

Duplikált közszolgálat

A közalkalmazotti és köztisztviselői jogállás elvi és tételes ellentmondásai¹

Dr. Horváth István

címzetes egyetemi docens, PhD, ELTE ÁJTK

„Az életnek értéket csak a szolgálat adhat,
amellyel az emberek ügye felé fordulunk”

Márai Sándor

I.

Előszó helyett

A két évtizeddel ezelőtt kezdődő, már történelemmé ért *rendszerátalakítás* különös hangsúllyal érintette meg - sőt, *munkajogi értelemben létrehozta* - a *közszolgálatot*. Az átalakulás a piacgazdaság kialakításának szükségszerű követelménye és következménye volt, az addig alapvetően *homogén munkajogi szabályozás* 1992-ben vált szét a *munka magánjogára* (Munka Törvénykönyve – Mt.) és *közjogára* (a közalkalmazottak és köztisztviselők jogállásáról szóló törvények). A verseny (non-profit) szféra és a közszektor elkülönült szabályozása viszont *nem indokolta az ún. trichotom törvényi szerkezetet*, erre egyébként a közhatalom gyakorlása mint minősítő jegy nem szolgált feltétlen indokként.² *Nemzetközi léptékben a közszolgálat iránti megnövekedett érdeklődést* – hangsúlyozva, hogy az egyes nemzeti rendszerek összehasonlítása a továbbiakban már nem pusztán tudományos vagy politikai kérdés - az *európai integráció* váltotta ki.³ A közszolgálatnak a szakmai közönség köreit messze meghaladó

¹ Írásom a „Diagnózis és terápia – Javaslat a magyar közszolgálat reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására, hazai múltunkra és jelenünkre” c. a Pécsi Tudományegyetemen 2006-ban megvédett PhD dolgozatom megállapításai alapján készült.

² *Horváth István*: Merre tovább?! Javaslatok egy új magyar közszolgálati szabályozás megalapozásához (I.). *Közjogi Szemle*. 2008. június. 33-41.

³ *Bach, S.*: *Changing public service employment relations - Public Service Employment Relations in Europe*, London and New York, Routledge, 1999. 2-3.

fókuszba kerülését leginkább a *pénzügyi-gazdasági válság*, az ezzel járó *költségvetési megszorítások*, továbbá az Európai Monetáris Unióhoz történő csatlakozás előkészítésének részeként az ún. *maastrichti konvergencia kritériumok* elvárásai alapozták meg.

A közszolgálati szabályozás *átfogó felülvizsgálatára nincs külső kényszer*, az EU nem fogalmaz meg elvárásokat, a jogalkotás – legalábbis munkajogi vonatkozásban - a tagállamok belügye. Ez a körülmény ugyanakkor nem adhatna felmentést a jogalkotónak, ugyanis az írásom fókuszában álló „*civil közszolgálatot*”, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [Kjt.] és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény [Ktv.] *elvi és tételes ellentmondásokkal terhelt*en szabályozza. Nem említve a két törvény hatálya alá tartozók munkajogi státuszát ezen túlmenően érintő több mint félszáz jogszabályt.⁴ Céлом nem pusztán a koherenciazavar legfőbb tüneteinek bemutatása, írásommal az *összhang megteremtéséhez* szükséges – most talán túl nagy léptékűnek tűnő – *kodifikációs lépésekre* is célzok.

II.

Történeti visszapillantás

A *közszolgálat szabályozása* már a kiegyezést, majd az I. világháborút követő újkori történelmünkben is a *jogtudomány állandó kritikája* alatt állt. Az egységes szabályozással kapcsolatos elvek és részletek azonban soha nem léptek ki a publikációk keretei közül, az óhajtott *közszolgálati pragmatika* jogszabályban

⁴ A Kjt-nek és a Ktv-nek a közelmúltban összesen ötvenkilenc kormány –és miniszteri rendeleti szintű végrehajtási jogszabálya volt. A szám önmagában még nem minősít, hiszen a szabályozandó életviszonyok meglehetősen heterogének. Inkább a norma-tenger diszharmonijája kifogásolandó. A közalkalmazottak esetében a Kjt. hatálya alá tartozó sokrétű tevékenység egyes kérdésekben kétségtelenül terjedelmes végrehajtási rendelkezéseket követel meg (pl. a munkakörök besorolása és a betöltésükhöz szükséges iskolai végzettségek, képesítések), ugyanakkor a rendeleti szinten kialakított indokolatlan összetettségű illetmény-pótlék rendszer már felettébb kifogásolható, amely a feltételezett konzisztenciát felborítva sokszor átmeneti „versenyelőnyt” teremt egyes ágazatoknak, szakmáknak (ld. például a 2002-ben hatályon kívül helyezett szakmai illetmény-szorító intézményét!).

foglaltan nem jelent meg.⁵ A tudományos kritikák összefoglalásaként *Magyary Zoltán professzort* idézzük, aki kormánybiztosként 1932-ben részletes programot dolgozott ki a közigazgatás racionalizálására, azonban megfogyatkozott támogatása miatt lemondott állami tisztéről. A II. világháborúig terjedő időszak értékelését a „*Magyar közigazgatás*” c. monográfiája adja meg. Mint írja, a magyar *köztisztviselők szolgálati jogviszonyai kodifikálva nincsenek*. A magyar közszolgálati jog törvényekben, rendeletekben, minisztertanácsi határozatokban, kúriai, közigazgatási bíróságok ítéleteiben, döntvényekben, valamint a pénzügyminisztérium által kiadott közszolgálati jogszabályok gyűjteményében található.⁶ Magyary erőteljesen hangsúlyozza, hogy a közszolgálatra vonatkozó összes alapvető kérdés szabályozása végett *szükség van a közszolgálatról szóló törvény megalkotására*, „mely majd a magyar közszolgálatot a nemzet életében reá váró felelősségteljes szerep betöltésére fokozatosan képessé teszi”.⁷ A szabályozás kritikája mellett nem hallgatható el, e korszak végéig a *közszolgálat* - különösen a magánszektor viszonyaihoz képest - *páratlan biztonságot* jelentett. Meghatározó *komparatív előny* volt a közszolgálati *állás stabilitása*, az *önálló nyugdíjrendszer*, a kor egyetemi jegyzete szerint a *pénzbeli előnyök* játszották a legnagyobb szerepet a jogosultságok között.⁸

Kétségtelen, a közszolgálati szabályozás értékelésekor és újragondolásakor nem lehet alappal eltekinteni az *ezredforduló után különösen megváltozott viszonyoktól*, az *OECD* keretek között végzett felmérés szerint *csökken a közszolgálatban a foglalkoztatás biztonsága*, változnak a korábbi privilégiumokat tartalmazó jogi lehetőségek, ezzel párhuzamosan *nem emelkednek* megfelelő mértékben a magánszférához képest az *illetmények* és *juttatások*.⁹

⁵ Ld például a dualizmus korából *Fésűs György*: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Eggenberger – Atheneum, 1880.; *Keleti Ferenc*: Az államszolgálat jogi természete; Budapest, Singer és Wolfner, 1886 ; a két világháború közötti korszakból: *Tomcsányi Móricz*: A magyar közigazgatási jog és alapintézményei; Budapest, 1926.; *Magyary Zoltán*: A magyar közigazgatás; Budapest, Királyi Egyetemi Nyomda, 1939..

