

Közszolgálati jog

Szerző: LINDER Viktória

Affiliáció: egyetemi docens, NKE ÁNTK ; külső oktató, KRE ÁJK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2019.07.28

Idézési javaslat: LINDER Viktória: „Közszolgálati jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozszoalati-jog> (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közszolgálati jog a közszolgálat működtetésére, a közszolgálati jogviszony tárgyára, tartalmára, alanyaira, a közszolgálati dolgozók jogállására és foglalkoztatási viszonyaikra vonatkozó joganyag. A közszolgálati jog önálló jogágisága tekintetében nem léteznek egységes nézetek; elfogadottabb a más jogágak körébe történő besorolása. Ebben a tekintetben mind a közigazgatási jog, mind a munkajog keretében létjogosultsággal rendelkezik. Hasonló dilemmával találkozunk a közszolgálati jog kiterjedését illetően, ami a közszolgálat-fogalom értelmezéseinek függvénye. A tág értelemben vett közszolgálatba beletartoznak mindazok, akik a köz számára az állam nevében látnak el közfeladatokat, míg a szűk értelemben vett közszolgálat a közigazgatás személyi állományát fedi le, amelynek tagjai a nemzetközi terminológiát tekintve köztisztviselők (a hazai szabályozásban 2019-től köztisztviselők és kormánytisztviselők). A közszolgálati jog kiváltképp e civil – elsősorban a közjog hatálya alá tartozó – szolgálati jogviszonyok elemeinek szabályozása révén ragadható meg. Leginkább releváns kérdései így e tisztviselők jogállásához, jogviszonyuk létrejöttéhez és megszűnéséhez, foglalkoztatásuk sajátosságaihoz, előmenetelükhöz, illetményezésükhöz, jogaikhoz és kötelezettségeikhez, valamint felelősségi rendszerükhöz kapcsolódik.

Tartalomjegyzék

- 1. A közszolgálat fogalma és értelmezései – közszolgálati jog**
- 2. A közszolgálatot vizsgáló tudományágak**
- 3. Személyzeti politikai megoldások, közszolgálati rendszermodellek a jogi szabályozás tükrében**
- 4. A magyar közszolgálati jog szabályozástörténete**
- 5. A közszolgálati jogviszony elemei**
 - 5.1. A közszolgálat alapelvei, a közszolgálati státusból eredő jogok és kötelezettségek, összeférhetetlenség, felelősség
 - 5.2. Kiválasztás és a jogviszony létesítése
 - 5.3. Előmenetel
 - 5.3.1. A fő közszolgálati előmeneteli formák
 - 5.3.2. Atipikus előmeneteli lehetőségek

- 5.3.3. Vezetővé válás
- 5.3.4. Főtitviselői karrier
- 5.3.5. Politikai státuszok
- 5.4. Értékelés
- 5.5. Illetményrendszer
- 5.5. Illetményrendszer
- 5.7. A jogviszony megszűnése – pályabiztonság

6. Szociális párbeszéd

7. JEGYZETEK

1. A közzolgálat fogalma és értelmezései – közzolgálati jog

[1] Közzolgálat alatt tág értelemben a közösség szolgálatát ellátó alkalmazotti kategóriákat értjük, azon emberek összességét, akiket az állam, az önkormányzatok foglalkoztatnak; a közcélok megvalósítása érdekében tevékenykednek, a köz érdekében közfeladatokat látnak el. Magyary Zoltán 1942-ben megjelent *Magyar közigazgatás* című munkájában így fogalmazott: „A közzolgálat a köznek, azaz mindenkinek válogatás nélkül, való szolgálatot jelent. Egyúttal állandó és szabályos szolgálat, amely az emberek életének rendes berendezésévé válik, amelyre számíthatnak.”^[1]

[2] Az állami munkavállalói réteg kialakulása az állammal egyidős; a társadalmi munkamegosztás szükségszerű velejárójaként jött létre. A közösségi szükségletek kielégítése terén azonban a polgári társadalmak kialakulása idézte elő az állami szerepvállalás olyan mérvű előtérbe kerülését, amelynek következtében az állami alkalmazottak professzionális csoportja egyre nagyobb mértékben elkülönült a társadalom egyéb munkavállalói rétegeitől.^[2] Erre az időszakra tehető a hivatásos közzolgálatra vonatkozó jogi szabályozás kezdetei is.

[3] A közzolgálat széles értelemben vett fogalmába beletartoznak mindazok, akik az állam nevében látnak el feladatokat. Ennek megfelelően e körbe sorolhatók ->a **közigazgatás** civil tisztviselői, a ->**rendészeti szervek**, egyéb fegyveres szervek és testületek hivatásos és civil állományai, a végrehajtó hatalom állami vezetői, az igazságszolgáltatató hatalmi ág bírái, az ->**igazságszolgáltatásban** közreműködő ->**ügyészek** és e két utóbbi szervezettípusnál dolgozó más alkalmazottakon túl az egyéb hatalmi ágak (->**hatalommegosztás**) és állami szervek választott vagy kinevezett képviselői és vezetői (mint például az alkotmánybírák, az ->**ombudsmanok**, a számvevők és őket támogató munkatársaik). De ide tartoznak az úgynevezett paraadminisztratív, igazgatási vagy közzolgálati jellegű feladatokat végző szervek (például közintézetek, köztestületek stb.) alkalmazottai (hazánkban ők főként közalkalmazottak vagy munkavállalók), sőt egyes országokban a választott parlamenti és önkormányzati képviselők, tisztségviselők, polgármesterek, vagy akár az állami vállalatok munkavállalói is (akik nálunk a munkajog hatálya alá tartoznak). Röviden, a közzolgálat fogalma alá tartoznak azok, akiknek javadalmazása közpénzből, az állami költségvetésből származik.

[4] A közzolgálat-fogalomnak léteznek szűkebb értelmezései is. Mindezek az aktuális állam- és közzolgálat-felfogás, állami személyzeti politika és ennek megfelelő jogi szabályozás által determináltak országonként és időszakonként változnak. Így adott országon belül is előfordul, hogy korszakonként eltérően más és más kategóriák tartoznak a szűkebb közzolgálat körébe. Egyes országokban (és erre a megoldásra a magyar szabályozás is példaként szolgált 2002-ig) a kiegészítő (ügykezelői) adminisztratív állomány, valamint a fizikai munkát végzők is a közzolgálati jog személyi hatálya alá tartozhatnak. Azt a tényt, hogy kik a közzolgálati dolgozók, mely személyekre és milyen szervek alkalmazottaira vonatkozik a közzolgálati jog személyi és szervei hatálya (a közzolgálati pragmatika), a közzolgálatra vonatkozó – sokszor szerteágazó, többszintű – joganyag, a (jogállás tekintetében) törvények, de gyakran maga az ->**alkotmány** határozza meg.^[3]

[5] Magyary Zoltán a közigazgatást a „cselekvő államként” definiálta,^[4] hiszen az állam cselekvését a társadalom tagjai elsősorban a közigazgatás tevékenysége révén tapasztalják meg mindennapjaikban. Ebből a gondolatból kiindulva a szűkebb értelemben vett közszolgálat a közigazgatás feladatait ellátó személyeket jelenti. E közszolgálatnak a tudáson, az érdemeken, a speciális képzettségen (és nem a nemesi előjogokon) alapuló professzionális változata mindössze néhány évszázada alakult ki: „A hivatásos közszolgálat [...] mai alakja a XVIII. században [...] fejlődött ki, mint a *nobile officium* addig uralkodó dilettáns rendszerénél különb megoldás.”^[5] Történelmi korszakokban gondolkodva, a folyamat megindulása az abszolút monarchiák és a polgári forradalmak időszakára tehető, amikor megjelent a szakmailag képzett, professzionális bürokrácia.

[6] Lőrincz Lajos szerint „A közigazgatás legtöbb ember számára – egyáltalán nem alaptalanul – maga az állam vagy a kiváltképpen állami.”^[6] „A közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakemberállomány lát el.”^[7] Lőrincz a szűk értelemben vett közszolgálatot a közigazgatás harmadik elemének tekintette, amely felfogásban a közigazgatást a sajátos működés, valamint a sajátos szervezetrendszer mellett a sajátos státuszú személyi állomány jellemzi. Ennek megfelelően a legelterjedtebb – és egyben legszűkebb – értelemben vett közszolgálat-fogalom a közigazgatás civil jogállású, professzionális személyi állományát fedi le. Azokat, akik az állam nevében, állami felhatalmazás alapján a végrehajtó hatalomban végeznek munkát, tipikusan az állam nevében történő kinevezéssel rendelkeznek. E két elem – a sajátos, többnyire hierarchikusan felépített szervezetrendszer, valamint a sajátos jellemzőkkel bíró, és még zömében ma is sajátos foglalkoztatási viszonyok között (többnyire a közjog hatálya alatt) alkalmazott személyi állomány – jeleníti meg a bürokráciát. E bürokrácia – a tudományágak általi megközelítés és az egyes szerzők által képviselt álláspontok függvényében – a Lőrincz-féle közigazgatás-fogalom két alkotóeleméből (a szervezetrendszerből és a személyi állományból), az állam személytelen megtestesítőiből tevődik/tevéődhet össze.^[8]

[7] A nemzetközi terminológiát követve a szűk értelemben vett közszolgálatot (angolul: *civil service*) a köztisztviselők alkotják. Ennél jóval differenciáltabb a 2010 utáni magyar szabályozás és gyakorlat, amely a hivatalnoki kategóriákra vonatkozó szabályozást és az elnevezéseket gyakran változtatta. Hazánkban 1992-től 2010-ig a közigazgatás civil tisztviselői köztisztviselők voltak, egységes jogi szabályozás által meghatározott jogviszonyban. 2010-től azonban ez a szűk értelemben vett közszolgálat is tagolttá vált. A köztisztviselő-fogalom mellett eltérő jogállással megjelentek a kormánytisztviselői, közszolgálati tisztviselői, állami tisztviselői kategóriák; sőt a közigazgatás e hivatalnokai szolgálati jogviszonyainak elnevezése még ennél is sokrétűbbé, nehezen követhetővé és időnként inkonzisztenssé vált.

[8] A szócikk részleteiben e szűk értelemben vett közszolgálat jellemzőit, a civil közigazgatás személyi állományát és a tisztviselőket alkalmazó rendszerek főbb jellemzőit mutatja be, és ismerteti a közszolgálatra, annak működtetésére, a közszolgálati jogviszonyokra, az azokban dolgozók jogállására, valamint foglalkoztatásuk elemeire vonatkozó joganyagot.

[9] Az általános nemzetközi gyakorlat tekintetében a köztisztviselő fogalmát alkalmazzuk, a hatályos hazai jogi szabályozás szerinti differenciált terminológiát – ahol az releváns – a magyar helyzet leírásánál használjuk.

2. A közszolgálatot vizsgáló tudományágak

[10] A közszolgálatot, a közigazgatás személyi állományát a különböző tudományágak^[9] eltérő szempontok szerint vizsgálják.

[11] A legjelentősebb aspektusok köréből a jogtudomány (-> [jogtudomány tudományelmélete](#)) vizsgálódása a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozásra, elsősorban a közszolgálati jogviszony elemeinek jog általi szabályozottságára terjed ki. E jogi szabályozás, annak személyi és szervi hatálya, tagoltsága avagy egységessége, részletessége stb. függ a közszolgálati berendezkedés mikéntjétől, az

állami személyzeti politikától. Sajátosságaiból és kiterjedtségéből adódóan a közjog által szabályozott rendszerekben a közszolgálat jogtudomány általi vizsgálata szélesebb körben nyer értelmet, mint a zömében az általános munkajogi szabályozás hatálya alatt működtetett nyílt rendszerekben.

