

Kun Attila

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ALANYAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TISZTVEISELŐ JOGÁLLÁSÁRA¹

The Subjects of the Public Service Legal Relationship with Specific Regard to the Legal Status of the Workforce

Dr. Kun Attila egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, kun.attila@uni-nke.hu

A dolgozat célja, hogy feltérképezze a közzolgálati jogviszony „munkavállalói” oldalának jogállásával, alanyi pozíciójával kapcsolatos főbb szabályozási dilemmákat és tendenciákat, azaz megvizsgálja a közzolgálat személyi állományának alakulását – illetve alakítását – meghatározó főbb körülményeket. A dolgozat megkísérli elvi igényekkel meghatározni és lokalizálni a közzolgálat személyi állományát: egyrészt a klasszikusnak tekinthető elméletek, másrészt az uralkodó nemzetközi trendek, harmadrészt a statisztikák, negyedrészt a magyar jogrendszer – közzolgálati jogon belüli, illetve azon kívüli – szerkezete, ötödészt pedig a közzolgálat emberképe tükrében. Bár a dolgozat megkerülhetetlenek, adottnak és nemzetközi trendekbe is illeszkedőnek fogadja el a személyi állomány mind fokozottabb fragmentálódását, következtetéseiben mégis megkísérel elméleti igényű szabályozási opciókat felvetni a közzolgálati a személyi állomány jogállásának valamelyest egységesebb rendezésére nézve is.

KULCSSZAVAK:

fragmentálódás, közzolgálati alkalmazott, közzolgálati jog, közzolgálati jogviszony, munkajog, reformok, személyi állomány

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült. A kézirat lezárva: 2017. 09. 30.

The purpose of the paper is to explore the main regulatory dilemmas and trends related to the status and the position of the public workforce, i.e. to examine the main circumstances determining and shaping the legal status of the staff of the public service.

The paper attempts to identify and localize the personnel of public service from a theoretical perspective: firstly, in line with the classical theories; secondly, in light of the prevailing international trends; thirdly, with regards to the statistics; fourthly, from the perspective of the structure of the Hungarian legal system and, fifthly, by pointing out the possible views on the “human-face” of public service regulation.

Although the paper accepts the increasingly fragmented nature of staffing (being in line with international trends), it attempts to raise some theoretical regulatory options for a somewhat more uniform arrangement of the status of civil service.

KEYWORDS:

fragmentation, labour law, public service employees, public service law, public service legal relationship, public workforce, reforms

1. A KÖZSZOLGÁLAT SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA A KLASSZIKUS ELMÉLETEK TÜKRÉBEN

Mind a nemzetközi, mind a hazai szakirodalom² többé-kevésbé egyetért abban, hogy szinte képtelenség egységes, mindenkor irányadó, univerzális dogmatikai rendezőelvet felállítani abban a tekintetben, hogy pontosan mit tekintünk közszolgálatnak, illetve kik a közszolgálati alkalmazottak. Hazafi például hangsúlyozza, hogy általában nincs különösebb elvi alapja, és inkább csak a pillanatnyi érdekek határozzák meg, hogy az alkalmazottak mely köre tartozik a közszolgálat fogalma alá.³

Alapvetően három fő megközelítés alakult ki arra nézve, hogy meghatározható legyen, hogy kit tekintünk közszolgálati alkalmazottnak. Ugyanakkor rögtön előre is bocsátható, hogy a maga tiszta formájában egyik megközelítés sem érvényesül sehol a világon, a valóság ezeknél általában sokkal komplexebb. Elsőként, a funkcionális megközelítés értelmében, a közszolgálati alkalmazottak a köz érdekében látnak el feladatokat, közszolgáltatásokat biztosítanak, gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg (itt nemcsak a közhatalom gyakorlására gondolva, hanem egyéb, a modern állam által felvállalt feladatokat is ideértve). Másodsorban, a többnyire organikusnak⁴ (vagy finanszírozási szemléletnek⁵) nevezett felfogás szerint, a közszolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket a köz (az állam, az önkormányzat) tart fenn részben vagy egészben (tehát költségvetési szervek). Harmadsorban, a pragmatikus – rendszerint normatív alapúnak minősített – megközelítés szerint az a közszolgálati dolgozó, akit a jogállását rendező jogszabály (általában törvény) annak minősít.

Könnyen belátható, hogy egyrészt bármelyik teóriát követnénk is, más-más alanyi „halmozokat” kapnánk, másrészt mindig lenne „kakukktojás”, harmadrészt a jogalkotás ritkán ilyen következetes. Tehát – mint említettük – egyik doktrína sem tud bár tiszta formájában érvényesülni, annyiban talán a harmadikként említett, normatív megközelítés áll a legközelebb a valósághoz, hogy elismeri a politikai, jogalkotói akarat domináns szerepét.

² Vö.: Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák*, NKE, Budapest, 2013, 14–16.; DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*, Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, November 2012; LINDER Viktória: *Nemzetközi trendek a közszolgálatban – Jogi szabályozás és emberi-erőforrásgazdálkodási megoldások*, ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, NKE, Budapest, 2014.

³ HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*, PhD-értekezés, PTE, 2009, 8. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-tezi-sek.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.).

⁴ MORRIS, Gillian S.: *Employment in Public Services: The Case for Special Treatment*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2000/2, 167–183.

⁵ Horváth István megfogalmazásában a finanszírozási szemlélet azt jelentené, hogy a munkáltató költségvetési státusza egyértelműen meghatározza a jogviszony típusát. HORVÁTH István: *„Diagnózis és terápia” Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*, PhD-értekezés, PTE, Budapest, 2006, 31. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.).

Másképpen megfogalmazva: valószínűleg hiba lenne „nagy” elméleteket gyártani a közszolgálati alkalmazottak körének definiálására, hiszen e személyi kör határait voltaképpen és végső soron a mindenkorai politikai, jogalkotói akarat fogja kijelölni. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a kristálytiszta elméletek kevés segítséget nyújtanak a gyakorlati közszolgálati jogalkotásban, illetve egyre inkább az tűnik rendezőelvnek a személyi körök kategorizálása kapcsán, hogy nincs rendezőelv. Másképpen fogalmazva: a valóság megerősökölése lenne a fenti elvek bármelyikének kizárólagos érvényesítése.