⁶ Sajátos jogalkotási módszerként 1867 után a pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok különböző kiadásai kerültek kiterjesztésre az államszolgálat ágazataira.

⁷ *Magyary* i.m. 43.

⁸ *Vargha jogszeminárium* Közigazgatási jog, Budapest, 1940/41-es tanév, Közigazgatási jog, 181..

⁹ *Balázs István*: A közszolgálati fejlődés tendenciái a világ fejlett országaiban; Magyar Közigazgatás. 2001.11.sz. 641-647.

Magyarországon a klasszikus értékek elvesztése, az említett komparatív előnyök további kritikátlan feladása – figyelemmel társadalmi viszonyainra, az alacsony mobilitásra és a gyenge öngondoskodó képességre - a *munkaerő-piaci egyensúlyhelyzet felborulásával*, a közszektor *munkaerő megszerző- és megtartó képességének* további sorvadásával járhat.¹⁰

Szükségszerűen *nem a polgári demokrácia és a piacgazdaság* viszonyaira ad mintát a II. világháborút követő bő négy évtized - a korábbihoz képest kétségtelenül egységesebb - szabályozása. A *közszféra* az 1951-ben megszületett első, majd 1967-ben megalkotott második *Mt. hatálya* alá tartozott. Egyfajta *kitörésként* értékelhetjük a *köz és a gazdasági szféra* viszonyait a társadalmi tulajdon dominanciája alapján *egymásba csúsztató* egységes felfogás alól a 38/1973. (XII.27.) MT. számú rendeletet, amely az *államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók munkaviszonyának* egyes kérdéseit állapította meg. A rendelet címe árulkodó, nem kiszakítva e két területet a munkaviszony közösségéből, csupán egyes, a későbbi közszolgálati szabályozásban is szerepet kapó jogintézményeket rögzített (pl. eskütétel, a vezetők további jogviszony létesítésére vonatkozó összeférhetlensége, címadományozás).

III.

Munkajogi rendszerváltás – az elvszerűség kérdőjelei

Részben a pályaválasztás optikáján keresztül tekintve reklamálja a szakmai közönség az *új alapokra helyezett közszolgálati (személyzeti) törvény* megalkotását, központjában a karrier (életpálya) rendszerrel.¹¹ A jogtudománynak a *kodifikációs előkészületekre fókuszáló kritikájából* kiemelendő az az álláspont, amely szerint a *közjog-magánjog dualizmusára* épülő jogrendben az akkor még csak tervezett *három tagozódású szabályozási struktúra* feloldása

¹⁰ Horváth István: Az elvárások és a realitás – a magyar közszolgálati munkajog jövője – különös tekintettel az EU tagállamok jogalkotására (I.). JURA (a PTE ÁJK tudományos lapja). 2005.2.sz. 80-90.

¹¹ Csépainé Széll Pálma – Fogarasi József: A közszolgálat tudatos választása és a pályaválasztási motivációk közötti néhány összefüggés. Magyar Közigazgatás 1990.5.sz. 21-29.

az esetleges szerkezeti és működési problémák tekintélyes részét megszüntetné¹². A *munkajogi rendszerváltozás* szükségtelen jogalkotási következménye a *civil közszolgálat duplikált törvényi szabályozása*. A versenyszférára orientáló Mt. megalkotásával ugyan együtt járt a közszféra törvényi szintű, önálló munkajogi szabályozása, de *nem minősíthetjük szükségszerűségnek*, hogy „nem fértek” egy törvénybe munkáltatóként az *állami és a helyi önkormányzati közfeladatokat*, közszolgáltatásokat ellátó költségvetési szervek. Kétségtelen *különbség* a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszony között az előbbiben megjelenő, eltérő terjedelmű *közhatalom-gyakorlás*, amely ugyanakkor önmagában nem indokolta a *versenyszféra és a közszektor munkajogi szétválasztásakor* az ún. *trichotom törvényi szerkezetet*. E felosztásra egyébként *sem a külföldi szabályozás, sem a magyar jogtörténet* nem szolgáltat példát, az *egységesítés* - aktuális kodifikációs leckeeként – a *köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszony* tekintetében *megalapozott* lenne.¹³

Az 1992-ben létrehozott szabályozás az egységes magyar közszolgálat megszakadt történetének felemás folytatása. Az *átalakított struktúra két lényegi ponton tér el a II. világháború előttitől*: Egyrészt *kizárta a közszolgálatból* azokat az intézményeket és munkavállalói csoportokat, amelyek ún. *lényegi szolgáltatásokat* nyújtanak a lakosságnak (pl. elektromos áramtermelés és elosztás, vasút, posta). A jogalkotásnak válaszolni kellene arra a kérdésre is, hogy a *közszolgáltató vállalatok* munkavállalóinak jogviszonya változtatásra szorul-e!?. E munkáltatók a versenyszféra munkajoga, az *Mt. hatálya* alá tartoznak, ugyanakkor státuszuk nem magánjogi, így *jogállásukat megkérdőjelezi köztulajdonban* állásuk, tevékenységük *közszolgáltatási jellege*, az elsődlegesen *nem a nyereségszerzésen* alapuló, részben *költségvetési támogatásra utalt* működésük. Az 1945 előtt egyébként többnyire a közszolgálatba tartozó, jelenleg is állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokra *nem lehetne korlátozás nélkül a versenyszféra* magánautonómiára épülő munkajogát

¹² Kenderes György – Prugberger Tamás: A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervezett új jogi szabályozás tükrében. Magyar Közigazgatás 1991.10.sz. 908-917.

¹³ Kiss György: Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái. Kézirat, 1997. 2-7.

alkalmazni.¹⁴ A lakosság számára alapvető, de jellegéből eredően általában nem nyereséges közszolgáltatást biztosító, költségvetési támogatás nélkül a felszámolás sorsára jutó társaságokat (pl. BKV, MÁV Start) az Mt. relatíve diszpozitív karakterű szabályai közül egy *részben kogens jellegű, köztulajdonosi szemléletű* szabályozás hatálya alá kellene sorolni.¹⁵

A másik eltérés az 1945 előtti rendszertől, hogy 1992-től életbe lépett struktúra lényegileg eltérő szabályozást valósít meg a közszolgálatban dolgozók különböző csoportjai között aszerint, hogy *közhatalmi funkciót gyakorló vagy szolgáltató intézményről* van-e szó. A közszolgálati jogviszonnyal lefedett munkahely maga a végrehajtó hatalom. A szolgáltatásoknál hatalom, a szó politikai értelmében, nem gyakorolható. A *szabályozásban a különbségtétel* a munkafeltételekben és a munkaügyi kapcsolatok alakíthatóságában e két réteg számára olyan erőteljesen különbözik, hogy azt a munka jellege nem indokolja. Ennél fogva a hatályos munkaügyi szabályozás *megosztotta azt a polgárságot*, amelyet pedig egységesen és magas szinten megteremteni szándékozott.¹⁶