[12] Napjainkban külön vizsgálódás tárgyát képezi az a kérdés, hogy a közszolgálati jog önálló jogág-e, és amennyiben nem, a munkajogi vagy a közigazgatási jogágba tartozik-e.^[10] Mindkét álláspont indokolható, hiszen a közszolgálati jogviszonyok a munkajogi jellegű jogviszonyok körébe is beletartoznak, ugyanakkor a közigazgatási jogviszonyok érintik – már csak az említett Lőrincz-féle közigazgatás-fogalom elemeit tekintve is – a közigazgatás közszolgálati jogviszonyban álló személyi állományát.^[11] A hazai jogi egyetemeken a közszolgálati jog tantárgyat egyébként mind a munkajog, mind a közigazgatási jog körében oktatják.

[13] A politikatudományi megközelítés valójában azt kutatja, milyen a közigazgatás szakmai/adminisztratív állandó és politikai változó szintjének viszonya, milyen mértékű szerepet játszik a közszolgálati alkalmazás feltételrendszerében a közigazgatási szakmai tudás és az aktuális hatalom iránti lojalitás a közigazgatás különböző szintjein és posztjain. A szakmai/adminisztratív vagy igazgatási szint valóban állandó (elsősorban) a választási ciklusoktól függetlenül is?

[14] A szociológia tudománya a közigazgatás személyi állománya összetételének vizsgálatát helyezi fókuszába. Így például azt, hogy a közigazgatás adminisztratív feladatait igazgatási területtől függetlenül, általánosan ellátni képes generalista igazgatási szakemberek,^[12] avagy az egy-egy igazgatási terület tekintetében végzettséggel rendelkező specialista szakemberek^[13] dominálnak-e; milyen a nők és férfiak, aránya; milyen a közigazgatás korfája, a különböző korosztályok reprezentációja a személyi állományban; stb. De e tudományág megközelítésében is releváns, hogy a közigazgatási dolgozók körében milyen szerepet töltenek be és milyen viszonyban állnak egymással a politikusok (mint például a miniszterek, államtitkárok) és a közigazgatási szakemberek/bürokraták.

[15] A közigazgatás-tudomány vizsgálódása a közszolgálatról sokrétű, a személyi állomány optimális kialakításához, működtetéséhez, hatékonysági követelményéhez kapcsolódik a közszolgálati jogviszony egyes elemeinek eltérő aspektusokból történő megközelítésével. Ez a megközelítés a létszámot tekintve is fontos információkkal szolgál. Napjainkban kiemelkedő figyelmet élvez az emberierőforrás-gazdálkodási szempontú megközelítés, a modern humánerőforrás(HR)-gazdálkodási módszerek, technikák, eszközök közigazgatásbeli alkalmazhatóságának és meghonosításának vizsgálata.

[16] A nyugat-európai tudományos kutatásokra jellemző, hogy (főként) a jogi és az egyéb tudományági – elsősorban HR-szempontú – megközelítést egységes egészként alkalmazzák, hiszen azok nem választhatók külön, a közszolgálatok zömére jellemző kógens jogi meghatározottság okán sem.

[17] Kiemelésre érdemes a vizsgálódási módszerek köréből – bármely tudományágot tekintve – az összehasonlító módszer, amely (a közszolgálati rendszerek és környezetük eltéréseiből fakadó korlátozottsága mellett is) jelentős információkat szolgáltat a közszolgálati rendszerek egymásra figyelése, a konvergenciahatások elemzése a szakadatlan közszolgálati reformok alakítása során.

3. Személyzeti politikai megoldások, közszolgálati rendszermodellek a jogi szabályozás tükrében

[18] A professzionális közszolgálat kialakulása együtt járt azzal a jelenséggel, hogy az addig – jobbára nemesi – előjogon betöltött hivatalnoki állásokba képzett szakemberek (kezdetben elsősorban jogászok) kerültek.^[14] A XVIII–XIX. századtól fokozatosan megjelent a hivatásos hivatalnoki réteg, a bürokrácia, amely már ismeretei, képzettsége, végzettsége (érdemei) alapján került – kiválasztása révén – pozícióba. A hivatalnoki pálya élethivatássá vált, amelyen az előrejutás az évek múlásával, a tapasztalatok megszerzésével párhuzamosan, a jog által szabályozottan zajlott. Ettől a korszaktól – a

polgári forradalmak utáni időszakról – kezdődően terjedt el az alapvető állampolgári szabadságjogok körében a közhivatal-viselés jogának rögzítése a megszülető alkotmányokban. Ez volt a fordulópon, amikortól (a hadsereg karriermintája alapján) megjelent a személyzeti politika zárt, közjogi kógens szabályok által szabályozott modellje.

[19] A magyar jog- és közigazgatás-tudósok körében Lőrincz Lajos egészen tágra értelmezi a személyzeti politika fogalmát:

„A közigazgatási személyzeti politika a közigazgatásban alkalmazottak kiválasztására, alkalmazási feltételeik meghatározására, képzésére, továbbképzésére, képesítésére, bérezésére, előmeneteli feltételeire és lehetőségeire vonatkozó hosszú távra szóló, egymással összhangba hozott, valamilyen formában deklarált elképzelések, célkitűzések összessége.”^[15]

A klasszikus zárt közzolgálati személyzeti politikai rendszerekben a felsorolt jogviszony-elemeket részletesen szabályozza a közzolgálati pragmatika, amely olyan jogszabályok, egyéb szabályozási eszközök, programok konzisztens, egymásra épülő egységét jelenti, amelyek logikus elrendezésben s egyben átfogóan rendezik a közzolgálatban munkát vállalók jogviszonyait.^[16] A személyzeti politika hosszú távra határozza meg egy ország közzolgálati berendezkedésének irányát.^[17] A személyzeti politika így nem merül ki magában a jogi szabályozásban – amellett, hogy a jogi szabályozás (elvekben) visszatükrözi a személyzeti politikai elveket, törekvéseket. A jogi szabályozás azonban meghatározott személyzeti politikai irányvonalon belül is változhat, követheti az aktuális, a politika által determinált törekvéseket.^[18]

[20] A másik klasszikus közzolgálati személyzeti politikai modell a nyílt közzolgálati modell. Jellemzője – szintén Lőrincz Lajos szerint –, hogy „[a] nyitott közigazgatási személyzeti politika valójában a közigazgatási személyzeti politika hiányát jelenti, annak deklarálását, hogy nincs korlátja sem az alkalmazottak kiválasztásának, sem az előrelépésnek [...]”.^[19] Vagyis a nyitott közzolgálati rendszerekben az állami alkalmazottak foglalkoztatási jogviszonyaira – általánosan – a munkajogi szabályozás vonatkozik. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a közzolgálatban dolgozókra vonatkozóan ne léteznének speciális rendelkezések is (egyértelműen jellemző ez például a fegyelmi, felelősségi rendszer tekintetében).

[21] Szemléletesen – és a mai viszonyokhoz adekvátabban – érzékelteti az elnevezéseket Balázs István a differenciált (az általános munkajogi szabályozástól eltérő) és az asszimilációs (az általános munkajogi szabályozással zömében azonosságokat felmutató) rendszerek dichotómiájával.^[20]

[22] A Max Weber által „ideáltipikusnak” nevezett modellek^[21] – amelyek valójában tiszta formájukban sehol a világban nem jellemzőek egy-egy ország közzolgálati berendezkedésére – a zárt és a nyílt rendszerek formájában jelennek meg.^[22]

[23] A zárt és a nyílt rendszereket (más elnevezéssel karrier- és pozíció-/állásrendszereket) a közzolgálati dolgozók foglalkoztatási viszonyait jellemző következő elemek összevetésével célszerű megkülönböztetni.

[24] A zárt jellegű közzolgálati rendszerekben a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyait speciális, részletes, kógens közjogi szabályozás rendez, amely jelentős mértékben eltér az általános és egyéb munkajogi jellegű jogviszonyok szabályozásától. E zárt közzolgálati rendszer, amelyet teljes egészében a normativitás sző át, a Max Weber-i karrierrendszer^[23] – amelyben a köztisztviselő életpályára szegődik a köz szolgálatába. Míg a magánszférában munkaszerződés alapján foglalkoztatják a munkavállalókat, addig a hagyományos zárt/karrierrendszerek jellemzője, hogy a köztisztviselő jogszabályi előírás alapján nyeri el kinevezését az államtól vagy a helyi önkormányzattól (->helyi önkormányzatok), vagy ezek nevében szolgálatadójától, a munkáltató ->közigazgatási szervtől. Erről a tényről számos országban maga az alkotmány rendelkezik.

[25] A nyitott rendszerek jellemzője ezzel szemben az, hogy a köztisztviselőket éppúgy szerződéssel – magánjogi, munkajogi szerződéssel vagy ->kollektív szerződés alapján – foglalkoztatják, mint a

magánszféra munkavállalóit.

[26] A zárt rendszerekre jellemző a jogszabályban garantált, hosszú távra szóló, elviekben és általánosan élethosszig tartó foglalkoztatás, amely az életpálya elején kezdődik.^[24] Ez a korabeli kifejezéssel élve „nyugdíjas állás”, amely elnevezés még abból az időből származik, amikor az állami alkalmazást elnyert fiatal bizton számíthatott arra, hogy ha elhelyezkedett állásában, pályáját a köz szolgálatában töltheti el, ami biztonságot, s ugyanakkor nem kis presztízst jelentett a maga és egyben családjá számára. Az élethosszig tartó foglalkoztatás sok országban napjainkban is lehetőség.

[27] A nyílt rendszerre ezzel szemben alapvetően nem jellemző az élethosszig történő foglalkoztatás. Az alkalmazási szerződések jellegük, időtartamuk szerint is különbözőek, napjainkban jellemzően egyéniesítettek; általában a munkáltató aktuális munkaerőigénye határozza meg, milyen időtartamra alkalmazza a köztisztviselőt. Ezért szokták a nyílt rendszereket pozíció- vagy állásrendszernek is nevezni; az alkalmazott adott pozícióra/beosztásra/posztra szegődik a köz szolgálatába.

[28] A zárt rendszerben a köztisztviselő kiválasztását is jogi normák szabályozzák. Ez vonatkozik a toborzásra, amikor is széles körben közzéteszik az álláslehetőségeket, valamint a jelentkezők közötti szelekció is normatív rendelkezések mentén zajlik.^[25] Ezek az előírások – amelyek közszolgálati berendezkedéstől és országtól függően központilag szabályozottak^[26] – vonatkozhatnak éppúgy a kiválasztás mikéntjére (formájára, módszerére, akár tartalmára), mint a képesítési, tapasztalati és egyéb követelményekre.

[29] A nyílt rendszerekben általában nem szabályozza jogi előírás a kiválasztást. A közigazgatási szervek vezetői jellemzően decentralizáltan, saját hatáskörben döntenek el, milyen eljárás keretében, módszerekkel és elvárásokkal választják ki a jelentkezők közül a számukra legalkalmasabbnak tűnő jelöltet.

[30] Általános vonás (a zárt rendszerekben mindenképp), hogy a köztisztviselőket, a többi munkavállalóval történő összehasonlításban, többletkötelezettségek terhelik, s mintegy ellentételezésként, többletjogosultságok illetik meg. Ezeket a kötelezettségeket és jogosultságokat jogi normák rögzítik.

[31] A nyitott rendszerekben nem feltétlenül jelennek meg ezek a többletjogosultságok és -kötelességek, bár a gyakorlatban jellemzően előfordulnak. A kötelességek a szolgálat állami, közösségi jellegéből adódnak, míg az előnyöket a köz szolgálatáért cserébe, továbbá napjainkban a kötöttségek ellentételezése mellett a közszolgálat munkaerőpiaci vonzereje növelése érdekében biztosítja a jogalkotó (vagy esetleg a közigazgatási szerv).

