

Ludányi Dávid

## SZEMELVÉNYEK A JOGBIZTONSÁG VÁLTOZÁSAIRÓL A KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKÁBAN

*Changes of the Legal Certainty in View of the Pragmatics of Public Services*

Ludányi Dávid egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék, [Ludanyi.David@uni-nke.hu](mailto:Ludanyi.David@uni-nke.hu)

*Tanulmányunkban a jogbiztonság és a közszológati pragmatika jogi összefüggéseit, ezzel együtt rendszerváltozástól íródó történeti változásait vizsgáljuk. Ennek keretében – a teljesség igénye nélkül – áttekintjük e kapcsolatrendszer legfontosabb fogalmi kérdéseit és elméleti alapvetéseit, mégpedig a közszológati jogviszony változásainak számbavételével, amelyhez az Alkotmánybíróóság közszológattal és közszológati pragmatikával kapcsolatban végzett jogértelmező tevékenységét is segítségül hívjuk. A közszológati pragmatika elemei közül elsősorban azokra helyezzük a hangsúlyt, amelyek az alkotmányos alapelvekkel is összefüggő változásokon estek át az elmúlt, közel 30 esztendő távlatában.*

KULCSSZAVAK:

jogbiztonság, közszológati pragmatika, zárt rendszer, nyílt rendszer, közszológati jogviszony

*This study analyses the judicial connections between the legal certainty and the pragmatics of public services, implying here the fluctuation of history since the regime change in 1989. Without disclosing the entire subject, we construct a review of the connections, involving all basic conceptions and theoretical principles. As a support, the study includes the changes of legal relations and also mentions the interpretation of the law by the Constitutional Court about the civil service and pragmatics of public services. From the elements of pragmatics, this study highlights all of the varied ones in association with altered constitutional principles in the last circa thirty years.*

KEYWORDS:

legal certainty, pragmatics of public services, career system, position system, public service

## 1. PROBLÉMAFELVETÉS

Tanulmányunkban a jogbiztonság és a közszolgálati pragmatika *közszolgálati jogi összefüggéseit*, ezzel együtt történeti változásait vizsgáljuk. Ennek keretében – a teljesség igénye nélkül – áttekintjük e kapcsolatrendszer legfontosabb fogalmi kérdéseit és elméleti alapvetéseit, mégpedig a *közszolgálati jogviszony*<sup>1</sup> változásainak számbavételével, amelyhez az Alkotmánybíróság közszolgálatlaltal és közszolgálati pragmatikával kapcsolatban végzett jogértelmező tevékenységét is segítségül hívjuk. A közszolgálati pragmatika elemei közül elsősorban azokra helyezzük a hangsúlyt, amelyek az alkotmányos alapelvekkel is összefüggő változásokon estek át az elmúlt, közel harminc esztendő távlatában.

Elemzésünkben kizárólag a szűkebben vett *köztisztviselői jogállás*<sup>2</sup> szabályozására koncentrálnunk, és nem célunk foglalkozni a tágabban értelmezett közszolgálat (például rendészeti, honvédelmi életpálya vagy éppen a közalkalmazotti jogállás) egyes szolgálati kérdéseivel. Kiindulópontunknak tekintjük, hogy a zártabb közszolgálati rendszer – annak kifejezetten jogi vetületét érintő – alapértékeiről vallott kormányzati felfogás az elmúlt években folyamatos átalakuláson ment keresztül, amelynek lenyomata már az élő közszolgálati jogalkotásban is kézzelfogható. Hipotézisünk, hogy ez a rendszertani – *nyíltabb közszolgálati rendszerek irányába* történő – elmozdulás egy korszak lezárulását; a polgári közszolgálat zártabb típusú szabályozásának végét jelentheti.

## 2. VOLT EGYSZER EGY KONCEPCIÓ...<sup>3</sup>

A modern közszolgálat köztisztviselői jogállása szabályozásának első állomását egy 1989-ben, a Kormány kabinetjének benyújtott, *Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepciója* elnevezést viselő előterjesztés jelentette.<sup>4</sup>

Az előterjesztés meghatározta az *érdemeken alapuló és politikasemlegesen* működő, döntően zárt karrierpályát nyújtó közszolgálati személyzeti rendszer alapvető követelményeit és alapelveit. A felvázolt modell „gerincét” az *előmeneteli rendszer*, „végtagjait” pedig a *képzési, továbbképzési rendszer*, illetve a *teljesítményértékelési és minősítési rendszer* adta, amely, mint „egység”, a köztisztviselői karrierpálya dinamikáját szolgálta volna. Az előterjesztés az előmeneteli rendszer fontos részeként kezelte az *illetményrendszert*, amelynek felépítésére nézve olyan ma is értékes követelményeket fogalmazott meg, mint hogy a díjazás valamennyi köztisztviselőre azonos módon és egyetlen jogszabályban szabályozott legyen,

<sup>1</sup> Tárgyi hatálya vonatkozásában közszolgálati jogviszonyként kezeljük ezúttal a kormányzati szolgálati jogviszonyt is.

<sup>2</sup> E személyi kör alatt – elszakadunk a tételes jogszabályok általános személyi hatályától, és nemcsak a köztisztviselőket, hanem – a kormánytisztviselőket is ide vesszük.

<sup>3</sup> Lásd erről részletesen például: GYÖRGY 2009, 13–17.; HAZAFI 2009, 18–23.

<sup>4</sup> Ne feledkezzünk meg arról, hogy ez az előterjesztés alapvetően beépült a később megszülető, a köztisztviselői törvényt közvetlenül előkészítő, már sokat idézett Koncepció tartalmába is. GYÖRGY–HAZAFI (megjelenés alatt).

az azonos munkáért azonos bér járjon, vagy hogy a munkáltató személye kevésbé legyen meghatározó az illetmény mértékének meghatározása során.<sup>5</sup>

A tartalmában az említett előterjesztésre épülő szakmai koncepció (a továbbiakban: Koncepció) 1990-ben született meg a György István által vezetett Közszolgálati Főosztályon.<sup>6</sup> A Koncepció az előterjesztéshez képest, már a közszolgálati pragmatika valamennyi elemére kiterjedt, és rendkívül fontosnak tekintette – a korábbi zsákmányrendszerrel szembehelyezkedve – a köztisztviselői jogviszony politikasemlegességének zálogát jelentő stabilitást, a *pályabiztonságot*. A Koncepció a díjazásra vonatkozólag találoán megjegyezte, „*a kritikák másik része [...] a rendelkezésre álló bértömeg helytelen és igazságtalan felhasználását veszi célba.*”<sup>7</sup> Ahogy Hazafi Zoltán írja, a Koncepció az „*érdem, kiszámíthatóság, biztonság*” hármas követelményét állította középpontba a közszolgálati rendszer kiépítéséhez.<sup>8</sup>