A *köztisztviselői státusz* szabályozása nem a rendszerváltás folyamánya, hanem egy történelmi folyamat hiányzó láncszemének pótlása. A köztisztviselőivel szemben a *közalkalmazotti státusz* a rendszerváltás terméke. Ez a kategória egyes nézetek szerint úgy keletkezett, hogy az állam a lakossági szolgáltatásokat végzők egy nagyobb csoportja számára a *versenyszféra munkavállalóihoz képest kedvezőbb* – de a köztisztviselőkéénél rosszabb – munkaerő-piaci helyzetet alakított ki, abból a célból, hogy egyfelől biztosítsa e szolgáltatások színvonalát, másfelől, hogy megteremtse a *polgárság*, mint a *rendszer politikai bázisa* rekrutálódásának egyik forrását. Ennek fejében a versenyszféra munkavállalóihoz

¹⁴ Mindennek egyik elismerése, hogy a Kormány 2173/2003 (VII.29) számon határozatot adott ki a központi és a társadalombiztosítási költségvetési szervek többségi befolyása alatt álló gazdálkodó szervezetek vezető tisztségviselői, feügyelő bizottsági tagjai és más vezető állású munkavállalói javadalmazásnak elveiről, amely korlátokat kíván állítani az Mt-nél kedvezőbb alkalmazási feltételek megállapításakor (pl. a végkielégítés, a felmondási idő, a prémium maximális mértéke). A határozat ugyanakkor nem munkaviszonyra vonatkozó szabály, megsértése így nem jár a semmisség jogkövetkezményével.

¹⁵ Horváth : i.m. (2. jegyzet) 33-41.

¹⁶ Kiss György: Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái. Kézirat, 1997.

képest 1992-ben *korlátozta a munkaügyi kapcsolatokban* megvalósítható érdekérvényesítési lehetőségeket e réteg számára.¹⁷

A *duplikált szabályozást nem támasztotta* alá a Ktv. hatálya alatti – a köztisztviselők többségénél ugyancsak korlátozott vagy akár kizárt - *közhatalom gyakorlás*. Ha a pénzügyi kondíciók engedik, a civil közszféra egy törvényben történő szabályozása során elégséges lett volna az *impérium esetleges gyakorlásából* eredő néhány *különös jogkövetkezmény* rögzítése (pl. szigorúbb összeférhetlenségi és fegyelmi felelősségi szabályok magasabb illetményel kompenzálva), de kizárólag az érintett körre. Ehhez képest a jogalkotás a *közigazgatás teljes személyzetét* helyezte a Ktv. megalkotásával a hierarchikus elvekre épülő, a kollektív jogoktól alapkérdésekben elzáró (pl. kollektív szerződéskötés, részvételi jogok gyakorlása) státuszba. A *közszféra szegmentálása* a munkaügyi kapcsolatokban több szempontból is zavarokat okoz. A *finanszírozási logika* alkalmazása nem térült meg az államnak abban, hogy a *köztisztviselőket egységesen preferálhatja*, a hatalom hűségese végrehajtójává téve őket, mivel ez a csoport sem egységes, így a legfelső vezetői, a törvényhozói, valamint a bírói és ügyészi szervezetre, a különböző erőszakszervezetekre külön jogszabályokat kellett alkotni, külön illetményrendszerrel kidolgozni és működtetni.¹⁸ Nem térült meg mindez a köz szolgáinak sem, mivel a hatalomhoz való távolsággal egyenesen arányosan csökken a munkaügyi kapcsolatok gyakorlásának tere. A közalkalmazottak körében érvényes *megszorításokat* (pl. az illetmény összege nem szabályozható kollektív szerződésben) ráadásul *nem kompenzálja bérelőny és foglalkoztatási biztonság*. A Ktv. pedig olyan *korlátokat*

¹⁷ Ld. erről még: Kjt – Ktv, avagy egységes közszolgálati törvény? A munka világa '98, Budapest, Munkaügyi Kapcsolatok Társasága – Munkaügyi Kutatóintézet, 1998. 41-56..

¹⁸ A Kjt. és a Ktv. mellett a szabályozás egyik csoportjába – a közvetlenül vagy közvetve – az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenységek szabályozása tartozik. A bírák jogállásáról az 1997. évi LXVII. törvény rendelkezik, az ügyészekre, ügyészségi alkalmazottakra az 1994. évi LXXX. törvény állapít meg szabályokat. Az igazságügyi alkalmazottak (pl. bírósági fogalmazó és titkár, pártfogó, felügyelő, igazságügyi szakértő és szakértőjelölt, írnok, fizikai dolgozó) szolgálati jogviszonyáról az 1997. évi LXVIII. törvény rendelkezik. A szabályozás másik csoportjába a közhatalom-gyakorlás „egyenruhás” területei tartoznak. A Magyar Honvédség szerződéses és hivatásos állományú katonáinak jogállásáról a 2001. évi XCV. törvény [Hjt.] rendelkezik, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjairól (Határőrség, Rendőrség, Polgári védelem, Vám- és Pénzügyőrség, Országos Büntetés-végrehajtás, Állami és Önkormányzati Tűzoltóság, Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálat) az 1996. évi XLIII. törvény szól.

tartalmaz a munkaügyi kapcsolatok vonatkozásában, amelyek az *államigazgatási hierarchia legkülönbözőbb szintjeit* egy tekintet alá veszik.¹⁹

A duplikált közszolgálati szabályozás, valamint az ennek keretében megszületett és a következő tizenhét év módosításai során *megújított tételes jogi ellentmondások* – különös figyelemmel a Kjt. és a Ktv hatálya alá tartozók azonos forrásból történő finanszírozására – fajsúlyos, változtatást igénylő problémává érték. Csupán terminológiai apróság, hogy a *köztisztviselők közszolgálati jogviszonyba helyezésével* e fogalom is kisajátításra került, pedig az óvónő, a pedagógus, az ápoló vagy az orvos is a közszolgálat része, csak éppen egy másik jogviszony alanyaként...

1. Hivatalos törekvések az egység megteremtésére

A Kjt. és a Ktv. 1992-es életbe lépését követően számos módosításon esett át, e változások során nem tapintható ki a két *közszolgálati terület munkajogi integrálásának* tudatos kormányzati szándéka. A magyar *jogpolitika* legnagyobb problémája éppen annak *hiánya*, nem tudta vagy nem akarta egyszerre és egységes szemléletben kezelni a közszolgálatot. Mindig csak egy – egy területre, ágazatra jutott figyelem vagy forrás - háttérben az *uralkodó fiskális politikával*. 2001-ben például a köztisztviselői²⁰, 2002-ben és 2005-ben pedig a közalkalmazotti illetmények növekedtek²¹ két kormány egymással koncepcionális kapcsolatban egyáltalán nem álló döntései nyomán. Ugyan voltak *kormányzati kísérletek* a közszolgálati szféra munkajogi *szabályozásának átalakítására*, azonban a megalapozott koherencia irányába mutató törvényjavaslat a két törvény vonatkozásában nem került benyújtásra az Országgyűlésnek.

1998-ban a kormány határozata hozott létre egy koordinációs bizottságot az egységesebb közszolgálati rendszer kialakítására, de a feladat továbbra is feladat maradt.²² A második, jóval markánsabb kísérlet 2002-ben vette kezdetét azzal,

¹⁹ *Berki Erzsébet: A köz szolgálói, Kézirat, 1998.*

²⁰ Ld. a 2001. évi XXXVI. törvényt!