[32] A zárt rendszerek a köztisztviselő számára alanyi jogon járó, törvényi rendelkezések alapján garantált, kiszámítható és előre tervezhető előmenetelt biztosítanak. A köztisztviselőnek az előmeneteli rendszerbe történő besorolása a jogszabály által meghatározott keretek között történik. A pályakezdő a ranglétra aljáról indul, s az évek múlásával, a tapasztalatok és a gyakorlat megszerzésével, az úgynevezett szenioritás/ansziennitás alapján jut egyre előrébb a közigazgatási pályán. Az állam ez által elismeri alkalmazottjának szolgálatait. A klasszikus zárt rendszerben az életpálya előrehaladottabb szakaszaiban nem volt lehetséges a közszolgálati pályára lépés, s így a más szektorban szerzett tapasztalat sem került beszámításra a besorolásnál.^[27]

[33] A nyílt rendszer ennek épp ellenkezője. Elméletileg irreleváns a köztisztviselő-jelölt kora. Ami kizárólag számít, az tudása és képességei, esetleg tapasztalata, amelyekért őt épp akkor – általában a szerződésben meghatározott időszakra – szerződtetik. Ha új tudásra, másfajta képességekre van szükség, új jelöltet keresnek helyette, akár csak az üzleti szférában.

[34] A zárt rendszerben jogszabály rendezi a köztisztviselő illetményét, annak összetételét, mértékét. Az idő múlásához kötődő előmenetelhez automatikus illetménynövekedés kapcsolódik, amelyet szintén jogszabály – tipikusan annak előmeneteli és illetménytáblája – garantálja. E rendszereket jellemzően az államháztartási szemlélet hatja át; az állami költségvetésben kerülnek meghatározásra

a közsféra, azon belül a közigazgatás személyi kiadásai.^[28]

[35] Ezzel szemben a nyílt rendszerben általában nem köti jogszabály a munkáltatót; saját költségvetési lehetőségein belül olyan mértékű és összetételű illetményért szerződtetni az alkalmazni kívánt köztisztviselőt, amennyit ő neki „megér”. A nyílt rendszerekben a közigazgatási szerv igényei, valamint a piaci viszonyok meghatározó szerepet játszanak az illetmények alakításánál.

[36] További jellemző, amelyet a zárt rendszer jellegzetességeként szoktak említeni, a kiépített továbbképzési rendszer. Fő érvként az szolgál, hogy a köztisztviselő élethossziglani foglalkoztatása során az ismeretek időnkénti kiegészítésére, meg- vagy felújítására van szükség, ezért a személyi állomány tagjait időről időre beiskolázzák, továbbképzésben részesítik.

[27] Ezzel szemben a nyílt rendszerben ahelyett, hogy továbbképeznék a köztisztviselőt, amennyiben új tudásra, ismeretekre van szükség, új munkaerőt szerződtetnek helyébe. Viszont éppúgy, ahogy a zárt-nyílt rendszeri dichotómia többi eleme tekintetében, a továbbképzés esetében sem léteznek már kőbe vésett szabályok; nem lehet egyértelmű különbséget tenni a tipizálásnál. Ma már nem kizárólag a zárt rendszerekben biztosítanak továbbképzéseket a köztisztviselők számára; a nyílt rendszerek éppoly nagy gondot fordítanak köztisztviselőik képzésére. Inkább a jogi szabályozás részletei, a finanszírozás módja vagy a továbbképzési intézményrendszerek működtetése eltéréseinél ragadhatók meg a különbségek.

[38] A köztisztviselői jogviszony talán legtöbbet vitatott és az elmúlt évtizedek reformjai következtében folyamatosan a figyelem középpontjában álló eleme a klasszikus zárt rendszernek az a sajátossága, hogy a köztisztviselő elvileg elmozdíthatatlan. A klasszikus zárt rendszerben a köztisztviselőket jogszabály – sokszor maga az alkotmány – védi az elbocsátástól. Ezt az elmozdíthatatlanságot az állam garantálja számukra, mintegy lojalitásukért cserébe. A zárt rendszer ellenzői épp ezzel érvelnek annak fenntarthatatlansága ellen, mivel a karrierrendszer korábbi formájában azt jelentette, hogy az elmozdíthatatlan munkaerőt semmi nem ösztönözte a hatékony, színvonalas munkavégzésre.

[39] Általánosan jellemző, hogy a zárt rendszerekben az elbocsátás csak jogszabály által meghatározott esetekben lehetséges, legjellemzőbb példaként a súlyos fegyelmi vétséget szokás említeni. Napjainkra azonban általánossá vált, hogy a hosszú távon elégtelen teljesítmény a karrierrendszerekben is megalapozhatja a felmentést. A köztisztviselőt egyébként a védelem, ha „minden rendben megy a maga útján”, végigkíséri a nyugdíjig.

[40] A nyílt rendszerben viszont, mivel a közzszolgálati alkalmazottak adott pozícióra, jobbára határozott időre szerződnek, a zárt rendszerekben természetes jogi garanciák nem védenek az elbocsátástól; a jogviszony megszüntetése tekintetében – legalábbis elvileg – nem élveznek nagyobb védelmet, mint a munkaerőpiacon foglalkoztatott egyéb kategóriák. Ugyanakkor, a „papírformától” eltérően, a fejlett nyugati demokráciák zömében a nyitott rendszerű közzszolgálatok köztisztviselői is nagyobb fokú védelmet élveznek az elbocsátás tekintetében, mint más munkavállalói rétegek; a felmentés esetére nyújtott állami támogató intézkedések jelentősek.

[41] Minthogy a klasszikus zárt rendszerben a köztisztviselői pálya életre szóló, a közzszolgálati alkalmazottak számára számos országban sajátos nyugdíjrendszert alakítottak ki. Ezek a nyugdíjrendszerek abban az időben kerültek bevezetésre, s jelentettek átlagon felüli biztonságot, presztízst, tisztes elismerést tükröző összegeket, amikor a szociális ellátások korántsem váltak még általánosan elterjedtté. E nyugdíjrendszerek egyes zárt modellt követő országokban a köztisztviselők számára még napjainkban is többletjogosultságokat hordoznak; lényegesen kedvezőbb feltételeket biztosítanak pályájuk végén, mint a munkaerőpiac más területeiről nyugdíjba vonuló munkavállalók esetében. A nyugdíjat érintő eltérések a közzszolgálati kedvezményes nyugdíjrendszerek, közzszolgálati nyugdíjpénztárak létében, valamint a kedvezményes nyugdíjkorhatárok és nyugdíjba vonulási lehetőségek továbbélésében ragadhatók meg. Ugyanakkor – elsősorban a gazdasági megszorítások szükségszerűsége okán – jellemző tendencia a magán- és a közzszektor közötti különbségek

mértékének csökkenése.

[42] A két alapmodell (a zárt/karrierrendszer és a nyílt/pozíciórendszer) jegyei mind időben, mind térben közszolgáltatónként változóan keverednek egymással. Egy-egy ország közszolgálati modellje lehet zárt vagy nyitott, de inkább zártabb vagy nyitottabb. Christoph Demmke – épp ennek okán – a „karrierrendszer és a más jellemzőkkel bíró rendszerek” kifejezéspárost alkalmazza plasztikusan a felosztás tekintetében.^[29]

[43] A karrier- vagy más elnevezéssel differenciált rendszerekre – többek között – a francia, német, belga vagy luxemburgi megoldásokat, a pozíció- vagy asszimilációs rendszerekre a skandináv, ausztrál és új-zélandi közszolgáltatásokat lehet említeni példaként. Ezen rendszerekben jelennek meg legmarkánsabban az egyes modelljegyek.

[44] Léteznek azonban olyan közszolgálati rendszerek is, amelyek a két modell elemeit torz, rendkívül káros módon valósítják meg; elsősorban a közszolgáltatástól elvárt pártatlanság, semlegesség követelményének megsértésével. Ezeket a rendszereket szokták zsákmányrendszernek nevezni (angolul: *spoil system*). A zsákmányrendszer lényege, hogy a mindenkori hatalom a hozzá politikailag lojális embereket juttatja pozícióba, az előzőleg hatalmon lévőket kiszolgáló személyi állomány lecserélése révén. Mindez annak ellenére, hogy egy egészséges közszolgálati rendszerben a köztisztviselői karral szemben a mindenkori hatalomhoz fűződő hűség, a társadalom tagjaival való egyenlő bánásmód, pártatlanság és semlegesség a követelmény, aminek következményeként és ellentételezéseképpen pedig viszonylagos (alkalmazásbeli) állandóság jár számukra. A zsákmányrendszer – amelyben a hatalmon lévők a közigazgatási posztokat és az általuk megszerezhető legkülönbébb előnyöket zsákmánynak tekintik – a XIX. század második felétől az első világháború végéig az Amerikai Egyesült Államok közszolgálatát, majd a második világháború után a szocialista országok egypártrendszereit jellemezte. Jegyei ugyanakkor erősödő tendenciát mutatnak az utóbbi évek közép-kelet-európai közszolgálataiban is.

[45] A hagyományos, karrierrendszerű közszolgálat értékeit és létjogosultságát a múlt század végi reformok – elsősorban az új közmenedzsment – kérdőjelezték meg, annak rugalmatlansága, költségessége és a hatékonyságra kevésbé fókuszáló jellege miatt. A világ számos országában ettől az időszaktól kezdődött a közjog által szabályozott közszolgálati rendszerek lebontása, fellazítása, a köztisztviselők (vagy meghatározott rétegeik) általános munkajogi szabályozás hatálya alá helyezése, amitől az irányzat hívei a közszolgálat hatékonyságának növelését várták. A legjellemzőbb tendenciák, amelyek a millennium óta eltelt időszakot fémjelzik, a közjog hatálya tartozó, kinevezéssel rendelkező kategóriák és a köztisztviselők számának csökkentése, valamint a közszolgálat egyéb szegmenseiben foglalkoztatottak csökkentett alkalmazási védelem melletti, változatos szerződésekkel történő foglalkoztatásának térnyerése. Az elmúlt néhány évtized azonban egyértelművé tette, hogy a hivatásos közszolgálat teljes lebontása, a közjogi státusz megszüntetése teljes mértékben és minden kategóriára kiterjedően nem lehetséges, sőt kifejezetten káros következményekkel járhat. A közszolgálat presztízsének csökkenése, a köztisztviselői ethosz gyengülése az állam feladatellátását végző közszolgálat testületi szellemére negatív hatással bír. E gondolat mentén született meg Európában a millennium után a neoweberi közszolgálat gondolata, amely a hagyományos Max Weber-i, hierarchikusan felépített közszolgálatot hagyományos értékeinek megőrzése mellett formálná a mai viszonyok igényeihez mérten teljesítményközpontúvá és rugalmassá.^[30]

4. A magyar közszolgálati jog szabályozástörténete

[46] A magyar professzionális közszolgálat kialakulása a XIX. század második felére tehető. Az 1867-es kiegyezéstől kezdődően az első világháború kitöréséig fokozatosan megszülettek azok a jogszabályok, amelyek hazánkban kialakították a magas szintű képzettséggel rendelkező személyi állomány által jellemzett zárt jellegű közszolgálati rendszert. A második világháború után az addigi karrierrendszert – amely alapvetően a tisztviselők érdemek (végzettség, képzettség, szakmai tapasztalatok) alapján történő kiválasztásán és előmenetelén alapult – a kommunista hatalom 1948 után lebontotta, és a

tudás, tapasztalat szerepét a párthoz való hűség váltotta fel. Ez a zsákmányrendszer a zömében képzetlen tisztviselők, kádervezetők pozícióba kerülésével járt együtt. A közigazgatási dolgozók az általános munkajogi szabályozás hatálya alatt látták el feladataikat; hiszen a munkásosztály egyéb rétegei is az állam számára, az állami vállalatoknál dolgoztak.

[47] Csak évtizedekkel később kezdték felismerni, hogy az államigazgatási és tanácsi munka sajátos jellemzőkkel bír, és az 1970-es évek végétől indult fokozatosan útjára a differenciált rendszer megalapozása.