A fentieknél némileg magától értetődőbb a közszolgálat személyi állományának tágabb és szűkebb meghatározása. A legszélesebb – köznapi – értelemben felfogott közszolgálati alkalmazottak körébe tartoznak a törvényhozó-népképviselői szervek választott képviselői (a parlamenti, önkormányzati képviselők); az igazságszolgáltatás személyzeti állománya (bírótság, ügyészség stb.); közigazgatás személyi állománya; a fegyveres és egyéb rendfenntartó szervezetek állománya (rendőrség, honvédelem, katonaság, tűzoltóság); az állam és az önkormányzatok által működtetett közfeladatot ellátó intézmények, szervek személyzete (például kórházak, iskolák, közművelődési intézmények); közigazgatási feladatot ellátó egyéb személyek, vagy szervek dolgozói; köztulajdonú vállalatok dolgozói; közttestületek, közalapítványok tagjai. A közszolgálat szűkebb körét rendszerint a közigazgatás szervezetrendszeréhez kapcsoljuk (e dolgozat is elsősorban utóbbira fókuszál).

2. A KÖZSZOLGÁLAT ALANYAINAK, SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁNAK ALAKULÁSÁVAL KAPCSOLATOS FŐBB NEMZETKÖZI TRENDEK

Az alábbiakban, a teljesség igénye nélkül, négy olyan kiemelt, nemzetközi elemzések által egyértelműen kimutatott trendet – és azok hazai tükröződését – vizsgáljuk, amelyek a közszolgálat személyi állományának alakítására napjainkban alapvető hatást gyakorolnak. Ezek a következők: a személyi állomány jogállásának fragmentálódása, a reformok fokozódó pragmatizmusa, a státuszjellegű alkalmazás mind szűkebb alanyi körre való koncentrációja és az úgynevezett normalizáció (vagy kontraktualizáció) folyamata.

2.1. Fragmentálódás

Demmke és Moilanen 2012-es – mértékadónak tekinthető – tanulmányában⁶ számos fontos megállapítást tesznek közszolgálati reformok napjainkban látható főbb trendjeiről. E trendek körében leginkább talán a fragmentálódást húzzák alá. Egyebek mellett leszögezik, hogy az elmúlt évek közigazgatási reformjainak egyik – eddig elhanyagoltnak bélyegezhető – fő hatása abban áll, hogy a nemzeti közigazgatásoknak már nincs egységes, koherens paradigmája vagy fogalmi kerete. Állítják, hogy a hagyományos közigazgatás két központi koncepciója látszik eltűnni. Az egyik az, hogy a kormányzat egységes

⁶ DEMMKE-MOILANEN: *i. m.*, 2. (6.)

munkáltatóként működik. A másik az egységes közszolgálat ideája. Míg a közszolgálat személyi állományának a többsége sok államban egykor jellemzően ugyanazon alapvető szabályok és munkakörülmények hatálya alá tartozott, ma ez már közel sincs így. Kimutatásai szerint például a közjogi státusz rovására határozottan nő a magánjogi alapon, szerződéssel foglalkoztatott munkavállalók aránya a közszolgálatokban, illetve egyre inkább a jogállások decentralizációja, töredezése és sokfélesége a jellemző.

Ebbe a fragmentálódási tendenciába maradéktalanul illeszkedik a hazai jogfejlődés is. A költségvetési szektor többfajta jogállás alá tartozó munkavállalói csoportokból tevődik össze,⁷ sőt, ahogyan azt Hazafi megjegyzi, „a magyar közszolgálat foglalkoztatási szabályozása rendkívül differenciált”.⁸ Mélypataki még élesebben mutat rá, hogy a kilencvenes évektől napjainkig a „joganyag egyre töredezettebbé vált” és a különböző – olykor ötletszerűnek tűnő – életpálya-modellek bevezetésével oda jutottunk, hogy „akinél van életpálya modell az nem szeretné (de legalábbis nem úgy szeretné), akinek nincs az pedig szeretné”. A Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezetének (MKKSZ) elnöke rávilágít, hogy 2015-ben a kormányzat szakított az egységes közigazgatási karrierrendszer elvével, külön-külön életpályákat vezetett be (a szakszervezeti vezető álláspontja szerint azért, hogy ne kelljen egyszerre forrást biztosítani az emeléshez). Csakugyan, a 2011-ben készült Magyar Program még egy relatíve integrált, komplex és ambiciózus stratégia volt, amely egy egységes keretet, és irány jelölt ki a közigazgatás fejlesztésének. 2015-re azonban a Magyar Programról már múlt időben lehet olvasni, helyét átvette a Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia 2014–2020.⁹ Hozzátehető, hogy az életpályák eddig körülbelül csak a közszolgálat személyi állományának harmadát érintették (tehát a töredezettség ebben az aspektusban is fokozott). A Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége (KSZSZ) szerint az életpályákkal egyenesen a közzsféra „leszálami-zása” indult meg.¹⁰

⁷ A legfontosabbak: A rendvédelemben a 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.), a honvédelemben a 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.), míg a kormány- és a közszolgálati tisztviselők esetén a 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.) határozza meg a szolgálati jogviszony szabályait. A 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és ügykezelőinek állami szolgálati jogviszonyát szabályozza. Az 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) a közalkalmazottak jogállásáról szól. Lásd még: egyéb szolgálati jogviszonyok (például bírák, ügyészek, igazságügyi alkalmazottak).

⁸ Hazafi Zoltán: Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről, *Hadtudomány*, 2015, 12–20. Forrás: http://real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.).

⁹ Lásd ehhez: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020, 3.0. verzió, 2014.

¹⁰ Az e bekezdésben idézett álláspontok (Mélypataki, MKKSZ) ismertetéséhez lásd: NEUMANN László: *Életpálya konferencia 2.0. (2017. május 10.)*, Összefoglaló, 2017. Forrás: www.kszsz.org.hu/images/pdf/2017/eletpalya_konferencia_2-osszefoglalo.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 20.).

Ugyanezen a konferencián Agg Géza (KSZSZ) előadásában egyenesen „indulati jogalkotásnak” nevezte a 2010 utáni közszolgálati jogi törvényhozást.