Az 507-es számú törvényjavaslat<sup>9</sup> ugyanakkor már nem követte mereven e hármas követelményrendszerben foglaltakat, és nem vette át a Koncepció minden elképzelését, mégis azt mondhatjuk, alapjaiban véve követte azokat. Ki kell emelnünk, hogy ez a megállapítás már a kezdetekben sem állta meg a helyét a *felmentési* eseteket vizsgálva. A köztisztviselői törvény (a továbbiakban: Ktv.)<sup>10</sup> ugyanis már a törvényjavaslatban foglalt, enyhébb szabályozási alternatívát követte; azaz nemcsak létszámcsökkentés, hanem feladatmegszűnés és átszervezés miatt is lehetővé tette a köztisztviselők felmentését, tehát széles körben lehetőséget biztosított strukturális átalakításokra. A Koncepció a kiválasztás vonatkozásában a kötelező *pályázati rendszer* bevezetését javasolta, és központi szinten meghatározta az érdemalapú kiválasztás garanciáját jelentő *képesítési követelményeket*. A Ktv. azonban már e tekintetben sem valósította meg teljesen a Koncepció által vizionált alapvetéseket, hiszen a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalta a pályázati kiírásról való döntést, azaz a vezetők mérlegelési jogkörét bővítette ezzel.<sup>11</sup>

Ha a vizsgált korszakban végrehajtott jelentősebb módosítások mögötti szabályozási elvek változását vizsgáljuk, azt mondhatjuk, hogy a nyíltabb rendszer irányába történő elmozdulás egyik legplasztikusabb megnyilvánulása a közszolgálati pragmatika elemeit általánosan érintő *kötött törvényi szabályozás* gyengülésében mutatható ki. A következőkben tehát indokolt áttekintenünk a *legfontosabb pragmatikaelemek* (előmeneteli és illetményrendszer, kiválasztás, pályabiztonság) egyes változásait.

<sup>5</sup> GYÖRGY–HAZAFI (megjelenés alatt).

<sup>6</sup> *Egy koncepció a közszolgálatról* 1990.

<sup>7</sup> *Egy koncepció a közszolgálatról* 1990, 17.

<sup>8</sup> GYÖRGY–HAZAFI (megjelenés alatt).

<sup>9</sup> *507. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról* 1990. A törvényjavaslatot a szakmai koncepció mellett egy szabályozási koncepció is megelőzte.

<sup>10</sup> 1992. évi XXIII. törvény 10. §, 17. §.

<sup>11</sup> GYÖRGY–HAZAFI (megjelenés alatt).

### 3. ELŐMENETELI ÉS ILLETMÉNYRENDSZER

Ahogy már említettük, a Konceptió egy zártabb, karriertípusú közzszolgálati rendszer felállítására tett javaslatot, amelynek középpontjába a besorolási és fizetési fokozatokhoz kötött előmeneteli és illetményrendszert helyezte. A Ktv. illetményrendszere lényegében – kivéve az *illetménykiegészítés* által óhatatlanul kialakuló hierarchikus eltéréseket – ennek szellemét követte. Az illetmény három fő komponensből; alapilletményből, illetménykiegészítésből, valamint illetménypótlékokból tevődött össze. A kérdéshez hozzátartozik azonban, hogy már ekkor sem teljesen kötött rendszerről beszélhettünk. Ugyanis a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény – T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása már előrevetítette a kimagasló teljesítmények illetményrendszertől eltérő személyi illetmény megállapításával való elismerését.<sup>12</sup> A javaslat már ekkor kiemelten foglalkozott a kötött illetményelőmeneteli rendszer problémáival, hátrányaival, és megpróbált megoldást találni a rugalmatlanságra, a jobb egyéni teljesítmények ösztönzésére.

Ez a viszonylagosan kötött rendszer már korán relativizálódásnak indult; 1994-ben a *személyi illetmény*,<sup>13</sup> 1995-ben az *alapilletmény-eltérítés* bevezetésével.<sup>14</sup> Ezek kezdetben a munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrecionális (tehát szabad belátáson nyugvó) majd később – a teljesítményértékelés 2001-es bevezetésével – mérlegelési jogkörébe kerültek.<sup>15</sup> A Ktv.-t 2012-ben felváltó közzszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (a továbbiakban: Kttv.) hasonló módon közelít az előmenetelhez és az illetményrendszerhez, követi az egyéniesítésre lehetőséget biztosító, de alapvetően kötöttebb szabályozási elvet.<sup>16</sup>

A 2016-ban hatályba lépett állami tisztviselőkről szóló törvény (a továbbiakban: Áttv.)<sup>17</sup> kiemelte a területi államigazgatásban dolgozó személyi állományt a Kttv. személyi hatálya alól. Az Áttv. még részben megőrizte a senioritáson alapuló illetmény-előmeneteli rendszert, de a kötött fizetési fokozatok helyett alsó és felső *fizetési sávokat* tartalmazott, és az állami tisztviselőnek csak az alsó fizetési sávra biztosított alanyi jogot. Hagyományos értelemben tehát elvált egymástól az előmeneteli és az illetményrendszer azáltal, hogy az illetménytábla fizetési sávokat, és nem fizetési fokozatokat, valamint ezekhez kötődő szorzószámokat határozott meg az egyes előmeneteli (besorolási) fokozatokon belül. Ez egyben azt is jelentette, hogy az illetményalap irreleváns lett az illetmény meghatározása során. Ezzel szemben az előmeneteli fokozatok között való előrelépésnél meghagyta a „rendes” előmeneteli szabályokat.

<sup>12</sup> 1992. évi XXIII. törvény – T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása.

<sup>13</sup> 1012/1994. (II. 16.) Korm. határozat.

<sup>14</sup> A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (Gstv.) 102. § (2) bekezdése módosította az 1992. évi XXIII. törvény 42. § (5) bekezdését.

<sup>15</sup> A köztisztviselők egyéni teljesítményértékelését első ízben a 2001. évi úgynevezett életpályatörvény vezette be. 2001. évi XXXVI. törvény.