²¹ Ld. a 2002. évi XXIII. törvényt és a 2005. évi CLIII. törvényt!

²² Ld a 2269/1998 (XI.30.) Korm. határozatot!

hogy a *Kormány megbízottat* nevezett ki az *egységes közszolgálati szabályozás* kidolgozásának és végrehajtása koordinálásának felelősségével.²³ Kétségtelen, a szakmai közvélemény többsége egyetértett a koncepcióban megfogalmazott gondolattal, mely szerint a jelenlegi *közszolgálati rendszer túlzottan szétagolt*, sokszor ellentmondásokkal terhes és indokolatlan, gyakran igazságtalan különbségeket tartalmaz²⁴. A döntés ugyanakkor merész sebességet diktált, az érdek-ellentétek gerjesztette, le nem zárt belső kormányzati polémiát követően egy bő esztendő alatt kellett volna rendezni mindazt, amit a kiegyezés óta leginkább „csak” tudományos disszertációkban sikerült megfogalmazni. A határozat az egységes közszolgálati szabályozás 2005. január 1-i hatályba lépését tervezte. A jogalkotási elképzelések ezúttal is csak kodifikációs ötletek maradtak. Az 1110/2005 (XI.23.) Korm. határozat a kormány megbízott felmentéséről rendelkezett, és utód kinevezése híján mindez a *jogalkotási feladat „törlését”* is jelentette a kormány programjából.

A *strukturális elkülönültség* fenntartása mellett *néhány tartalmi kérdésben* (pl. kiválasztás kötelező pályázattal, a próbaidő kötelező megállapítása a kinevezéskor, egységes tartamú felmentési idő) közeledtek a Kjt. és a Ktv szabályai²⁵, az újabb kormányhatározattal 2006-ban létrehozott *Államreform Bizottság* (ÁRB) kereti között előkészített törvény-módosításokkal.²⁶ A kormányzati struktúrában megkerülhetetlen ÁRB maga is a kormányzati ötletelés áldozatává vált, gyors létrehozását követően egy év elteltével hirtelen megszűntették. Nevével ellentétben, a fajsúlyos kérdésekben *nem reformálta meg* az államszolgálat szabályozását.

IV.

Elvi és tételes ellentmondások

²³ Ld. a 1161/2002. (IX.26.) Korm. határozatot!

²⁴ Ld. erről részletesen a Közszolgálati Reform Kormány megbízott elterjesztését az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács részére az egységes közszolgálati törvény koncepciójáról 2003.

²⁵ Ld. például a 2007. évi LXXXIII. törvényt a Ktv, és a 2007. évi C. törvényt a Kjt. módosításáról!

²⁶ Ld. az 1061/2006. (VI.15.) Korm. határozatot!

A következőkben – hangsúlyozottan nem kimerítő jelleggel – a Kjt. és a Ktv. olyan meghatározó szabályozási ellentmondásait mutatjuk be, amelyek *egységes rendezést* igényelnének. Az ellentmondásokat feltáró *kritika a diagnózis*. Röviden kitérünk a *terápiára* is, arra, hogy *milyen új szabályozási megoldásokat* kellene alkalmazni az ambivalencia feloldására, akár a duplikált szerkezet megtartásával, akár egyszer az *egységes civil közszolgálati kódex* megalkotásával.

1. A személyi hatály

A *személyi hatály tárgyában* a Kjt. és a Ktv. szabályozási összhangja 2001-ben szűnt meg, *az ügykezelők és a fizikai alkalmazottak a Ktv-ből az Mt. hatálya alá kerültek.*²⁷ Mindezzel *megtört* az egységesen érvényesülő *finanszírozási szemlélet*, mely szerint a munkáltató költségvetési státusza egyértelműen meghatározza a jogviszony típusát. A *Ktv. szabályozásában a finanszírozási elvet felváltotta a funkcionális szemlélet*, csak az áll közszolgálati jogviszonyban, aki munkájával érdemben részese a szolgáltatás biztosításának. A személyi hatály vonatkozásában *a Kjt-nél továbbra is a finanszírozási elv érvényesül*²⁸, a 2001-es módosítás során a jogalkotó a két törvény személyi hatályát nem kívánta azonos tartalommal átformálni. Rövidesen a munkavállalói státusú *ügykezelőket – inkább politikai, mintsem szakmai megfontolásból – visszaszervezték a közszolgálatba.*²⁹, *ugyanakkor az ügykezelők közszolgálati jogviszonyba állításával – megkérdőjelezve a jogpolitika meglétét - fel sem merült, hogy a Ktv. után Kjt. fizikai munkaköreit betöltők közalkalmazottiból munkaviszonyba kerüljenek.* Megjegyezzük, a hazai tünet megjelenik számos EU-tagállam közszolgálatában, *a nem alaptevékenységet ellátó alkalmazottak jogállása időközönként visszatérő*

²⁷ 2001. évi XXXVI. törvény

²⁸ Ld. a Kjt. 1. § (1) bekezdését! A hatály vonatkozásában egyébként a Kjt. egyfajta „általános” törvénynek is tekinthető, mivel hatálya kiterjed valamennyi állami és helyi önkormányzati költségvetési szervnél, valamint a helyi önkormányzat által a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátóira – ha törvény eltérően nem rendelkezik. Írásom vonatkozásában eltérő törvény a Ktv.

²⁹ 2003. évi XLV. törvény

*politikai kérdés, az aktuális kormányzati elképzeléstől függ, milyen garanciák mellett dolgozik a kisegítő feladatokat ellátó személyzet.*³⁰ A Ktv. *megkérdőjelezhető szabályozási konstrukcióval, az igazgatási funkció ellátásában érdeemben részt nem vevő két alkalmazotti csoport közül a működés szempontjából vitathatatlanul fontosabbat – részlegesen revideálva a 2001-es jogalkotási célt – visszahozta a Ktv. hatálya alá. A 2001-es törvénymódosítás következtében a Ktv. hatálya alá tartozó költségvetési szerveknél a továbbiakban is munkaviszonyban álló közigazgatási munkavállalók jogállására a Ktv.-vel kogens szemléletű szabályozásával ellentétes, relatíve diszpozitív karakterű Mt. rendelkezései vonatkoznak, aggályos módon megadva e – ugyan helyzeténél fogva nem jelentős befolyású - csoportnak a közszolgálatból kizárt valamennyi kollektív jogosítványt (pl. üzemi tanács választása, kollektív szerződés kötése).*³¹

A *személyi hatály* szükséges újbóli meghatározásának előfeltétele annak felülvizsgálata, hogy *mely tevékenységek tartoznak a közszolgálatba, „fordított”* optikán keresztül szemlélve, *mely feladatokat kell kiszervezni*, és magánmunkáltatókkal vagy polgári jogi megállapodás, outsourcing keretében ellátni. A *javasolt egységes szabályozásnak* indokolt *két részre* osztania a *közszolgálat személyzetét*. A közszolgálati jogviszonyban állók mellett *közszolgálati szerződéssel* alkalmaznák a Ktv. jelenlegi ügykezelőit és fizikai alkalmazottait, valamint a Kjt. szerinti közintézménynél foglalkoztatott, szakmai életpályával nem rendelkező közalkalmazottak. A közszolgálati szerződés szabályai *fokozottabb jogi védelmet* jelentenének – az egyébként alapkérdéseiben szintén megreformálandó – Mt. magánmunkajogi szabályaihoz képest, viszont általános jelleggel nem tennék lehetővé a *relatív diszpozitív jelleg* érvényesülését. Egyes, szükségszerűen veszteséges közszolgáltatásokat nyújtó *közvállalatok* (kizárólagos, vagy többségi tulajdonú állami vagy helyi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok) alkalmazottai az Mt. relatíve diszpozitív jellegű munkaviszonya helyett szintén *közszolgálati szerződéssel kerülhetnének foglalkoztatásra*.