2.2. Pragmatizmus

A fentebb már idézett nemzetközi elemzés (Demmke és Moilanen) arra is rámutat, hogy a közszolgálati reformok terén a nagyszabású és nagyra törő reformprojektek iránti lelkesedés kora valószínűleg leáldozóban van és a szabályozási viták középpontjában a jövőben feltehetően sokkal több lesz pragmatizmus (például: a szimplán minél jobb munkafeltételek védelme és igénye), illetve a hatékonyság, fenntarthatóság szempontjai válnak meghatározóvá.¹¹

Ez a folyamat hazánkban is több vonatkozásban kitapintható, hiszen úgy tűnik, hogy az egyes életpályarendszerek kapcsán a viták nem különösképpen a státusz mikéntje, szimbolikája jegyében zajlanak, hanem sokkal inkább – pragmatikusan – az illetményemlések „zsebbevágó” kérdéskörére, illetve egyéb gyakorlati szempontokra koncentrálnak.¹² A Magyar Program 2014–2020 tervezetének – illetve a helyébe lépő Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia 2014–2020 elnevezésű koncepciónak – is kiemelt céljaként fogalmazódott meg a hatékonyságnövelés, illetve a gazdaságossági és eredményességi elvárások teljesítése.¹³ Hasonló szellemben, az Áttv. indokolása az ügyfél alkotmányos jogain keresztül a közszolgáltatásokhoz való hozzáférése, és annak gyorsításának szempontjából fogja meg a személyi állomány szabályozásának lényegét. Az államtisztviselői jogviszony életre hívásának egyik fő indokaként az ügyfelek alkotmányos jogainak a biztosítása szolgált tehát (mint pragmatikus szempont).

2.3. Koncentráció

A fokozódó töredezettség és pragmatizmus mellett a személyi állomány jogállásának alakulásával kapcsolatban kimutatott további fő tendencia az, hogy a klasszikus, státuszjellegetű jogállás egyre szűkebb személyi körre koncentrálnak – szorul vissza – Európa-szerte (mégpedig jellemzően a szűken vett közhatalmi ágazatokra, így különösen a minisztériumi alkalmazottakra, fegyveresekre, bírákra stb.). Bár az Európai Uniónak természetesen nem tartozik hatáskörébe a közszolgálatok jogi szabályozása, ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy az európai integrációnak ne lenne ráhatása a nemzeti közszolgálatokra. Éppen a közszolgálati foglalkoztatás imént jelzett koncentrációja az a trend, amit az európai uniós jog és joggyakorlat is támogat, még ha csak közvetetten is (bár számos szakértő szerint nem kevésbé hatékonyan). Mindez az alábbiakkal magyarázható.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 45. cikkének (4) bekezdése értelmében a tagállamok hatóságai bizonyos közszolgálati álláshelyek betöltését saját állampolgáraikra korlátozhatják. A „szabad mozgás” uniós alapelve alóli e kivételt megszorítóan kell

¹¹ DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*, 7. (27.); 100.

¹² Vö.: NEUMANN: *i. m.*

¹³ Vö.: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020, 2.6 verzió, Tervezet, 2014. június 7.

értelmezni. Mindez azért tekinthető fontos irányjelölésnek, mert a közszolgálati „munkát vállaló” alanyi kör személyi kvalifikáltságának éppen az állampolgárság az egyik fő, hagyományos pillére (lásd: általános alkalmazási feltétel a hazai terminológiában). A Bíróság ítélkezési gyakorlatában következetesen érvényesíti azt az elvet, hogy ez a kivétel olyan álláshelyekre vonatkozik, amelyek közvetlenül vagy közvetve a közjog által rájuk ruházott hatáskörök, valamint az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét szolgáló feladatok gyakorlásával járnak.¹⁴ Ezeket a kritériumokat minden esetben külön-külön kell értékelni, figyelembe véve a szóban forgó álláshellyel járó feladatok és hatáskörök természetét. Például 2003-ban a Bíróság úgy döntött, hogy a tagállamok csak akkor tarthatják fenn állampolgáraik számára a hajóparancsnoki és első tiszti beosztásokat az adott tagállam zászlója alatt hajózó magántulajdonú hajókon, ha a közjog által azokra ruházott hatáskörökkel járó jogokat ténylegesen és rendszeresen gyakorolják, és ez tevékenységeiknek nem csak egy nagyon kis részét képviseli.¹⁵ A Bizottság azon a véleményen van, hogy a tagállamok hatóságainak figyelembe kell venniük ezt az ítélkezési gyakorlatot, amikor azt határozzák meg, hogy mely közszférába tartozó álláshelyeket tarthatják fenn állampolgáraiknak. E szemléletmódnak indirekt kisugárzó hatása lehet a közszolgálati alkalmazás alakítására nézve általában is.

Mivel az EUMSZ. 45. cikkének (4) bekezdése megengedi, nem pedig előírja a tagállamoknak, hogy egyes álláshelyeket állampolgáraiknak tartsanak fenn, a Bizottság felhívást intézett a tagállamokhoz, hogy a modernizációhoz és reformhoz való hozzájárulás részeként a lehető legnagyobb mértékben nyissák meg közszférájukat (annak minden szintjét, beleértve a helyi és a regionális önkormányzatot, valamint a központi kormányzatot) a többi tagállam állampolgárai előtt. Ha pedig egy közszférába tartozó álláshelyet megnyitnak a migráns munkavállalók előtt, a tagállamoknak a felvétel egyéb szempontjait illetően garantálniuk kell az egyenlő bánásmódot. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában azt az elvet érvényesíti, hogy a tagállamok hatóságainak a saját közszférájukba való bejutás céljából ugyanúgy figyelembe kell venniük a migráns munkavállalók által más tagállamban szerzett hasonló munkatapasztalat korábbi időszakait, mint a saját rendszerükben megszerzett szakmai tapasztalatot.¹⁶ A tagállamoknak a felvételi eljárás részeként az összehasonlítható diplomákat is figyelembe kell venniük (például ha egy adott diplomaért plusz pontok járnak). A Bíróság ítélkezési gyakorlatában azt az elvet is érvényre juttatja, hogy az olyan versenyvizsgák tekintetében, amelyek egy bizonyos közszférába tartozó tevékenységi területen álláshelyek betöltéséhez személyek meghatározott képzés elvégzésére történő felvételét célozzák, azokat a migráns munkavállalókat, akik a kérdéses területen már megfelelő képesítéssel rendelkeznek, mentesíteni kell a szóban forgó képzés alól, tekintettel a származási tagállamban már megszerzett képzésre és szakmai tapasztalatra.¹⁷ A Bíróság úgy határozott, hogy a tagállamok nem kötelezhetik az emlí-

¹⁴ Például: lásd a C-290/94. sz. ügyben.

¹⁵ A C-405/01. és a C-47/02. sz. ügy; a Bíróság ezt négy határozatban is megerősítette.

