

Tézisfüzet
(doktori értekezés)

Ludányi Dávid

A közsolgálati pragmatika egysége és különbsége

Javaslat a közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozására

Témavezető:

Dr. Bankó Zoltán

Külső témavezető:

Dr. Hazafi Zoltán

Budapest, 2023.

Tartalomjegyzék

1. Kutatási kérdések és problémafelvetés	3
2. A dolgozat célja	5
3. A dolgozat hipotézisei	5
4. A dolgozat hasznosíthatósága	5
5. Módszertan és lehatárolás	6
5.1. <i>Módszertan</i>	6
5.2. <i>Lehatárolás</i>	6
5.3. <i>Szerkezeti felépítés</i>	7
6. A közigazgatás személyzeti rendszerének egységes keretszabályozása – de lege ferenda	10
6.1. <i>A szervezeti és közszolgálati törvény felépítése, a személyzetpolitikai szervek szerepe</i>	10
6.2. <i>Munkáltatói szerep meghatározása, munkáltatói jogok gyakorlása és a kiválasztás (pályázati eljárás és képesítési követelmények) szabályai</i>	16
6.3. <i>A közszolgálati jogviszony dinamikájának lehetséges szabályozása</i>	20
6.4. <i>A létszámgazdálkodási, előmeneteli és illetményrendszer kialakítása</i>	23
6.5. <i>A teljesítményértékelés szabályozása</i>	31
6.6. <i>A képzés és továbbképzés rendszerének felülvizsgálata</i>	36
6.7. <i>A kerettörvény egyéb elemei</i>	40
7. A dolgozat témakörében megjelent tudományos folyóiratcikkek	40

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. egyesben tartalmazza a Kttv.-hez hasonló zártabb és a Kit.-re jellemző nyitottabb közszolgálati rendszer megoldásokat. 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? „Kinyerhetők-e” a kutatás alapján a közigazgatási tisztviselők jogviszonyának szabályozására vonatkozó elvek? Ezeknek az elveknek a hatékonyságot vagy inkább a stabilitást kellene szolgálniuk? Melyek azok a közigazgatási jogállások vagy

pragmatikai elemek, amelyek továbbra is differenciált szabályozást igényelhetnek? Vajon a nemzetközi példák, a közvetlen történeti előzmények, a jogi szabályozás összehasonlítása és a joggyakorlat vizsgálata alapján milyen konkrét javaslatok tehetők a szabályozás mikéntjére és elemeire vonatkozóan?

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.

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, *keretjellegű 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.

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.

5. Módszertan és lehatárolás

5.1. Módszertan

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 alkotmánybíróági 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.

5.2. Lehatárolás

A dolgozatban a közszolgálati 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 szervezetet a hivatalokban folyó *igazgatási jellegű munkavégzés* miatt minősítem „közigazgatásinak”, s tartom összehasonlíthatónak (így emiatt egyben az egyik elméleti megközelítés is teret nyer).

5.3. Szerkezeti felépítés

5.3.1. 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.

5.3.2. 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.

5.3.3. 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.

5.3.4. 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.

5.3.5. 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 találhatók meg: a szervezeti és közszolgálati törvény felépítése, a személyzetpolitikai szervek szerepe; a munkáltatói szerep meghatározása, a munkáltatói jogok gyakorlása és a kiválasztás (pályázati eljárás és képesítési követelmények) szabályai; a közszolgálati jogviszony dinamikájának lehetséges szabályozása; a létszámgazdálkodási, előmeneteli és illetményrendszer kialakítása; a teljesítményértékelés szabályozása; a képzés és továbbképzés rendszerének felülvizsgálata; valamint a kerettörvény egyéb elemei.

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.¹

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 szolgálati² 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.³ Álláspontom

¹ 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.

² 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.

³ 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.

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.⁴ Tekintettel arra, hogy a területi államigazgatás 2010 óta tartó változásai következményeként a kormányhivatalok nagyméretű „*megaszervezetekké*” váltak, valamint vezetőik (a főispánok) politikai vezetők, jogállási szabályaik meghatározását szintén a szervezeti törvény keretei között tartom elképzelhetőnek. Az államigazgatási szervek egységes szabályozása melletti érveket erősítik továbbá, hogy *az irányítás és felügyelet*, mint az államigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer és működés lényegi elemei,⁵ a központi szervek és területi államigazgatási szervek esetében is értelmezendők.