<sup>16</sup> 2011. évi CXCIX. törvény.

<sup>17</sup> 2016. évi LII. törvény.

Amíg tehát a Kttv. kiegészítő megoldásként – egyéniesítés céljából – használja a *rugalmasabb jogintézményeket*, addig az Áttv. megfordította ezt a képletet, és *elsődlegesen* ezekre építette az illetményben való előmenetelt. Az Áttv. eltörölte a címekben történő előmenetelt, helyette általános és kiemelt ügyintézői osztályokat hozott létre. Az illetmény összege nem oszlott különféle elemekre (alapilletmény, illetménykiegészítés és illetménypótlékok), hanem kizárólag a sávon belül meghatározott illetményösszeget tartalmazta.

Az előmenetel és díjazás tekintetében előtérbe került a *teljesítményértékelés és a minősítés*. Egyrészt az illetmény sávon belüli megállapítása, másrészt a kiemelt ügyintézői osztályba jutás is elsősorban ennek függvénye lett. Legfontosabb *kritérium* ennek során a tisztviselő által nyújtott teljesítmény volt, amelynek megítélése általánosan a teljesítményértékelés és minősítés eredményein – tehát a munkáltató mérlegelési jogkörén – alapult.<sup>18</sup> Ugyanakkor a vezető nem hagyhatta figyelmen kívül a tisztviselő állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idejét, addigi pályája során megszerzett tapasztalatait, érdemeit, végzettségét, egyéb képesítését, nyelvtudását, betöltött munkakörét, és az ehhez kapcsolódó terheléseket, illetve felelősségi köröket sem.<sup>19</sup> Az azonban már nem derült ki az Áttv. rendelkezéseiből, hogy e szempontokat milyen mértékben és arányban kellett volna egymáshoz képest figyelembe venni, így itt is a munkáltató mérlegelési jogköre került előtérbe, és elsősorban az általános magatartási szabályok (mint például a rendeltetésszerű joggyakorlás) nyújtottak segítséget a jogalkalmazásban.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.)<sup>20</sup> ennél is *tovább megy*, ugyanis teljes egészében *szakítani kíván a szénioritáson nyugvó, kötött besorolású előmeneteli rendszerrel* (legalábbis ami a központi kormányzati igazgatási szervek állományát illeti).<sup>21</sup> A Kit. szerint a besorolás úgynevezett álláshelyre történik, ami a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodás alapegységét jelenti. Hatféle besorolási kategória alapítható az álláshely bázisán, amelyből az ügyintéző kategória további besorolásokra bontható.<sup>22</sup> E kategóriák között az előmenetel nem automatikus, a Kormány határozatban állapítja meg a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámát, és az alaplétszámba tartozó álláshelyek besorolását.<sup>23</sup> A besorolási kategóriákhoz alsó és felső illetménysávok kapcsolódnak, és a munkáltatói jogkör gyakorlója *rendkívül széles körű mérlegelési jogkörében* állapítja meg a kormánytisztviselő illetményének pontos összegét.<sup>24</sup> A kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolási kategóriájához tartozó összeghatáron belül megállapított illetmény összege legfeljebb 30%-kal növelhető, vagy 20%-kal csökkenthető

<sup>18</sup> Áttv. 15. § (1) bek.

<sup>19</sup> Áttv. 15. § (3) bek.

<sup>20</sup> A Kit. javaslat egyszerre tervezte szabályozni a Kttv. szerinti kormánytisztviselők és az Áttv. szerinti állami tisztviselők jogállását. A törvény általánosan 2019. január 1-jén lépett hatályba.

<sup>21</sup> T/3610. számú törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról 2018.

<sup>22</sup> Kit. 57. § (1) bek.

<sup>23</sup> Kit. 51. § (1) bek.

<sup>24</sup> Kit. 134. § (1) bek.

teljesítményértékelés alapján.<sup>25</sup> A teljesítményértékelés egyébként nem kötelező munkáltatói intézkedés, csak a kormánytisztviselő kérelmére kell lefolytatni.<sup>26</sup>

A törvény összességében kétségtől elöllye a rugalmas illetmény-megállapítás, valamint az illetmények színvonalának általános emelkedése (elsősorban a pályakezdő és a pályájuk első felében álló tisztviselők esetében). *Sajátosságai* mellett azonban nem mehetünk el szó nélkül. A Kit. a kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonyát szabályozza, amely alatt a központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői (volt állami tisztviselői) körét is érteni kell. Ez a különbségtétel azonban megmutatkozik a tervezett szabályozás normatartalmában is, hiszen az Áttv. korábbi rendelkezései szép számmal visszaköszönnek. Ezzel szemben a központi közigazgatásban foglalkoztatottakra nézve – az illetmény megállapítása és az ehhez szükséges teljesítmény értékelése tekintetében – ettől eltérő szabályokat kíván megállapítani a törvény.

A szabályozás e tekintetben tehát kissé következtelen, és részben az *egyenlő bánásmód követelményét* (különösen az egyenlő munkáért egyenlő bér elvével összefüggésben) érintheti, hiszen – mint majd az a későbbiekben körvonalazódik – azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között tesz – a *teljesítményértékelés és az illetmény megállapítása* vonatkozásában általános jelleggel, a *funkcionális szakterületen dolgozó* kormánytisztviselők *illetményének mértéke* esetében pedig lényegében indokolatlanul – különbséget.<sup>27</sup> Utóbbi esetben az eltérés a központi közigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselőkre nézve, míg előbbi esetben a területi államigazgatási szervekben dolgozókat illetően kedvezőbb. A központi közigazgatásban funkcionális területen dolgozó kormánytisztviselők ugyanis számottevően magasabb illetményben részesülhetnek. Ami a teljesítményértékelés és az illetménymegállapítás szabályozását illeti; amíg a területi államigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselők illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója meghatározott szempontrendszer alapján, mérlegelési jogkörében eljárva állapítja meg, addig a központi közigazgatásban állományban lévők esetében a munkáltató rendkívül széles mérlegelési eredményeként állapítja meg a kormánytisztviselők illetményének pontos összegét. E probléma természetesen más pragmatikaelemek vonatkozásában is jelentkezhet.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Kit. 96. § (3) bek. a) pont.

<sup>26</sup> Kit. 96. § (1)–(2) bek.

<sup>27</sup> Vö. Kit. 96. §, 134. § és Kit. 271–273. §.