¹⁶ A C-419/92. sz. ügy.

¹⁷ A C-285/01. sz. ügy.

tett migráns munkavállalókat az említett versenyvizsgán való részvételre, hanem ehelyett más felvételi módszerről kell gondoskodniuk.¹⁸

Az EU-jog és -joggyakorlat fentiekben jelzett alakulása természetesen nem közvetlenül alakítja a tagállami közszolgálatok strukturáját, ám annak indirekt és ideológiai hatása nem lebecsülhető: a közszolgálati alkalmazás szűkebben vett közhatalmi-jellegű ágazatokra való koncentrálása általános európai tendenciaként mutatható ki (mely trend alakulásába természetesen egyéb – például költségvetési – okok is szerepet játszanak). Ami hazánkat illeti, e tendencia a számok tükrében még nem igazán jelentkezik (például a központi közigazgatási szerveknél 2017-ben kb. 80 ezren dolgoznak, ami mintegy 25 ezer fővel magasabb, mint 2010-ben volt¹⁹), de a szakpolitikai törekvések – egyelőre legalábbis a retorika szintjén – ebbe az irányba mutatnak (például az utóbbi hónapokban a kormányzati kommunikáció oldaláról számos alkalommal elhangzott, hogy strukturális változásokra van szükség, magyarán kevesebb embernek kell dolgoznia a közszférában²⁰).

A koncentrálódás általános trendjéből következhet egy másik megfontolásra érdemes szempont is, nevezetesen az, hogy minden bizonnyal érdekesebb a közszolgálat alanyi körét a „mit csinál” kérdés mentén kijelölni, a „hol dolgozik” megközelítés helyett. Hazánkban a közszolgálati jogállási törvények jórészt, hagyományosan – bár nem töretlenül – a szervezeti hatály (értsd: foglalkoztató szervezet) mentén jelölik ki alkalmazási körüket.²¹ Ehhez képest jelzett koncepcionális átalakulást például a Magyar Program által szorgalmazott munkaköralapú rendszer logikája. Nézetünk szerint mind a koncentráció – EU-jogilag is katalizált – trendje, mind a hatékony munkaköralapú rendszer irányába való elmozdulás állandóan napirenden lévő igénye azt indokolná, hogy a közszolgálat alanyi köre – illetve a státuszok köre – főként azon az alapon legyen kijelölve, hogy az adott pozíció (munkakör, álláshely) mennyiben tapad közvetlenül vagy közvetve a közjog által determinált hatáskörök, valamint az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét szolgáló feladatok gyakorlásához. Ennek a kiindulópontja (is) a munkakörelemzés kellene hogy legyen.

2.4. Normalizáció

Demmke és Moilanen már említett, jelen dolgozatban többször hivatkozott, 2012-es mérvado elemzésükben egyértelműen kimutatják, hogy Európa-szerte csökken a közszolgálatban

¹⁸ Bővebben: *Commission staff working document: Free movement of workers in the public sector*, SEC(2010)1609, 2010; A Bizottság közleménye a tanácsnak, az európai parlamentnek, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának. *A munkavállalók szabad mozgásának megerősítése: jogok és jelentősebb fejlemények*, COM/2010/0373 végleges, 2010.

¹⁹ Az adatokhoz, táblázatokhoz: *Portfolio*, 2017. 08. 15. http://m.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/megis_hogy_lehet_hogy_magyarorszagon_3_millio_ember_tartja_el_a_masik_7_milliot_is.259205.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.).

²⁰ Például: Lázár János gondolatait e körben lásd: www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-versenykepesseget-novelne-a-kozszferaban-foglalkoztatottak-szamanak-csokkentese (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.).

²¹ Vö. Kttv. 1-2. §; Áttv. 1. §; Kjt. 1. §.

közjogi státuszban foglalkoztatottak aránya, míg ezzel párhuzamosan, növekszik a közszolgálatban foglalkoztatott szerződéses (magánjogi jogállású) munkavállalók aránya. Egyes források akár normalizációnak, mások kontraktualizációnak²² nevezik e trendeket. Sőt, Demmke és Moilanen arra is rávilágítanak, hogy a legtöbb országban a két jogállás (közjogi és magánjogi) belső tartalmi karakterisztikája egyébként is egyre inkább közelít egymáshoz (illetve a versenyszféra munkaviszonyaihoz is).²³ A szerzők azt a – messze vezető – kérdést is felteszik, hogy ha e trendek csakugyan igazak (márpedig azok), mi igazolja mégis az önálló, privilegizáltnak szánt közjogi státusz fenntartásának legitimitását, létjogosultságát (megjegyezzük, hogy egyes országokban – például Hollandia – a teljes normalizáció reformigénye is napirenden van,²⁴ míg más országokban jellemzően kevésbé radikálisan, de fel-felmerül a közjogi szabályozás felülvizsgálata).

A fentebb vázolt trendet a hazai szakirodalom is megerősíti, leszögezve, hogy „a hatékonysági szempontok előtérbe kerülésével a közigazgatás egyre szélesebb körben veszi igénybe a szerződéses alkalmazottakat”.²⁵ Emellett empirikus kutatások is megerősítették hazánkban is, hogy számos közigazgatási szervnél „jelentős arányban foglalkoztatnak munkavállalókat”.²⁶ Továbbá az utóbbi időben a hazai vonatkozó szabályozás is egyre tágabbra nyitotta a kaput a szerződéses alkalmazás lehetősége előtt. A Kttv. 8. § (4) bekezdése értelmében: „A közigazgatási szervnél a tárgyévben munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek aránya – ide nem értve a fizikai alkalmazottakat – együttesen nem haladhatja meg az éves átlagos statisztikai állományi létszám tíz százalékát. E korlát nem vonatkozik az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban foglalkoztatott személyekre. A tíz százalékos mérték alól egyéb esetben a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter indokolt esetben mentesítést adhat.” A szabály liberalizálódásának főbb fázisai a következők voltak. A Kttv. 2012. július 1-jei módosítása alapján e keretbe nem kell beleérteni a fizikai alkalmazottként foglalkoztatottakat (tehát a Kttv. lehetővé teszi azt, hogy a fizikai alkalmazottakon kívül más, egyébként közszolgálati tisztviselőként is foglalkoztatható személyek alkalmazására ne kormányzati szolgálati vagy közszolgálati jogviszonyban, hanem munkaviszonyban kerülhessen sor, ráadásul ennek feltételrendszerét, lehetséges körét sem határozza meg kellő pontossággal²⁷). A létszámkorlát alól további mentesítést vezetett be

²² Vö. PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa: *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*, ANU E Press The Australian National University, Canberra, Australia, 2007.