6.1.2. A közszolgálati törvény szerkezete

a) A *közszolgálati törvény*⁶ hatálya a közigazgatási tisztviselők (szakmai vezetők és tisztviselők) szolgálati jogviszonyára vonatkozna.⁷ 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).⁸

b) György István⁹ 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.*”¹⁰ Mint

⁴ Ez utóbbi esetében tulajdonképpen a Ksztv.-vel megegyező keretéről beszélhetünk.

⁵ Lásd: BALÁZS István (2021): A közigazgatás irányítása és ellenőrzése. In: BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 262.

⁶ 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 keretjelleget közszolgálati törvény gondolata már korábban is megfogalmazódott a hazai közszolgálati jogalkotással foglalkozó szakirodalomban. Lásd: SIPOS-SZABÓ (2008b): *i.m.* 49.

⁷ Lásd a terminológia bővebb kifejtésére: GYÖRGY (2019c): 99–110.

⁸ A kivételeket elsősorban az államhatalmi szervek hivatalai jelentik.

⁹ György István egy későbbi kutatásban az államhatalmi szervek hivatalai vonatkozásában egyértelműen a különálló szabályozást támogatja. Lásd: GYÖRGY (2019c): *i.m.* 108.

¹⁰ HAZAFI (2014b): *i.m.* 39.

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 Kttv. mint háttérszabályozás alkalmazására.¹¹ 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.”¹² 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 hasonlóan 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 megteremtené a lehetőséget arra, hogy

¹¹ Egy későbbi kutatás során már egyértelműbben foglal állást az autonóm közigazgatási és önálló szabályozó szervek egységes törvényi kereteken belüli szabályozása mellett. GYÖRGY (2019c): *i.m.* 108–109.

¹² HAZAFI (2014b): *i.m.* 40–41.

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, dogmatikájában egy jogviszony létezik: a közigazgatási tisztviselői jogviszony.¹³ Mint ahogy arra ugyancsak Kiss György utal, a differenciálódás és a fragmentáció fogalmak nem teljesen fedik egymást. Míg az előbbi nem feltétlenül érinti a közzszolgálati életpályát, addig utóbbi merőben eltérő életpályákat hozhat létre.¹⁴ A kerettörvény minden bizonnyal „orvosságot jelentene” a fragmentációra, és – Lőrincz Lajos meghatározása mentén – a közzszolgálati törvényt átható koherens közigazgatási személyzetpolitika és pragmatika lehetőséget nyújtana a *szükségszerű differenciálásra* is (például a képesítési követelmények, a kinevezési feltételek, az illetménypótlékok vagy éppen a munkaidőre vonatkozó specialitások tekintetében).¹⁵

f) A differenciálásra elméletileg *többféle megoldási út* nyílna;¹⁶ 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),¹⁷ 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.¹⁸ 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

¹³ KISS (2019a): *i.m.* 318.

¹⁴ KISS György (2019b): Összegzés. In: KISS György (szerk.): *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest. Dialóg Campus. 307.

¹⁵ Lásd: Az egységes közzszolgálati 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.

¹⁶ GYÖRGY (2007): *i.m.* 24–26.

¹⁷ Lásd például: Koncepció (2003).

¹⁸ Erre tett javaslatot 2014-ben a Közzszolgálati Humán Tükör elnevezésű kutatás is. Lásd: HAZAFI (2014b): *i.m.* 84. Nem feltétlenül a törvények egybegyűrése teszi egységessé a közzszolgálatot. Lásd: SIPOS-SZABÓ Zsanett (2008a): Egységes közzszolgálat vagy egységesebb közzszolgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008/1. 70.

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 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.¹⁹ 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.”²⁰ Megfelelő támpontok és a kiszámítható jogi szabályozás nélkül a közszolgálati jogi szabályozás jogalkotó *szubjektíven vezérelt*,²¹ 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*²² (azzal, hogy a közszolgálati törvény az önkormányzati és a különleges jogállású szervek vezetői számára értelemszerűen önállóságot biztosítana számos személyzetpolitikai kérdésben).

¹⁹ HAZAFI (2014b): *i.m.* 42. Vö. GYÖRGY (2019c): *i.m.* 110.

²⁰ 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.

²¹ Lásd: GYÖRGY (2014): *i.m.* 10–11.

