (2021): *A kormányzati szolgálati jogviszony tartalma (91–98. §)*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
84. FÜLÖP Tímea – LUDÁNYI Dávid (2021): 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 Intézet.
85. FÜLÖP Tímea–LUDÁNYI Dávid (2021a): *A Közszerzői Döntőbizottság eljárása, a jogvita (167–169. §)*. In: HAZAFI Zoltán–LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet.
86. GAJDUSCHEK György (2005): Szakértelem és/vagy politika. A magyar közszerző empirikus és jogi elemzése. *Politikatudományi Szemle*, 2005/2.
87. GAJDUSCHEK György (2005a): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közszerzőben? *Magyar Közszerző*, 2005/10.
88. GAJDUSCHEK György (2007a): A közszerző munkájának értékelése: a magyar jogi szabályozás és a gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében, I. rész. *Humánpolitikai Szemle*, 2007/11.
89. GAJDUSCHEK György (2007b): A közszerző munkájának értékelése: a magyar jogi szabályozás és a gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében, II. rész. *Humánpolitikai Szemle*, 2007/12.
90. GAJDUSCHEK György (2008a): *Közszerző – A magyar közszerző személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK.
91. GAJDUSCHEK György (2008b): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közszerzőben. *Vezetéstudomány*, 2008/1.
92. GAJDUSCHEK György (2011): *A közszerzői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*. Pécs, doktori értekezés.
93. GAJDUSCHEK György (2012): A közhivatal viseléséhez való jog. In: RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség*. Budapest, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely.

94. GAJDUSCHEK György (2013): *A magyar közszoigálatról – a szabályok és a tények tükrében*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében*. Posztdoktori Konferencia 2013. június 6-7. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
95. GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2001): A közigazgatási alapvizsga és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyaságáról. *Magyar Közigazgatás*, 2001/6.
96. GERSON, Daniel (2020): *Leadership for a High Performing Civil Service: Towards Senior Civil Service Systems in OECD Countries*. OECD Working Papers on Public Governance No. 40. <https://dx.doi.org/10.1787/ed8235c8-en>.
97. GYÖRGY István – MÁTHÉ Gábor (1991): A közigazgatási szakvizsga szabályozási koncepciójához. *Magyar Közigazgatás*, 1991/10.
98. GYÖRGY István (1992): *Tanulmányok a politikai és a szakmai állások elválasztásáról*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
99. GYÖRGY István (1997): Közszoigálat és politika semlegesség ma Magyarországon. In: GLATZ F. – SIMAI M. – KULCSÁR K. (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
100. GYÖRGY István (1998): Közszoigálat, közszoigálati jog, közszoigálati törvény. *Magyar Közigazgatás*, 1998/3.
101. GYÖRGY István (1998a): *Gondolatok a közszoigálati jog egységességéről*. Budapest, Világbanki Kutatási Program.
102. GYÖRGY István (2004): *Korszerű közszoigálati rendszer kialakítása az EU-csatlakozás után*. In: Inotai András – Bognár Károly (szerk.): *EU-tanulmányok 1 – 5. kötet*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal.
103. GYÖRGY István (2007): *Közszoigálati jog*. Budapest, HVG-ORAC.
104. GYÖRGY István (2009): Volt egyszer egy koncepció I. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3.
105. GYÖRGY István (2011): A közszoigálat Lőrincz Lajos munkásságában. *Pro Publico Bono*, 2011/1.
106. GYÖRGY István (2012): *Magyar közszoigálati jog. Általános rész*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati Egyetem.
107. GYÖRGY István (2013): Alkotmányos közszoigálat. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó.
108. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2013): *Közszoigálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó.

- 109.GYÖRGY István (2014a): A közszerológálati jog általános kérdései. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszológálati jog*. Budapest, NKE.
- 110.GYÖRGY István (2014b): *Az autonóm szervek személyi állományának közszológálati jogviszonyáról*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- 111.GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2015): *Közszológálati jog*. NKE Szológálató, Budapest, 2015.
- 112.GYÖRGY István (2018): A közszológálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszológálati életpályák a közigazgátásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.
- 113.GYÖRGY István (2018a): Munkajog, a munka közjoga vagy közszológálati jog? In: AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 114.GYÖRGY István (2018b): A közszológálat alapelvei. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszológálati életpályák a közigazgátásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.
- 115.GYÖRGY István (2018c): A jogok és kötelességek a közszférában és a magánszférában. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszológálati életpályák a közigazgátásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.
- 116.GYÖRGY István (2019a): A közszológálati alkalmazottak teljesítményértékelése és minősítése. In. KISS György (szerk.): *Közszológálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
- 117.GYÖRGY István (2019b): Kormányzati személyzetpolitika és közszológálati pragmatika. In. HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus.
- 118.GYÖRGY István (2019c): Egységesség és differenciáltság a kormányzati szológálati, közszológálati és állami szológálati jogviszonyban. In. KISS György (szerk.): *Közszológálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
- 119.GYÖRGY István: (2019d): Egyesült Királyság. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszológálat*. Budapest, kézirat.
- 120.GYÖRGY István (2020): *A közszológálati eljárások*. In: BOROS Anita – PATYI András (szerk.): *A hazai közigazgátási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 121.GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (2019): Alapvetések. In. HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

- 122.GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (2020): A polgári típusú köztisztviselői rendszer bevezetése. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- 123.GYULAVÁRI Tamás (2015): A közszolgálati jogviszony létesítése és módosítása. In: KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- 124.HAJDU Lajos (1973): Minősítés II. József uralkodása idején. *Állam és Igazgatás*, 1973/6.
- 125.HAJDU Lajos (1982): *II. József igazgatási reformjai Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- 126.HAJNAL György (2007): Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai. *Vezetéstudomány*, 2007/7–8.
- 127.HALÁSKOVÁ, Martina (2015): Public Administration in EU Countries: Selected Comparative Approaches. *Central European Review of Economic Issues*.
- 128.HALLER József – HAZAFI Zoltán (2020): *Stressz, kiégés, depresszió: Munkavállalótól a munkacsoportig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 129.HAZAFI Zoltán a *Jogi környezet változásai* című, 2019. február 6-án tartott előadása alapján. <https://antk.uni-nke.hu/tanszekek/emberi-eroforras-tanszek/oktatott-tantargyakletoltheto-oktatasi-segedletek> (2019. 08. 08.).
- 130.HAZAFI Zoltán (1995): A közszolgálati tervezés információs bázisa. *Magyar Közigazgatás*, 1995/6.
- 131.HAZAFI Zoltán (2005): A közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos szabályozás továbbfejlesztésének kulcskérdése: a teljesítőképeség növelése. *Magyar Közigazgatás*, 2005/12.
- 132.HAZAFI Zoltán (2007a): A közszolgálat szabályozási koncepciójának változásai – nemzetközi tendenciák I-II. *Közigazgatási Szemle*, 2007/1-2.
- 133.HAZAFI Zoltán (2007b): A közszolgálati reformmal összefüggő egyes foglalkoztatási jogviszonyok módosításáról. *Humánpolitikai Szemle*, 2007/7-8.
- 134.HAZAFI Zoltán (2008): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – Közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008/2.
- 135.HAZAFI Zoltán (2009a): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. Pécs, doktori értekezés.
- 136.HAZAFI Zoltán (2009b): Határok nélkül, avagy a közszolgálat megközelítésének problémája. *Közjogi Szemle*, 2009/4.

- 137.HAZAFI Zoltán (2009c): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon III. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/1.
- 138.HAZAFI Zoltán (2009d): Volt egyszer egy Koncepció II. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3.
- 139.HAZAFI Zoltán (2010): Egységes és stabil közszolgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/3.
- 140.HAZAFI Zoltán (2011): Új közszolgálati életpálya. In: GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – Átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyary Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet.
- 141.HAZAFI Zoltán (2012a): Közszolgálati életpályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/4.
- 142.HAZAFI Zoltán szerk. (2012b): *A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény magyarázata*. Budapest, ÁROP.
- 143.HAZAFI Zoltán (2013): Átjárhatóság a közszolgálat egyes rétegei között. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati- és Tankönyvkiadó.
- 144.HAZAFI Zoltán (2013a): *A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a közszolgálat személyi állományáról*. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati- és Tankönyvkiadó.
- 145.HAZAFI Zoltán (2013b): A magyar közszolgálat története. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati- és Tankönyvkiadó.
- 146.HAZAFI Zoltán (2014a): *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- 147.HAZAFI Zoltán (2014b): Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- 148.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.
- 149.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.
- 150.HAZAFI Zoltán (2015c): Teljesítményértékelés és minősítés. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati Jog*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.