³⁰ Balázs István: A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben. Magyar Közigazgatás. 1992/2. sz. 78-88.

³¹ Mt. Harmadik rész XII. fejezet

2. A munkáltatói jogalanyiség meghatározása

A munkáltató személyének definiálásában *formális a különbség a Kjt. és a Ktv. között. Közalkalmazotti jogviszony* esetén egyértelmű, hogy a *munkaadó* pozíciójában az állami vagy a helyi önkormányzati *költségvetési szerv, illetve - a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó egyes közszolgáltatások ellátása esetén - maga az önkormányzat áll.*³² Mindettől csak látszólag eltérő a *Ktv. szabályozási megoldása. A foglalkoztatás az állam, illetve a helyi önkormányzat nevében történik*³³, ugyanakkor a munkáltatói pozícióban *ténylegesen* a törvény szervei hatálya alá tartozó *közigazgatási szervek és hivatalok* állnak. A kormány „*túl hatalmaként*” is értékelhetjük, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó alá tartozó szerveket – a közszolgálati jogviszony munkáltatóit – határozatával maga állapítja meg.³⁴

Egy *közszolgálati reform* során meghatározó feladat lenne a munkáltatói jogalanyiség újragondolása. A *civil közszolgálat jogviszonyait* ugyanis alapvetően befolyásolja a munkaadói szervek *költségvetési függése*, melynek okán a munkáltató *nem lehet valós munkaadói pozícióban*. Ebből következően a közalkalmazotti/közszolgálati jogviszony *ténylegesen három alanyt feltételez*. A jogviszony *de iure alanya a munkaadó és az alkalmazott, de facto alanyként, harmadik személyként belép a fenntartó*. A jogviszony *statikus és dinamikus elemeire* utóbbinak meghatározó a befolyása, így például a jogviszony felmentéssel akkor is megszüntethető, ha az Országgyűlés, a Kormány, a miniszter vagy az önkormányzati képviselőtestület munkáltatót érintő döntése következtében a további foglalkoztatására nincs lehetőség.³⁵ Ez a felemás helyzet *kihat a munkaügyi kapcsolatokra* is, melynek kereti közötti kollektív tárgyalásokon *ténylegesen a költségvetési szervek „gazdái” rendelkeznek a munkáltatói döntéshozatal feltételeivel*, így a formálisan jogi kapcsolatban állók

³² Kjt. 1. § (1) bekezdés

³³ Ktv. 5. §

³⁴ Ld. Például az 1034/1992. VII.1.) Korm. határozatot!

³⁵ Kjt. 30. § (1) b) pont, Ktv. 17. § (1) bekezdés a) pont

*kollektív autonómiája erősen korlátozott.*³⁶ E probléma a *munkáltatói jogalanyiség megváltoztatásával, az állam, illetőleg az önkormányzat munkaadói pozícióba* emelésével oldható meg. Mindennek *megvalósításakor* különösen óvakodni kellene a nagy szervezetekre jellemző *elbürokratizálódás veszélyétől*. A *munkáltatói jogkör* és az ennek gyakorlásához kapcsolódó *költségvetési eszközök* megfelelő szintű *decentralizációját* tekintjük - a jogkörgyakorlók kárfelelősségének szigorítása mellett - elsődleges garanciának a jelenleginél alacsonyabb fokú és magasabb hatékonyságú irányítás megteremtéséhez.

3. A munkaügyi kapcsolatok

A Ktv. elzárja a köztisztviselőket a *részvételi jogok* intézményes gyakorlásától és szakszervezeteiket a *kollektív alkutól*. A közalkalmazottak más megítélés alá esnek. A Kjt. biztosítja intézményesítetten a *munkavállalói részvételi jogok* gyakorlását a *közalkalmazotti tanács megválasztásával*,³⁷ a Ktv. kizárólag a *köztisztviselői érdekképviselőknek* ad helyt. A *közszolgálat* közjogi elemekkel átítatott *munkajoga* pedig nem zárja ki az *alkalmazotti részvételi jogok intézményesített gyakorlását*. A Kjt. és a Ktv. közötti eltérést nem megalapozott – különös figyelemmel arra, hogy a *közigazgatás munkavállalói az Mt. szabályai* szerint választhatnak *üzemi tanácsot*. A *közszolgálati felelősség* erősítése tekintetében is kifejezetten kívánatos volna, ha a köztisztviselők is *részvételi, ún. kollaborációs jogosítványokkal* közreműködnének a választott képviselők útján a *közigazgatási szervek vezetésében, működtetésében*.

A Kjt. – igaz, korlátozott keretek között, az alkura szóló *tételes felhatalmazás* alapján – lehetővé teszi egyes, *közalkalmazotti jogviszonyra tartozó feltételek kollektív szerződésben* történő rendezését.³⁸ Ezzel szemben a *közszolgálati jogviszonnyal* kapcsolatos kérdések csak *jogszabályban* rendezhetők. Az ellentét mögött elvi jelentőségű kérdés húzódik meg: a *közjogi szabályozási keretek* között helyet kaphat-e a versenyszféra szabályozásában meghatározó *kollektív munkajog*

³⁶ Kiss György: Munkajog. Budapest, Osiris Kiadó, 2005. 29-30.

³⁷ Kjt. 14-19. §

³⁸ Kjt. 2. § (2) bekezdés

egyik alappillére, *a kollektív szerződés*. Megítélésünk szerint a köztisztviselőknél a munkavégzés során megjelenő *eltérő terjedelmű közhatalom gyakorlás* nem indoka a *kollektív szerződéskötés* jogától való teljes körű *megfosztásuknak*. E körülménynél jóval fontosabb annak figyelembe vétele, hogy – a közjogi környezet miatt – a *választott képviseleti szervek, testületek és hatóságok* döntési kompetenciáját mennyiben befolyásolhatják az alkalmazotti érdekképviseltek. Egy *közszolgálati reform* során – a költségvetés korlátaira is figyelemmel – nem a versenyszféra munkajogával azonosan, hanem *tételes törvényi felhatalmazás* alapján indokolt biztosítani a civil közszolgálatban a kollektív alkut. A *munkáltatói jogalanyiságra* tett javaslatunk szerint - mivel a közintézmények tárgyalási pozícióját, döntéseit ténylegesen a fenntartó állapítja meg - *a szakszervezet partnere* a hatályos joggal ellentétben nem egy pseudo-munkáltató, hanem *az állam képviseletében eljáró szerv* (pl. az ágazati minisztérium) vagy *az önkormányzat* lenne. *Kétszintű kollektív szerződéses rendszer* bevezetése indokolt, a *szélesebb hatályú szerződést* az új *munkáltató* (állam, illetve önkormányzat) és a *közszolgálatban reprezentatívnak* minősülő *szakszervezetek* kötnék meg. A tartalmát tekintve ez a kollektív szerződés rendelkezne az illetmény-előmenetel egyes kérdéseiről is. A *szűkebb hatályú* kollektív szerződést a költségvetési szerv és a szakszervezet helyi képvisellete kötné elsődlegesen a *munkavégzéssel és a munkaszervezéssel* összefüggő kérdéseket szabályozva.