[48] A rendszerváltás utáni szabályozás ezt a differenciált elképzelést valósította meg az állami foglalkoztatottak jogállását rendező közjogi jogszabályok megalkotásával. Így a többi állami alkalmazotti kategória (például közalkalmazottak, bírák, ügyészek, fegyveres szervek hivatásos állománya, katonák stb.) jogviszonyát szabályozó törvények mellett megszületett a közigazgatásban dolgozók, *a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény* (Ktv.), amely mintegy 20 évig egységesen rendezte – zömében karrierjellegű jegyekkel – a közigazgatás személyi állományának jogviszonyát.

[49] 2006 óta azonban a karrierjelleg fokozatosan gyengült, majd a 2010-es évtől kezdődően a gyakori és hektikus jogalkotás következtében többször változott a közigazgatásban dolgozó különböző kategóriák jogállása. A korábbi egységesség megszűnt, amellet, hogy az egyéb állami alkalmazottak, köztük a más államhatalmi ágakban dolgozók jogállása is – szinte kivétel nélkül – új jogszabályokban került rendezésre, de legalábbis alapvető módosításokon esett keresztül.

[50] A 2010-es év közepén a kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szervek tisztviselői kormánytisztviselői jogállást nyertek *a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény* (Ktjv.) hatálya alatt, így ők a kormánytól független szervek köztisztviselőitől eltérő kormányzati jogviszonyba kerültek.

[51] Ezt követően, 2012 márciusától hatályon kívül helyezésre került az 1992-es Ktv., és megszületett *a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény* (Kttv.), amely a kormány irányítása alá tartozó szervek kormánytisztviselőinek jogviszonya mellett a kormánytól független szervek köztisztviselőinek jogállását is szabályozta, ez utóbbiak tekintetében az eltéréseket is számba véve. E két kategória – a kormánytisztviselői és a köztisztviselői – alkotta a közszolgálati tisztviselői kart.

[52] A következő törvény – *az állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LII. törvény* (Áttv.) – új tisztviselői jogállást vezetett be. 2016 közepén a 2013 januárjával létrehozott járási hivatalok, majd 2017 januárjában a középszintű államigazgatás általános hatáskörű szervei, a területi kormányhivatalok kormánytisztviselői kerültek hatálya alá.

[53] Ismét új felosztást vezetett be két új törvény. Az első *a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény* (Kit.), amely a kormányzati igazgatási szervekre vonatkozó rendelkezések mellett újraszabályozta az ezen szerveknél dolgozók jogállását is. Ennek megfelelően 2019-től a kormány irányítása alatt működő szervek tisztviselői kormányzati szolgálati jogviszonyban, a Kit. hatálya alatt látják el feladataikat; a második *a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény* – amely az ezen szerveknél dolgozó köztisztviselőkre vonatkozó szabályozást valósítja meg –, melynek szervi hatálya alá pedig a kormánytól független államigazgatási szervek (->*önálló szabályozó szervek* és ->*autonóm államigazgatási szervek*) és más – különleges jogállást élvező – állami szervek tartoznak. Az önkormányzatok hivatalaiban dolgozó tisztviselők továbbra is közszolgálati jogviszonyban, köztisztviselőként, a Kttv. hatálya alatt dolgoznak (az Áttv. hatályon kívül helyezésre került). Ennek megfelelően 2020-tól a közigazgatás személyi állományának jogállását (az egyes speciális eseteket ide nem számítva) alapjaiban három törvény, a Kit., *a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény* (Küt). és a Kttv. rendezi.

5. A közszolgálati jogviszony elemei

[54] A közszolgálati rendszer jellegét a jogviszony elemeire vonatkozó szabályozás mikéntje határozza meg. Mielőtt azonban a kereteket biztosító legfontosabb jogviszonyelemeket tárgyaljuk, szót kell ejtenünk a közszolgálat alapelveiről, valamint a közszolgálati státuszhoz kapcsolódó – a jogi szabályozásban is megjelenő – olyan speciális jogokról, kötelezettségekről, korlátozásokról, amelyek az egyéb munkajogi jellegű jogviszonyokkal szemben meghatározzák a közszolgálatot.

5.1. A közszolgálat alapelvei, a közszolgálati státusból eredő jogok és kötelezettségek, összeférhetlenség, felelősség

[55] A közigazgatás közfeladatokat lát el, a köztisztviselők a köz érdekében, az állam nevében tevékenykednek, ezért léteznek olyan elvek, amelyek alapvető értékeket fejeznek ki és zsinórmértékül szolgálnak a közszolgálatban. A nemzetközi gyakorlatot tekintve ezen alapelvek köréből kiemelhetők a közszolgálat semlegességének, pártatlanságának, törvényességének/jogszerűségének, professzionalizmusának, fokozott felelősségének, titoktartási kötelezettségének, hatékonyságának, függetlenségének, befolyásmentességének/integritásának és stabilitásának követelményei.

[56] Az alapelveket – a közszolgálati etikai kódexek mellett – általában jogi normák is rögzítik, és számos esetben nem csupán a közszolgálati pragmatikában, de magában az alkotmányban is megjelennek.

[57] Az alapelvekhez kapcsolhatók azok, az általános munkaerőpiacéhoz képest fokozott elvárások, amelyek általánosan, rendszermodelltől függetlenül megjelennek a közszolgálatban.

[58] Mindenekelőtt kiemelendő, hogy egyes országok közszolgálatában meghatározott alapjogok (->az alapjogok fogalma és hatálya) gyakorlása a civil tisztviselők esetében is korlátozás alá eshet.^[31] Erről az adott ország jogi szabályozása rendelkezik, de jellemzően például a ->sztrájkjog, a passzív ->választójog korlátozása vagy keretek közé szorítása, a párttagság (->politikai pártok) vagy pártbéli vezető tisztség betöltésének tiltása vagy korlátozása fordul elő.

[59] A magánszektorra jellemzőkhöz képest szigorúbb összeférhetlenségi szabályok a köztisztviselő semlegességének és pártatlanságának megőrzését szolgálják. Az összeférhetlenségi szabályozás adódhat egyrészt a ->hatalommegosztás követelményéből – ennek értelmében a végrehajtó hatalom tisztviselője nem jelenhet meg más hatalmi ágban; másrészt politikai szempontokból – így korlátozás alá eshet a párttagság, pártban vezető tisztség viselése vagy párt nevében közszereplés vállalása. Az összeférhetlenségi szabályozásban megjelenhetnek gazdasági szempontok is; így korlátozás alá eshet az egyéb gazdasági és keresőtevékenység, egyrészt annak érdekében, hogy a köztisztviselő munkáját teljes egészében a köz szolgálatának szentelhesse, másrészt, hogy mentes legyen mindenfajta gazdasági befolyástól (akár annak gyanújától is). Így például a közszolgálat elhagyása utáni munkavállalási opciókat is korlátozhatják akár meghatározott évekre vonatkozóan is. Mindezek mellett a hozzátartozókkal való alá-fölérendeltségi szempontok is összeférhetlenségi szabályozásra adhatnak okot.

[60] A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség szintén a köztisztviselő feddhetlenségének szolgálatában elterjedt gyakorlat.

[61] A köztisztviselőket az általánoshoz képest szigorúbb felelősségi szabályok terhelik. Az állampolgárok és a szolgálatadó felé irányuló kárfelelősség mellett a köztisztviselő speciális közszolgálati fegyelmi felelősséggel is tartozik a szolgálatadó felé, amennyiben megsérti a jogviszonyából, hivatalából adódó kötelezettségeit. Ezek a speciális – az állami szolgálatból adódó – felelősségi (és összeférhetlenségi) szabályok a közszolgálati szabályozás stabil, immanens részét képezik nem csupán a zárt, de a nyitott rendszert működtető országokban is.

[62] A közszolgálati jog összeférhetlenségi és felelősségi szabályai mellett a köztisztviselőktől szigorúbb erkölcsi követelmények, etikai normák betartását is megkövetelik, ami a pálya presztízsét hivatott erősíteni. A jogszabályi rendelkezések mellett az etikai normák jellemzően közszolgálati

etikai kódexekben kerülnek rögzítésre.

[63] Mindezen többletkötelezettségekkel szemben a korábbi többletjogosultságok egyre csökkenő mértékben jellemzik a közzolgálati foglalkoztatást. Ilyen – főként egykori – többletjogosultságként említhető például a pályabiztonság vagy a legkülönbébb juttatások köre. E juttatások ugyan már kevésbé, de sok országban még mindig számottevő mértékben biztosítottak a köztisztviselők számára. Ide tartoznak továbbá a kedvezményes nyugdíjfeltételek, amelyek tekintetében tendencia a közzolgálati szabályozás magánmunkaerőpiacéhoz közelítése (elsősorban a kedvezményes nyugdíjkorhatárok fokozatos – de nem visszamenő hatályú – emelése/megszüntetése révén).

5.2. Kiválasztás és a jogviszony létesítése

[64] A munkaerő kiválasztása valamennyi foglalkoztatási jogviszony meghatározó eleme. A közzolgálatban a jogalkotó és a szolgálatadó (a foglalkoztató szerv) vagy – amennyiben létezik ilyen – a központi kiválasztásért felelős szerv a kiválasztás tartalmának és formájának szabályozásával biztosítja a kereteket ahhoz a döntéshez, amelynek során eldől, ki az a munkaerő, aki a jövőben az állam nevében ellátja a hivatásból eredő feladatokat, képviseli az államot a társadalom egyéb szereplőivel való kapcsolatrendszerben.

[65] Demokratikus jogállami közzolgálatokban – szemben a munkaerőpiac egyéb szegmenseivel – a jogviszony létesítése jogi garanciákkal megfelelően körülbástyázott jogintézmény, amelynek legmagasabb szintű szabályozása általános rendelkezés keretében gyakran az alkotmányban is megjelenik. Hiszen a közhivatal-viselés alapvető állampolgári jog.

[66] Ennek megfelelően [Magyarország Alaptörvénye](#)^[32] is lehetővé teszi minden magyar állampolgár számára közhivatal betöltését. Ugyanakkor feltételeket tűz abban a vonatkozásban, hogy a közhivatal betöltéséhez megfelelő képzettség, szakmai tudás birtoklása szükséges. Ha az állampolgár birtokolja e kompetenciákat, mértéküknek megfelelően jogosult közhivatali állás betöltésére. Ennek értelmében ezen alaptörvényi rendelkezés egyben a jogegyenlőség, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának garantálását is magában foglalja.^[33] Az alaptörvényi szabályozás összhangban áll a hazánk által aláírt azon nemzetközi dokumentumokkal, egyezményekkel, valamint az európai uniós joganyag azon részeivel,^[34] amelyeknek a közhivatal viseléséhez való jog garantálása szintén tárgyát képezi, és amelyeknek gyökerei egészen a nagy francia forradalom idejéig, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata 1789-es deklarációjáig nyúlnak vissza.^[35]

[67] A közzolgálati alkalmazásnak léteznek általános és különös feltételei. Az általános feltételek teljesítését minden közzolgálati alkalmazottól megkövetelik a jogi rendelkezések. Ezek a feltételek a nemzetközi gyakorlatban általában meghatározott állampolgárság birtoklása, cselekvőképesség, büntetlen előélet, megfelelő egészségi állapot, esetleg fizikai képesség, minimum iskolai végzettség, számos esetben letöltött katonai szolgálat. Az általános feltételek körébe sorolhatjuk továbbá a francia típusú közigazgatásokban a sikeres versenyvizsgát (amelyet általában az alkotmányok is nevesítenek), a német típusúak esetében pedig az elnyert pályázatot.