²² Hazafi rendszerirányító centrumnak nevezi. Lásd: HAZAFI (2009c).

b) A közszerzőlati fejlesztések során azonban mindenképpen szükség van egy olyan *szervezetfejlesztéssel és személyzetpolitikával foglalkozó szerv* létrehozására,²³ amely nem kötődik szervezeti érdekekhez, és így horizontálisan alkalmas a közigazgatási személyzetpolitika és pragmatika koherens működésének folyamatos nyomon követésére. Ez nyilvánvalóan kiküszöbölne 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.²⁴

c) Ennek mintájaként szolgálhatna a szlovák közszerzőlati törvény, amely – ahogy arról korábban már írtam – szabályozza a Közszerzőlati Tanács²⁵ jogállását. A Ktv. már a rendszerváltozást követően rendelkezett egy hasonló jogállású tanácsról, de a testület felállítására sohasem került sor,²⁶ ez a hiány akár pótolható is lenne a *Közszerzőlati Tanács* felállításával. A testület felügyeleti, ellenőrző, koordinációs, tanácsadó, véleményező és javaslattételi joggal rendelkezne.²⁷ Tagjait – a miniszterelnök javaslatára – vagy az Országgyűlés választaná meg, vagy a köztársasági elnök kérné fel, s nevezné ki határozott időre a közszerzőlat 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 közszerzőlati 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 közszerzőlati alkalmazottak kiválasztására, minősítésére (értékelésére), képzésére és továbbképzésére. A *KSZDR* alapján elemezné és értékelné a létszám, képzettség, illetményviszonyok alakulását, a változások okait.

²³ HAZAFI (2009a): *i.m.*

²⁴ Lásd: HAZAFI Zoltán (2019a): Személyzetfejlesztési stratégia és személyzetpolitikai központ. In: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus. 81–99.

²⁵ Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service Article 12.

²⁶ GYÖRGY (2009).

²⁷ Hasonló, bár szűkebb jogkörrel rendelkező testület felállítására tett javaslatot a 2003-ban készült egységes közszerzőlatra vonatkozó javaslat is. Lásd: Konceptió (2003).

d) Mindez átvezet bennünket Lőrincz Lajos már idézett – közszolgálati pragmatikára vonatkozó – meghatározására, amely kiegészíthető Hazafi Zoltán megjegyzéseivel. Szerinte a közszolgálati pragmatika megfelelő jogi szabályozása önmagában még nem elégséges, „az uralkodó jogias felfogásnak” a személyzetpolitikai célkitűzéseket is megfelelően tükröznie kell. Az átgondolt közszolgálati fejlesztéseknek a kidolgozása és megvalósítása tehát csak többéves időszak eredménye lehet. Ennek a programozott fejlesztésnek az eszköze lehetne a *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.²⁸ Az Egyetem a Tanáccsal való együttműködésben folyamatos módszertani támogatást nyújthatna.²⁹

6.2. Munkáltatói szerep meghatározása, munkáltatói jogok gyakorlása és a kiválasztás (pályázati eljárás és képzési követelmények) szabályai

6.2.1. A munkáltatói szerep meghatározása és a munkáltatói jogok gyakorlása

²⁸ Lásd részletesen (egyes pontokon az egységesség szempontjából módosítva az ott leírtakat): HAZAFI – LUDÁNYI (2022).

²⁹ 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.

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 István³⁰ és Hazafi Zoltán³¹ 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 Közszolgálati Tanács feladata lenne. A tisztviselő felett a munkáltatói jogokat az állam, illetve az önkormányzat nevében az egyes közigazgatási szervek hivatali szervezetének vezetői gyakorolnák.³²

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.³³ 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.³⁴

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.³⁵ Közszolgálati szabályzatban kell meghatározni a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének rendjét, a kiválasztási eljárás –

³⁰ HORVÁTH (2006).

³¹ HAZAFI (2009c).

³² Hasonlóan, mint ahogy a 2003-ban készült koncepció vizionálta. Lásd: Koncepció (2003).

³³ Kit. 58. § (2)-(3) bek.

³⁴ 88/2019 (VI. 23) Korm. rendelet 20. §.

³⁵ Kit. 83. § (1) bek.

kormányzati igazgatási szervek belüli – szabályait.³⁶ 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 munkaköröként meghatározott szakmai feltételek, akkor a kiválasztás sem alapulhat az érdemeken, a tisztességen és a versenyen.

c) A brit példánál bemutatott *három 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.³⁷ 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.³⁸

d) Ugyan a jelenleg hatályos szabályozás alapján arra is lehetőség van, hogy a szervek megkeresésére a Személyügyi Központ lefolytassa a *fair* kiválasztást,³⁹ de ez egyrészt kiveszi a szervek kezéből a folyamatot, másrészt az eljárás eredménye nem köti a szerveket.⁴⁰ Ez a szabály alapvetően megkérdőjelezi a lefolytatott eljárás hitelességét, hiszen olyan személy kerülhet kinevezésre, aki nem a legalkalmasabb az eljárás eredménye alapján.⁴¹

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

³⁶ 88/2019 (VI. 23) Korm. rendelet 19. § a) pont.