4. A jogviszony megszüntetése

A nemzetközi tapasztalatokra is figyelemmel, a – *versenyszférával szembeni komparatív előny* biztosításaként – a szabályozásnak védenie kellene a *közszolgálat arra érdemes alkalmazottját* a piaci viszonyok között meglévő kiszámíthatatlanságtól. Általában *a munkáltató jogviszony megszüntetési* lehetősége e körben *korlátozottabb*, mint a versenyszférában.³⁹ *A Kjt. és a Ktv.* ugyanakkor nem mindig védi megfelelően az Mt-ben foglalt általános munkajogi

³⁹ Ld. erről: Synthese of reform experience in nine OECD – countries: Government roles and functions and Public Management. Paris, OECD PUMA/SGF 99/1. 1999.

szabályokhoz képest a jogviszony stabilitását, továbbá - a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogállás közötti, a megszüntetés vonatkozásában respektálandó különbség hiányában - *indokolatlan eltéréseket* regisztrálhatunk a Kjt. és a Ktv. *jogviszony megszüntetésre* irányadó egyes rendelkezései között.

A részletek! Mindkét törvény *az ún. taxatív megállapított indokoláson* alapuló *felmentési rendszert* alkalmazza, ugyanakkor az elfogadott felmentési okok között egy lényeges, a jogviszony stabilitását alapjaiban érintő különbség van. A Ktv. hatálya alá tartozó valamennyi munkáltató – a *versenyszféra munkajogával* egyezően - végrehajthat olyan *átszervezést*, amely alapot ad *a felmentésre*.⁴⁰ Ilyen konzekvenciájú *átszervezést közalkalmazotti jogviszony esetén csak a központi költségvetési szervként* működő munkáltató teheti meg. ⁴¹

Jelentős az *eltérés a két törvény között* az alkalmazott személyétől, magatartásától független *felmentés megelőzésére* előírt – az Mt-től eltérő, a jogalkotás által garantált - intézkedések vonatkozásában. A *Kjt. a munkáltató fenntartójának* teljes, a törvény hatálya alá tartozó intézményi körében (pl. egy önkormányzat valamennyi közintézményénél) előírja - a közalkalmazott kérelmére - megfelelő *üres munkakör felkutatását és felajánlását*. Együtműködés esetén *több önkormányzat is megállapodást* köthet az állásfelajánlásra, különösen kistélepülések esetén adhat ez esélyt a közalkalmazottak „megmentésére” a felmentéstől – ahol kevés az egy önkormányzat által fenn tartott intézmény és a közszolgálaton kívüli munkahely is. Felmenteni csak felajánlható állás hiányában vagy annak elutasítása esetén lehet. Ezen túl a Kjt. a létszámleépítés megelőzésére bevezette *közalkalmazotti kérelemre kötelező részmunkaidő-kikötésének* intézményét.⁴² Ezzel szemben a Ktv. a 2010-től már kötelező *tartalékállományba helyezéssel* már csak a felmentés közlését követően törekszik a jogviszony-

⁴⁰ Ktv. 17. § (1) bekezdés c) pont

⁴¹ Kjt. 30. § (1) bekezdés b) pont

⁴² Ld. Erről részletesen a Kjt. 30/ A-F. §-át! Megjegyezzük a német egység megteremtését követően – különösen a korábbi NDK-tagállamokban – a munkaidő szolidáris megosztásáról szóló, a kollektív megállapodásokhoz hasonló karakterű megállapodást kötöttek, amellyel a részmunkaidő felajánlásával az elbocsátásokat kívánták megelőzni. Ld.: *Grafe, F.:* Die Umsetzung des § 15. BAT-O im Land Brandenburg, Arbeit und Arbeitsrecht, 1995. 50:190-3.

megszüntetést megelőzendő állásfelajánlásra⁴³, ezzel kapcsolatos *konkrét munkáltatói kötelezettségek előírása nélkül*, továbbá a közigazgatásban nem biztosított a részmunkaidő intézményesített kikötése a felmentés megelőzésére. A *versenyszférával szembeni komparatív előnyként* nem csak a közszolgálatban dolgozók, hanem a *költségvetés biztonságát* is szolgálná – egy reform keretében - a *Kjt. és a Ktv. szervei hatályára kiterjesztett állásfelajánlási rendszer*, mert az *elbocsátások* közvetlenül és közvetve igen *drágák*. A felmentéshez kapcsolódó juttatásokon túl a *munkanélkül maradókat ellátása és átképzőprogramokban történő részvételük*, illetőleg korhatár előtti *nyugdíjba vonulásuk* ugyancsak növeli az állam kiadásait, ráadásul – a *fogyasztóképes kereslet csökkenésével* - negatív gazdasági hatással is jár.

Indokolatlan eltérés a két törvény között, és egyben a Ktv. *jogdogmatikailag aggályos* előírása a *kötelező felmentés a munkáltató jogutód nélküli megszűnésekor*.⁴⁴ E tény bekövetkeztének ugyanis önmagában a *jogviszony megszűnéséhez* kellene vezetnie, hiszen – a kétségtelenül köztisztviselő-barát rendelkezés – ellentétben áll azzal az evidenciával, mely szerint egy kétpólusú jogviszony esetében önmagában *az egyik fél megszűnése a jogviszony megszűnését* is jelenti. Mindez különösen azért is kifogásolandó, mert a közszolgálati jogviszonyban a *foglalkoztatás az állam, illetve az önkormányzat nevében* történik, így – ha a jKtv. következetesen végig vinné a szabályozáson ezt a deklarációt – egy *közigazgatási szerv* mint quasi telephely *megszűnése* nem vezethetne szükségszerűen a *jogviszony megszűnéséhez*.

Szintén csak a *Ktv. biztosítja* jogdogmatikailag ugyancsak aggályosan – a *közszolgálati életpálya lezárását* elismerni célzó rendelkezéssel - bizonyos *nyugellátásra* való jogosult vagy részesülés esetén a köztisztviselőnek, hogy kötelező erővel kérje munkáltatójától jogviszonyának *felmentéssel történő megszüntetését*. A rendelkezés pazarló következményén túl mindez azt jelenti: az *egyik fél kérelmére a másiknak kötelező az egyoldalú jognyilatkozat megtétele*. Ez

⁴³ Ktv. 20/ A. §

⁴⁴ Ktv. 17. § (2) bekezdés a) pont

a körülmény pedig *formálissá* teszi ekkor a *felmentést*, hiszen a szabad akarat a munkáltató részéről teljességgel hiányzik⁴⁵.