[68] A különös feltételeket hivatásrendenként, közigazgatási szintenként/területenként, szervenként, szakmánként, munkakörönként határozza meg egyrészt a jogalkotó, másrészt a munkáltatói jogkör gyakorlója, aki általában a közigazgatási szerv vezetője. Ilyen különös alkalmazási feltételek lehetnek a speciális végzettség, képzettség, a szakmai vagy közigazgatási tapasztalat, nyelvvizsga birtoklása vagy nyelvtudás bizonyítása, biztonsági követelményeknek való megfelelés, stb.

[69] A kiválasztás formáját tekintve két szakaszt különböztethetünk meg. Az első a toborzás folyamata, amelynek során széles körben meghirdetik a betöltendő közigazgatási állásokat, a második a szelekció, amikor a jelentkezők közül kiválasztják az alkalmas személyt.

[70] A legismertebb közszolgálati kiválasztási módszerek, eszközök köréből kiemelendő a versenyvizsga intézménye, amelyet a francia típusú, karrierrendszerű közszolgálati rendszerekben alkalmaznak. A versenyvizsga többnapos, többszintű megmérettetés, amelynek során a kiválasztás általános és különös feltételeivel rendelkező jelöltek versengő formában vetik össze általános és szakmai tudásukat, ismereteiket, képességeiket a vizsga első és második körében tipikusan írásbeli tesztek, egyéb feladatok megoldásával, majd a harmadik körben szóbeli interjú, elbeszélgetés formájában. Klasszikus versenyvizsga esetén a jelöltek a követelmények teljesítése függvényében, az elért eredmények sorrendjében jutnak tovább a következő megmérettetésre, majd sikeres vizsga esetén közszolgálati álláshoz.

[71] A másik kiválasztási módszer a pályáztatás, amely a német típusú – szintén karrierrendszerű – közszolgálatokba vezető utat jelenti. E rendszerekben a pályáztatás a kötelező kiválasztási forma, amelyen szintén az alkalmazás általános feltételeivel rendelkező jelöltek jogosultak elindulni.

[72] A hagyományos versenyvizsga és pályáztatás mellett az utóbbi évtizedekben a közszolgálatban is elterjedőben vannak a kompetenciaalapú kiválasztási eljárások és módszerek, amelyekről egyes országokban jogszabály rendelkezik. Példaképpen a belga közszolgálat említendő, amely az utóbbi években a hagyományos előmenetelt garantáló francia modellt – zárt jellegét megtartva – munkakör alapú foglalkoztatási rendszerre változtatta, ahol elsősorban a kompetenciák (tudás, képességek, készségek, attitűdök stb.) birtoklását mérik mind a kiválasztás, mind az előmenetel során.

[73] A zárt rendszerű közszolgálatokkal szemben a pozíciórendszerek többségében kötetlenebb a kiválasztás, hiszen elviekben nem feltétlenül hosszú távra terveznek a jelölt foglalkoztatását illetően. A jellemző az, hogy az egyes szervek vezetőinek decentralizált hatáskörébe tartozik a kiválasztás mikéntjének meghatározása és a döntés meghozatala is. Ennek megfelelően országonként, de adott esetben közigazgatási szervenként is eltérő megoldásokkal találkozhatunk.

[74] A magyar közszolgálati rendszert az jellemezte, hogy a nemzetközi gyakorlat zömével ellentétben, jogszabályi rendelkezések hiányában – egy igen rövid életű kivételtől eltekintve – valójában soha nem létezett központosított szabályozott kiválasztási rendszer. Az alkalmazás általános és különös feltételein túl a kiválasztás mikéntjét nem határozta meg kötelezően jogszabály. Az általános feltételek ma is a magyar állampolgárság, a cselekvőképesség, a büntetlen előélet és a középiskolai végzettség, valamint az, hogy ne álljon fenn hivatalvesztés hatálya, összeférhetlenségi ok és hozzátartozói együttalkalmazási tilalommal ellentétes helyzet.

[75] A hatályos szabályozás szerint – a Kttv., a Kit. és a Küt. is így rendelkezik – kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet.^[36] Így mind a múltban, mind jelenleg a jövőbeli szolgálatadó józan megítélésén múlik, hogy a legmegfelelőbbnek ígérkező jelöltet választja-e ki adott munkakör ellátására. Ez a szabályozási hiányosság – és a kiválasztási procedúrát tekintve ennek következtében a diszkrecionális jogkör – azonban megkönnyíti a zsákmányrendszer térnyerését.

[76] A közszolgálati jogviszony létrejöttének hagyományos formája a kinevezés. A kinevezés egyoldalú közjogi jognyilatkozat, amelyben az állam vagy nevében a szolgálatadó nyilatkozik a közszolgálati dolgozó alkalmazásáról és meghatározza annak feltételeit, amit a közszolgálati alkalmazott aláírásával elfogad.

[77] A kinevezés a klasszikus karrierrendszerekben határozatlan időre szól; azonban a modern munkaerőpiaci viszonyok és a munkaerőgazdálkodás rugalmasságának megvalósítása érdekében a közszolgálatban is elterjedőben vannak a határozott idejű kinevezések, sőt a kinevezések mellett a különböző jellegű és tartalmú, valamint időtartamú foglalkoztatási szerződések.^[37]

[78] A Küt. 2020-tól új jogintézményt vezetett be Magyarországon. Ez a közszolgálati munkaszerződés, amely a törvény hatálya alá tartozó egyes szervek köztisztviselői esetében a kinevezéses jogviszonyt váltja fel. A közszolgálati munkaszerződésben a felek az illetményről,

juttatásokról, a pótszabadság mértékéről, a napi munkaidőről és az általános munkarendről állapodnak meg.

[79] A közszolgálati alkalmazás jellegéhez, a köz szolgálat és presztízse megerősítéséhez kapcsolódik a kinevezett tisztviselők által tett eskü intézménye.

5.3. Előmenetel

[80] Az előmenetel a közszolgálati karriert jeleníti meg. Az előmenetelnek a közszolgálatban többféle útja van. Míg a zárt közszolgálati rendszerekben több lehetséges karrierutat is ismerünk, a nyílt közszolgálati modellről azt szokták mondani, hogy valójában ott nincs előmenetel. A gyakorlatban a zárt és a nyílt közszolgálati modellek azonban nem különülnek el ilyen élesen egymástól, sőt az utóbbi években egy-egy megoldás mindkét rendszermodellben megjelenik.

5.3.1. A fő közszolgálati előmeneteli formák

[81] A karrierrendszerekben az úgynevezett „rendes előmenetel” jogi normában rögzített besorolási tábla szerint történik. E rendes előmenetelnek két fő típusát különböztethetjük meg.

[82] Az első az automatikus előmenetel, ahol a köztisztviselő megfelelő teljesítmény és minősítés esetén a szolgálati idő múlása alapján automatikusan lépeget előre életpályáján besorolási osztályán belül. Ugyanakkor a közszolgálatban töltött idővel párhuzamosan nő a bér, és miközben a tisztviselő halad előre a besorolási fokozatokban, változik pozíciójának megnevezése.

[83] Ez az előmenetel – amelytől csak kivételesen lehet eltérni – jellemző a német karrier-közszolgálatra, de a Kttv. szerint a vegyes rendszerű magyar köztisztviselői előmenetelre is (2019-től a Kit. hatálya alá tartozó kormánytisztviselőkre már nem vonatkozik). A Kttv. szerint a középfokú végzettségű köztisztviselők a II. besorolási osztályba, a felsőfokú végzettségűek az I. besorolási osztályba tartoznak. A besorolási osztályokon belül besorolási fokozatok találhatók, és megfelelő teljesítmény, valamint minősítés esetén a várakozási idő (meghatározott számú év) elteltével a köztisztviselő előmenetelben részesül (például tanácsosból főtanácsos lesz). A besorolási fokozatokon belül további szinteket jelenítenek meg a fizetési fokozatok, amelyek a fokozatokon belüli illetményemelkedést biztosítják.

[84] A rendes – besorolási tábla szerinti – előmenetel másik típusa érdemeken alapul. Az érdemeken alapuló előmeneteli rendszerben a szolgálati idő múlása és a megfelelő értékelés mellett a tisztviselőnek valamilyen plusz teljesítményt kell nyújtania ahhoz, hogy jogosulttá váljon az előrelépésre, például vizsgát kell letennie vagy meghatározott végzettséget kell szereznie. Az érdemeken alapuló előmenetel jellemzi például a francia karrierszolgálatot, ahol általában újabb versenyvizsga letétele az előmenetel feltétele az adott szakmai testületben (*corps*). De érdemalapú rendszer működik a belga szövetségi közszolgálatban is, itt a munkakör alapú karrierrendszerben a szövetségi tisztviselők a kompetenciamérések eredményén alapulóan lehetnek jogosultak előmenetelre. Ugyanakkor a magyar köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás is tartalmaz érdemeken alapuló elemeket; a köztisztviselők által teendő közigazgatási szakvizsga letétele a tanácsosi kinevezés feltétele.

[85] További önálló előmeneteli forma a munkakör alapú előmenetel, amely korábban inkább a nyílt rendszerekben volt ismert (hiszen ott adott pozícióra, munkakörre alkalmazzák a tisztviselőt), de napjainkban a vegyes jellegű, sőt a karrierrendszerekben is találkozhatunk – egyes területeken – alkalmazásával. A munkakör alapú rendszerek kialakításához a példát a magánszféra humánerőforrás-gazdálkodása szolgáltatta. A munkakör alapú rendszerekben nem a hagyományos, hivatásrendenként egységes előmeneteli táblák alapján történik az előrelépés és az illetménynövekedés, hanem a hasonló jellegű foglalkozások (munkakörök) számára létrehozott munkakörcsaládokon belül. A munkakör alapú előmenetelnél nagy hangsúlyt helyeznek a

teljesítményre, illetve annak mérésére, értékelésére.^[38] További példaként – a már említett belga mellett – a zárt rendszerek köréből az osztrák, míg a nyílt rendszerek közül az ausztrál említhető.^[39]

[86] Szintén önálló előmeneteli formát képviselnek az álláshely alapú rendszerek (azzal, hogy az ilyen rendszerekben is merőben eltérőek lehetnek a konkrét előmeneteli formák). Lényegük, hogy a közszolgálatba lépés feltétele az üres álláshely. A rendszer gyakorlati megvalósulása lehetséges mind a zárt, mind a nyitott, mind a vegyes rendszerekben. Németországban épp a karrierjelleg – az a tény, hogy a kinevezett köztisztviselő teljes pályabiztonságot élvez, nem menthető fel – teszi szükségessé, hogy az emberi erőforrásokkal ne a rendelkezésre álló források szerint, hanem a létesített álláshelyeknek megfelelően gazdálkodjanak. Hiszen egy köztisztviselő foglalkoztatásának jelentős, hosszútávú pénzügyi vonzatai vannak, szolgálati ideje, majd az azt követő nyugdíjas évek alatt, az úgynevezett „gondoskodási elv” (*Versorgungsprinzip*) alapján. Az állás létrehozatala az új német szabályozás szerint azt jelenti, hogy megfelelő felhatalmazás létezik arra, hogy az állam a foglalkoztatás és a nyugdíj teljes idejére állja ezek költségeit. Mindemellett az előmenetel a német közszolgálatban a rendes, automatikus úton történik a különböző életpályákon (az alap-, közép-, végrehajtói és felső szintű közszolgálat köztisztviselői körében).

[87] Az álláshely alapú kötött létszámgazdálkodást Magyarországon a kormánytisztviselők vonatkozásában 2019-től vezette be a jogalkotó a kormányzati igazgatásról szóló törvényben. Az intézmény lényege, hogy a kormányzati igazgatási szerveknél dolgozó kormánytisztviselők foglalkoztatása a foglalkoztató szerv alaplétszámába tartozó álláshelyen vagy a központosított álláshelyállományból származó álláshelyen történhet, aminek deklarált célja a létszámgazdálkodás racionalizálása.