³⁷ 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.

³⁸ Lásd: LINDER Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle*, 2009/11-12. 45–54.

³⁹ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 12-24. §.

⁴⁰ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 21. § (1) bek.

⁴¹ Lásd: HAZAFI – LUDÁNYI (2022).

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.⁴² 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.⁴³ A pályázati feltételeknek a *munkaköri követelményeket* kellene tükrözniük. Az alapvető képesítési követelményeket pedig a munkaköri követelmények között kellene meghatározni a munkaköri referenciakeret alapján (a munkakörök jellemzőire később még részletesen is kitérek). A munkaköri követelmények általános szabály szerint a képesítések szintjét írják elő. A pontos iskolai végzettség típusának meghatározása már a pályázat kiírására jogosult közigazgatási szerv feladata lenne. A pályázók toborzása, meghallgatása és szelekciója során a közigazgatási szervek – a fentiekben felsorolt kötelező eljárási szabályok kereteihez igazodva – választhatnának különféle *kiválasztási eszközök és módszerek* közül. A választható kiválasztási eszközökről és módszerekről a kormányzati igazgatás esetében a kormányzati központ (összkormányzati személyzetpolitika), a különleges jogállású szervek és önkormányzati igazgatási szervek esetében önálló szektorális személyzetpolitika (a közigazgatási szerv) döntene. A *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*

⁴² GYÖRGY (2019b): *i.m.* 111–113.

⁴³ GYÖRGY (2020): *i.m.* 284–286.

kellene zárulni, ami több pályázó esetén akár versenyvizsga jelleget is ölthetne.⁴⁴ A kinevezési jogkör gyakorlójának döntését mindkét esetben kötnék az eredmények; például úgy, hogy több pályázó esetén kizárólag a rangsor első néhány helyezettje közül választhatna). Előbbi követelmény a kiválasztás *demokratizmusát*, míg utóbbi annak *hatékonyságát* növelné. A kiválasztások és a közigazgatás személyi állományának statisztikai és demográfiai jellemzőiről a Nemzeti Közzolgálati Egyetem évente jelentést készítené. A kiválasztás jogszerűségét, valamint az eszközök és módszerek alkalmazhatóságát, hatékonyságát a Közzolgálati Tanács ellenőrizné.

6.3. A közzolgálati jogviszony dinamikájának lehetséges szabályozása

Az alábbi következtetések és javaslatok fogalmazhatók meg a közzolgálati jogviszony dinamikájának szabályozására, ha a jogalkotó – az előbbi fejezetben tárgyalt merit system elveit is figyelembe véve – *egységes kerettörvény* keretein belül szabályozná a közigazgatási tisztviselők jogállását.

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 jelleget 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 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 közzolgálati törvényeiben. Ezt támasztja alá, hogy a Kttv. ugyan törekszik a közhatalmi-nem közhatalmi hatáskörelátás elválasztására, ám a Kit. és a Küt. már a szándékot sem mutatja erre. A kérdésben a francia közzolgálat

⁴⁴ GYÖRGY (2020): *i.m.* 284–286.

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 összeférhetetlenségének 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 alkalmazása⁴⁵). A *munkakör* tartalmazná az ellátandó feladatokat. A munkaköri változások természetesen befolyásolhatják

⁴⁵ Küt. 55. § (2) bek.

a kinevezést, a kinevezés-módosítást és a felmentést is. Javasolható azonban – a NAV szjtv. vagy Hszt. mintájára⁴⁶ – a munkakör megszűnésével összefüggő felmentési esetekben másik munkakör kötelező felajánlása, ha az a tisztviselő végzettségének és képzettségének megfelel.

b) A bizalomvesztéshez hasonló *szubjektív*⁴⁷ – valójában funkció nélküli – felmentési tényállások a rendvédelmi jellegű közszolgálati törvényekhez hasonlóan elhagyhatók volnának.⁴⁸ 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 szerv hierarchiában elfoglalt helyére; közszolgálati jogi szempontból a tisztviselők iskolai végzettségére, betöltött munkakörére, és a teljesítményére.⁴⁹

b) *Méltányos illetményrendszerről* akkor beszélhetünk, ha tisztességes és megfelelő illetményszintekből áll, az illetmény megállapítása során a munkáltató méltányos eljárásrendet

⁴⁶ Lásd: NAV szjtv. 70. § (1) bek. c) pontja, Hszt. 288/F. § (5) bek.

⁴⁷ 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].

⁴⁸ 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.