- 151.HAZAFI Zoltán (2015d): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány (online)*, 25.
- 152.HAZAFI Zoltán (2016): A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/3.
- 153.HAZAFI Zoltán (2017a): A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2.
- 154.HAZAFI Zoltán (2017b): A karrier és a munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3.
- 155.HAZAFI Zoltán (2017c): *A doktori fokozat megszerzése óta végzett tudományos tevékenység rövid bemutatása*. Budapest, habilitációs tézisek, kézirat.
- 156.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.
- 157.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 Kiadó.
- 158.HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2018): *Diplomamunka – Egy kivételes életpálya, kivételes pillanatai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 159.HAZAFI Zoltán (2019a): Személyzetfejlesztési stratégia és személyzetpolitikai központ. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus.
- 160.HAZAFI Zoltán (2019b): A közszolgálati jogalkotás fejlődése a rendszerváltozás után. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid: *Közszolgálati jog I. – A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
- 161.HAZAFI Zoltán (2019c): A közszolgálati életpálya. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus.
- 162.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.
- 163.HAZAFI Zoltán (2019e): A Kttv., valamint a Kit. hatályának összehasonlítása. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid: *Közszolgálati jog I. – A kormánytisztviselők kormányzati*

- szolgálati jogviszonya*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
- 164.HAZAFI Zoltán (2019f): Bevezető gondolatok – trendek a vizsgált közszolgálati rendszerekben. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.
- 165.HAZAFI Zoltán (2019g): Franciaország. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.
- 166.HAZAFI Zoltán (2019h): Európai modellek. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus.
- 167.HAZAFI Zoltán (2020): Munkakör- és kompetencia-alapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közszolgálatban. In: GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- 168.HAZAFI Zoltán (2021): Közszerológati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1285-1307. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1>. (2021. 12. 03.).
- 169.HAZAFI Zoltán (2022): *Paradigmaváltás a közszolgálatban*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- 170.HAZAFI Zoltán (2023a): A legújabb fejlődési irányok a francia közszolgálatban. In: CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- 171.HAZAFI Zoltán (2023b): Nemzetközi trendek. In: CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- 172.HAZAFI Zoltán (2023c): Az önálló közszolgálati jog megítélése fejlődési korszakokként. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer.
- 173.HAZAFI Zoltán – DÁVID Péter (2015): *Kormánytisztviselői Döntőbizottság, közszolgálati jogvitával kapcsolatos jogalkalmazás*. „Új Közszerológati Életpálya” című ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001. projekt.
- 174.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.

175. HAZAFI Zoltán – SZEKÉR Enikő (2021): Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1335–1360. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.3>.
176. HAZAFI Zoltán – KAJTÁR Edit (2022). The Impact of COVID on the Development of HRM in Public Service. *Belügyi Szemle*, 70(S11), 88–106. <https://doi.org/10.38146/BSZ.SPEC.2022.1.5> (2022. 04. 28.).
177. HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára – A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere. *Pro Publico Bono – Public Administration*.
178. 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 Kiadó.
179. HEGYESI Zoltán (2023): A közigazgatás szervezési elvei a területi közigazgatás vizsgálatának szemszögéből. *Új Magyar Közigazgatás*, 2023/2.
180. 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.
181. HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): A kormányzati igazgatás fogalmának közigazgatási szervezeti és közszolgálati jogi összefüggései. In: PERES Zsuzsanna – BATHÓ Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
182. HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021a): Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása Kit. hatálybalépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 2021/4.
183. *HR Strategy 2020 for Central Public Administration*.
184. HOLICSKA Judit (2017): Az önkormányzati hivatalban dolgozó köztisztviselők és az állami tisztviselők illetményének gyakorlati összehasonlítása. *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 2017/2.
185. HORVÁTH Attila: Közigazgatási szakvizsga – IV. modul. 2019. évi hatályosítás.
186. HORVÁTH Attila (2011a): A közigazgatás politikatudományi megközelítése. In: SZAMEL Katalin (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest, NKE.
187. HORVÁTH Attila (2011b): *Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői és kormánytisztviselői törvényben*. Pro Publico Bono, 2011/2.

- 188.HORVÁTH Attila (2012): Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája – A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény kritikája a jogszabály-szerkesztési rendelet tükrében. *Kodifikátor*. 2012/1.
- 189.HORVÁTH Attila (2013): A közszolgálati személyzeti politika: nyílt és zárt rendszerek. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.
- 190.HORVÁTH Attila (2013a): Díjazás a közszolgálatban. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó.
- 191.HORVÁTH Attila (2014): *A vegyes jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest, Magyar Közlöny.
- 192.HORVÁTH Attila (2015): Díjazás. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
- 193.HORVÁTH Attila (2015a): Előmenetel. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
- 194.HORVÁTH István – KÁRTYÁS Gábor (2021): Látélet: Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról és a szabályozás kérdőjeleiről. *Munkajog*, 2021/1.
- 195.HORVÁTH István – KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2021): Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez. *Pro Futuro*, 2021/2.
- 196.HORVÁTH István (1991): A közalkalmazotti jogállás a munkajogi szabályozás új rendszerében. *Munkaügyi Szemle*, 1991/7-8.
- 197.HORVÁTH István (2003): A köztisztviselői törvény reformja után. *Magyar Közigazgatás*, 2003/2.
- 198.HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia”. *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*. Budapest, doktori értekezés.
- 199.HORVÁTH István (2017): Közszolgálat: komparatív elonyök – hátrányokkal? *Munkajog*, 2017/1.
- 200.HORVÁTH István (2019): Fragmentált célkitűzések – A hazai közszolgálati szabályozás strukturális megosztottságáról és mindenek legújabb törvényéről. In: BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- 201.HORVÁTH István (2020): Félve boncolás – A közalkalmazotti törvény fokozatos hatályvesztéséről. *Munkajog*, 2020/3.

- 202.HORVÁTH István (2023): Szabályozási tendenciák a közigazgatásban – A munkajogi rendszerváltozás szabályai és a hatályos törvények. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer.
- 203.HORVÁTH Miklós (2014): *Az igazságügy stratégiai megújítása*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- 204.HUERTA MELCHOR, Oscar (2013): *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris.
- 205.Human Resources Management Country Profiles 2012.
- 206.Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector, 2011.
- 207.ITRICH-DRABAREK, Jolanta (2015): *The Civil Service in Poland – Theory and Experience*. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH.
- 208.JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közszerológati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1.
- 209.JAKAB Nóra – PRUGBERGER Tamás – TÓTH Hilda (2020): A magyar munka- és a közszerológati jogi szabályozás alakulása a rendszerváltás után. *Polgári Szemle*, 2020/1-3.
- 210.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, Volume 2.
- 211.JÓZSA Zoltán (2014): *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- 212.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.
- 213.JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021): *A Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium (16–33/A. §)*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
- 214.JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021a): *A kormányzati főhivatal és a központi hivatal*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról*

- szóló 2018. CXXV. törvényhez. Budapest, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
215. JUHÁSZ Dezső – VÉRTESY László (2021): *A tanácsadó politikai szerológálati jogviszonya (214–218. §)*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
216. JUHÁSZ Márta (2006): A kiválasztás és a munkaköri alkalmasság pszichológiája. I. rész. *Munkaügyi Szemle*, 2006/1.
217. KAROLINY Mártonné – LÉVAI Zoltán (2005): Teljesítményértékelés a közszerológálatban. In: KAROLINY Mártonné – LÉVAI Zoltán – POÓR József (szerk.): *Emberi erőforrás menedzsment a közszerológálatban*. Budapest, Szókratész.
218. KÁNTÁS Péter (2001): A mérlegelés dilemmái. *Jogelméleti Szemle*, 2001/3.
219. KÁRTYÁS Gábor (2015): A Kttv. hatálya, a közszerológálati jogviszony alanyai. In: KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszerológálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
220. KÁRTYÁS Gábor (2015a): Az előmeneteli és illetményrendszer. In: KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszerológálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
221. KÁRTYÁS Gábor (2015b): Sine systema chaos. A Kttv. módosításának rendszertani kritikája. *HR & Munkajog*, 2015/7–8.
222. KÁRTYÁS Gábor – JÓNÁS Tünde (2015): *A munkáltató mérlegelésén alapuló elemek a közalkalmazottak és a közszerológálati tisztviselők díjazási rendszerében*. Költségvetési gazdálkodás, 2015/3.
223. KÁRTYÁS Gábor (2017): *Az állami tisztviselők jogállása*. Kiegészítés a „Bevezetés a közszerológálati munkajogba” c. tankönyvhöz. Budapest, kézirat.
224. KÁRTYÁS Gábor (2019a): *A kinevezés egyoldalú módosítása – A közszerológálat vége?* <https://ado.hu/munkaugyek/a-kinevezes-egyoldalú-modositasa-a-kozszerologalat-vege/> (2020. 02. 09.).
225. KÁRTYÁS Gábor (2019b): Díjazás a közszerológálati foglalkoztatási jogviszonyokban. In: KISS György (szerk.): *Közszerológálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
226. KELŐ Johanna (2020): Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020. II. rész. *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/3.
227. KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1991): A közszerológálat, a közalkalmazás és köztisztviselés a tervbe vett új jogi szabályozás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1991/10.

- 228.KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1993): A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása. *Magyar Közigazgatás*, 1993/6.
- 229.KIS Norbert (2011): *A tisztviselői életpálya alapkérdései*. In: GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közzszolgálat*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet.
- 230.KIS Norbert (2011a): A megújuló közzszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3.
- 231.KIS Norbert (2013): Tapasztalatok és tanulságok a Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésének első évéről. *Pro Publico Bono*, 2013/4.
- 232.KIS Norbert (2018): Hatékonyság a közigazgatásban. *Magyar Idők*.
- 233.KISS György (1995): A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata. *Magyar Közigazgatás*, 1995/5.
- 234.KISS György (2000): *Munkajog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- 235.KISS György (2019a): Javaslatok. In: KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest. Dialóg Campus.
- 236.KISS György (2019b): Összegzés. In: KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest. Dialóg Campus.
- 237.KISS György (2019c): Bevezetés. In: KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
- 238.KISS György (2019d): A közzszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek. In: KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
- 239.KISS György – HAZAFI Zoltán (2019): Az életpálya fogalmáról. In: KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
- 240.KLEIN Sándor (2008): Korszerű vizsgálati módszerek a személyügyi munka szolgálatában – Alkalmasság-vizsgálat – Személyiség-tesztek a munka világában. *Humánpolitikai Szemle*, 2008/10.
- 241.KLOTZ Péter (2018): A közzszolgálati 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 Közzszolgálati Egyetem.
- 242.KMETY Károly (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata Kiadó.