[88] A Kttv. hatálya alá tartozó kormánytisztviselők esetében külön előmeneteli és illetménytábla létezik a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok és központi hivatalok, valamint a kormányhivatalok részére. A kormánytisztviselőt a kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött ideje és iskolai végzettsége alapján a törvény mellékletében meghatározott osztály megfelelő előmeneteli fokozatába kell sorolni. A Kttv.-vel való összehasonlításban a besorolási fokozatok száma csekélyebb; a jogviszony egyéb elemeit is tekintetbe véve azonban ez a szabályozás inkább a nyílt rendszer megvalósításának irányába mutat. A Kttv. esetében – a jogszabály szerint különleges jogállású szervekről lévén szó – a szerv vezetője határozza meg a szerv alaplétszámát, csakúgy, mint az alaplétszámába tartozó álláshelyeket. Az álláshelyekhez tartozó besorolások elnevezései a Kttv. szerinti elnevezésekhez hasonlítanak, azonban a köztisztviselői kinevezéseket meghatározott szerveknél közszolgálati munkaszerződések váltják fel.

5.3.2. Atipikus előmeneteli lehetőségek

[89] A hagyományos, előmeneteli táblák által szabályozott rendszerben atipikusnak tekinthető, ha a tisztviselő – szigorú feltételek teljesítése esetén – magasabb besorolási osztályba vagy életpályára lép át; de ez sem kizárt. Erre példa lehet, ha a Kttv. hatálya alá tartozó középiskolai végzettségű köztisztviselő felsőfokú végzettséget szerez, aminek eredményeképpen a második besorolási osztályból az elsőbe léphet, vagy a német köztisztviselő az alapszintűből a középszintű közszolgálatba kerül át.

[90] Ismert és gyakori megoldás a közszolgálatban a különböző címek adományozása. A címek elnyerése – aminek feltételeit általában jogszabály határozza meg – révén a tisztviselő magasabb presztízsre és egyben anyagi elismerésre tehet szert.

[91] A közigazgatási szintek közötti vertikális előmenetel esetén a központhoz közelebbi közigazgatási szinten működő szervhez átkerülő tisztviselő szintén a presztízs, valamint – az esetek többségében – az előnyösebb illetményezés révén lép előre.

[92] Meghatározott esetekben az úgynevezett horizontális mobilitás, a szervek közötti átjárás is előmenetelnek minősül, ha az új munkáltató magasabb presztízzsel bír, esetleg az illetmények is előnyösebbek.

5.3.3. Vezetővé válás

[93] A vezetővé válás az előmenetel leginkább számontartott formája, tipikusnak mondható karrierút. A közszolgálati rendszerekben a vezetői pozíció elnyerésének feltételeit általában jogi normák szabályozzák. A vezető érkezhets közgazgatáson belülről (Németországban szinte kizárólagosan a beosztottak köréből léphet elő), vagy azon kívülről is. Ez utóbbi korábban a nyílt rendszerekre volt jellemző; a magánszféra sikeres menedzserei megpályázhatták a közgazgatás vezetői pozícióit. De ma már – épp a közgazgatás hatékonyságának növelése érdekében – a zárt rendszerek is előszeretettel nyitják meg vezetői pozíciókat a versenyszférából érkezők előtt; erről jogszabályok rendelkeznek. A vezetői megbízások számos országban határozott időre/korlátozott ciklusra szólnak.

[94] Magyarországon a vezetők kiválasztását nem rendezi jogszabály; nem kötelező a pályázat, és a megbízás időtartama sincs limitálva. A kiválasztás feltételét az esetek többségében mindössze a meghatározatlan szakirányú felsőfokú végzettség birtoklása, valamint a közgazgatási szakvizsga letétele képezi. A jogszabály nem nevesíti feltételként sem a közgazgatási gyakorlatot, sem a bárhol megszerzett vezetői tapasztalatot (sőt még a munkatapasztalatot sem). E szabályozatlanság az idők során mindig is a politikai befolyás érvényesítésének lehetőségeit teremtette meg a gyakorlatban.^[40]

5.3.4. Főtisztviselői karrier

[95] Számos ország közgazgatása rendelkezik stratégiai feladatok ellátására életre hívott, magas presztízsű főtisztviselői karral. Összetételét tekintve e csoport jelentheti a közszolgálat legfelső rétegét, de számos országban a formális vezetői pozícióktól többé-kevésbé függetlenül kialakított testületek működnek főtisztviselői karként. A főtisztviselői kar funkciója lehet a közpolitika-formálásban való közvetlen részvétel, a döntéselőkészítés, de a válságmenedzsment is, amikor tagjai egyfajta stratégiai mobilosztagnaként kerülnek bevetésre a közgazgatásban felmerülő problémahelyzetek, konfliktusok megoldására. A főtisztviselők azonban mindenkor a közgazgatás elitjét jelentik, amit nemcsak kiemelkedő bérezésük, de személyes adottságaik, képességeik, tudásuk, és általában igen széleskörű – hosszú időre, és számos területre kiterjedő – közgazgatási szakmai tapasztalatuk is megalapoz.^[41]

5.3.5. Politikai státuszok

[96] A közgazgatás az adminisztratív állománytól semlegességet követel meg. A tisztviselők a mindenkori kormányhoz lojálisan kötelesek ellátni feladataikat; ami mindaddig problémamentes, amíg a közgazgatás feladata kizárólag a végrehajtás. Azonban a közgazgatás, különösen a minisztériumok személyzete részt vesz a kormányzati szakpolitikák kialakításában is. Így szükségszerű, hogy mind a zárt, mind a nyílt közszolgálati modellben léteznek politikai beosztások; hiszen a közgazgatás legfelső szintű vezetői politikusok, csakúgy, mint a hozzájuk kötődő tanácsadói állomány. Ennek megfelelően különül el a közgazgatás adminisztratív állandó és politikai változó szintje.

[97] A magyar közszolgálati szabályozás is lehetővé teszi – a politikai (felső)vezetőkén túl – politikai státusok létesítését a minisztériumokban és az önkormányzati képviselőtestületek hivatalaiban. Ezekben a státusokban – a politikus miniszterek, államtitkárok és polgármesterek mellett – kabinetfőnök, tanácsadók, főtanácsadók a közszolgálati törvények hatálya alatt látják el feladataikat politikai szolgálati jogviszonyban, de megbízatásuk csupán arra az időszakra szól,

amíg az őket alkalmazó politikus hivatalában marad. Hiszen ők nem határozatlan időre, nem életpályára szegődnek a közzszolgálatba. Megemlítendő, hogy a Kit. 2019-től új jogállást hozott létre. Ez a kormányzati szolgálati jogviszony és a politikai szolgálati jogviszony mellett megjelenő biztosi jogviszony (kormány-, miniszterelnöki, valamint miniszteri biztos).

5.4. Értékelés

[98] Az előmenetelhez kapcsolódik a köztisztviselő értékelése is. Míg korábban a közzszolgálati foglalkoztatást épp az jellemezte, hogy a teljesítmény különösebb értékelése nélkül, illetve attól függetlenül is alanyi jogon „jár” az előmenetel, az utóbbi évtizedekben a hatékonysági követelmények előtérbe kerülésével az értékelés egyre kiemelkedőbb szerephez jutott mind az előmenetel, mind a javadalmazás, sőt, az állás megtartásának tekintetében is.

[99] A közzszolgálati alkalmazott munkájának értékelése alatt azokat a folyamatokat értjük, amelyek során mennyiségi és minőségi mutatók segítségével, valamint – ezek hiányában – egyéb módszerekkel, eszközökkel felméri, megítéli, hogy a szolgálatvállaló hogyan, milyen módon és minőségben, mekkora hatékonysággal látja el a munkakörébe tartozó feladatokat, és ezáltal milyen mértékben járul hozzá a szervezeti szintű célok teljesítéséhez. Közzszolgálati modellektől függetlenül – akár karrier-, akár pozíciórendszerű a közzszolgálat – ma már mindenhol értékeli az állami alkalmazottat és munkáját; csupán az értékelések tartalmát és formáját illetően találkozhatunk eltérésekkel.

[100] A közzszolgálati értékelések fő formái közül az első a hagyományos, hosszú múltra visszatekintő minősítés, amelynek tárgya nem csupán az elvégzett munka, hanem egyéb személyes tulajdonságok is. A minősítéseket általában néhány évente, illetve előmenetel előtt szokták elvégezni. Formáját tekintve a minősítés lehet kötött, amelynél a minősítési szempontok egységesen meghatározottak. Lehet kötetlen, amikor a minősítési szempontokat a munkakör vagy az egyén sajátosságaihoz igazítják. Gyakorik a vegyes minősítési rendszerek is, amikor a központonlag meghatározott szempontok mellett a munkáltató jogkör gyakorlója továbbiakat is figyelembe vehet.

[101] A második értékelési forma az elmúlt két-három évtizedben a magánszféra gyakorlatából átvett és igen divatosá vált egyéni (vagy esetleg csoportos) teljesítményértékelés, amelynek során kifejezetten a teljesítményt mérik oly módon, hogy év elején teljesítménykövetelményeket határoznak meg a köztisztviselő számára, majd azok teljesítését év végén értékelik. Számos országban a teljesítményértékelés eredménye plusz juttatást alapozhat meg; ennekett legelterjedtebb formája a teljesítménybónusz (tipikusan egyszeri jutalom), valamint az illetményeltérítés (amelyet általában egy évre állapítanak meg, a következő értékelésig).

[102] Az utóbbi években terjedt el a kompetenciák vagy a kompetenciák fejlesztésének értékelése. Ez az értékelés ugyan nem a nyújtott teljesítményről szolgáltat információt, de a hatékony munkavégzéshez szükséges készségek fejlesztéséhez kapcsolódik.^[42]

[103] A magyar közzszolgálatban a minősítés évszázados múltra tekint vissza, és az egyéni teljesítményértékelés is bevezetésre került a millennium után. Ez utóbbi értékelési formára – a minősítéssel szemben – mind a jogalkotó, mind a közigazgatási szervek vezetői nagyobb hangsúlyt fektetnek. Ezt a tényt erősíti, hogy az egyéni teljesítményértékelési rendszer központi szabályozással többször átalakításra került; a jelenleg hatályban lévő a harmadik rendszertípust vezette be, és személyi hatálya alá tartoznak nem csupán a közigazgatásban dolgozó tisztviselők, de a fegyveres szervek hivatásos állományai, valamint a honvédek is.^[43] A jelenlegi típus a munkakörből adódó teljesítménykövetelmények abszolválása mellett a kompetenciák fejlesztését is értékeli.

5.5. Illetményrendszer

[104] A klasszikus zárt/karrierrendszerek alapvető jellemzője, hogy a jogszabályban meghatározott előmenetellel párhuzamosan, illetménytáblák alapján növekszik az illetmény. Ezzel szemben a nyílt rendszerekben a bér megállapítása a magánszférához hasonlatos. Itt szerepet játszhat mind az egyéni, mind a kollektív béralku.

[105] A nemzetközi gyakorlatra azonban az a jellemző, hogy a megoldások közelítenek egymáshoz. A közszolgálatban a múlt évszázad utolsó évtizedei előtt nyújtott plusz juttatások, a magán-munkaerőpiacival szembeni komparatív előnyök korábban tompították azt a tényt, hogy a közszolgálati jövedelem általában alacsonyabb a versenyszféra béreihez viszonyítottn. De mivel ma már ezek a komparatív előnyök csökkenő tendenciát mutatnak, a közszolgálati illetmények tekintetében is a rugalmasabb alkalmazkodás igénye jelentkezik. A zárt és a nyílt rendszerek közelítése mellett napjainkat jellemző tendencia a törekvés a közszféra kiadásainak csökkentésére, a személyi kiadások racionalizálására, a rugalmasságra és az egyéniesítésre.