⁴⁹ HORVÁTH Attila (2013a): Díjazás a közzolgálatban. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati- és Tankönyvkiadó. 87–96. Vö. GYÖRGY (2019b): *i.m.* 121–122.

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 keretkritériumrendszerben 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.⁵⁰

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 *munkakörök*hez 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.

6.4.3. A munkakör alapú 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.

⁵⁰ Lásd részletesen: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára – A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/különszám.

b) Az előmenetel *munkaköri* osztályok, munkaköri kategóriák és munkaköri fokozatok között történne. Ezek jelentenék egyúttal az *illetményben való előmenetel* alapját is.⁵¹ Mint említettem, a munkaköri osztályok elsősorban a hasonló munkafolyamatokat rendszereznék 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. 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

⁵¹ 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.

„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.⁵²

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 életpályához⁵³ – 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 illetményalapból számítható elemek súlyát nem befolyásolná). Példaként említhetők a Gazdasági Versenyhivatal vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal korábbi szabályai, amelyek az általános illetményalapot megtartották, de az alapilletmény meghatározása esetében magasabb szorzószámokat kötöttek az egyes besorolási és fizetési fokozatokhoz.⁵⁴ A harmadik alternatíva *egyszerre* eredményezné az illetményalap viszonyítási pontjának és a szorzószámok mértékének módosulását. Itt az alapilletmény meghatározásának gyakorlata szakítana a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott illetményalapból történő kalkulációval,

⁵² Vö. GYÖRGY (2019c). György István szerint a különböző elnevezések használata az adott igazgatási ágazathoz való tartozást, kollektív tudatot erősítené.

⁵³ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.) 2. § 12a. pontja szerinti honvédelmi illetményalap 2023-ban 44 600 Ft.

⁵⁴ 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 (Tpvt.) 42/C. § (1)-(2) bek.; a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (NAV törvény) szabályait.

amelynek helyét a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyévet megelőző évben hivatalosan közzétett nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset összegével megegyező összeg venné át.⁵⁵ Összességében ezekben a változatokban a munkáltatónak lényegesen kisebb lenne a mérlegelési jogköre, ami az érdekekre 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 közszolgálati törvényekben foglalt szabályozási irányvonalakkal) összhangban a *sávok illetményrendszer* alkalmazása javasolható.

b) A közszolgálati 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 közszolgálati törvénynek *inflációkövető garanciákat* kell tartalmazni. Ez azt jelenti, hogy bizonyos mértékű infláció felett a Közszolgálati Tanács javaslata alapján felül kell vizsgálni a közszolgálati törvény illetménysávjait (elsősorban azok alsó sávjához rendelt értékét).

6.4.5. Az illetmény további elemei

6.4.5.1. Illetménykiegészítés

⁵⁵ 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.)

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.⁵⁶ 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.⁵⁷ Azonban fontos követelménye a pótlék-rendszernek az áttekinthetőség.⁵⁸ 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.⁵⁹

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.

⁵⁶ Lásd: GYÖRGY (2014): *i.m.* 28–29.

⁵⁷ PETROVICS Zoltán – HALMOS Szilvia (2014): *Munkajog*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 171. Vö. HORVÁTH (2015): *i.m.* 165.

⁵⁸ Lásd a régi Hszt. kapcsán: KOVÁCSNÉ SZEKÉR (2018b).

⁵⁹ KÁRTYÁS (2019): *i.m.* 236–237.

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.⁶⁰ A nemzetközi gyakorlatban (például a lengyel közzolgálatban⁶¹) és a magyar (elsősorban rendészeti vagy rendvédelmi⁶²) közzolgálati jogban⁶³ 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 közzolgálati 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 közzolgálati törvény határozná meg. A pótlékrendszer harmonizációjának biztosítása a Közzolgálati Tanács feladata, a közzféra munkaerőpiaci viszonyainak folyamatos elemzése, és erről jelentés készítése pedig a Nemzeti Közzolgálati Egyetem feladata volna.

6.4.6. Az érdemelismerések rendszere

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 közzolgálati törvényekben. Ennek ellenére világosan kimutathatók a különféle jogintézmények mögötti jogpolitikai szándékokból vagy jogszabályi

⁶⁰ Lásd: LŐRINCZ (2010): *i.m.* 340–341.

⁶¹ A lengyel közzolgálati 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 közzolgálati dolgozók szerezhettek erre jogosultságot. Lásd: Lengyel közzolgálati törvény 90. §. A szolgálati időpótlék a szlovák közzolgálatban is az illetményrendszer része. Lásd: STAROŇOVA (2016): *i.m.* 15.