- 243.KOI Gyula (2002): Töprengés a közszolgálati etika és a közszolgálati etikai kódex aktuális problémáin. *Magyar Közigazgatás*, 2002/12.
- 244.KOI Gyula (2006): A magyar közszolgálat kezdetei a jogirodalomban. *Jogtörténeti Szemle*, 2006/2.
- 245.KONTRÁT Károly (2001): A közszolgálati életpálya elvei és irányai. *Magyar Közigazgatás*, 2001/3.
- 246.KONTRÁT Károly (2001): A köztisztviselői életpályáról a 2001. évi XXXVI. törvény tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2001/7. 385–389.
- 247.KORCZAK, Jerzy (2017): Human Resources in Public Administration – Current Challenges and Expectations (the Polish-Lower Silesian Perspective). *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*. Vol 7:1 2017. 52. DOI: 10.1515/wrlae-2015-005052–54.
- 248.KOVÁCSNÉ SZEKÉR Enikő (2018a): Az előmenetel (karrier) a közszolgálatban – Hivatásos szolgálati jogviszony. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 249.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 Kiadó.
- 250.KOVÁCS Tamás – SZEKENDI Gyöngyvér (2018): *Közszolgálati életpályák a honvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 251.KÖRÖSÉNYI András (1996): Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 1996/4.
- 252.KRAUSS Gábor – PETRÓ Csilla (2014a): A közszolgálati illetményrendszer aktuális kérdései. *Pro Publico Bono*, 2014/2.
- 253.KRAUSS Gábor – PETRÓ Csilla (2014b): A közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései. *Pro Publico Bono*, 2014/4.
- 254.KRAUSS Ferenc Gábor (2015): Jövőbeli trendek és tendenciák. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati HR menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
- 255.KRAUSS Ferenc Gábor (2018): *Paradigmaváltás a közigazgatás javadalmazási rendszerében*. Budapest, doktori értekezés.
- 256.KRAUSS Ferenc Gábor – MAGASVÁRI Adrienn – SZAKÁCS Édua (2018): A közszolgálati mentori rendszer bevezetését megalapozó kutatási jelentés. In: CSÓKA Gabriella – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *A közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodási*

- rendszerénekfejlesztését szolgáló kutatások jelentései II.* Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- 257.KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2010): *More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and Beyond: Can a Flexurity Approach Help?* EIPASCOPE, EIPA, 2010/1.
- 258.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, EUPAN.
- 259.KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): *A közszérológati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről.* Budapest, Magyar Lap- és Közlöny Kiadó.
- 260.KUN, Attila – PETROVICS, Zoltán (2014a): *The Development of Civil Service Law into an Independent Branch of Law.* In: HAZAFI, Zoltán (ed.): *Civil Service Career and HR Management.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- 261.KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2019): *A közszérológati jogviszony alanyai.* In: KISS György (szerk.): *Közszérológati életpályák jogi szabályozása.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 262.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 Közszerológati Egyetem.
- 263.KUN Attila (2017): *A közszérológati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására.* *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/4.
- 264.KUN Attila (2018a): *A közszérológati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés.* *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/2.
- 265.KUN Attila (2018b): *Összehasonlító európai közszérológat: A közszérológati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban.* *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/4.
- 266.KUN Attila (2019a): *Hollandia.* In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszérológat.* Budapest, kézirat.
- 267.KUN Attila (2019b): *A közszérológati foglalkoztatási jogviszony keletkezése.* In: KISS György (szerk.): *Közszérológati életpályák jogi szabályozása.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 268.KÖBEL Szilvia – T. KOVÁCS Júlia (2019): *Jogalkotási eljárás.* In: TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan – Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek.* Budapest, Dialóg Campus.

- 269.LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 270.LÁSZLÓ-OROSZ Orsolya – BOGNÁR László (2015): *A kormánytisztviselők, valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak jogállására vonatkozó bírói gyakorlatról (tanulmány)*. „Új Közszolgálati Életpálya” című ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001. projekt.
- 271.LÁSZLÓ-OROSZ Orsolya – LUDÁNYI Dávid (2020): *A rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonya*. Budapest, Belügyminisztérium.
- 272.LECA, Iuliana – LARAT, Fabrice – BOBOC, Roxana Varvara (2019): *Impact of Statagic Planning Documents on the Central Public Administration Performance*. EUPAN, National Institute of Administration, Romania.
- 273.LEHOCZKI Adrienn (2019): *Létszám- és bérgazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 274.LÉVAI Zoltán (2004): Teljesítményértékelésre pedig szükség van. *Magyar Közigazgatás*, 2004/9.
- 275.LINDER Viktória (2004): Főtisztviselők a világ közzolgálatában – főtisztviselők a világ közzolgálatában - de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 2004/5.
- 276.LINDER Viktória (2006): Versenyvizsgák a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 2006/12.
- 277.LINDER Viktória (2006a): Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közzolgálatban (1. rész). *Humánpolitikai Szemle*, 2006/10.
- 278.LINDER Viktória (2006b): Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közzolgálatban (2. rész). *Humánpolitikai Szemle*, 2006/11.
- 279.LINDER Viktória (2007): Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 2007/3.
- 280.LINDER Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle*, 2009/11-12.
- 281.LINDER Viktória (2010a): *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Debrecen, doktori értekezés.
- 282.LINDER Viktória (2010b): Konvergencia, mintakövetés a közzolgálati rendszer korszerűsítésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/11.

- 283.LINDER Viktória (2013): A minősítés és a teljesítményértékelés. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.
- 284.LINDER Viktória (2013a): Képzés, továbbképzés a közszolgálatban. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó.
- 285.LINDER Viktória (2014a): *Egyes független jogállású központi állami szervek személyi állományára vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai és humánerőforrás gazdálkodásuk jellegzetességei nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- 286.LINDER Viktória (2014b): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban – Jogi szabályozás és emberi-erőforrás-gazdálkodási megoldások*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 287.LINDER Viktória (2014c): *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Lap- és Közlönykiadó.
- 288.LINDER Viktória (2015): *A jogviszony keletkezése*. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
- 289.LINDER Viktória (2018a): A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében – irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/4.
- 290.LINDER Viktória (2018b): *Előmenetel (karrier) a közszolgálatban*. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 291.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 Közszolgálati Egyetem.
- 292.LINDER Viktória (2018d): Közszolgálati reformtrendek az Európai Unió és az OECD tagállamaiban – A közigazgatással szembeni új kihívások-a közszolgáktól elvárt új készségek? *Glossa Iuridica*, 2018/1-2.
- 293.LINDER Viktória (2018e): A közszolgálati pálya biztonsága. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.

- 294.LINDER Viktória (2019a): Belgium. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.
- 295.LINDER Viktória (2019b): Olaszország. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.
- 296.LINDER Viktória (2020a): „Új” HR-megoldások és szerepük az állami foglalkoztatottak alkalmazásában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2020/2.
- 297.LINDER Viktória (2020b): A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának meghatározó aspektusai nemzetközi összehasonlításban. In: BEKÉNYI József – KLOTZ Péter – LÓCZY Péter – LINDER Viktória: *A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodása*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 298.LINDER Viktória (2020c): Munkakör alapú munkaerő gazdálkodás a közigazgatásban, különös tekintettel az egységes munkaköri kataszter alkalmazásokra és fejlesztésekre Belga Királyság – szövetségi közszolgálat. In: GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkakör alapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 299.LINDER Viktória (2020d): Közszolgálat, avagy lehet-e közösség a közigazgatás személyi állományához tartozókból? A magyar helyzet nemzetközi kitekintéssel. *Glossa Iuridica*, 2020/1–2.
- 300.LINDER Viktória (2021): Nemzetközi karrierutak a francia közszolgálatban. In: LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Nemzetközi karrierutak a közszolgálatban*. Budapest, kézirat.
- 301.LINDER Viktória (2023): A legújabb fejlődési irányok a német közszolgálatban. In: CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- 302.LINDNER Sándor (1993): A teljesítményértékelés, mint személyügyi tevékenység. *Magyar Közigazgatás*, 1993/6.
- 303.LINDNER Sándor (1999): Munkakör alapú bérezés és teljesítményértékelés a gyakorlatban. *Munkaügyi Szemle*, 1999/7-8.
- 304.LÓCZY Péter (2006): A közszolgálati teljesítményértékelés jogintézményének 5 éve. *Humánpolitikai Szemle*, 2006/2.
- 305.LÓCZY Péter (2010): A teljesítményértékelés közjogi rendszere, az integrált teljesítményértékelési rendszer (ITR) megteremtésének lehetőségei. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/2.
- 306.LÓCZY Péter (2014): *A Teljesítményértékelési Rendszer (TÉR) elektronikus továbbképzési program tananyaga*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