<sup>28</sup> A központi és területi kormányzati igazgatási szervek közötti különbségekből fakadó problémákat a jogalkotó a Kit. első novellájával feloldotta. 2020. január 1-jétől szinte azonos szabályok érvényesülnek a két alrendszerben. Lásd: 2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról.

## 4. KIVÁLASZTÁS

Ha a kiválasztásról beszélünk, alapvetően nem mindegy, hogy annak *személyzeti politikai* vagy éppen *jogi kérdéseit* vizsgáljuk.<sup>29</sup> Személyzeti politikai szempontból elsősorban a kiválasztás eszközeivel, módszereivel foglalkozunk, míg a jogi kérdések körében sokkal inkább az alkalmazás feltételeit szoktuk vizsgálni. A két megközelítés igazodik a kiválasztás két meghatározó fázisához is; amíg a pályázati rendszer a *toborzás*, addig a *képesítési követelmények* a szelekció elengedhetetlen elemei.

Ami az előbbi, személyzeti politikai megközelítésnél mindenképpen említést érdemel; *kötelező pályázati rendszer* a mai napig nem jött létre a magyar közszolgálatban. György István sommásan megjegyzi, hogy a pályázati rendszer mindig is „*mostoha sorsú*” volt a hazai közszolgálati pragmatikában.<sup>30</sup> Ha nagyvonalakban áttekintjük a vizsgált időszakot, e megállapítás helytállóan bizonyul.<sup>31</sup>

A Ktv. 1992-ben *nem tette általánosan kötelezővé* a pályázati kiírás alkalmazását, de lehetőséget teremtett a szolgáltató számára pályázati eljárás lefolytatására. Ezt a megoldást a jogalkotó 1997-ben módosította, és elrendelte a *megüresedett álláshelyek nyilvános közzétételét*. A megüresedett álláshelyek nyilvános közzététele azonban nem jelentett egyet a pályázati kiírással, ugyanis sokkal inkább csak tájékoztató jellegű toborzási, és nem kötelező érvényű kiválasztási eszköz volt a szolgáltatóra nézve. 2007-ben a Ktv. visszatért a pályázatra, és – az államigazgatási és önkormányzati szerveknél dolgozó köztisztviselők, majd 2010-től a kormánytisztviselői törvény (a továbbiakban: Ktjv.) hatálybalépésével a kormánytisztviselők kiválasztására – *kötelező pályázati rendszert* hozott létre (kiegészülve a versenyvizsgálással).<sup>32</sup>

A Kttv. lényegében visszatért a Ktv.-ben használt megoldás alkalmazására, a szolgáltató mérlegelésére bízta a pályázati kiírásról való döntést. Tekintve, hogy a Kttv. maradt az Áttv. háttérjogszabálya, az Áttv. nem tért el a kiválasztás szabályozásában. Ugyanakkor a Kit. sem próbálja megoldani a helyzetet, összességében átveszi a Kttv. rendelkezéseit, és a pályázat kiírását *a szolgáltató döntésére bízta*. Azt persze hangsúlyoznunk kell, hogy ha a szolgáltató pályázati eljárás lefolytatásáról dönt, azt a jogszabályi előírásoknak megfelelően kell megtennie. A szolgáltató mozgástere tehát korlátozott abban az esetben, ha a jogszabályban rögzített eljárás lefolytatását választja, más esetben ugyanakkor *szabadon dönthet* a köztisztviselők toborzásáról és részben szelekciójáról.<sup>33</sup>

Ha nem is működik kötelező pályázati rendszer a közszolgálatban, abban az esetben a jogszabályokban meghatározott<sup>34</sup> *képesítési követelmények* (ide nem értve az alkalmazás

<sup>29</sup> LŐRINCZ 2010. Ahogy György István írja, Lőrincz Lajos konzervatív módon ragaszkodott a személyzeti politika terminológia használatához, amelyet e tanulmány is követ. GYÖRGY 2011, 72–76.

<sup>30</sup> GYÖRGY 2019.

<sup>31</sup> LŐRINCZ 2010, 283–328. Vö. LŐRINCZ 2000a, 321–337.; LŐRINCZ 2000b, 449–456.

<sup>32</sup> LŐRINCZ 2010, 297–298.

<sup>33</sup> Kttv. 45–46. § és 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet és a kapcsolódó kormányrendeleti szabályozás. Vö. Kit. 83. §.

<sup>34</sup> GYÖRGY 2019, 114.

során felmerülő képzési és továbbképzési kötelezettségeket) képesek biztosítani a *jogegyenlőség* és az *érdemalapú kiválasztás* garanciáit, és végső soron a köztisztviselők *professzionális alkalmazását*. A képesítési követelmények meghatározásáról vallott kormányzati felfogása egészen a Kit. hatálybalépéséig bezárólag egyértelműnek tűnt. A Kit. a képesítési követelmények meghatározását azonban egyfelől *decentralizálja*, hiszen a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja, másfelől pedig ennek gyakorlásához a keretek megállapítását kormányrendeleti szintre helyezi.<sup>35</sup>

E megoldás *előnye* az álláshely betöltéséhez, illetve az azon belül ellátott feladatok megvalósításához szükséges szakmai feltételek helyi szinten való pontos ismeretének biztosítása, azaz a *szubszidiaritás elvének* érvényesítése. *Hátránya* lehet ugyanakkor a *mobilitási, horizontális előmeneteli*<sup>36</sup> *lehetőségek beszűkülése*. Azzal ugyanis, hogy az egyes álláshelyek esetében a munkáltatói joggyakorlók más-más szakmai előírásokat írnak elő, a közigazgatási szervek közötti *átjárhatóság* is nehezebbé válik. Ez személyzetpolitikai szempontból – jól megfogalmazott keretszabályok hiányában – szétartó, egymással nem harmonizáló és az egyes közigazgatási szervek szintjén szigetszerű megoldások elterjedését eredményezheti.<sup>37</sup> A keretszabályozás a közszolgálat *politikaszemlegessége* szempontjából szintén lényeges. A keretszabályozás ugyanis nem járhat a szakmai feltételek túlzott mértékű enyhítésével, vagy esetleges eltörlésével, mert azok jelentik lényegében a patronázs vagy a nepotizmus kiküszöbölésének garanciáit, végső soron a *zsákmányrendszer* kialakulásának korlátait.<sup>38</sup> A kötelező pályáztatási rendszer és a képesítési követelmények meghatározása tehát egy összetett minőségi kérdés, amely a kiválasztás *demokratizmusát* és *hatékonyágát* egyaránt növeli.<sup>39</sup>