⁶² Lásd a fogalom szakirodalom-béli és jogalkotás-béli hangsúlyeltéréseiről szóló értekezést: FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 25–29.

⁶³ 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.

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 visszaköszönnek az egyes közszolgálati törvényekben, sokszor azonban saját törvényeiken belül is mellőzve a koherenciát, áttekinthetőségek, 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 közszolgálati törvény tartalmazná.⁶⁴

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 vennie a munkáltatónak a teljesítményértékelést). Teljesítményértékelés alapján a „konkuráló” jogintézményeket (így például az illetményeltérítést, a személyi illetményt vagy éppen a motivációs elismerést⁶⁵) nem ismerné a közszolgálati törvény. A teljesítményjutalom nem épülne be a tisztviselők rendszeres illetményébe, hanem a korábbi tizenharmadik havi illetményhez hasonló, éves szintű, egyszeri jutalom lenne. Másik alternatívaként javasolható, hogy rendszeres, de az alapilletményt érintetlenül hagyó illetményelemként jelenjen meg (a NAV-os „teljesítménybér” mintájára).

d) A *jubileumi jutalom* célja annak díjazása, hogy a tisztviselő pályafutása nagy részét szűkebb értelemben a közigazgatásban, tágabban a közszférában tölti el. Azaz a jogintézmény elsődlegesen a tisztviselő hivatása iránti elkötelezettségét és hűségét,⁶⁶ 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

⁶⁴ Vö. Közszolgálati Döntőbizottság 2021/3. elvi döntőbizottsági határozata. Ennek alapján levonható tanulság, hogy a törvényi keretek hiánya az érdemelismerések területén komoly gyakorlati problémákat, igazságtalanságokat eredményezhet.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ GYÖRGY (2007): *i.m.* 165. Vö. BÉRCES (2013): Kttv. 150. §.

közszolgálatban, ezen belül azonos munkahelyen, szakterületen, azonos feladat elvégzésével, annál mélyebb ismeretekre tesz szert, így munkáját alaposabban végzi, következésképpen, jutalmat érdemel.⁶⁷

e) A *célfeladat-jutalom* ugyanazt a funkciót töltene be, mint például a céljuttatás a Kit.-ben⁶⁸ vagy a célfeladat a Kttv.-ben.⁶⁹ 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.⁷⁰ 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.⁷¹ Akárcsak az európai közszolgálati rendszerek gyakorlatában, úgy a magyar közigazgatás esetében is *két vagy háromszintű szabályozás* a jellemző. Találkozhatunk olyan megoldással, amelyben a főbb anyagi jogi szabályok törvényben rögzítettek, a részletszabályok pedig kormány- és/vagy miniszteri rendeleti szinten (lásd Kttv., Riasztv.). Olyan megoldás is előfordul, ahol a második vagy harmadik szinten nem miniszteri rendeleti szabályok, hanem munkáltatói szintű szabályok bontják ki a részleteket (lásd Kit., Küt.). Ahol a Kttv. háttérjogszabályként jelenik meg, ott egyrészt bizonyos mértékben alkalmazzák a Kttv.

⁶⁷ LŐRINCZ (2010): *i.m.* 332.

⁶⁸ Kit. 146. §.

⁶⁹ Kttv. 154. §.

⁷⁰ Lásd: BÉRCES (2013): Kttv. 154. §.

⁷¹ 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.

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

Érdeemes 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.⁷²

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 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 szjtv. szerint a teljesítményértékelés a munkáltató

⁷² 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.

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) Egyrésztől a Kit. és a Küt. (de főleg az előbbi, míg az utóbbi az autonóm működésű szervei miatt kevésbé) az a két jogállás, ahol elméletileg a legnagyobb jelentősége van az illetmény meghatározása során a tisztviselő által nyújtott teljesítménynek, ahol már az illetmény megállapítása is részben a teljesítmény alapján történik, és ahol a közszolgálatban hagyományosan alkalmazott illetmény meghatározó kritériumok csak elvétve köszönnek vissza az illetményben.

c) Másrésztől a teljesítményértékelés csak akkor lehet alkalmas a munkáltató és a tisztviselő számára visszajelzésekkel szolgálni a munkavégzésről, ha folyamatos a teljesítménykövetelmények kitűzése, és így elfogadható,⁷³ követhető és kiszámítható a munkáltató teljesítményelvárása a tisztviselővel szemben.⁷⁴ Tekintve, hogy a magyar közszolgálati fejlesztések jellemzően jogi szabályozás által vezéreltek⁷⁵ (és csak a közelmúltban kezdődött az angolszász jogi és igazgatási kultúra megoldásainak adaptálása) ez a legbiztosabb módon a közjogi szabályozás kötelező erejével biztosítható, legfőképpen akkor, ha a teljesítményértékelés eredményéhez komoly anyagi jellegű jogkövetkezmények társulnak (amelyek ugyancsak komoly garanciális védelmet igényelnek).