²³ DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*

²⁴ 2010. november: úgynevezett normalizációs „Bill” benyújtása (két képviselő kezdeményezésére: Koser Kaja és Van Hijum) – azóta is „áll”, akadozik a javaslat, amelynek célja a közjogi státusz teljes eltörlése. Bővebben: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (A letöltés dátuma: 2017. 08. 30.).

²⁵ HAZAFI Zoltán: Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS GÁBOR: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014, 26.

²⁶ HAZAFI: *Új közszolgálati életpálya... i. m.*, 51.

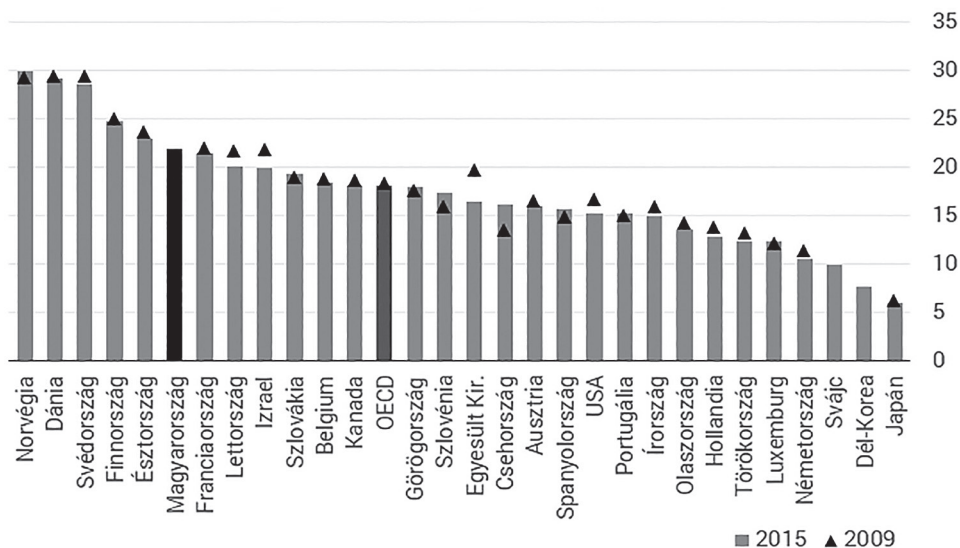
²⁷ Bővebben: FISERNÉ KOPLÁNYI Eszter: *Mt-s foglalkoztatás a Kttv. hatálya alatt*, 2014. Forrás: <http://arsboni.hu/mt-s-foglalkoztat-as-a-kttv-hatalya-alatt/> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.).

a 2015. november 14-től hatályos módosítás, amely kivette e szabály hatálya alól az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumot.

3. A KÖZSZOLGÁLAT ALANYI KÖRE A STATISZTIKÁK TÜKRÉBEN

Érdeemes tisztázni, hogy voltaképpen kiket is értünk a közszolgálati alkalmazottak körébe. A közsféra foglalkoztatási jogviszonyainak alanyait, egyes „munkavállalói” csoportjait legegyszerűbben a létszámviszonyokon keresztül tekinthetjük át. 2017 első negyedévi adat szerint költségvetési szektorban – a közfoglalkoztatottak nélkül számolva – 693 ezren dolgoztak hazánkban.²⁸

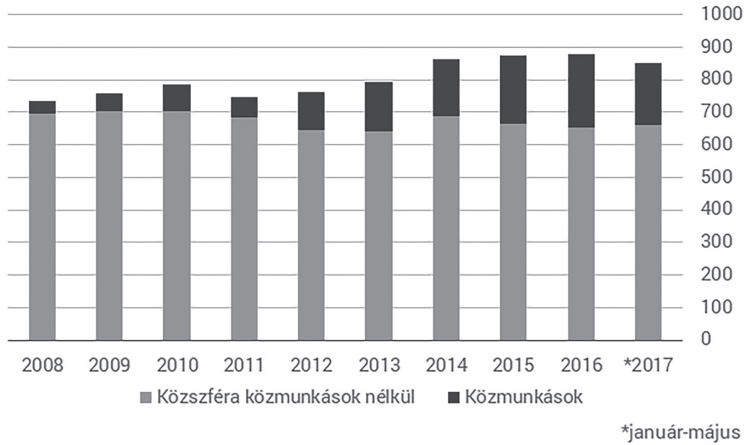
2015-ben a foglalkoztatottak 22%-a dolgozott az államnak Magyarországon, amivel az OECD országok között a hatodikak vagyunk. Csak olyan országokban dolgoznak többen az államnak, mint Norvégia, Dánia, Svédország és Finnország – vagyis lényegében csak a skandináv jóléti államokban.



1. ábra • Az államháztartásban dolgozók aránya a teljes foglalkoztatottságon belül (százalék)

Forrás: OECD Government at a Glance 2017, Portfolio

²⁸ KSH Statisztikai Tükör, 2017. 06. 14.



2. ábra • Közszférában dolgozók létszáma (ezer fő)

Forrás: KSH, Belügyminisztérium, Portfolio

A központi közigazgatási szerveknél 2017-ben kb. 80 ezren dolgoznak, ami 25 ezer fővel magasabb, mint 2010-ben volt.²⁹ 2016-os adatok szerint 69,4 ezer kormánytisztviselő, 34,4 ezer köztisztviselő, 450,3 ezer közalkalmazott dolgozott a költségvetési szektorban.³⁰

4. A KÖZSZOLGÁLAT SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA A JOGRENDSZER SZERKEZETE TÜKRÉBEN: „BELÜLRŐL” ÉS „KÍVÜLRŐL” VIZSGÁLVA

Amint már említettük, a magyar közszoigálat személyi állományá „belülről” – jogállási szempontból – kifejezetten fragmentált, tagolt. E ponton természetesen nemcsak a három nagy hivatásrend (a közigazgatási, a rendészeti és a honvédelmi ágazat) többé-kevésbé magától értetődő elkülönülésére gondolunk, de a jelenlegi civil közszoigálat is négy különböző szolgálatípust különböztet meg (a négy típus lényegében kettő főtípuson nyugszik, a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszonyon; a köztisztviselői jogviszony egy-egy sajátos formája az államtisztviselői és a kormánytisztviselői jogviszony). Sőt, az egyes szolgálatípusokat rendező törvények is több jogállást különböztetnek meg. Például a Kttv. a közigazgatás személyi állományának jogállásait lényegében három rendezőelv szerint tovább differenciálja (a részletek kifejtésétől ehelyütt eltekintünk): 1. közszoigálati tisztviselők kontra más, a Kttv. hatálya alá eső személyek; 2. érdemi, a közhatalom-gyakorlás-hoz közvetlenül kapcsolódó feladatokat ellátók kontra ügyviteli tevékenységben résztvevők;

²⁹ Az adatokhoz, táblázatokhoz: *Portfolio*, 2017. 08. 15. http://m.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/megis_hogy_lehet_hogy_magyarorszagon_3_millio_ember_tartja_el_a_masik_7_milliot_is.259205.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.).