- 307.LÓCZY Péter (2015): *A polgármesterek és jegyzők jogállása*. „Új Közszolgálati Életpálya” című ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001. projekt.
- 308.LÓCZY Péter (2022): Közszolgálati életpályák – kormányzati bérpolitika. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/3.
- 309.LOVÁSZ János (1948): A közigazgatástudomány és a közigazgatástudományi intézetek. *Városi Szemle*, 1948/5-6.
- 310.LŐRINCZ Lajos szerk. (1980): *Közigazgatás és politika*. Budapest, Kossuth Kiadó.
- 311.LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- 312.LŐRINCZ Lajos (1995): *A közigazgatás létszámáról*. Budapest, Unió Kiadó.
- 313.LŐRINCZ Lajos (1996): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In: BAKA András – KAJTÁR István – LŐRINCZ Lajos – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *A magyar közszolgálat. Közszolgálati szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
- 314.LŐRINCZ Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban I. *Magyar Közigazgatás*, 2000/6.
- 315.LŐRINCZ Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban II. *Magyar Közigazgatás*, 2000/8.
- 316.LŐRINCZ Lajos (2003): Franciaország közigazgatása. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.
- 317.LŐRINCZ Lajos (2007): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2.
- 318.LŐRINCZ Lajos szerk. (2007a): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- 319.LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- 320.LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó.
- 321.LUDÁNYI Dávid (2017): Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2.
- 322.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 Közszolgálati Egyetem.

323. LUDÁNYI Dávid (2021): A teljesítményértékelés (és minősítés) jogi szabályozása a közigazgatás közszolgálati törvényeiben – mérés-értékelés és/vagy fejlesztés-támogatás? *Munkajog*, 2021/3.
324. LUKÁCS Irén (2020): A területi közigazgatás szerepe, jelentősége és jelenlegi kihívásai. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/2. különszám.
325. MAGASVÁRI Adrienn (2015): *A vegyes jogállás emberi erőforrás-gazdálkodási összefüggései*. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
326. MAGASVÁRI Adrienn (2015a): *Különböző jogállású szervek integrációja*. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
327. MAGASVÁRI Adrienn (2018): Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezdőkkel szembeni kompetenciaelvárásai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1.
328. MAGASVÁRI Adrienn (2020): *Az állami adóhatóság létrehozása és szervezete*. In: CZENE-POLGÁR Viktória – MAGASVÁRI Adrienn – PAJOR Andrea – SZABÓ Andrea (szerk.): *Adóigazgatás és adóeljárás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
329. 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.
330. 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.
331. MAGASVÁRI Adrienn (2021): Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In: Csaba Zágon – Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Tehetség, szorgalom, hivatás*. Tanulmánykötet. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat.
332. MAGASVÁRI Adrienn – RAB Henriett – SZABÓ Imre Szilárd szerk. (2022): A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló törvény magyarázata. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2022/külszám.
333. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

334. MAGYARY Zoltán (1944): *A hivatásos közszoigálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület.
335. MAJCHERKIEWICZ, Tatiana (é. n.): *Continuity and discontinuity – Polish Civil Service Reforms and the Post-communist Legacy*. The Pedagogical University of Cracow.
336. MAJOR László (2003): A teljesítményértékelés módszerei. *Magyar Közigazgatás*, 2003/11.
337. MATĚJOVÁ, Lenka – GODAROVÁ, Jana (2014): *Civil Service Act – Opportunity or Threat for Public Administration of the Czech Republic*. International Conference on Economics, Social Sciences and Languages (ICESL'14) May 14-15, 2014 Singapore.
338. MAUTHNER István (1994): *A közigazgatás személyi állományának kiválasztása*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
339. MAZUR, Stanisław – MOZDZEŃ, 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, Vol. XI, No. 1, Summer 2018.
340. MÉHES Tamás – TISCHLER Zoltán (2021): *Háttéranyag a Nemzeti Közszoigálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar szakmai gyakorlati rendszeréről*. Budapest.
341. MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik (2009): *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. SIGMA Papers No. 44.
342. MEYER-SAHLING, 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*, Vol. 24, No. 2, April 2011. 231–260.
343. MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik – MIKKELSEN, Kim Sass (2016): Civil Service Law, Merit, Politization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries. *Public Administration* Vol. 94, No. 4, 2016 (1105–1123).
344. MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik – MIKKELSEN, Kim Sass (2016): Perils of Politization: Adding the Perspective of Public Officials to the Study of Bureaucracy and Corruption in Post-Communist Europe. Version May 2016 – Accepted for publication in *Public Administration*.
345. MÉLYPATAKI Gábor (2010): A nyílt és zárt közszoigálati rendszerek összehasonlítása. *Miskolci Jogi Szeme*, 2010/2.
346. MÉLYPATAKI Gábor (2013): Az indokolásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszoigálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szeme*, 2013/2.

- 347.MÉLYPATAKI Gábor (2015): Az újrakodifikált munka- és közszolgálati jog jellemzői. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2015/1-2.
- 348.MÉLYPATAKI Gábor (2015a): Szubjektív fogalmak használata a munka- és közszolgálati jogban. *A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Ügyvédi Kamara Folyóirata*, 2015/1-2.
- 349.MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. Miskolc, doktori értekezés.
- 350.MÉLYPATAKI Gábor (2017): Egyenlő munkáért egyenlőtlen bér – észrevételek a tisztviselői illetményrendszer változásaihoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám.
- 351.MÉLYPATAKI Gábor (2017a): A közszolgálati munkajog keretei az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/1.
- 352.MÉLYPATAKI Gábor (2017b): A civil közszolgálat terjedelmének határai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/4.
- 353.MÉLYPATAKI Gábor (2018): *A munkaiügyi kapcsolatok helyzete és szerepe a közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 354.MÉLYPATAKI Gábor (2019): *A közszolgálati alkalmazottak előmeneteli rendszere*. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
- 355.MÉLYPATAKI Gábor (2019a): A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/1.
- 356.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, Pázmány Press.
- 357.MÉLYPATAKI Gábor – PRUGBERGER Tamás (2021): A közszolgálat fogalmának és dogmatikájának átalakulása. *Közjogi Szemle*, 2021/1.
- 358.MÉLYPATAKI Gábor – RÁCZ Zoltán – TÓTH Hilda (2023): A közszolgálati szabályzat helye és szerepe a magyar közszolgálatban. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer.
- 359.MOGYORÓSI Sándor (2019): A közszolgálati szabályzat. *Jegyző és Közigazgatás*, 2019/3. https://jegyzo.hu/a-kozszoalati-szabalyzat/#_ftn8 (2021. 08. 15.).
- 360.MÓRÉ Mariann (2018): 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 Közszerológati Egyetem.
- 361.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 Közszerológati Egyetem.
- 362.MROCZKA, Kamil (2012): *Human Resource Management in Civil Service*. In. ITRICH-DRABAREK, Jolanta – MROCZKA, Kamil – SWIETLIKOWSKI, Lukasz: *Civil Service in Poland*. Warsaw, University of Warsaw.
- 363.NACSA Beáta (2013): *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*. Budapest, Working Papers On The Labour Market, Munkagazdaságtani Füzetek BWP, 2013/9.
- 364.NEMEC, Juraj (2018): *Public Administration Reforms in Slovakia: Limited Outcomes (Why?)* The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. XI, No. 1, Summer 2018.
- 365.NÁDAS György (2022): Munkajogi sajátosságok az egészségügyi szerológati viszonyban. *Med. Et Jur*, 2022/különszám.
- 366.NYUJTÓ Katalin: *Az Országos Birósági Hivatal Birák jogállása című tananyaga*. http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptorveny_birok/birak_jogallasa/ (2022. 08. 07.).
- 367.OCSKÓ András (1993): Megjegyzések a köztisztviselői jogviszony szabályozásáról. *Magyar Közigazgatás*, 1993/10.
- 368.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*. GOV/PGC/HRM (2004) 3 FINAL. Paris.
- 369.OECD (2010): *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Government*. Paris, OECD Publishing.
- 370.OECD (2015): *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies – Services and Results*. Paris, OECD Publishing.
- 371.OECD (2017): *Government at a Glance, 2017*. Paris, OECD Publishing.
- 372.OECD (2017): *Chapter 6. Human Resources Management*.
- 373.OECD (2019): *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Paris, OECD Publishing.