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 illetményrendszertől

⁷³ Lásd még ezt a szempontot: SZABÓ (2022): *i.m.* 112–113., TUBB (2021): *i.m.* 18.

⁷⁴ Lásd erről a kérdésről: LINDNER Sándor (1993): A teljesítményértékelés, mint személyügyi tevékenység. *Magyar Közigazgatás*, 1993/6. 336-342.

⁷⁵ Lásd: HAZAFI (2014a): *i.m.*

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).⁷⁶ 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.⁷⁷ 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.⁷⁸

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).⁷⁹ Megítélésem szerint – Karoliny Mártonnéval egyetértve⁸⁰ – nem „ördögötől 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

⁷⁶ Persze azt csak egy empirikus kutatás mutatná meg, hogy valójában ezeket a jogintézményeket milyen gyakran „használja” a munkáltató.

⁷⁷ Vö. Nemzetközi szempontból: LINDER (2018a): *i.m.* Magyar vonatkozásban: KRAUSS – PETRÓ (2014a): *i.m.* 67.

⁷⁸ Az indokolás nélküli felmentésről lásd: PETROVICS (2019b): *i.m.* 197–199.

⁷⁹ Lásd a fejlesztési tervekkel összefüggésben megjelenő előnyökről. LÉVAI Zoltán (2004): Teljesítményértékelésre pedig szükség van. *Magyar Közigazgatás*, 2004/9. 571–573.

⁸⁰ POÓR (2004): *i.m.* 129–130.

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 stb.⁸¹ 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.⁸²

⁸¹ GYÖRGY (2018): *i.m.* 21.

⁸² 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 pályakezdezőkkel 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.

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 ítézőképességére 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.⁸³ 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.).⁸⁴

6.6. A képzés és továbbképzés rendszerének felülvizsgálata

6.6.1. A generalista jellegű közigazgatási képzések párhuzamosságának feloldása

A fentiek alapján az alábbi következtetések és javaslatok fogalmazhatók meg. Az NKE biztosítja a közigazgatás számára szükséges generalista jellegű felsőoktatást. Alapszinten a közigazgatás-szervező szak célja a „*közigazgatások*”⁸⁵ 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

⁸³ 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.

⁸⁴ Vö. TUBB (2021): *i.m.* 23.

⁸⁵ Lásd a fogalomhasználatra: CSERNY (2011).

közigazgatás-tudományi)⁸⁶ 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”.⁸⁷

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

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Felvételi ponthatárok 2022. https://www.felvi.hu/bin/content/vonal22a/szer/szer_1575.html (2022. 08. 04.).

bevezetésének kudarca azonban azt jelzi, hogy a képesítési követelmények előírására jelenleg csak korlátozott lehetőségek mutatkoznak a valóságban. Ezt erősíti a személyzeti rendszer, s ezen belül kifejezetten a képesítési követelmények meghatározásának decentralizációja is. Az NKE képzésfejlesztésének, a képzések munkaerőpiaci hasznosulásának eredményességét ugyanakkor nagymértékben javítaná, ha a korábban felvázolt munkaköri rendszer *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.⁸⁸ Az alapvizsga szerkezetének ugyanis a szakirányú továbbképzési szakokra jellemző formában és tartalommal kellene felépülnie, féléves továbbképzési időtartamban, több vizsgarész mentén, jellemzően távoktatásra támaszkodva.⁸⁹ Jogpolitikai döntés kérdése lenne, hogy az alapvizsga teljesítése alól minden NKE-n végzett, vagy csak az NKE generalista jellegű képzéseiben végzettek mentesülnének. Amennyiben csak a generalista jellegű képzésen végzettek mentesülnének a vizsgarészek elvégzése alól, a többiek számára kreditátvitel biztosítana lehetőséget a vizsgarészek egyszerűbb teljesítésére. Ugyanez az analógia a közigazgatási *vezetői kategóriába* tartozó munkakörökre is alkalmazható lenne. Ebben az esetben a *közigazgatási szakvizsgát* kellene annak a pályázónak teljesítenie, aki nem államtudományi képzést végzett. A szakvizsga teljesítése az alapvizsgához hasonló formai feltételekkel történne azzal a kitételrel,⁹⁰ 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

⁸⁸ 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.).