³⁰ KSH, www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli010.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.).

3. a kormánynak alárendelt kontra attól független közigazgatási szervnél foglalkoztatottak.³¹ A sokféleségre az is szemléletes példa, hogy az Áttv. hatálybalépésével számos olyan érintett tisztviselő van, aki 2010 óta a negyedik törvény hatálya alatt, a negyedik típusú jogállásban végzi hivatali munkáját: köztisztviselői törvény, kormánytisztviselői törvény, közszolgálati tisztviselői törvény, majd pedig állami tisztviselői törvény. A töredezettség, sokféleség illusztrálása tovább lenne folytatható egyrészt az igazságszolgáltatásban, másrészt a közszolgálatban foglalkoztatott munkavállalók vagy éppen a közalkalmazottakon belül tovább differenciált életpályák stb. említésével. A közszolgálati jog világából „belülről” tekintve tehát minden jogállás megadja a maga személyi hatályát, alanyi koncepcióját, esetleg életpályáját stb.; a töredezettség, mondhatni adottság. Érdeemes azonban arra is vetni egy pillantást, hogy a magyar jogrendszer – közszolgálati jogtól különböző – egyes elemei „kívülről” miként percipiálják a közszolgálat alanyait, személyi állományát. Figyelemre méltó, hogy a „belső” differenciáltság ellenére a jogrendszer egésze – „kívülről” – sokkal egységesebben tekint a közszolgálatra mint egészre (és ennek üzenetértéke van, még akkor is, ha az alábbi fogalmak inkább funkcionális, értelmező rendelkezések, semmint koncepcióalkotó kategóriák).

Példaként említhető, hogy az Ft.³² 58. § (5) bekezdés a) pontja szerint a munkaviszony fogalmába beletartozik lényegében az egész közszolgálati személyi állomány (közszolgálati jogviszony, állami szolgálati jogviszony, kormányzati szolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony, bírói és igazságügyi szolgálati, valamint ügyészségi szolgálati viszony, a közfoglalkoztatási jogviszony, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti hivatásos szolgálati jogviszony, valamint a honvédek jogállásáról szóló törvény szerinti hivatásos és szerződéses állományú katonák szolgálati viszonya).

A Tbj.³³ hasonló megoldást követ, amikor is a „biztosítottak” kategória tekintetében [Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pont] a munkaviszonyban állókkal egy tekintet alá veszi a következő személyeket: a közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami szolgálati jogviszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személy, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Független Rendészeti Panasztestület tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona.

³¹ Vö.: GYULAVÁRI Tamás – HORVÁTH István – HÓS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor – PETROVICS Zoltán – TAKÁCS Gábor – TÁNCZOS Rita: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 34.

³² 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.

³³ 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.

A jogalkotó e pontokon tehát nem tulajdonít annak érdemi jelentőséget, hogy az egyes közszolgálati foglalkoztatási viszonyokat (hivatásrendeket, jogállásokat, életpályákat stb.), akár egymástól, akár a munkaviszonytól mereven elválasztottan, külön-külön kategóriákba véve kezelje. Álláspontunk szerint ez a „higgadt”, külső, holisztikus szemlélet jól – és szimbolikusan – jelzi, hogy a közszolgálat személyi állományának jogi szabályozása egyrészt teljesen sohasem választható le logikájában a munkaviszonyról,³⁴ másrészt a jogállások belső, közszolgálati jogi töredezettségének (azaz a személyi állomány sokféleségének) legfeljebb praktikus, de nem koncepciózus jelentősége van (lásd a nemzetközi trendeknél vázoltakat).

A közszolgálat személyi állományának szemlélete terén némileg más, új utat választ a 2018. január 1-jével hatályba lépő Kp.³⁵ A Kp. ugyanis egyrészt nem sorolja fel tételesen a hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyokat (személyi köröket), másrészt azokat már nem a munkaviszony prizmján keresztül közelíti meg. Ugyanakkor a Kp. is egyfajta egységességre (inkluzív fogalomra) törekszik annyiban, hogy nem tulajdonít érdemi jelentőséget a közszolgálati jogviszonyok belső tagolódásának, hanem egységes elvek mentén alkot ernyődefiníciót. A Kp. értelmében tehát közszolgálati jogviszonynak minősül valamennyi, az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony.³⁶ Említést érdemel, hogy e definíció szelleme hasonlóságot mutat a Magyary Zoltán által megfogalmazott klasszikus, a tágabb értelemben vett közszolgálatra vonatkozó fogalommal, amely szerint „közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap”.³⁷ Jelen dolgozat szempontjából nincs annak központi jelentősége, hogy a Kp. miért is alkot pont ilyen fogalmat eljárásjogi szempontból (és hogy melyek a kivételek). Sokkal inkább van annak szimbolikus jelentősége, hogy e definíció egyrészt egységes szellemiségű (még ha nem is teljesen átfogó), másrészt nyitott (azaz elismeri a közszolgálati foglalkoztatás sokszínűségét, dinamizmusát, esetleges további belső fragmentálódásának esélyét).

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a közszolgálati jog „belülről” és a jogrendszer egésze „kívülről” sem azonos módon ítéli meg a közszolgálati személyi állományt. Amíg „belülről” inkább a specialitások (differenciált jogállások, életpályák stb.) tűnnek

³⁴ Lásd ehhez: NACSA Beáta: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2013/9, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest; KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS GÁBOR: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium*, Budapest, 2014.