- 374.OECD (2020): *Public Service Leadership and Capability Survey*. Paris, OECD Publishing.
- 375.OECD (2021): *Government at a Glance*. Paris, OECD Publishing.
- 376.PATYI András (2011): "E pluribus unum" – A Nemzeti Közszolgálati Egyetem előtt álló kihívások. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3.
- 377.PATYI András – KISS György (2016): *A szakindítás tudományos háttere*. In: Államtudományi mesterképzési szak indítása, akkreditációs dokumentum. Budapest, NKE.
- 378.PATYI András – VARGA ZS. András (2012): *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- 379.PAKSI-PETRÓ Csilla (2016): *A moduláris rendszerű közszolgálati teljesítményértékelési és minősítési rendszer*. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
- 380.PAKSI-PETRÓ Csilla (2017): *A közigazgatási vezetőfejlesztés oktatásmódszertana – Újszerű módszerek és technikák, az irányított önfejlesztés alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata*. Budapest, doktori disszertáció.
- 381.PAKSI-PETRÓ Csilla (2020): Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmány: Egyesült Királyság. In: GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humánerőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 382.PAKSI-PETRÓ Csilla (2023): A legújabb fejlődési irányok a brit közszolgálatban. In: CSÓKA Gabriella – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- 383.PAKSI-PETRÓ, Csilla (2023a): Human Resource Management and its Legislative Background within Hungarian Public Administration. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer.
- 384.PÉCSI Kornél (2015): (Fél)úton az átjárhatóság felé – A tartalékállomány intézménye a közszolgálati életpályamodell tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/2.
- 385.PERES Zsuzsanna (2019): Spanyolország. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

- 386.PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): *A teljesítménymenedzsment humánfolyamatának működése a közszolgálat szervezeteiben*. Budapest, Magyar Lap- és Könyvkiadó.
- 387.PETRÓ Csilla (2014a): Az új közszolgálati életpálya az átjárhatóság szemszögéből. *Magyar Rendészet*, 2014/4.
- 388.PETRÓ Csilla (2014b): *Személyügyi szolgáltatások és személyügyi tevékenység a közszolgálatban*. Budapest, ÁROP 2.2.21. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 389.PETRÓ Csilla (2014c): Vezetőkiválasztás a közigazgatásban (?). *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4.
- 390.PETRÓ Csilla (2014d): *Kompenzáció és javadalmazás a közszolgálatban*. Budapest, NKE.
- 391.PETROVICS Zoltán – HALMOS Szilvia (2014): *Munkajog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 392.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 Közszolgálati Egyetem.
- 393.PETROVICS Zoltán (2014): *Emberi erőforrás és közszolgálati életpálya kutatás: A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- 394.PETROVICS Zoltán (2015): *Közszolgálati jogvita*. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 395.PETROVICS Zoltán (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szolgálatadó (munkáltató) jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3.
- 396.PETROVICS Zoltán (2018): A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1.
- 397.PETROVICS Zoltán (2019a): Összehasonlító európai közszolgálat, a közszolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/1.
- 398.PETROVICS Zoltán (2019b): A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest. Dialóg Campus.
- 399.PETROVICS Zoltán (2019c): Portugália. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat.

- 400.PETROVICS Zoltán (2019d): *A közszolgálati jogvita*. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- 401.PETROVICS Zoltán (2022): *A biztonság árnyékában. A munkajogviszony munkáltató általi megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései és magyarországi története*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- 402.PETROVICS, Zoltán (2023): Quo Vadis Civil Service Law? Tendencies in the Hungarian Civil Service Law. In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer.
- 403.PINTÉR Nikolett – HAZAFI Zoltán (2022): Az emberierőforrás-menedzsment IT-fejlesztései az egészséges szervezet modell alkalmazásával a magyar közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/3.
- 404.PRUGBERGER Tamás (2006): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, CompLex.
- 405.PRUGBERGER Tamás (2014): A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4.
- 406.PRUGBERGER Tamás (2015): Adalékok a munkaügyi bírósági szervezet és eljárás tervezett átalakításához. *HR & Munkajog*, 2015/5.
- 407.PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán (2017): A munka- és a közszolgálati jogi érdekérvényesítés alakulása 2010 után. *Polgári Szemle*, 2017/4-6.
- 408.POLLITT, Christopher (2001): Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. In: *Public Management Review*, Volume 3, Issue 4.
- 409.POÓR József szerk. (2004): *Humánerőforrás-menedzsment és teljesítményértékelés a közigazgatásban*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- 410.POÓR József – KAROLINY Mártonné – MUSZTINÉ BÁTFAI Boróka – PÓTÓ Zsuzsanna – FARKAS Ferenc (2014): Emberierőforrás-menedzselési hasonlóságok és különbségek a világ Cranet – felméréseiben részt vevő magán- és közsférabeli szervezeteinél. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1.
- 411.POSPÍŠIL, Petr (2015): *Civil Service Act – A Complicated Birth of New Legislation*. 13th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Union Member Countries” September 2–4, 2015, Karolinka, Czech Republic.
- 412.PÖLÖSKEI István (1991): Gondolatok a közigazgatási szakvizsga bevezetésének szabályozásához. *Magyar Közigazgatás*, 1991/10.

413. RÁCZ Anita Mária (2020): A kormánytisztviselőket megillető illetmények és elismerések a Kit. rendszerében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/4.
414. S. HORVÁTH István (2021): Preambulum. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
415. S. HORVÁTH István (2021): Záró rendelkezések. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
416. 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. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
417. SÁRKÖZY Tamás (2017): *Kormányzástan – Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG-ORAC.
418. 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 Kiadó.
419. SIPOS-SZABÓ Zsanett (2008): Mire pályáznak? – Kiválasztás a közszolgálatban. *Humán Szaldó*, 2008/5.
420. SIPOS-SZABÓ Zsanett (2008a): Egységes közszolgálat vagy egységesebb közszolgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008/1.
421. SIPOS-SZABÓ Zsanett (2008b): Egységes vagy egységesebb közszolgálat II. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008/2.
422. STAŇOVÁ MIKKELSEN, Ľudmila –ŠTEVOVE, Katarína – DLESKOVÁ, Andrea (2017): *Remuneration and benefits in Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission*. Government Office of Slovakia.
423. STAROŇOVA, K. – STAŇOVA, L. – SIČAKOVA-BEBLAVA, E. (2014): *Systémy štátnej služby: Koncepty a trendy*. Bratislava: UK.
424. STAROŇOVA, Katarína (2016a): *Civil Service Reform in Slovakia*. Univerzita Komenského v Bratislave.
425. STAROŇOVA, Katarína (2016b): *Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System*. Comenius University in Bratislava.
426. STAROŇOVÁ, Katarína (2017): *Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission*. Government Office of Slovakia.

- 427.STRÉHLI-KLOTZ Georgina – SZAKÁCS Gábor (2020): *A közzolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- 428.SZABÓ Andrea (2022): *A teljesítmény mérése és értékelése a bevételi hatóságnál*. In: SUBA László – SZABÓ Andrea (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek II*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata.
- 429.SZABÓ Szilvia – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): *Közzolgálati életpályák – Emberi erőforrás áramlás*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest.
- 430.SZAKÁCS Édua: *A közigazgatási szakmai gyakorlatot vizsgáló kutatás eredményeinek átfogó bemutatása és értékelése*. „A versenyképes közzolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001. Kézirat.
- 431.SZAKÁCS Édua (2015): *Az ösztönzés és a motiváció új útjai és lehetőségei a közzolgálatban*. In: SZAKÁCS Gábor – SZABÓ Szilvia (szerk.): *Közzolgálati HR-menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
- 432.SZAKÁCS Gábor – ABAY-NEMES Orsolya (2009): *Tények és ellenérzések, célok, szándékok és rendezőelvek, aktualitások a közigazgatási versenyvizsga kapcsán*. *Új magyar közigazgatás*, 2009/8.
- 433.SZAKÁCS Gábor (2012): *Teljesítményértékelés a közigazgatásban*. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/4.
- 434.SZAKÁCS Gábor (2013a): *Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás*. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4.
- 435.SZAKÁCS Gábor (2013b): *Teljesítménymenedzsment*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet.
- 436.SZAKÁCS Gábor (2014): *Közzolgálati teljesítménymenedzsment – A teljesítménymenedzsment humánfolyamata*. ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közzolgálati előmenetel, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- 437.SZAKÁCS Gábor (2014): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közzolgálatban (A stratégiai tervezés és a rendszerfejlesztés humánfolyamata)*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- 438.SZAKÁCS Gábor (2015): *Az emberierőforrás-gazdálkodás és a stratégiai gondolkodás*. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közzolgálati HR-menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem.

- 439.SZAKÁCS Gábor (2015a): *Koncepció a magyar közszolgálat mentori rendszerének kialakításához*. „Új közszolgálati életpálya” című ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001. projekt.
- 440.SZAKÁCS Gábor (2016): A teljesítménymenedzsment humán folyamatának kapcsolódása az integrált rendszermodell egyéb elemeihez. In: SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
- 441.SZAKÁCS Gábor (2017): A közszolgálati vezetők szerepe az egyéni teljesítményértékelésben. *TAYLOR*, 2017/2.
- 442.SZAKÁCS Gábor (2020): Munkakör alapú emberierőforrás-gazdálkodás intézményesítésének gyakorlata a magyar közszolgálatban. In: GÁSPÁR Mátyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkakör alapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 443.SZAKÁCS Gábor (2020a): *A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodásának, a személyi állomány helyzetének a vizsgálata*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 444.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 Közszolgálati Egyetem.
- 445.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 Közszolgálati Egyetem.
- 446.SZAKÁLY Bernadette (2005): A teljesítményértékelés bevezetése – elméletből a gyakorlatba. *Magyar Közigazgatás*, 2005/9.
- 447.SZALAI András (2019): A központi közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2019/1.
- 448.SZALAI András (2021): *A politikai felső vezetőkre vonatkozó közös szabályok magyarázata*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.