A Ktv. – szemben a Kjt-vel⁴⁶ - *minősített munkáltatói jogsértés* vagy a *foglalkoztatás ellehetetlenülése* esetére sem tartalmazza a köztisztviselő részére *rendkívüli lemondás* intézményét. Vajon az volt a jogalkotó feltehető akarata, hogy a köztisztviselő például *munkáltatói zaklatás* esetén legfeljebb a *lemondás* lehetőségével élhessen - ledolgozva a két hónapos lemondási időt? A köztisztviselő elzárása a rendkívüli lemondás lehetőségétől - és jogalkotási vonatkozásban nem akceptálható - példája a *szervezeti érdek* egyoldalú előtérbe helyezésének. Bár a *közszolgálati jogviszony közjogi karaktere* nem tartja mellérendelt státuszban a feleket, elfogadhatatlan, hogy a minősített jogsértést – a szolgálat folyamatosságát biztosítandó - csak a közigazgatási szerv szankcionálhatja a fegyelmi felelősség alkalmazásával.

5. A vezetői státusz

A Ktv. a *vezetői státuszt* – függetlenül az ellátandó feladatok tartalmától – általában *nem önálló munkakörként*, hanem megbízásként állapítja meg. Mindez többnyire *felesleges megkettőzése* e pozíció szabályozásának, hiszen – a beosztás ellenére - ténylegesen a vezetői tevékenység *önálló munkakört* tölt ki. A megbízás így többségében nem egy többletfeladatra szóló megbízás, hanem ténylegesen elkülönült munkakörre szóló kinevezés. *Differenciáltabb a Kjt.* szabályozása, amely - azon túl, hogy kifejezve a státusszal járó felelősséget, jelentősebb közintézmények első számú vezetőinél lehetővé teszi az *Mt. vezető állású munkavállalókra* vonatkozó szabályainak alkalmazását – a tevékenység jellege alapján munkakörre és beosztásra osztja e státuszt. A megbízás feltétele, hogy a közalkalmazott – a kinevezés szerinti *munkaköre mellett* – látja el a *vezetői*

⁴⁵ Ktv. 17. § (2) bekezdés e) pont

⁴⁶ Kjt. 29. §

beosztásból eredő feladatait, így ez esetben valóban *nem felesleges duplikáció* a kinevezés mellett a megbízás.⁴⁷

A *közszolgálati karrier* legvonzóbb eleme a *vezetővé válás*, ugyanakkor e pozíció a *közigazgatásban* többségében különösen *instabil*. Szakmai állásokról lévén szó, a két törvényben indokolatlanul eltérő e státusz stabilitása. Amíg a *Kjt. valamennyi beosztásban* kérelmre kötelezővé teszi a *megbízás visszavonásának indokolását*, és *vezetői munkakör* esetén *felmenteni az indokolás általános szabályai* szerint lehet, akaddig a *Ktv.* – egy jóval *átpolitizáltabb* környezetben – általános szabályként erre nem ad módot. Kivételesen, egyes *vezetői pozíciókban* (pl. kormányhivatalok, központi hivatalok vezetői, minisztériumi főosztályvezetők) *határozott idejű* kinevezés, megbízás adható. Ekkor a kinevezés, megbízás *visszavonását* - a köztisztviselő kérelmére - *indokolni* kell. Azon túl, hogy megítélésünk szerint a jogviszonyt létrehozó *kinevezést visszavonni nem lehet*, hanem ekkor valamely *megszüntetési jogcímet* (pl. felmentés) lehetne csak alkalmazni, a szabály felveti az *egyenlő bánásmód sérelmének* aggályát. Kérdés ugyanis, hogy azonos jogviszonyban állók között alkalmazható-e eltérő szabály a megbízás *határozott vagy határozatlan időtartamára* alapítva, utóbbiban nem biztosítva azt az indokolási kötelezettséget, amelyet egyébként a *Ktv.* a jogviszony munkáltatói megszüntetésekor meglehetősen kötöttséggel szabályoz.

6. Az illetményrendszer

Írásunknak nem tárgya, mennyiben indokolt az azonos besorolási feltételek megléte esetén a *különbség a közalkalmazotti és a köztisztviselői illetmények összege* között. Mindez ugyanakkor a jövőben *megkerülhetetlen problémája lesz a közszolgálat bármilyen tervezett egységesítésének*, a közös alapokra helyezett illetményrendszernek ki kell egyenlítenie a közszféra egyes területei közötti megalapozatlan díjazási különbségeket. Az *illetményrendszerek jellege is ellentmondásos*, az azonos forrásból származó pénzeszközök gyökeresen eltérő munkajogi szabályok szerint fizethetők a közalkalmazottaknak, illetve a

⁴⁷ Vesd össze a *Ktv.* 31. § (1) bekezdését és a *Kjt.* 23. § (1) bekezdését!

köztisztviselőknek. A *Kjt. illetményrendszere relatíve diszpozitív jellegű*, tíz fizetési osztályának tizennégy fizetési fokozata garantált illetményeket rögzít, melyektől a közalkalmazott javára – legalább *alkalmas minősítéssel - normatív megszorítás nélkül* el lehet térni. Ehhez képest a *Ktv. szabályai kogensek*, a köztisztviselő illetménye szakmai munkájának értékelésétől függően – melynek részleteit a Ktv. nem rendezi - a besorolásához képest *plusz harminc - mínusz húsz százalékos* sávban történő eltérítést enged.⁴⁸ Az illetményrendszerek *szociális érzékenysége is eltérő*. A *Ktv.* – a fogalmazótól a főosztályvezetőig – az *illetményalap szorzataként* határozza meg a *köztisztviselői alapilletményt*, így amennyiben a megélhetési költségek emelkedése béremelést indokol, a *legrosszabb díjazási helyzetben* lévők illetménye csak úgy növelhető, hogy a rendszer „elbírja” a *legmagasabb besorolásúak – a szükségszerű automatizmusból eredő – nagyobb arányú illetménynövekedését* is. A *Kjt.* tíz fizetési osztályos, *osztályonként önálló*, abszolút számban meghatározott *bázissal* működő rendszere elviekben alkalmas a *kizárólag szociális szempontokon nyugvó bércorrekcióra*, hiszen az egyes fizetési osztályokban törvényi rendelkezéssel elkülönítetten is *emelhető az illetmény*⁴⁹. Ugyanakkor kétségtelen, a *szociális szempontok* túlzott érvényesítése *indokolatlan nivellációt* eredményezhet a különböző besorolású közalkalmazottak között.

Az illetmény összegét befolyásoló *szolgálati idő* szabályozása részben *megalapozatlanul eltérően* ismeri el a „múltat”. Szemben a *Kjt*-vel, a *Ktv.* helyesen a *munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyokat* (pl. a vállalkozási és megbízási szerződés, a személyes közreműködéssel járó gazdasági és polgári jogi társasági, ügyvédi és az egyéni vállalkozói tevékenység) is elismeri közszolgálati jogviszonyban töltött időként.⁵⁰ A *Kjt.* e jogviszonyokat kirekesztette, ami odavezet, hogy a *nem foglalkoztatotti státuszban*, egyébként a későbbi közalkalmazotti munkakörhöz hasznos szakmai gyakorlat (pl. iparművész, fogorvos, ügyvéd – egyéni vállalkozóként) tartama a *fizetési fokozat*

⁴⁸ Ktv. 43. § és Kjt. 66. §

⁴⁹ Vessd össze a Ktv. 43. § (1)-(3) bekezdését és a Kjt. 66. § (1) bekezdését!