## 5. PÁLYABIZTONSÁG

A közszolgálati pálya biztonsága azt fejezi ki, hogy az állam által foglalkoztatott köztisztviselő alkalmazása *menyire stabil* a közszolgálati rendszerben, illetve a szabályok *milyen mértékben biztosítanak védelmet* a köztisztviselők számára az elbocsátásokkal szemben.<sup>40</sup> A pályabiztonság a *zártabb típusú*, élethivatásként felfogott, depolitizált közszolgálat *komparatív előnyeként* értelmezhető, amely – többek mellett a szerényebb mértékű illetmények ellensúlyozása céljából – a foglalkoztatottak számára magasabb fokú védelmet nyújt a magánmunkajogi életviszonyokkal, illetve a nyíltabb közszolgálati rendszerekben

<sup>35</sup> Kit. 58. § (2)–(3) bek.

<sup>36</sup> Horizontális előmenetel alatt nem a hivatásos szolgálati jogviszonyok (például Hszt. vagy Hjt.) előmeneteli formáját, hanem Linder Viktória meghatározását értjük. Lásd: LINDER 2018a, 84.

<sup>37</sup> Csehországban a 2017-ben hatályba lépő, új (és egyben a rendszerváltás óta első) közszolgálati törvény külön rendelkezik a politikai és szakmai besorolások harmonizációjáról. Lásd: LUDÁNYI (megjelenés alatt).

<sup>38</sup> GYÖRGY 2019, 111–113.

<sup>39</sup> LŐRINCZ 2010, 71–84.

<sup>40</sup> LINDER 2018b, 199.



jellemző védetséggel szemben.<sup>41</sup> Mint említettük, a Ktv. *többnyire kötött felmentési rendszert* hozott létre, amely viszonylag szűk körben tette lehetővé a köztisztviselők jogviszonyának megszüntetését.

A felmentési rendszer viszonyában mindenekelőtt meg kell vizsgálnunk azt, hogy egyáltalán miket is értünk *szűk körű felmentési okok* alatt. Ez egyrészt egy *mennyiségi kérdés*, amely a felmentési esetek számát fejezi ki. Minél kevesebb esetben nyílik lehetőség a köztisztviselők felmentésére, alapvetően ezzel arányosan növekszik a pályabiztonság mértéke is. A felmentési okok száma mellett azonban az is fontos, hogy ezek mennyire szabályozottak, azaz milyen mértékben kötik a munkáltatói jogkör gyakorlóját, és mennyiben engednek mozgásteret, mérlegelési lehetőséget egy-egy tényállás megítélése során (*minőségi kérdés*). Tehát, minél objektívabb körülményeket és feltételeket határoz meg a törvény a felmentési esetek tekintetében, annál kisebb a munkáltatói jogkör gyakorlójának a mozgástere és mérlegelési joga, és ezzel így egyre magasabb a közszerzői pályabiztonságának mértéke is.

A Ktv. ugyan nem biztosította a köztisztviselők elmozdíthatatlanságát, azonban *taxatíván* meghatározta az egyes felmentési okokat.<sup>42</sup> Kezdetben csak a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése, létszámcsökkentés, a tevékenység megszűnése, átszervezés, a feladatok ellátására való alkalmatlanság, valamint a nyugellátásra való jogosultság alapján kerülhetett sor a köztisztviselők felmentésére.<sup>43</sup> A későbbiekben ezeknek a köre további tényállásokkal bővült (például vezetői megbízás visszavonása).<sup>44</sup> A trend így nemcsak mennyiségi, de minőségi kérdéseket is érintett. A teljesség igénye nélkül kiemelhetjük ez utóbbi csoportból az Alkotmánybíróság által végül Alkotmányba ütközőnek ítélt *indokolás nélküli felmentést* a Ktv.-ben,<sup>45</sup> vagy a *méltatlanság* és a *bizalomvesztés* jogintézményét a Kttv.-ben.<sup>46</sup> Valamennyi jogintézmény közös jellemzője (volt), hogy tágabb körben biztosítanak (biztosítottak) mérlegelési lehetőségeket a szolgáltatók számára. A Kttv. a felmentési esetek *két nagy csoportját* különbözteti meg. Egyfelől rendelkezik azokról az esetekről, amikor a szolgáltató *dönthet* a felmentésről (például létszámcsökkentés), másfelől azokról az esetekről, amikor a szolgáltató *köteles* felmenteni a köztisztviselőt. Ahogy Petrovics Zoltán írja ez utóbbi halmaz kapcsán, egyfajta paradox helyzet jön létre azzal, hogy azokban az esetekben teszi a Kttv. kötelezővé a köztisztviselők felmentését, amikor valójában elkerülhetetlen egyfajta mérlegelés a szolgáltató részéről, hiszen a köztisztviselők személyével kapcsolatos történeti tényállások esetében szükséges azt is mérlegelni, hogy egyáltalán *fennállnak-e* a felmentés törvényi feltételei.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> PETROVICS 2019, 177–179. Vö. GYÖRGY 2019, 124–125.

<sup>42</sup> PETROVICS 2019, 185–191. Vö. GYÖRGY 2019, 124–125.

<sup>43</sup> Ktv. 17. § (1) bek.

<sup>44</sup> Életpálya-törvény 16. §. Vö. PETROVICS 2019, 187–188.

<sup>45</sup> Lásd például: MÉLYPATAKI 2013, 62–77.

<sup>46</sup> Kttv. 64., 64/A. §, 66. §, 76. § (2) bek.

<sup>47</sup> PETROVICS 2019, 186.