- 449.SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó.
- 450.SZAMEL Lajos (1983): A minősítési rendszer továbbfejlesztése. *Állam és Igazgatás*, 1983/2.
- 451.SZEGEDI László (2019): Uniós tisztviselők és alkalmazottak. In: GOMBOS Katalin – BÓKA János – SZEGEDI László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 147-153.
- 452.SZEGEDI László (2018a): Az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó közszolgálati szabályozás és a közvetlen végrehajtás erősödése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/3. 78-94.
- 453.SZEGEDI László (2018b): Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 137.
- 454.SZEKENDI Gyöngyvér (2021): *A honvédelmi alkalmazotti jogviszony munkajogi sajátosságai*. Veszprém, Britalux Kft. GINOP-5.3.3-18-2018-00004.
- 455.SZETEY Gábor (2006): *Kormányzati Személyügy – A közigazgatási kultúraváltás motorja*. Balatonőszöd, 2006. augusztus 31.
- 456.SZONTAGH Vilmos (2017): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. [Debreceni Egyetemi Nyomda 1948-as kiadása alapján.]
- 457.SUHAJDA Csilla Judit (2018): Anglia tehetségmenedzsment-rendszerének vizsgálata a közigazgatásban. In: CSÓKA Gabriella – KREPELKA Ágnes (szerk.): *A tehetségmenedzsment-rendszerek nemzetközi gyakorlatának vizsgálata a közigazgatásban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- 458.TAKÁCS Albert (2018): Az alapvető jogok biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus.
- 459.TAKÁCS Klára (1992): Nemzetközi áttekintés a köztisztviselők képzéséről, képesítési előírásairól és bérezéséről. *Magyar Közigazgatás*, 1992/2.
- 460.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 Közszolgálati Egyetem.
- 461.TEMESI István (2011): A közigazgatási dolgozók képzésének története. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3.

462. TEMESI István (2018a): A közigazgatási jog fogalma, jellemzői és kialakulása. In: TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
463. TEMESI István (2018b): A közigazgatás személyzete. In: TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus.
464. TEMESI István (2020): A közigazgatási szerv. A közigazgatási szerv önállósága. A szervezet. A közigazgatási szervezet felépítésének elvei. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
465. THUIS, 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.
466. Total Rewards for Civil Servants, Civil Service Pay and Rewards. World Bank Group.
467. TUBB, Helen (2021): *Pay-for-Performance in the Civil Service of the EU*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
468. UTRINÉ BARTHA Zsuzsanna (2004): Az egyéni teljesítmény értékelése a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 2004/11. 694-702.
469. Új utakon a közszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai – Elvek, értékek mentén a kormánytisztviselők jogállásának új szabályairól. I. rész: A közszolgálati személyzetpolitika kihívásai – Versenyképesség. Interjú Orbán Balázssal, a Miniszterelnökség parlamenti és stratégiai államtitkárával.
470. Új utakon a közszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai – Elvek, értékek mentén a kormánytisztviselők jogállásának új szabályairól. II. rész: A közszolgálati személyzetpolitika kihívásai – Közigazgatás és politika. Interjú Orbán Balázssal, a Miniszterelnökség parlamenti és stratégiai államtitkárával.
471. Új utakon a közszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai – Elvek, értékek mentén a kormánytisztviselők jogállásának új szabályairól. II. rész: A közszolgálati személyzetpolitika kihívásai – Közigazgatás és politika. Interjú Kis Norberttel, az NKE fejlesztési rektor helyettesével.
472. VADÁSZ János (2006): *Közszolgálati reform – A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*. Budapest, Kossuth Kiadó.
473. VÁRI Vince (2018): A rendőri életpályamodell és a rendőri felsőoktatás összehangoltsága. *Magyar Rendészet*, 2018/2.
474. VARGA ZS. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

475. VASSNÉ Varga Edit (2001): *Teljesítményértékelés a közigazgatásban*. Budapest, Századvég.
476. VEREBÉLYI Imre szerk. (1990): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, KJK.
477. VEREBÉLYI Imre (1998): Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a soron következő feladatokról II. *Magyar Közigazgatás*, 1998/7.
478. VEREBÉLYI Imre (2010): A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének Mercedes modellje. In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, Bibliotheca Juridica, ELTE Eötvös Kiadó.
479. 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.
480. VILLÁNYINÉ BÁRÁNY Anikó (2009): Ellenfél nélkül – Versenyvizsga a közigazgatásban (1-2. rész). *Humán Szaldó*, 2009/10-12.
481. ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszerkezeti és Tankönyv Kiadó.
482. ZSUFFA István (1992): Törvény a köztisztviselők jogállásáról. *Magyar Közigazgatás*, 1992/2.
483. ZSUFFA István (1992): A közigazgatás személyi állománya; a közigazgatási informatika fejlesztési irányai. *Magyar Közigazgatás*, 1992/12.

Felhasznált jogszabályok, egyéb jogi dokumentumok

Magyar jogszabályok, jogi dokumentumok

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 ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról.

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

2011. évi CXCIX. 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 kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról.

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 képesítési 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 szerezhető képesítések 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 Közszolgálati 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 Közszolgálati 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.

1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat.

1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat az állami tisztviselői kar létrehozásáról.

Szabályzatok, ajánlások

Az Állami Számvevőszék elnökének 1/2023. (I. 31.) ÁSZ utasítása az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2008/2021/VEZ szabályzata a 2021. évi egyéni teljesítményértékelésről.

A 6/2018. (VI. 21.) GVH utasítás a közszolgálati szabályzatról.

A belügyminiszter módszertani ajánlása a köztisztviselők egyéni munkateljesítményének értékeléséhez. Magyar Közlöny, 2002/17.

Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata.

Az Országgyűlési Őrség Alapító Okirata.

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

Irományok

507. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról. Budapest, 1990. szeptember.

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.

T/3633/9. Köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele.

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.

The 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 közzolgálati törvény.)

Act No. 400/2009 Coll. on Civil Service.

Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service. (Hatályos cseh közzolgálati törvény.)

Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service. (Hatályos szlovák közzolgálati 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: Recruitment Principles. April 2018. (Kiválasztási alapelvek.)

Civil Service Human Resources: Civil Service Competency Framework 2012–2017. (kompetencia keretrendszer.)

Civil Service Management Code. (Köztisztviselői Menedzsment 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.)

Code of Practice on Equal Pay. (Egyenlő Bérézési Gyakorlat Kódex.)

Egyéb közzolgálati rendszerek jogszabályai, jogi dokumentumai

1983. július 13-i 83-634 francia közzolgálati kerettörvény.

2001. évi 165. számú olasz törvényerejű rendelet.

„Action Publique 2022” reformprogram.

„HR Strategy 2020 for Central Public Administration” reformprogram.

Ambtenarenwet (AW).

Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Guidelines for the Management of Underperformance.

OECD (2019): Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability. Paris, OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/%20en/instruments/OECD-LEGAL-0445> (2022. 06. 29.).

Statut Camu: Arrêté Royal du 2 octobre 1937 Portant le statut des agents de l'État.

AB 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.

1/2016. (I. 29.) AB. határozat.

3165/2022. (IV. 12.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról.

Bírósági, döntőbizottsági határozatok

EBH2016.M.24., 3/2016. (III. 21.) KMK vélemény.

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. Illetmény-különbözet megfizetése.
Kúria Kf. 39.499/2020/3. Közszolgálati Döntőbizottság határozat jogszerűsége; végkielégítés.
Kúria Kf. 40.463/2020/6. Kinevezés-módosításból eredő közzszolgálati jogvita.
Kúria Kf. 39.471/2021/4. Közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.
Kúria Kf. 40.365/2021/4. Illetmény megállapítása.
Kúria Kf. 45.038/2021/4. Közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.
Kúria Kf. 39.321/2021/5. Közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos közigazgatási jogvita.
Kúria Kf. 40.356/2021/5. Közszolgálati 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.

Közszolgálati Döntőbizottság 2019/3. elvi döntőbizottsági határozata.
Közszolgálati Döntőbizottság 2019/5. elvi döntőbizottsági határozata.
Közszolgálati Döntőbizottság 2021/1. elvi döntőbizottsági határozata.
Közszolgálati Döntőbizottság 2021/3. elvi döntőbizottsági határozata.
Közszolgálati Döntőbizottság 2022/1. elvi döntőbizottsági határozata.

REPKA Nóra: *Anonimizált határozatok gyűjteménye II.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 7. eset.

REPKA Nóra: *Anonimizált határozatok gyűjteménye II.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 8. eset.

Egyéb források

Elemzések

A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. Kúria, a joggyakorlatelemző csoport összefoglaló jelentése.

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény. 2015.

Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről. Munkaanyag. 2015.

Koncepciók, munkaanyagok

A Kit. előkészítéséhez kapcsolódó koordinációs egyeztetési (szakszervezeti konzultációs) munkaanyagok.

A Riasztv. előkészítéséhez kapcsolódó koordinációs egyeztetési (szakszervezeti konzultációs) munkaanyagok.

Az állami tisztviselőkről szóló törvényjavaslat véleményezése.
<http://www.kszsz.org.hu/index.php/hu/archivum/104-az-allami-tisztviselokrol-szolo-torvenyjavaslat-velemenyezese> (2021. 02. 23.).

Az egységes közszolgálati törvény koncepciója (2003). www.weborvos.hu/adat/konceptio.doc (2017. 11. 10.).

Egy Koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra). Belügyminisztériumi Szakértőbizottság, 1990 márciusa.

Kit. szabályozási koncepciója.