⁵⁰ Ktv. 72. §

megállapításakor nem jogszerző idő.⁵¹ Ugyanakkor - eltérően a Kjt-től - a Ktv. nem differenciál, valamennyi *foglalkoztatási és munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt a besoroláskor közszolgálati jogviszonyban* töltött időnek tekint. Ez ugyancsak kodifikációs hiba, hiszen nem önmagában a munkavégzés, hanem a kinevezés szerinti munkakörhöz kapcsolódó korábbi gyakorlatot az értékes. A szabály az *egyenlő bánásmód* sérelmét is jelentheti, hiszen azonos munkakörben azonos díjazási pozícióba hoz ténylegesen eltérő szakmai gyakorlattal rendelkező köztisztviselőket.⁵²

Eltérő az *önkormányzat* szerepe és lehetősége a *törvénytől eltérő* kedvezőbb *díjazás* meghatározásában. Mindez egyébként felveti az *állam és önkormányzat viszonyának* általános elvi kérdését. *Közalkalmazotti intézményeknél* a fenntartó *önkormányzat hatáskörébe* tartozik annak eldöntése, hogy költségvetéséből biztosítja-e a *törvényi szintet meghaladó mértékű illetmények* forrását. Az állam a *Kjt-ben* az egyes fizetési fokozatokhoz kapcsolódó legalacsonyabb összegű díjazást határozza meg, az *önkormányzatok autonómiája* csak az *alsó határok* tekintetében *korlátozott*. A Ktv. viszont – vitatható állami túlterjeszkedéssel - eleve *kizárja* az államinál *kedvezőbb önkormányzati illetményalap* megállapítását, mely megoldás egyébként *ellentétes a világ fejlett államainak jogalkotási megoldásaival*. Az *OECD- tagállamokban* ugyanis vagy eleve *külön szabályozás hatályos az állami és önkormányzati közszolgálatra*, vagy, ahol egy *jogállás* vonatkozik mindkét rendszerre, ott az *önkormányzatok saját bevételeik és szabad pénzeszközeik terhére eltérhetnek az állami szabályokban foglaltaktól*.⁵³

A modern európai közszolgálatokban a díjazásban *változó és vitatható* szerepet kap a *teljesítményértékelés*.⁵⁴ A Ktv. 2001-es módosítása⁵⁵ vezette be az

⁵¹ Kjt. 78/ A. §

⁵² Horváth István: Párhuzamos közszolgálat – A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény együttes magyarázata. Budapest, Saldo Kiadó, 2009. 356-360.

⁵³ Horváth István: Egységes igények – kétséges megoldások. A közalkalmazotti és a köztisztviselői munkajogi szabályozás ellentmondásairól. Szeged, Acta Juridica et Politica. 2004., 191-204.

⁵⁴ Balázs István: A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. Magyar Közigazgatás 2002/2. 577-581.

⁵⁵ Ld. a 2001. évi XXXVI. törvényt!

intézményt⁵⁶, ugyanakkor a civil közszféra nagyobbik felét képező *közalkalmazottak* azóta is érintetlen a *New Public Management* hatása alól. A két törvény közötti távolság 2009-től annyit csökkent, hogy a *Kjt.* is megmérettetéshez, a teljesítményértékelésnél - a fókuszban álló alkalmazottról - átfogóbb képet nyújtó *minősítéshez* köti a garantálnál magasabb összegű illetmény megállapítását. Az *általános forráshiány a központi államigazgatásban* ráadásul az *egyenlő bánásmód sérelmét* felvető megoldásra ösztökélte a jogalkotót. A *köztisztviselők teljesítményértékelésére* jogszabály írja elő az ún. *kötelező elosztást*, amely a tényleges értékeléstől függetlenül meghatározza, hogy a munkáltatón belül mely kategóriába legfeljebb hányan kerülhetnek. Mindez részben aláássa az értékelés valóságát, kényszerűen különböztet meg, illetőleg minősít azonosan egyenlő vagy eltérő teljesítményt nyújtókat.⁵⁷

Egy *közszolgálat reform* keretében átalakított *illetmény-előmenetelnek* három meghatározó komponensből kellene állnia: a *közszolgálati jogviszonyként elismert időn*, a *szakmai előmenetel* (életpálya- követelmények) teljesítésén és a – pótlékrendszer alapjaiban feleslegessé tévő - *munkakörértékelés* alapján megállapított, külön jogcímen fizetett díjazáson.

Meglátásom szerint mértékadó kísérlet lenne a *civil közszolgálat két kódexének* összehangolása. Az egységes közszolgálati törvénynek meg kellene teremtenie – a megfelelő kiválasztási módszer és szakmai követelmények teljesítése esetén – a *közszolgálati alkalmazottat a magánmunkajog alapján történő foglalkoztatástól eltérően megillető komparatív előnyöket*. Ennek tekintendő a *jogviszony stabilitása*, amelyet nagyban garantál a munkáltató személyének megváltoztatására szóló javaslat, a hatályos Ktv. illetve Kjt. szabályozásában már részben megtalálható, az *illetmény melletti kiegészítő díjazások, szociális juttatások rendszere*, és a távolabbi jövő feladata lenne egy *közszolgálati egészség- és nyugdíjbiztosítás pénztár* létrehozatala. Ennek megvalósításához legalább *három előfeltétel* szükséges. A hatalom, a pénz és a szaktudás együttese.

⁵⁶ Lásd erről részletesen a Ktv. 34. §-át!

⁵⁷ Ld. a 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet 2. számú mellékletét!

A *szaktudásé*, amely a jogtudomány mellett felvonultatja az emberi erőforrás-gazdálkodással, a közigazgatással, az egyes közszolgálati ágazatok sajátosságaival kapcsolatos ismereteket. A *pénz*, amely jobb időkben a kellő költségvetési forrásokat adja és a *hatalom*, amely a két előző kondíciót koncentrálna alkalmas az ellenállás legyőzésére.⁵⁸

⁵⁸ Ehhez képest milyen kondíciókkal rendelkezett a 2002-ben meghirdetett közszolgálati reformért, a közszolgálati törvény megvalósításáért felelős kormány megbízott? A 2003. december 10-én kihirdetett kormányhatározatban valamennyi, a jogalkotást előkészítő feladatért felelősként az utolsó helyen lett megjelölve, megelőzte az összes, a közszolgálattal kapcsolatban eltérő súllyal érintett – az ágazat érdekét az egységes közszolgálati törvénnyel szemben képviselő - tárca. A lista élén mindig a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter állt. Ugyanakkor azzal, hogy az előkészítés tényleges felelőssége mégis a kormány megbízotté volt, a törvénytervezet elfogadtatáshoz szükséges kormányzati hatalom nem került egy kézbe – így a közszolgálat átalakításához kapcsolódó jogalkotási program már kihirdetésekor magában hordozta sorsát. (Lásd a 2317/2003.(XII:10) Korm. határozatot!)