⁸⁹ Szakirányú továbbképzési szakok általános információi. <https://kti.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/altalanos-tudnivalok> (2022. 08. 04.).

⁹⁰ Közigazgatási szakvizsga tananyaga és követelményrendszere. <https://kti.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak/kozigazgatasi-szakvizsga/tananyag-es-kovetelmenyrendszer> (2022. 08. 04.).

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 szervekben mentorok segítenék a beillesztésüket.⁹¹ Szintén ebbe a csoportba sorolható az államtudományi mesterek vezetői kiválasztását segítő *vezetői utánpótlási adatbank*. Az adatbankba kizárólag az NKE mesterképzéseinek végzős hallgatói kerülnének, akik egészen a szakképzettség megszerzésétől számított három évig az adatbank nyilvántartásában szerepelnének. Az adatbank folyamatosan frissülne, és a pályakezdők valamennyi fontosabb érdeme és eredménye bekerülne ennek időtartama alatt. A program további előnye volna, hogy a pályakezdők vezetői kiválasztására akkor is sor kerülhetne, ha éppen ügyintézői vagy szakértői munkakörben gyűjtenének tapasztalatokat. Az adatbank számos modult tartalmazna, így például lehetőséget biztosítana a pályakezdők preferenciáinak kiválasztására is. Az ösztöndíjas gyakornoki program jogi kereteit a *közszolgálati törvény* teremtené meg, s a részletekről a felek (NKE és közigazgatási szervek) közötti megállapodások rendelkeznének. A vezetői utánpótlási adatbank a *KSZDR*, s azon belül a kiválasztási és vezető-kiválasztási rendszer része lenne.

6.6.3. A közigazgatás egységes továbbképzési rendszerének kialakítása

⁹¹ 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.

Az egyes közszolgálati törvények összehasonlítása alapján kicsit sem tűnik összeegyeztethetetlennek a *továbbképzés rendszere* az egyes közszolgálati törvények alapján. A továbbképzési időszakok éves rendszerességet követnének. Típusukat tekintve pedig közszolgálati 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 közszolgálati képzések, a továbbképzési programok közül a tisztviselők munkaköri kategóriájuknak megfelelően válogathatnának. A közszolgálati képzések kifejlesztése és lefolytatása az NKE feladata lenne. Az NKE továbbképzésekkel kapcsolatos feladatai felett a Közszolgálati Tanács gyakorolna felügyeletet.

6.7. A kerettörvény egyéb elemei

A kerettörvény természetesen nemcsak „*karakteradó*” szabályokat rögzítene. A közszolgálati törvények bőven tartalmaznak olyan hasonló „*technikai*” vagy *általános munkajogi* jellegű szabályokat is, amelyek a „*karakteradó*” szabályok érvényesülését, alkalmazását segítik. Elegendő csak *néhány példát* említeni. Így a jognyilatkozatok szabályait,⁹² a felek munkajogi jogait és kötelezettségeit,⁹³ a jogviszony megszűnéskor irányadó eljárás szabályokat,⁹⁴ az illetmény védelmét⁹⁵ vagy például az adatkezelést.⁹⁶ Tekintettel arra, hogy ezeket a szabályokat most is ugyanúgy vagy nagyon hasonló módon rendezik a közszolgálati törvények, *javasolható* a kerettörvényben való elhelyezésük.

7. A dolgozat témakörében megjelent tudományos folyóiratcikkek

⁹² Kit. XI. fejezet, Kttv. 14–25. §, Küt. 12–20. §, Hszt. 6–12. §, NAV szjtv. III. fejezet.

⁹³ Kit. 91. §, 93. §, Kttv. 75–76. §, Küt. 46–47. §, Hszt. 288/K-L. §, NAV szjtv. 78. §, 80. §.

⁹⁴ Kit. 115. §, Kttv. 74. §, Küt. 44. §, Hszt. 99–99/A. §, NAV szjtv. 77. §.

⁹⁵ Kit. 136. §, Kttv. Kttv. 145. §, Küt. 71. §, NAV szjtv. 156. §.

⁹⁶ Kit. XXIV. fejezet, Kttv. 176–183/C. §, Küt. XII. fejezet, NAV szjtv. XXI. fejezet.

HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (2022): Egy befejezetlen törvény margójára: A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/1. 78–104.

LUDÁNYI Dávid (2022): A közszolgálati jogviszony dinamikája a közigazgatás közszolgálati törvényeiben: szabályozási dilemmák és javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 2022/3. 34–44.

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.