Oktatási dokumentumok, tantervek

Államtudományi osztatlan mesterképzési szak mintatanterv. <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tanulmanyi-ugyek/tantervek/allamtudomanyi-osztatlan-mesterkepzesi-szak> (2022. 08. 02.).

Az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar egyes szakjai tantervének módosítása. Előterjesztés a Kari Tanács 2020. április 20-i elektronikus szavazására.

Felvételi ponthatárok 2022. https://www.felvi.hu/bin/content/vonal22a/szer/szer_1575.html (2022. 08. 04.).

Kormányzás és vezetés mesterképzési szak mintatanterv. <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tanulmanyi-ugyek/tantervek/kormanyzas-es-vezetes-mesterkepzesi-szak> (2022. 08. 02.).

Közigazgatási alapvizsga tananyaga és követelményrendszere. <https://kti.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak/kozigazgatasi-alapvizsga/tananyag-es-kovetelmenyrendszer> (2022. 08. 04.).

Közigazgatási alapvizsga tankönyv. https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Alapvizsga_11th_ed_2022_nyar.pdf (2022. 08. 04.).

Közigazgatási mesterképzési szak mintatanterv. <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tanulmanyi-ugyek/tantervek/kozigazgatasi-mesterkepzesi-szak> (2022. 08. 02.).

Közigazgatási mesterképzési szak tanterve. Érvényes: 2015/2016. évi tanévtől kezdődően, felmenő rendszerben.

Közigazgatási mesterképzési szak tanterve. Érvényes: 2017/2018. évi tanévtől kezdődően, felmenő rendszerben.

Közigazgatási szakvizsga tananyaga és követelményrendszere. <https://kti.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak/kozigazgatasi-szakvizsga/tananyag-es-kovetelmenyrendszer> (2022. 08. 04.).

Közigazgatás-szervező alapképzési szak mintatanterv. <https://antk.uni-nke.hu/hallgatoknak/tanulmanyi-ugyek/tantervek/kozigazgatas-szervezo-alapkepzesi-szak> (2022. 08. 02.).

Szakirányú továbbképzési szakok általános információi. <https://kti.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/altalanos-tudnivalok> (2022. 08. 04.).

Nemzetközi jó gyakorlatok

APSC. <https://www.apsc.gov.au/about-us/what-we-do> (2022. 06. 14.).

Civil Service Commission. <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/recruitment/> (2022.03.17.).

Direção-geral da Administração e do Emprego Público. <https://www.dgaep.gov.pt/> (2022. 06. 14.).

French Directorate-General for Administration and the Civil Service: An HR skill centre for the Luxembourg Civil service. In: Vision RH – No. 18. October 2019. <https://kiosque.bercy.gouv.fr/alyas/view/news/envisionrh/18/html> (2022. 06. 13.).

Guidance. Civil Service Pay Remit Guidance 2021/22. Published 25 March 2021.

HR experts sought for the scientific advisory committee. <https://bosa.belgium.be/en/node/518> (2022. 06. 13.).

https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB_E_final_25022016_barrierefrei.pdf?5te1ln 80–82. (2018. 01. 15.).

Le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État. <https://cgpo.gouvernement.lu/fr.html> (2022. 06. 13.).

Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram-honlap. <https://mkoprogram.hu/> (2022. 08. 03.).

Merit Protection Commissioner. <https://www.mpc.gov.au/about-us> (2022. 06. 14.).

Mobility in the State – Boundless Development Makes the state Sweden's Best Workplace. <http://rorlighetistaten.se/om-roerlighet-i-staten/> (2022. 06. 13.).

Om Statskontoret. <https://www.statskontoret.se/om-oss/> (2022. 06. 13.).

Rada pre štátnu službu. <https://radaprestatnuszbu.vlada.gov.sk/kto-sme/?csrt=10577849154292988228> (2022. 06. 13.).

Statskontoret – Organisation. <https://www.statskontoret.se/om-oss/organisation/> (2022. 06. 13.).

Sweden: Generic Onboarding for New Civil Servants. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/02/uppdrag-till-statskontoret-att-ta-fram-introduktionsutbildning-for-statligt-anstallda/> (2022. 06. 13.).

Topics. OECD Recommendation on Public Service Leadership and Capability. <https://www.oecd.org/governance/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm> (2022. 06. 30.).

Szakszervezeti nyilatkozatok

Bárdos Judit nyilatkozata. <http://www.atv.hu/belfold/20181122-igy-valtozik-tobb-ezer-kozalkalmazott-jogviszonya> (2021. 12. 10.).

Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezetének véleménye. <http://htfsz.hu/2018/11/17/rendvedelmi-kozalkalmazottak-es-kormanytisztviselok-figyelem-riasz-tas/> (2021. 12. 10.).

Népszava-cikk. https://nepszava.hu/3019535_ezt-nem-irta-ala-janos--ugy-tunik-az-allamfo-csak-az-asz-dolgozoit-felti (2022. 07. 04.).

Közsféra szakszervezetei: élesszék fel a szociális párbeszédet.
https://index.hu/gazdasag/2018/12/12/kozszervezetek_elesszek_fel_a_szocialis_pareszedet/ (2021. 12. 10.).

Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége közleménye.
<http://kszs.org.hu/index.php/hu/archivum/175-idotallo-kozszervezetek-torvenyt> (2021. 12. 10.).

Magyar Rendvédelmi Kar javaslata.

<http://rendvedelmikar.hu/index.php?pageid=hirek&hirid=58> (2021. 12. 10.).

Tetrekész Magyar Rendőrség Szakszervezetének véleménye.
<https://tmrsz.hu/2019/01/16/riasz-illetmeny-es-szabadsag/> (2021. 12. 10.).

A dolgozat témakörében született publikációk

Tudományos folyóiratcikkek

LUDÁNYI Dávid (2022): A közszolgálati jogviszony dinamikája a közigazgatás közszolgálati törvényeiben: szabályozási dilemmák és javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/3.

HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára: A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszer. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/1. 78–104.

LUDÁNYI Dávid (2022): Some Current Issues in the Establishment of the Civil Service Relationship: A közszolgálati jogviszony létesítésének egyes aktuális kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/2. 47–59.

LUDÁNYI Dávid (2022): Regulation of Advancement and Salary Systems in the Hungarian Public Administration. *Belügyi Szemle*, 2022/1. különszám. 35–52.

HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása a Kit. hatálybalépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 2021/4. 15–29.

LUDÁNYI Dávid (2021): A teljesítményértékelés (és minősítés) jogi szabályozása a közigazgatás közszolgálati törvényeiben – mérés-értékelés és/vagy fejlesztés-támogatás? *Munkajog*, 2021/3. 19–32.

LUDÁNYI Dávid (2021): A közszolgálati életpályák szabályozásának jogalkotói megközelítése. *Belügyi Szemle*, 2021/8. 1309–1334.

LUDÁNYI Dávid (2020): A közszolgálati jogviszony differenciálódása. *Munkajog*, 2020/1. 42–51.

LUDÁNYI Dávid (2019): Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/4. 106–121.

LUDÁNYI Dávid (2017): Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. 98–118.

Könyvek szerkesztőként

AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer. 699.

HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 908.

LUDÁNYI Dávid (2019): *A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rövid magyarázata: Közszolgálati jogi szabályok a Kit.-ben*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 100.

Könyvrészek

LUDÁNYI Dávid (2023): *Munkajog vagy közigazgatási jog? Közszolgálati jog!* In: AUER Ádám – BANKÓ Zoltán – BÉKÉSI Gábor – BERKE Gyula – HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2023): *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici*. Budapest, Wolters Kluwer. 430–438.

FÜLÖP Tímea – LUDÁNYI Dávid (2021): *Az adatkezelés (173–180. §)*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 619–646.

FÜLÖP Tímea – LUDÁNYI Dávid (2021): *Az érdekegyeztetés (170–172. §)*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 598–618.

FÜLÖP Tímea – LUDÁNYI Dávid (2021): *A Közszolgálati Döntőbizottság eljárása, a jogvita (167–169. §)*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 581–597.

FÜLÖP Tímea – LUDÁNYI Dávid (2021): *A kártérítési és a fegyelmi felelősség (164–166. §)*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 549–580.

FÜLÖP Tímea – LUDÁNYI Dávid (2021): *Az illetményen felüli juttatások, kedvezmények és támogatások, a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselőkre vonatkozó kiegészítő rendelkezések (146–163. §)*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 517–548.

HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2021): *A kormányzati igazgatás fogalmának közigazgatási szervezeti és közszerológati jogi összefüggései*. In: PERES Zsuzsanna – BATHÓ Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. 479–492.

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. 31–52.

LUDÁNYI Dávid (2021): *A Kit. szabályait is érintő lényegesebb változások a közszerológati jogban*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 868–879.

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 Közszerológati Egyetem. 469–516.

LUDÁNYI Dávid (2019): *Preambulum, a törvény hatálya (1–3. §)*. In: LUDÁNYI Dávid (szerk.): *A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rövid magyarázata: Közszerológati jogi szabályok a Kit.-ben*. Magyarország, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 11–15.

LUDÁNYI Dávid – HAZAFI Zoltán (2019): *Előszó*. In: LUDÁNYI Dávid (szerk.): *A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rövid magyarázata: Közszerológati jogi szabályok a Kit.-ben*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 8–8.