³⁵ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

³⁶ Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

³⁷ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 376.

hangsúlyosabbnak, addig „kívülről”, a jogrendszer egésze szempontjából, az egységesebb megítélés látszik dominálni: egyrészt – a „függő” foglalkoztatás struktúrája okán – a munkaviszonyhoz való hasonlatosságok mezsgyéjén (lásd az említett társadalombiztosítási joganyagot), másrészt – az „erős állam” koncepció okán – a közszolgálati ethosz mentén (lásd az említett eljárásjogi joganyagot).

5. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ALANYA: „INSTRUMENTÁLIS KONTRA HUMÁNUS” EMBERKÉP

A hatályos közszolgálati jogi szabályozásban – kimondva-kimondatlanul – versengeni látszik két emberkép, azaz két, egymásnak némileg ellent is mondó koncepció a foglalkoztatotti („munkát vállaló”) oldal – „az alanyok” – szemlélése, megközelítése vonatkozásában. Az egyik – instrumentálisnak, avagy eszközzemléletűnek nevezhető – irányvonal szerint, különösképpen az „erős állam” koncepciójából adódóan, a közszolgálati alkalmazott közjogi jogállása, alávetettsége domborodik ki. Ezt a felfogást erősíti egyebek mellett a Kttv. preambuluma,³⁸ vagy éppen olyan jogintézmények ereje, mint a relatíve széles körű egyoldalú kinevezésmódosítási jogkör,³⁹ az automatikus és kötelező hivatásrendi tagság,⁴⁰ a szakmai lojalitás fogalmának felértékelődése,⁴¹ a kollektív szerződés tilalmazottsága, a tisztviselőket terhelő kötelmek szaporodása (például a továbbképzések terén, hivatásetikai síkon) stb. A másik – inkább az alkalmazottak szubjektumát, egyéniségét, személyiségét előtérbe helyező irányvonal szerint viszont a „mai magyar államreform hangsúlyosan helyezi a középpontba a tisztviselők személyét, tudását, munkáját és teljesítményét”.⁴² Utóbbi alapállás legitimitását jelzi, hogy az ide kapcsolható olyan témák, mint a hivatás-etika, integritás, munkáltatói gondoskodás, továbbképzés az egész életen át tartó tanulás jegyében, teljesítménymenedzsment, értékelés és a munkaköralapú szemlélet stb. jelentősége minden kétséget kizáróan növekszik (lásd például a Magyary Program főbb pontjait). Az efféle „humánus” attitűd „kifelé” is megnyilvánul, amennyiben mind hangsúlyosabbá válik az állampolgárok felé „szolgáltató”, ügyfélbarát állam szemléletmódja.

A fentiek alapján elmondható, hogy nemcsak a közszolgálat személyi állományának szabályozása töredezett tehát, de az az emberkép sem feltétlenül kiforrott és homogén, ami a jogpolitikát vezérelhetné. A két fentebb vázolt megközelítésmód (eszközzemlélet kontra személyiségorientáltság) tengelyén nehéz – bár talán nem lehetetlen – az egyensúlyozás. Demmke és Moilanen egyébként az *úgynevezett* „normalizáció” trendjének részeként

³⁸ Itt hangsúlyos például az erős államra, a hatékonyságra való hivatkozás.

³⁹ Kttv. 48. § (2) bekezdés. Ennek kritikájához lásd: GYULAVÁRI et al.: *i. m.*, 51–52.

⁴⁰ MKK: Magyar Kormánytisztviselői Kar; lásd: Kttv. 29. § (2) bekezdés a kötelező tagságról.

⁴¹ Kttv. 76. § (2) bekezdés.

⁴² Lásd: az Áttv. általános indokolása (az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény).

(illetve amellet szóló érvként) tartaná számon azt, ha az állam, mint „leviatán”⁴³ felfogása helyett (ahol a köztisztviselő mint az uralkodó, az állam, a kormány stb. „szolgája” jelenik meg), lassan előtérbe kerülne a köztisztviselésnek a polgárok szolgálatán nyugvó felfogása.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Olybá tűnik, hogy – mind a nemzetközi trendek tükrében, mind a hazai folyamatok alapján – adottnak vehetjük a közszolgálati személyi állomány jogállásának mind fokozottabb töredezettségét, jogviszonyainak sokféleségét, az életpályák fragmentálódását (illetve az ebbe az irányba ható jogpolitikai folyamatokat és realitásokat). Azt is kijelenthetjük, hogy e folyamatokat minden bizonnyal lehetetlen és hiba is – lenne önmagában, valamiféle elvi magaslatról szimplán jónak vagy rossznak, feketén-fehéren értékelni. Mindez tény, amely ráadásul illeszkedik a nemzetközi trendekbe. Az egységesség kontra differenciáltság örökzöld dilemmáját tehát meglátásunk szerint nem annyira elvi alapokon kell, illetve lehet megközelíteni, mint inkább egy pragmatikus látásmód szerint. Ennek tükrében lényegében két lehetséges elméleti út vázolható fel arra nézve, hogy valamiféle egységesülés mégis bekövetkezzen. Az egyik lehetséges út – nevezzük „felülről jövő szabályozásnak” – voltaképpen megegyezik a Magyar Program egyik fő eredeti céljával: a hivatásrendek közötti átjárhatóság célja jegyében megindult az életpályák kapcsolódási pontjai⁴⁴ mentén egy olyan „pókhálószerű” szabályozási tendencia, amely a közös elemeket egységes szellemben, az egyes hivatásrendek „felett” átnyúlva igyekszik rendezni, összefonni.⁴⁵ A másik lehetséges, e dolgozat által preferált út az lenne (nevezzük ezt „alulról építkező szabályozásnak”), ha a jogalkotó az egyes életpályák közös alapjait (köztük az említett kapcsolódási pontokkal is, de kiegészülve a közös munkajogi jellegű alapokkal) egy olyan egységes, közös platformon (például kódex) szabályozná, amelyre a specifikumok – azaz egyes életpályák a maguk töredezettségében, sokféleségében – szervesen ráépülhetnének. E közös platform voltaképpen relatíve könnyedén megvalósítható lenne azzal, ha az egyes jogállási, szolgálati törvényekből „kivonná” a jogalkotó a közös, azonos, illetve átfedést jelentő elemeket és mindezt egy kódexjellegű törvénybe szűrné (vagy esetleg – szerényebb hatásfokú, kisebb presztizsú megoldásként – egyfajta „salátatörvénybe”

⁴³ Utalva Thomas Hobbes 1651-ben megjelent nagy hatású politológiai művére, ahol a nagyméretű tengeri kígyó az állam szimbólumaként jelent meg.