A Kit. alapvetően a Kttv.-ben megismert felmentési rendszert veszi alapul azzal, hogy a méltatlanságot és a bizalomvesztést megszünteti, amely helyette a kormánytisztviselő hivatása gyakorlására való *érdemtelenségéről* rendelkezik.<sup>48</sup> Az érdemtelenség indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve a munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet.<sup>49</sup> Érdemtelenségnek minősül a rendelkezések szerint, ha a kormánytisztviselő a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi, és emiatt nem várható el, hogy jogviszonyát fenntartsák.<sup>50</sup> A Kit. a szabályozás objektivitásán összességében semmit sem változtat a Kttv.-ben jelenleg található tényállásokhoz képest, mindössze a törvényi tényállásokat egyszerűsíti, vonja egy „kalap” alá.<sup>51</sup>

A Kit. másik új jogintézménye a *feladatok hatékonyabb ellátásának biztosítása*,<sup>52</sup> amelyet a bírósági joggyakorlat *minőségi cserének* nevez.<sup>53</sup> Amennyiben az álláshelyre meghatározott feladatokban olyan változás következik be, amelynek ellátására a kormánytisztviselő szakmai kvalitásai nem felelnek meg, a szerv az álláshelyet más kormánytisztviselővel betöltheti. A változás a szerv érdekkörében felmerülő ok lehet. Különösen ilyen oknak minősül, ha az a szerv feladatellátásának változásával függ össze.<sup>54</sup> A jogszabály fontos garanciális rendelkezéseket állapít meg a felmentés alkalmazására (kizárására), indoklására és a szolgálatadó – álláshely – felajánlási kötelezettségére nézve.<sup>55</sup>

Ahogy a joggyakorlat-elemzés rámutat, a minőségi csere egyfajta *köztes felmondási indok*, amely részben a munkavállaló képességeivel, részben a munkáltató működésével összefüggő indokból következik.<sup>56</sup> Nem arról van szó, hogy a munkavállaló nem megfelelően dolgozik, hanem arról, hogy valamilyen objektív változás miatt a munkaköri feladatok megváltoznak, és új igényeket támasztanak a munkavállalóval szemben.<sup>57</sup> A bizonytalanság abból fakad, hogy a minőségi csere fogalmát nem a pozitív jog (így például a munka törvénykönyve) tartalmazza, hanem a *bírói joggyakorlat* alakította ki. A fogalom tisztázatlansága miatt, az elemzés követelményként határozza meg a minőségi cserére alapított felmondás indokolásának pontos megfogalmazását.<sup>58</sup> Az elemzés azt is kiemeli, hogy a bíró-

<sup>48</sup> Kit. 107. § (2) bek. a) pont.

<sup>49</sup> Kit. 109. § (1) bek.

<sup>50</sup> Kit. 109. § (2) bek.

<sup>51</sup> Kérdésként vetődik fel, hogy mi a teendő abban az esetben, amikor a kormánytisztviselő magatartása hivatali munkájával (munkavégzésével) összefüggésben rombolja a jó közigazgatásba vetett bizalmat, a kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét. A Kttv. szerint ezekben az esetekben méltatlansági eljárást kell lefolytatni, itt azonban erre nem kerülhet sor, ugyanis a Kit. nem ismeri a méltatlanság jogintézményét. Kizárásos alapon a fegyelmi felelősség körében kell a kérdésre további válaszokat keresnünk.

<sup>52</sup> Kit. 108. §.

<sup>53</sup> *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata.*

<sup>54</sup> Kit. 108. § (1) bek.

<sup>55</sup> Kit. 108. § (2)–(6) bek.

<sup>56</sup> *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata.* 86.

<sup>57</sup> *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata.* 86.

<sup>58</sup> *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata.* 87.

ságok nem vizsgálhatják felül a felmondások célszerűségi vagy gazdálkodási indokait.<sup>59</sup> Felülvizsgálhatják ugyanakkor a felmondás *okszerűségét*, azaz azt, hogy milyen konkrét körülmény (például technológia változása) indokolta a munkavállaló minőségi cseréjét.<sup>60</sup> A változás bekövetkeztét a munkáltatónak kell *bizonyítania*.<sup>61</sup> A minőségi csere *jogszerűségének további feltételei* vannak; így ilyen annak időszerűsége, a jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményeinek való megfelelése, illetve az együttműködési, a tájékoztatói és a felajánlási kötelezettség betartása.<sup>62</sup> Szakmai szempontból érdekes kérdés, hogy beszélhetünk-e *negatív minőségi cseréről*. A válasz alapvetően igen, abban az esetben, ha ezt okszerű körülmény támasztja alá. Konkrét működési változás nélkül ugyanakkor a felmondás okszerűsége, és így jogszerűsége is kérdéses.<sup>63</sup>

Mindez ugyancsak arra utal, hogy a jogalkotó a szerv működése feltételeinek és az egyes álláshelyek kritériumainak (mint például *képesítési követelmények előírása*) kialakítását ezentúl sokkal inkább az egyes szolgáltató szervekre bízta, hiszen a munkaerő minőségi cseréjéről sem beszélhetünk a szerv érdekkörében bekövetkező változások vizsgálata nélkül.

## 6. KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKA A JOGÁLLAMI PARADIGMÁKBAN

A jobbiztonság valamennyi *jogállami paradigmának* fontos eleme.<sup>64</sup> Az Alkotmánybíróság következetesen alakította ki a *jogállamiság* és egyik leglényegesebb részeként a *jobbiztonság* fogalmát.<sup>65</sup> A közszolgálati jogviszony szempontjából mindenekelőtt két lényeges alapvetést kell megtennünk, amelyekből a jobbiztonság pragmatikus részelemei levezethetők.

Egyrészt, alapvető jogállami követelmény, hogy „[...] *az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon [...] jogszabályok szabályozzák [...]*”.<sup>66</sup> Egyed István szerint a közigazgatásnak nemcsak tárgya és érdekeltje, hanem végzője is maga a köztisztviselő,<sup>67</sup> akinek közszolgálati jogviszonyára ugyanúgy érvényesek a jobbiztonság általános követelményei, mint a közigazgatási (és más egyéb) jogviszonyokra nézve.<sup>68</sup>

Másrészt, „*a jobbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma*

<sup>59</sup> A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 88–89.

<sup>60</sup> A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 89–90.

<sup>61</sup> A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 92.

<sup>62</sup> A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 93–94.

<sup>63</sup> A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 95.

<sup>64</sup> VARGA Zs. 2017, 15–20. Idézi Tamás András, Petrétei József és Sólyom László definícióját.

<sup>65</sup> 43/1995. (VI. 3.) AB határozat; 5/1997. (II. 7.) AB határozat.

<sup>66</sup> 25/1992. (IV. 30.) AB határozat.

<sup>67</sup> EGYED 2017, 164.

<sup>68</sup> Ezt később az AB közvetlenül, a közigazgatás személyi állománya vonatkozásában is megfogalmazta. 1068/B/2010. AB határozat.

címzettjei számára [...] a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.<sup>69</sup> Tehát a közszolgálat működésének követelménye az is, hogy a közszolgálati jogszabályokat a kiszámíthatóság, előreláthatóság és az egyértelműség jellemzi.