LUDÁNYI Dávid (2018): *Mérlegelés és/vagy jogbiztonság: avagy merre tart a közszerológati tisztviselők illetményrendszerének átalakítása?* In: MÉHEŠ Tamás – TÉGLÁSI András (szerk.): *A jövő közigazgatás-tudománya: A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 111–126.

Konferenciaközlemények

LUDÁNYI Dávid (2019): *Koncepcióváltás a közszolgálat jogi szabályozásában*. In: NÉMETH Katalin (szerk.): Tavaszi Szél 2019 Konferencia. Nemzetközi Multidiszciplináris Konferencia: Absztraktkötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége. 410–410.

LUDÁNYI Dávid (2018): *A közszolgálati személyzetpolitika nemzetközi trendjei: Személyzetpolitika és döntéstámogatás*. In: RAGÓ Kinga – SZAKÁCS Gábor (szerk.): Munkakör alapú humánerőforrás-gazdálkodás és a humán tőke reformja. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 131–137.

LUDÁNYI Dávid (2017): *Centralizáció (koncentráció-dekoncentráció) és decentralizáció a közszolgálati személyzeti rendszerekben*. In: FARKAS Ákos – PÁSZTORNÉ ERDŐS Éva – VARGA Zoltán (szerk.): Etüdok jogtudományra: Szemelvények a XXXIII. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekció díjazottjainak munkáiból. Miskolc, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. 187–193.

LUDÁNYI Dávid (2017): *Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében*. In: PÁSZTORNÉ ERDŐS Éva – VARGA Zoltán (szerk.): XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia: Állam- és Jogtudományi Szekciójába nevezett pályamunkák összefoglalói. Miskolc-Egyetemváros, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. 146–147.

Tudományos poszterek

LUDÁNYI Dávid (2017): *A vezetők mérlegelési jogkörének változása a közszolgálati tisztviselők alapilletményének megállapításában*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, A tudomány kapujában-pályázat.

LUDÁNYI Dávid (2016): *A teljesítményértékelés és minősítés joga, folyamatának alapjai a közigazgatásban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, A tudomány kapujában-pályázat.

Felsőoktatási művek fejezetei

LUDÁNYI Dávid (2019): *A jogviszony tartalma*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.) *Közszolgálati jog I: A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 70–114.

LUDÁNYI Dávid (2019): *Álláshelyalapú létszám-gazdálkodás*. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I: A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati*

jogviszonya. Budapest, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 41–54.

Oktatási anyagok fejezetei

LUDÁNYI Dávid (2021): *A közigazgatás feladatai és a közszológálati tisztviselők szerepe*. In: PALLAI Éva (szerk.): Munkafüzet a Közigazgatási ismeretek közismereti választható tantárgy oktatásához. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. 117–151.

LUDÁNYI Dávid (2021): *A közigazgatás rendszere: felépítése és a közszológálati tisztviselők*. In: LUDÁNYI Dávid (szerk.): Közigazgatási ismeretek II.: A közigazgatás feladatai és a közszológálati tisztviselők szerepe; Közigazgatás és társadalom. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. 21–59.

LUDÁNYI Dávid (2020): *A Kit. hatálya alatt álló kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályozás*. 73–81. A fejezet a "Közigazgatási alapvizsga" című elektronikus tankönyvben található.

Oktatási anyagok, oktatási anyagok szerkesztése

LUDÁNYI Dávid szerk. (2021): *Közigazgatási ismeretek II.: A közigazgatás feladatai és a közszológálati tisztviselők szerepe; Közigazgatás és társadalom*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. 80.

LUDÁNYI Dávid – LÁSZLÓ-OROSZ Orsolya (2020): *A rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szológálati jogviszonya*. Budapest, Belügyminisztérium. 79.

HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid szerk. (2019): *Közszológálati jog I.: A kormánytisztviselők kormányzati szológálati jogviszonya*. Budapest, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 126.

Oktatási segédanyagok, jegyzetek

LUDÁNYI Dávid (2023): *A HR-ügyintéző feladatai a kormányzati szológálati jogviszony kezelésében: A Kit. fontosabb új szabályai 2023-ban*. Budapest, Nemzeti Közszerológálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 7.

LUDÁNYI Dávid (2023): *A közszolgálati tisztviselőre vonatkozó közszolgálati jogi szabályok – A Kttv. alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 7.

LUDÁNYI Dávid (2023): *A kormányzati szolgálati jogviszony alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 11.

LUDÁNYI Dávid (2023): *A vezető mint munkáltató – A vezető feladatai a kormányzati szolgálati jogviszony HR-folyamataiban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 12.

LUDÁNYI Dávid (2020): *A Kit. hatálya alatt álló kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályozás*. 73–81. A fejezet a "Közigazgatási alapvizsga" című elektronikus tankönyvben található.

LUDÁNYI Dávid (2020): *A Küt. hatálya alatt álló köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás*. 81. A fejezetrész a "Közigazgatási alapvizsga" című elektronikus tankönyvben található.

LUDÁNYI Dávid (2020): *Az állami tisztviselők főbb illetmény szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Emberi Erőforrás Intézet. 3.

LUDÁNYI Dávid (2020): *Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény szerinti közigazgatási- és kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettség megszerzésével, és mentesülésével kapcsolatos rendelkezések kérdései*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Emberi Erőforrás Intézet. 8.

Konferencián való részvétel

LUDÁNYI Dávid (2019): *Koncepcióváltás a közszolgálat jogi szabályozásában*. Debrecen, Tavaszi Szél Konferencia. 2019. május 3–5. Előadás.

LUDÁNYI Dávid (2018): *A közszolgálati személyzetpolitika nemzetközi trendjei: Személyzetpolitika és döntéstámogatás*. A munkaköralapú humán erőforrás-gazdálkodás gyakorlata és a humán tőke reformja. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi konferencia. 2018. június 27–28. Előadás.

LUDÁNYI Dávid (2018): *Mérlegelés és/vagy jogbiztonság? Avagy merre tart a közszolgálati tisztviselők illetményrendszerének átalakítása?* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Kutatói Fórum. 2018. május 18. Előadás.

GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán – KISS László – LUDÁNYI Dávid (2018): *KSZDR Riporting*. Budapest, Belügyminisztérium. 2018. május 9. Előadás.

Konferencia szervezésében való részvétel

Új utakon a közszolgálati személyzetpolitika – a kormánytisztviselők jogállásának új szabályai. Kerekasztal beszélgetés sorozat a Magyar Napok keretében. 2019. június 12.

A közszolgálat jogi szabályozása – „Közszolgálati jog de lege lata et ferenda.” Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hazai konferencia, 2018. március 22.

Comparative Civil Service Network Conference. Budapest, National University of Public Service, International conference, 2018. November 21–23.

Konferencián moderátori feladatok ellátása

Teljesítményértékelés az egyes hivatásrendeknél. Kerekasztal-beszélgetés az NKE ÁNTK Emberi Erőforrás Tanszékének Közszolgálati, HR és Integritás TDK-jának szervezésében. 2023. április 12. 18:00–20:00.

Közszolgálati HR Szakmai Fórum. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény kinevezésre, jogviszony megszűnésre, megszüntetésre vonatkozó szabályai néhány bírósági döntés tükrében. Budapest, Ludovika tér 1. Szárnyépület John Lukács Társalgó. 2022. november 18. 13:00–15:00.

Közszolgálati HR Szakmai Fórum. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény teljesítményértékelésre és fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályai néhány jogeset tükrében. Budapest, Ludovika tér 1. Szárnyépület John Lukács Társalgó. 2022. november 18. 10:00–12:00.

Nemzetközi kitekintés – Főbb közszolgálati modellek Európában témájú Közszolgálati HR Szakmai Fórum. Online kerekasztal-beszélgetés a HR Szakmai Fórum keretében. 2022. október.

Mellékletek

Ábrák és táblázatok jegyzéke

1. sz. ábra: *HR-delegálás az OECD-tagországok központi közigazgatásának – minisztériumi – gyakorlatában.*

2. sz. ábra: *A közszolgálati jogalkotás mögötti személyzetpolitikai célok.*

3. sz. ábra: *A közszolgálati személyzetpolitikával és jogalkotással összefüggő hatáskörök megosztása.*

1. sz. táblázat: *A közszolgálati személyzeti rendszerek pragmatikájának elhatárolása.*

2. sz. táblázat: *A HR-hatáskörök gyakorlásának formái.*

3. sz. táblázat: *A rendszerelhatárolások összegzése 2017-ben.*

4. sz. táblázat: *A közszolgálati rendszerek jogi szabályozásának alakulása.*

5. sz. táblázat: *A Kttv. személyi, szervei és tárgyi hatálya.*

6. sz. táblázat: *A közszolgálati jogviszony differenciálódása 2012 és 2021 között.*

7. sz. táblázat: *A Kit. intézkedései a közszolgálat problémáira reagáló célrendszere alapján.*

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

9. sz. táblázat: *A Kit. személyi és tárgyi hatálya.*

10. sz. táblázat: *A Riasztv. hatálya.*

11. sz. táblázat: *A Küt. szabályozása alá tartozó különleges jogállású szervek.*

12. sz. táblázat: *A közigazgatási foglalkoztatási jogviszonyok összegző táblázata.*

13. sz. táblázat: *Az álláshely-alapú létszámgazdálkodás jellemzői.*