[106] A karrier- (pontosabban, tágabb kitekintéssel, az előmeneteli és illetménytáblákat alkalmazó) rendszerek tekintetében az illetmények összetétele jellemzően a következő elemekből épül fel: a jogszabály alapján előzetesen megállapított alapilletmény; a szintén előzetesen megállapított, a munkakörhöz, beosztáshoz kapcsolódó illetményrész; valamint az utólagosan megállapított, teljesítményfüggő illetményelem bónusz formájában alkalmankénti juttatásként vagy illetményt kiegészítő rendszeres juttatásként – általában egy-egy évre vonatkozóan. Ezekon túlmenően – bár a korábbiakhoz képest csökkenő mértékben – elterjedtek a különböző járulékok, pótlékok.

[107] Természetesen az országok közötti eltérések jelentősek. Így például a német közszolgálatban az illetménynövekedés automatikus (kivéve a felsővezetőknél). Franciaországban azonban ehhez érdemeket kell szerezni (például versenyvizgát tenni), és itt a nagy presztízsnak örvendő szakmai szervezetek (*corps*), amelyekbe a köztisztviselők tömörülnek, saját bértáblával rendelkeznek. Nagy-Britanniában ezzel szemben a közigazgatási szervek rendelkeznek saját besorolási és illetményrendszerrel, az illetmények korlátját a pénzügyi fedezet jelenti. Itt az illetménytáblák helyett fizetési sávok léteznek. A vezetők illetményét azonban úgy állapítják meg, mint a nyílt rendszerekben: egyénre szabottan, sokszor nagymértékben teljesítményfüggően. Ez utóbbi tendencia egyébként számos más országra is jellemző. Ere példa a karrierrendszerű ír közszolgálat, ahol a felsővezetők illetménye akár 70–80%-ban is az általuk vezetett közigazgatási szerv teljesítményétől függhet.

[108] A munkakör alapú rendszerekben (amelyek tartozhatnak a karrier- avagy a pozíciórendszerek körébe is) az illetményeket munkakörcsaládokra állapítják meg, amelyek a hasonló jellegű munkaköröket ölelik fel. E munkakörcsaládokon belül növekszik az illetmény is.

[109] A magyar köztisztviselők a Kttv. alapján továbbra is illetménytábla alapján jogosultak illetményre. Ennek legjelentősebb része az alapilletmény (amit az Országgyűlés által évente megállapított illetményalap – ez 2019-ben, 2007 óta változatlanul 38.650 Ft – és a besorolási osztályon belüli besorolási fokozathoz, azon belül fizetési fokozathoz tartozó szorzószám alapján számítanak). A következő elemek nem járnak mindenkinek alanyi jogon: az illetménykiegészítés, amely a foglalkoztató szerv jellegéhez, szintjéhez, valamint a köztisztviselő végzettségi szintjéhez igazodik; az ehhez esetlegesen társuló teljesítményalapú illetményelem. Ezekon túl egyéb juttatások is rendelkezésre állhatnak a köztisztviselők javadalmazásának kiegészítésére, ami azonban nagymértékben a szolgáltató szervtől függ.

[110] A kormánytisztviselő illetményét – a Kit. szerint – a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg az álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávon belül. A kormánytisztviselők esetében külön illetménytábla létezik a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok és központi hivatalok, valamint a kormányhivatalok részére. A besorolási fokozatok száma – a Kttv.-hez viszonyítottn – csekélyebb, és a jogszabály az adott fokozathoz alsó és felső határokat rögzít. További illetményelemként jelenhet meg az illetményeltérítés, valamint a teljesítményelismerés. Az új szabályozás szerint a külön juttatások zöme megszűnt.

5.5. Illetményrendszer

[104] A klasszikus zárt/karrierrendszerek alapvető jellemzője, hogy a jogszabályban meghatározott előmenetellel párhuzamosan, illetménytáblák alapján növekszik az illetmény. Ezzel szemben a nyílt rendszerekben a bér megállapítása a magánszférához hasonlatos. Itt szerepet játszhat mind az egyéni, mind a kollektív béralku.

[105] A nemzetközi gyakorlatra azonban az a jellemző, hogy a megoldások közelítenek egymáshoz. A közszolgálatban a múlt évszázad utolsó évtizedei előtt nyújtott plusz juttatások, a magán-munkaerőpiacival szembeni komparatív előnyök korábban tompították azt a tényt, hogy a közszolgálati jövedelem általában alacsonyabb a versenyszféra béreihez viszonyítottan. De mivel ma már ezek a komparatív előnyök csökkenő tendenciát mutatnak, a közszolgálati illetmények tekintetében is a rugalmasabb alkalmazkodás igénye jelentkezik. A zárt és a nyílt rendszerek közelítése mellett napjainkat jellemző tendencia a törekvés a közszféra kiadásainak csökkentésére, a személyi kiadások racionalizálására, a rugalmasságra és az egyéniesítésre.

[106] A karrier- (pontosabban, tágabb kitekintéssel, az előmeneteli és illetménytáblákat alkalmazó) rendszerek tekintetében az illetmények összetétele jellemzően a következő elemekből épül fel: a jogszabály alapján előzetesen megállapított alapilletmény; a szintén előzetesen megállapított, a munkakörhöz, beosztáshoz kapcsolódó illetményrész; valamint az utólagosan megállapított, teljesítményfüggő illetményelem bónusz formájában alkalmankénti juttatásként vagy illetményt kiegészítő rendszeres juttatásként – általában egy-egy évre vonatkozóan. Ezekon túlmenően – bár a korábbiakhoz képest csökkenő mértékben – elterjedtek a különböző járulékok, pótlékok.

[107] Természetesen az országok közötti eltérések jelentősek. Így például a német közszolgálatban az illetménynövekedés automatikus (kivéve a felsővezetőknél). Franciaországban azonban ehhez érdemeket kell szerezni (például versenyvizgát tenni), és itt a nagy presztízsnek örvendő szakmai szervezetek (*corps*), amelyekbe a köztisztviselők tömörülnek, saját bértáblával rendelkeznek. Nagy-Britanniában ezzel szemben a közigazgatási szervek rendelkeznek saját besorolási és illetményrendszerrel, az illetmények korlátját a pénzügyi fedezet jelenti. Itt az illetménytáblák helyett fizetési sávok léteznek. A vezetők illetményét azonban úgy állapítják meg, mint a nyílt rendszerekben: egyénre szabottan, sokszor nagymértékben teljesítményfüggően. Ez utóbbi tendencia egyébként számos más országra is jellemző. Ere példa a karrierrendszerű ír közszolgálat, ahol a felsővezetők illetménye akár 70–80%-ban is az általuk vezetett közigazgatási szerv teljesítményétől függhet.

[108] A munkakör alapú rendszerekben (amelyek tartozhatnak a karrier- avagy a pozíciórendszerek körébe is) az illetményeket munkakörcsaládokra állapítják meg, amelyek a hasonló jellegű munkaköröket ölelik fel. E munkakörcsaládokon belül növekszik az illetmény is.

[109] A magyar köztisztviselők a Kttv. alapján továbbra is illetménytábla alapján jogosultak illetményre. Ennek legjelentősebb része az alapilletmény (amit az Országgyűlés által évente megállapított illetményalap – ez 2019-ben, 2007 óta változatlanul 38.650 Ft – és a besorolási osztályon belüli besorolási fokozathoz, azon belül fizetési fokozathoz tartozó szorzószám alapján számítanak). A következő elemek nem járnak mindenkinek alanyi jogon: az illetménykiegészítés, amely a foglalkoztató szerv jellegéhez, szintjéhez, valamint a köztisztviselő végzettségi szintjéhez igazodik; az ehhez esetlegesen társuló teljesítményalapú illetményelem. Ezekon túl egyéb juttatások is rendelkezésre állhatnak a köztisztviselők javadalmazásának kiegészítésére, ami azonban nagymértékben a szolgáltató szervtől függ.

[110] A kormánytisztviselő illetményét – a Kit. szerint – a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg az álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávon belül. A kormánytisztviselők esetében külön illetménytábla létezik a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok és központi hivatalok, valamint a kormányhivatalok részére. A besorolási fokozatok száma – a Kttv.-hez viszonyítottan – csekélyebb, és a jogszabály az adott fokozathoz alsó és felső határokat rögzít. További illetményelemként

jelenhet meg az illetményeltérítés, valamint a teljesítményelismerés. Az új szabályozás szerint a külön juttatások zöme megszűnt.

5.7. A jogviszony megszűnése – pályabiztonság

[111] A jogviszony megszűnésének szabályozása és a hozzá kapcsolódó pályabiztonság a közszolgálati jogviszonyban meghatározó, és sokak számára épp ezért jelentős vonzerővel bír. Az utóbbi évtizedekben a jogintézmény némileg átalakult; ugyanakkor a határok a karrier- és a nyílt rendszerek között elmosódnak látszanak.

[112] A klasszikus karrierrendszerekre továbbra is nagyfokú pályabiztonság jellemző, ami számos esetben azt jelenti, hogy csak bűncselekmény elkövetése vagy több éven keresztül elégtelen teljesítmény alapozza meg a tisztviselő felmentését.

[113] A nyílt rendszerek elviekben nem nyújtanak a magánszférabeli alkalmazáshoz képest fokozott védelmet az elbocsájtás ellen, azonban számos olyan garanciális intézményt működtetnek, amelyek a feleslegessé vált tisztviselő munkaerőpiaci újrabemélykedését hivatottak elősegíteni. Ilyenek például a közigazgatáson/közszférán belüli mobilitás lehetősége, a hosszú időtartamú rendelkezési állomány (a jogviszony munkavégzési kötelezettség nélküli fenntartása meghatározott időre), a pályakövetés vagy a magas összegű végkielégítés.

[114] A zsákmányelemekkel terhelt rendszerekre az a jellemző, hogy az új hatalom igyekszik megválni a hivatalban lévő köztisztviselőktől; így erre megteremt a jogi lehetőséget akár nyílt, akár burkolt formában.

[115] Rendszermodelltől függetlenül a fejlett országok közszolgálatában általában a következő esetekben kerül(het) sor a köztisztviselői jogviszony megszűnésére: különböző (például nyugdíj-) korhatárok elérése, nem megfelelő egészségi állapot, határozott idejű foglalkoztatásról szóló szerződés lejárta, lemondás a jogviszonyról, felmentések. A felmentés/elbocsájtás történhet alkalmatlanság, elégtelen teljesítmény, hosszabb idejű távollét (például betegség) vagy fegyelemsértés okán vagy gazdasági és strukturális okok miatt (ilyen például az átszervezés, létszámfelettivé válás, létszámcsökkentés, leépítés). A gazdasági és strukturális okokból történő felmentés a karrierrendszerekben nem, vagy nagyon ritkán fordul elő. A felmentéssel megszűnő jogviszony esetében a köztisztviselőt általában felmentési idő, végkielégítés és egyéb támogatások illetik meg.

[116] A magyar közigazgatás tisztviselőire vonatkozó szabályozásra jellemző, hogy a köztisztviselői törvény 1992-es hatályba lépése óta fokozatosan sokasodtak a jogviszony megszüntetésére – különösen a munkáltató általi felmentésre – rendelkezésre álló lehetőségek. A jelenleg hatályos Kttv. a köztisztviselők tekintetében kivétel nélkül tartalmazza a nemzetközi gyakorlat kapcsán felsorolt okokat, kiegészítve azokat a méltatlanság és a bizalomvesztés jogilag nehezen értelmezhető intézményeivel. Ezek az intézmények valójában a Ktjv.-ben és a Ktv.-ben 2010 után egy ideig jelen levő indokolás nélküli felmentés intézményeit váltották fel, amelyeket az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség miatt megsemmisített.