### 6.1. A közszolgálat törvénynek alávetett működése

Az első általános alapelv a *törvényesség* követelménye. A közigazgatás törvénynek való alárendeltségéből,<sup>70</sup> – valamint a közszolgálati jog közjogi és foglalkoztatási jellegéből – következik,<sup>71</sup> hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntések anyagi és eljárási jogi kereteit. Ehhez szükséges megteremteni azokat a garanciákat és feltételeket, amelyek hozzájárulnak a szakmai és törvényes szempontból is megalapozott munkáltatói döntések meghozatalához.<sup>72</sup>

### 6.2. A jogszabályok kiszámíthatósága, a jogkövetkezmények előreláthatósága

A közszolgálati jogviszony stabilitása az alapjogok gyakorlásához kialakított törvényi feltételrendszerben vizsgálható.<sup>73</sup> Ilyenek a törvény által szabályozott *előmeneteli rend*, a *törvényben biztosított illetmények*, illetve a *kiszámítható és biztonságos életpálya*.<sup>74</sup> Kiss György hangsúlyozza, – ezzel egyébként összhangban –, hogy közszolgálati életpályáról csak akkor beszélhetünk, ha jogszabályokban, objektív közszolgálati jogviszonyokban öltének testet azok a jogok és kötelezettségek, amelyeket a magánmunkajog a felek megállapodására bíz.<sup>75</sup> Közszolgálati jogviszonyokban a jogviszony „*diktált*” tartalmát<sup>76</sup> tehát döntően nem a felek megállapodása, hanem kógens jogi normák, jogszabályok kell hogy meghatározzák.<sup>77</sup> Minthogy *különleges, köz szolgálatára létesített, közszolgálati jogviszonyokról* (közjogi jelleg) van szó,<sup>78</sup> a köztisztviselőket többletkötelezettségek terhelik a munkavállalókkal szemben, munkaviszonyuk tartalmához képest. Ennek ellentételezéseként, – a versenyszféra átlagkereseti viszonyainak ellensúlyozásaként és a közsféra komparatív előnyeként – bizonyos többletjogosultságok illetik meg a köztisztviselőket. Egyúttal azonban

<sup>69</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

<sup>70</sup> 833/B/2003. AB határozat.

<sup>71</sup> Először ezt a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat vizsgálta.

<sup>72</sup> 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

<sup>73</sup> 833/B/2003. AB határozat.

<sup>74</sup> 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

<sup>75</sup> Kiss György 2018. március 22-én, „*Az életpálya fogalmáról*” tartott szekció-előadása alapján.

<sup>76</sup> HAZAFI 2019, 78–80.

<sup>77</sup> Az életpálya fogalmának elemzéséről, és annak közszolgálati jogi és magánmunkajogi szabályozásban fellelhető különbségeiről lásd: HAZAFI 2019, 78–80.

<sup>78</sup> Kttv. 36. § és Áttv. 2. §.

nemcsak különleges, hanem *tartós* – függő és önállótlan – jogviszonyokról (foglalkoztatási jelleg)<sup>79</sup> beszélünk – akárcsak a versenyszféra magánmunkajoga esetében is –, amelyekben ki kell egyenlíteni a szolgáltató és a szolgáltatóval között fennálló, egyenlőtlen munkajogi-hatalmi viszonyokat.<sup>80</sup> A törvényben biztosított illetmények vonatkozásában utalnunk kell az *egyenlő munkáért egyenlő bér elvével* kapcsolatban kialakított jogértelmezésre. Ennek sérelméről ugyanis csak abban az esetben beszélhetünk, ha a jogalkotó önkényesen, észszerű indokok nélkül, az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között tesz különbséget.<sup>81</sup> Az egyes közszolgálati foglalkoztatási jogállások közötti eltérések ebből következően nem hasonlíthatók össze.<sup>82</sup> A köztisztviselők besorolása azonban nem változtathatatlán, hiszen az szerzett jogot<sup>83</sup> nem sért, és így a teljesítménytől független javadalmasítás nem számít alanyi jognak.<sup>84</sup>

### 6.3. A jogok tényleges érvényesülése, a jogok bíróság általi kikényszeríthetősége

A köztisztviselők bírósághoz fordulásának jogával kapcsolatban különösen azt kell hangsúlyoznunk, hogy a *hatékony bírói jogvédelemhez* önmagában a bírói út megléte<sup>85</sup> még nem lehet kielégítő feltétel. E jog érvényesülése attól is nagymértékben függ, hogy a bíróság mit és milyen mértékben vizsgálhat felül.<sup>86</sup> Tehát a bírósághoz fordulás joga egyrészt eljárási, másrészt anyagi jogi igényeket támaszthat, ami kihatással lehet a jogvédelem hatékonyságára is.<sup>87</sup> Hiszen nem mindegy, hogy a jogorvoslat pusztán formális jogszerűség vizsgálatára szorítkozik, vagy tartalmi szempontokat is az értékelése alá vonhat.

## 7. KÖVETKEZTETÉSEK

A személyzeti politikáról vallott *kormányzati felfogás* megváltozott. Ez a paradigmaváltás az állam működtetésének, a kormányzásnak, valamint egyéb társadalmi változásoknak köszönhetően következett be. A *paradigmaváltás* középpontjában a közigazgatás két egymással sok esetben versengő alapértéke, a *stabilitás* és a *hatékonyság* egymásnak ellentmondó és feloldhatatlannak tűnő „harca” áll. Amíg a rendszerváltás korszakában, a demokratikus jogállami berendezkedés kialakítása során a stabilitás – ennek eredőjeként többek

<sup>79</sup> Amelyben a szolgáltató foglalkoztatási és díjfizetési (fő) kötelezettséggel tartozik, munkavégzés ellenében.

<sup>80</sup> Kun Attila ezt az emberképet „*humánus*” – szemléletnek nevezi. KUN 2017, 101–102.

<sup>81</sup> 43/B/1992. AB határozat.

<sup>82</sup> 3222/2017. (IX. 25.) AB határozat.

<sup>83</sup> Kiss György kiemeli, szerzett jogokról nem beszélhetünk a közszolgálati jogviszonyokban.

<sup>84</sup> 917/B/2005. AB határozat.

<sup>85</sup> A döntés tárgyát képező esetben a szakmai munka – diszkrecionális – értékelése alapján még formálisan sem volt lehetőség bírósági út igénybevétele.