⁴⁴ A szakirodalom szerint hat fő ilyen kapcsolódási pont azonosítható (összhangban a Magyar Programmal) 1. hivatásetikai normák, kamarai típusú szakmai érdekképviselet; 2. munkaköralapú rendszer (előmenetel és javadalmazás); 3. vizsgák, képzés és továbbképzés egységesítése; 4. teljesítményértékelés; 5. a tartalékállomány kiterjesztése; 6. állami/munkáltatói gondoskodás. GYÖRGY–HAZAFI: *i. m.*, 40–41.

⁴⁵ A 2011-ben indult, majd 2012-ben továbbfejlesztett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (Magyar Program 11.0 és 12.0) a magyar közszolgálati rendszer stratégiai megújítását tűzte ki célul. A Magyar Program a személyzet fogalmát széleskörűen értelmezi, és a közigazgatásban dolgozó tisztviselőkön kívül ide érti a rend- és honvédelem tisztviselőit is. A program egyik fő elve, hogy mindhárom hivatásrend szolgálati jogviszonyát ugyanazon értékek és elvek mentén kell szabályozni.

foglalná). E közös platform körében egyébként egyrészt főként alapvető munkajogi jellegű szabályok lehetnének, másrészt az említett, már most is egységesülési trendeket mutató, bürokratikus értékeket megtestesítő, a közhatalmi minőségből fakadó kapcsolódási pontok. Az efféle egységesítés nem akadályozná az egyes életpályák közös alapokon nyugvó, meglévő, pragmatikus differenciálódását (külön jogszabályokban akár), de mind a jogalkotás jobb átláthatósága és ökonómiája, mind az erős állam szimbolizmusa (lásd közös alapok) céljából hasznos lehetne (és egyben lehetőséget teremtene a közszolgálati jog munkajoggal való kapcsolatának rendezésére, újragondolására is).

Megjegyezzük, hogy az imént vázolt logika jól illeszkedik az Alkotmánybíróságnak a közszolgálat karakteréről kifejtett véleményével. Az Alkotmánybíróság felfogásában a közszolgálati jogviszony karaktere kettős természetű.⁴⁶ Ennek koncepcióját a közszolgálati alkalmazott alanyi pozíciójára átfordítva elmondható, hogy a közszolgálati alkalmazott egyfelől – függő jogpozíciója okán – „munkát vállaló” (egyfajta atipikus munkavállaló), másfelől pedig közjogi jogállású, a közhivatal-viselés, közhatalom-gyakorlás ethoszát megtestesítő jogalany. A fentiekben – az „alulról építkező szabályozás” címszava alatt – pedig éppen azt a javaslatot fogalmazta meg e dolgozat, hogy az alanyi minőség e kettős természetű, közös, alapvető szabályait – tehát a munkajogi jellegű közös alapokat és a közszolgálati ethoszt megtestesítő, bürokratikus jellegű „kapcsolódási pontokat” – lehetne egységesíteni (akár egy kódex keretében). A cél tehát e közös keretek, sajátosságok egységes – alulról, avagy felülről induló – rendezése lenne, míg ehhez képest másodlagos kérdésnek tűnik az a közös alapokra épülő különböző jogállások (életpályák stb.) száma, esetleges fragmentáltsága, státuszbeli szimbolikája (avagy az utóbbi hiánya).

⁴⁶ Egyrészt mivel a közszolgálati jogviszonyok munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok. 1/2016 (I.29.) Ab. h. [44].

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A Bizottság közleménye a tanácsnak, az európai parlamentnek, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának. A munkavállalók szabad mozgásának megerősítése: jogok és jelentősebb fejlemények, COM/2010/0373 végleges, 2010.
2. *Commission staff working document: Free movement of workers in the public sector*, SEC(2010)1609, 2010.
3. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*, Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, November 2012.
4. FISERNÉ KOPLÁNYI Eszter: *Mt-s foglalkoztatás a Kttv. hatálya alatt*, 2014. Forrás: <http://arsboni.hu/mt-s-foglalkoztatás-a-kttv-hatálya-alatt/> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.)
5. Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák*, NKE, Budapest, 2013.
6. GYULAVÁRI Tamás – HORVÁTH István – HÓS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor – PETROVICS Zoltán – TAKÁCS Gábor – TÁNCZOS Rita: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
7. HAZAFI Zoltán: Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014.
8. HAZAFI Zoltán: *Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről*. *Hadtudomány*, 2015, 12–20. Forrás: http://real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.)
9. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*, PhD-értekezés, PTE, 2009. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-tezisek.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.)
10. HORVÁTH István: „Diagnózis és terápia” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*, PhD-értekezés, PTE, Budapest, 2006. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.)
11. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020, 3.0. verzió, 2014.
12. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014.
13. LINDER Viktória: *Nemzetközi trendek a közszolgálatban – Jogi szabályozás és emberi-erőforrágazdálkodási megoldások*, ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, NKE, Budapest, 2014.
14. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
15. MORRIS, Gillian S.: *Employment in Public Services: The Case for Special Treatment*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2000/2, 167–183.
16. NACSA Beáta: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2013/9, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest.
17. NEUMANN László: *Életpálya konferencia 2.0.* (2017. május 10.), Összefoglaló, 2017. Forrás: www.kszsz.org.hu/images/pdf/2017/eletpalya_konferencia_2-osszefoglalo.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 20.).
18. PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa: *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*, ANU E Press The Australian National University, Canberra, Australia, 2007.

Internetes források

1. *Portfolio*, 2017. 08. 15. http://m.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/megis_hogy_lehet_hogy_magyarorszagon_3_millio_ember_tartja_el_a_masik_7_milliot_is.259205.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.)
2. www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-versenykepesseget-novelne-a-kozszferaban-foglalkoztatottak-szamanak-csokkentese (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)
3. www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (A letöltés dátuma: 2017. 08. 30.)
4. www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli010.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.)

Jogforrások

1. 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.
2. 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.
3. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.).
4. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.).
5. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.).
6. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről.
7. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

Dr. Kun Attila (kun.attila@uni-nke.hu) a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézetének egyetemi docense, továbbá a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék tanszékvezető egyetemi docense. Az MTA–PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport tagja. A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat (MTVSZ) országos szakmai koordinátora. Ügyvéd a Ferencz, Fodor T., Kun & Partners Ügyvédi Társulásnál (Budapest–Győr).