[117] A kormánytisztviselők jogállásáról szóló, 2019-től hatályos törvény még ennél is tovább ment azzal, hogy a felmentésről szóló rendelkezései (amellett, hogy megismétlik a korábbi, a Kttv.-ben szereplő felmentési okokat) új szabályozással lehetővé teszik a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetését abban az esetben is, ha „a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz”.^[44] Ami valójában a korábbi karrierrendszerhez viszonylagosan közel álló (bár fokozatosan fellazuló) szabályozás teljes felszámolását, valamint azt jelenti, hogy a felmentés kötelező indokolása e törvényi szövegre korlátozódhat. A rendelkezést értékelhetjük nyílt rendszeri szabályozásként, ami a nyugati konszolidált közszolgálatokban számos esetben anélkül működik, hogy érdemben jelentősen csorbítaná a pályabiztonságot, az érdemek elismerését, mégis kellően rugalmas. De

éppúgy szabad (jogi) teret engedhet a hazai közzolgálatban nem ismeretlen klientelizmus és patronázs káros gyakorlatának. További új fogalom a Kit.-ben és a Kút.-ben is az érdemtelenység intézménye mint jogviszony-megszüntetési ok, amely a Kttv.-beli méltatlanságfogalmat váltja ki.

6. Szociális párbeszéd

[118] A nyugati közzolgálatokban a szociális párbeszéd és az érdekképviseltek szerepe kiemelkedő jelentőséggel bír. A közzolgálatra – és természetesen a közzolgálati szabályozásra – vonatkozó lényegi (így például az előmeneteli, illetmény- vagy teljesítményértékelési rendszerekkel, zömében a reformokkal stb. kapcsolatos) döntések ritkán születnek a közzolgálati szakszervezetekkel folytatott egyeztetések, megállapodások nélkül.

[119] Az érdekegyeztetési kötelezettséget jogi normák, valamint központi és alacsonyabb szinteken született megállapodások rögzítik. A közzolgálati érdekképviselői szervek általában magas reprezentativitással rendelkeznek, így tárgyalópozíciójuk is viszonylag erős; gyakorlatilag megkerülhetetlenek mind a jogszabály-előkészítés folyamatában, mind a döntéshozatalban.

[120] Hazánkban a közzolgálati dolgozók szakszervezetei mellett 2010 után – törvényi rendelkezés alapján – köztisztviselői formában került létrehozásra a Magyar Kormánytisztviselői Kar. A kar kötelező tagsággal működik, a kormánytisztviselői kinevezés egyben kamarai tagsággal jár. A kamara közvetít a Kormány és tisztviselői között, azonban nem csupán érdekképviselői tevékenységet folytat; nevéhez köthető például az etikai kódex kidolgozása, konzultáció a jogalkotásban, etikai eljárás lefolytatása, valamint tagjai számára jóléti, szociális és kedvezményes szolgáltatások nyújtása.



7. JEGYZETEK

[1] MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 131.

[2] LINDER Viktória: „A közigazgatás személyi állománya” in KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Budapest, Complex, 2008, 303.

[3] Hozzáteesszük, a közzolgálati szabályozás megoldásait tekintve nem csak egy-egy közzolgálati kategóriára (például a köztisztviselőkre) vonatkozóan lehet szerteágazó. A tágabb értelemben vett közzolgálatot tekintve gyakoriak azok a megoldások – közzolgálat-értelmezéstől függően –, amelyekben egy általános kerettörvény és több különös jogviszonyt rendező jogszabály (törvények és egyéb, alacsonyabb szintű jogforrások) alkotják a közzolgálati jogot. De a szabályozás lehet teljes mértékben szétartó a különböző közzolgálati hivatásrendekre vonatkozó jogi szabályozás tekintetében is. Magyarországon ez utóbbi megoldást választotta a jogalkotó.

[4] Lásd MAGYARY (1. j.)

[5] MAGYARY Zoltán: *A hivatásos közzolgálat megoldatlan kérdései*, Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület, 1944, 3.

[6] LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2010, 13.

[7] LŐRINCZ (6. j.) 19.

[8] Ismeretesek olyan bürokráciafelfogások is, amelyek vagy az egyik, vagy a másik elemet definiálják bürokráciaként. Más csoportosításban, a társadalomtudományok megközelítésében a bürokráciát egyrészt mint szervezeti jelenséget (beleértve a szervezetet és az azt működtető, az államot személytelenül megtestesítő hivatalnoki kart), másrészt mint magát az állam megfelelőjét, harmadrészt pedig mint a piactól eltérő mechanizmusok működését határozhatjuk meg. A bürokráciaelméletekről – a széles körű szakirodalom összegzéseként – lásd például GAJDUSCHEK György: *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. PhD-disszertáció, Budapest, ELTE, 2000.

[9] Lásd erről például LŐRINCZ (6. j.).

[10] A kérdésről magyarul lásd részletesen például KUN Attila – PETROVICS Zoltán: „A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről” in BOKODI Márta et al.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014, 92–96; valamint BALÁZS István – VESZPRÉMI Bernadett: „Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában” in BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017.

[11] A hazai jogi egyetemeken a közszolgálati jog tantárgyat mind a munkajog, mind a közigazgatási jog körében oktatják.

[12] Ilyenek például hazánkban az igazgatásszervezők és a közigazgatási menedzserek.

[13] Mint például az orvos az egészségügyi igazgatásban, a tanár az oktatási igazgatásban.

[14] A jogászok dominanciája a nagy közszolgálati rendszermodellek köréből a duális jogrendszerrel rendelkező országokban (Franciaországban, Németországban) még ma is jellemző, és egy-két évtizeddel ezelőtt még Magyarországon is a jogászok számítottak elsősorban generalistának.

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

[16] LŐRINCZ Lajos: „A szocialista zsákmányrendszerrel a merit-system küszöbéig” in *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*, Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1995. Ehhez a közszolgálati jogviszonyt átfogóan felölelő fogalomhoz képest szűkebben fogalmaz például Szamel Lajos vagy Berényi Sándor. SZAMEL Lajos: „Közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete” in FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Budapest, Osiris, 1998. BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat*, Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, 1992. Összefoglaló jelleggel: LINDER Viktória: *Személyzeti politika, humánstratégia a közigazgatásban*. PhD-értekezés, Debrecen, 2010.

[17] A személyzeti politika kifejezés mai, elterjedtebb elnevezése a humánstratégia, ami szintén hosszú távra történő elképzelések megfogalmazását feltételezi.

[18] Hazánkban a személyzeti politikát gyakran a jogi normákba foglalt rendelkezésekkel azonosítják; ennek oka valószínűleg azzal áll összefüggésben, hogy a hosszú távú elgondolások a professzionális közszolgálat kiegészítés utáni kialakulása óta soha nem voltak jellemzőek, így egységes személyzeti politika valójában nem is létezett.

[19] LŐRINCZ (16. j.).

[20] BALÁZS István: „A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban” in SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Budapest, Complex, 83–96.

[21] Max WEBER: *Gazdaság és Társadalom 1*, ford. Erdélyi Ágnes, Budapest, KJK, 1987.

[22] GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*, Budapest, KSZK MKI, 2008, 23–87.

[23] WEBER (21. j.).

- [24] Napjainkra azt az elvet, amely szerint a jövőbeli köztisztviselőt a legalacsonyabb besorolásba/posztra kell toborozni, az EU-tagállamoknak is csak a harmada tartja: a bürokratikus karrierrendszerek. Christoph DEMMKE – Timo MOILANEN: *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2010, 113–172.
- [25] LŐRINCZ Lajos: „Kiválasztás a közigazgatásban I.” *Magyar Közigazgatás* 2000/6, 321–337; és LŐRINCZ Lajos: „Kiválasztás a közigazgatásban II.” *Magyar Közigazgatás* 2000/8, 449–456.
- [26] Az országok jelentős részében a közszolgálati igazgatás egy központi szerv (amely működhet önállóan, de akár egy minisztériumban vagy egyéb hivatalban is) hatáskörébe tartozik. Ez a szerv lehet felelős a kiválasztásért is, de gyakran előfordul, hogy a közszolgálati dolgozók kiválasztására önálló hivatalt hoznak létre.
- [27] Azonban ez utóbbi rendelkezések ma már a legzártabb rendszerekben is életszerűtlenek – főként – a munkaerőpiaci állásínálatok, pályaorientációk diverzitása okán.
- [28] Azonban még a zárt rendszerekben is előfordul, hogy központi szabályozás mellett is eltérő, speciális szabályozás rendezi a közigazgatás különböző területein az illetményeket (például Franciaországban a szakmai testületek, úgynevezett *corps*, saját előmeneteli és illetményrendszerrel rendelkeznek).
- [29] Danielle BOSSAERT – Christoph DEMMKE – Koen NOMDEN – Robert POLET: *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, Maastricht, EIPA, 2001.
- [30] Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- [31] Jellegükből adódóan az alapjogok korlátozása a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók – fegyveres szervek és testületek alkalmazottai – számára általában erősebb szabályozás alá esik.
- [32] Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdés.
- [33] LINDER Viktória: „A jogviszony keletkezése” in GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, 47–66.
- [34] A közszolgálatban való alkalmazás állampolgársági feltételeit tekintve az Európai Unió tagállamai is eltérő megoldásokat alkalmaznak. A munkavállalás szabadsága alóli kivételként a tagállamok a Szerződések vonatkozó rendelkezésére és az Európai Bíróság esetjogára hivatkozással tart(hat)ják fenn egyes közszolgálati állásaikat saját állampolgáraik számára. A Bíróság a 149/79 Bizottság kontra Belgium ügyben meghatározta azokat a közszolgálati tevékenységeket/területeket, amelyeket a tagállamok kizárhatnak a munkavállalás szabadsága alól: „[...] ezek a tevékenységek azok, amelyek a közjog által átruházott hatalomgyakorlást közvetlenül, vagy közvetve magukban foglalják, és (újabb ítélet szóhasználata szerint: vagy) azok, amelyekben a kötelezettségek magukban foglalják az állam, vagy más közhatalom általános érdekének védelmét”. Így, míg hazánkban a közhatalom gyakorlásával járó szolgálati jogviszony nem létesíthető más állam állampolgárával, a tagállamok többsége – egymástól eltérően – szabályozza a közszolgálatban történő alkalmazás tekintetében a nemzeti állampolgárság kérdését.
- [35] LŐRINCZ: „Kiválasztás a közigazgatásban I.” (25. j.) 321–337.
- [36] Kttv. 45. § (1) bekezdés, Kit. 83. § (1) bekezdés és Küt. 27. § (1) bekezdés.
- [37] Danielle BOSSAERT: *Die Flexibilisierung des Beamtenstatuts: Von der Anstellung auf Lebenszeit zu flexibleren Beschäftigungsverhältnissen?* Luxemburg, EIPA, 2005.
- [38] HAZAFI Zoltán: „A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon III. - közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai” *Új Magyar Közigazgatás* 2009/1, 30–31.
- [39] Ann Lawrence DURVIAUX: *Droit de la fonction publique. La seconde partie*, Liege, l'Université de Liege, 2010, 1–73.

[40] Lásd erről például GAJDUSCHEK György: *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*, PhD-értekezés, Pécs, 2011, 120–126; LINDER Viktória: „A közzolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közzolgálat átalakulásai” *Glossa Iuridica* 2017/3–4, 20–70; LŐRINCZ (6. j.); MAGYARY (1. j.), (5. j.).

[41] Lásd LINDER Viktória: „Főtisztviselők a világ közzolgálateiben – főtisztviselők a magyar közzolgálatban. De lege ferenda” *Magyar Közigazgatás* 2004/5, 268–288.

[42] A közzolgálati teljesítmény és a köztisztviselői kompetenciák összefüggéseiről lásd például OECD: *Skills for a High Performing Civil Service. OECD Public Governance Reviews*, Paris, OECD Publishing, 2017.

[43] 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közzolgálati egyéni teljesítményértékelésről.

[44] Kit. 107. § (1) bekezdés d) pont.