<sup>86</sup> 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

<sup>87</sup> 5/2013. (II. 21.) AB határozat.

között a szakmaiság, a politikasemlegesség, az érdek, a pályabiztonság – került a kormányzati személyzeti politika homlokterébe, addig napjainkban a közszolgálat hagyományos felfogása átértékelődött, és ahogy Kis Norbert fogalmaz, a „*technokrata-szakértő közigazgatásnak egyre kisebb szerep jut*”.<sup>88</sup> Ez azonban nemcsak a kormányzás és bürokrácia átalakulásával, de a *munkaerőpiacon tapasztalható trendekkel*, a közszféra és a magánszféra között egyre élesebben meghúzódó határvonalakkal is összefüggésben áll. A közszféra és a magánszféra között folyamatosan szétnyílik a kereseti olló,<sup>89</sup> a munkaerőpiaci kitettség növekszik,<sup>90</sup> miközben a közigazgatás kiadásai szintén csak növekednek.<sup>91</sup> A közszolgálati rendszer kialakításakor az „*érdem, kiszámíthatóság, biztonság*” hármas követelményrendszerét hangsúlyozták a témával foglalkozó szakértők, és a Ktv. ennek alapján alakította ki többnyire a pragmatikaelemek szabályozását; a köztisztviselők kiválasztását, pályabiztonságát, előmeneteli, valamint illetményrendszerét. A zártabb közszolgálat jegyeit a kormányzati személyzetpolitika fokozatosan lebontotta és megnyitotta, miközben a stabilitás helyett a hatékonyságot helyezte előtérbe, ezzel engedve a társadalmi folyamatok szorító hatásainak, lehetővé téve a közszolgálati személyzeti rendszer rugalmasabb alkalmazkodását más társadalmi alrendszerekhez. Ennek legalapvetőbb eszköze a *kötött törvényi szabályozás relativizálása*, az egyes *szolgáltatadók szabadságának növelése* volt. A munkáltatói szabadság növelésére a jogalkotó két lehetőség közül választhatott; a munkáltatói jogkör gyakorlójának *diszkrecionális* vagy *mérlegelési jogkörét* bővítette. A jogbiztonság közszolgálati pragmatikára vetített értelmezése döntően három pilléren nyugszik; a *közszolgálat törvénynek alávetett működésén*, a *jogszabályok és jogkövetkezmények kiszámíthatóságán*, illetve a *jogok tényleges érvényesülésén és kikényszeríthetőségén*. Ezekhez igazodóan összességében nagyon fontos, hogy a munkáltatói szabadság térnyerése mellé olyan jogi keretrendszer épüljön ki, amely a pragmatikus jogbiztonság és a közszolgálati pragmatika minimumkövetelményeinek biztosítására is alkalmas.

<sup>88</sup> Kis 2018.

<sup>89</sup> HAZAFI 2015b, 16.

<sup>90</sup> HAZAFI 2015a, 105–106.

<sup>91</sup> Kis 2018.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. EGYED István (2017): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Dialóg Campus. [A Szent István Társulat 1947-es kiadása alapján.]
2. GYÖRGY István (2009): Volt egyszer egy Konceptió I. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 13–17.
3. GYÖRGY István (2011): A közszolgálat Lőrincz Lajos munkásságában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 72–76.
4. GYÖRGY István (2019): Kormányzati személyzetpolitika és közszolgálati pragmatika. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus.
5. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *A polgári típusú köztisztviselői rendszer kialakítása előkészítésének és bevezetésének teendői*. (megjelenés alatt)
6. HAZAFI Zoltán (2009): Volt egyszer egy Konceptió II. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 18–23.
7. HAZAFI Zoltán (2015a): A jogi szabályozás és az emberierőforrás-gazdálkodás összefüggései a közszolgálatban. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
8. HAZAFI Zoltán (2015b): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, 25. évf. e. ksz. 12–20.
9. HAZAFI Zoltán (2019): A közszolgálati életpálya. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus.
10. KIS Norbert (2018): Hatékonyság a közigazgatásban. *Magyar Idők*, 2018. október 9.
11. KUN Attila (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 88–105.
12. LINDER Viktória (2018a): Az előmenetel (karrier) a közszolgálatban. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.
13. LINDER Viktória (2018b): A közszolgálati pálya biztonsága. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.
14. LŐRINCZ Lajos (2000a): Kiválasztás a közigazgatásban I. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 6. sz. 8. 321–337.
15. LŐRINCZ Lajos (2000b): Kiválasztás a közigazgatásban II. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 8. sz. 449–456.
16. LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, harmadik, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC.
17. LUDÁNYI Dávid: Csehország, Szlovákia. In KISS György – HAZAFI Zoltán szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. (megjelenés alatt)
18. MÉLYPATAKI Gábor (2013): Az indokolásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 62–77.
19. PETROVICS Zoltán (2019): A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In KISS György szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 177–200.
20. VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus.

### *Jogi források*

1. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
2. 1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról
3. 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
4. 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
5. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
6. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
7. 2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról
8. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
9. 9/1992. (I. 30.) AB határozat
10. 25/1992. (IV. 30.) AB határozat
11. 43/B/1992. AB határozat
12. 43/1995. (VI. 3.) AB határozat
13. 5/1997. (II. 7.) AB határozat
14. 39/1997. (VII. 1.) AB határozat
15. 833/B/2003. AB határozat
16. 917/B/2005. AB határozat
17. 8/2011. (II. 18.) AB határozat
18. 5/2013. (II. 21.) AB határozat
19. 3222/2017. (IX. 25.) AB határozat
20. 1012/1994. (II. 16.) Korm. határozat a személyi illetmény jóváhagyásának rendjéről
21. T/3610. számú törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról
22. 507. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról
23. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény – T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása

### *Egyéb források*

1. *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata*. Kúria, a joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló jelentése.
2. *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* (1990). Belügyminisztériumi Szakértőbizottság.

**Ludányi Dávid**, egyetemi tanársegéd, a közszolgálati jog oktatásával és kutatásával foglalkozik. Tanulmányait a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen végezte, 2015-ben igazgatásszervező, majd 2017-ben közigazgatási szakértő képesítést szerzett. Jelenleg doktori tanulmányait folytatja, amelynek keretében a közszolgálati jogviszony jellemzőit kutatja. 2017-ben első helyezést ért el a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Közigazgatási Jogi Tagozatában.