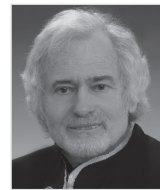


PROF. EMERITUS DR. PRUGBERGER TAMÁS DSC

EGYETEMI TANÁR

MISKOLCI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

CIVILISZTIKAI TUDOMÁNYOK INTÉZETE AGRÁR- ÉS MUNKAJOGI TANSZÉK



A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvszerű egységes szabályozásának problematikája

I. Előzmények a kontinentális nyugat-európai szabályozás tükrében

A kontinentális nyugat-európai államokban alapvetően két közszolgálati szabályozási rendszer alakult ki. Az egyik a frankofon-latin, a másik pedig a germán rendszer. Eredendően a frankofon-latin rendszerben mindenki, aki valamilyen közintézménnyel áll alkalmazásban – legyen az hatóság vagy egyéb állami (központi) vagy önkormányzati (helyhatósági) költségvetésből működtetett közintézmény (köztestület, közüzem), valamennyi e szervek alkalmazásában álló személy közalkalmazottnak minősül. A fizikai állomány közmunkás vagy altiszt, a szellemi állomány pedig köztisztviselő. Főszabályként mind a két jogviszony kinevezéssel jön létre. Munkaszerződéssel történő közalkalmazásra csak próba-idő-kikötés, közigazgatási vizsga letétele előtti gyakornoki idő vagy átmeneti, kiegészítő jellegű foglalkoztatásra történő felvétel esetében kerül sor. Újabban azonban az alacsonyabb beosztású köztisztviselői munkakörök esetében alkalmazzák Franciaországban a szerződéses foglalkoztatást tartós, illetve határozatlan idejű felvétel esetében is. A közszolgálati szabályozás e rendszerben akkor is egységes, ha az egyes hatásköri szintek szerint külön törvényi szabályozás van, de e jogforrások egymáshoz szervesen és rendszerszerűen kapcsolódnak. Ez egyértelműen megmutatkozik Franciaországban, ahol a közszolgálat általános keretéről az 1983:634. sz. törvény szól, amelyet további három törvény konkretizál, melyek közül az egyik a központi közigazgatást, a másik a regionális közigazgatást, a harmadik pedig a területi önkormányzati közigazgatást rendezi megyei, valamint települési szinten. A közszolgálat ennek megfelelően a közigazgatás különböző szintjeihez igazodik. A közszolgálat ennek megfelelően a közigazgatás különböző szintjeihez igazodik Ennek megfelelően három féle „*function public*” ismeretes: f.p.d etat, f.p. Regionale és f.p. territoriale. A köztisztviselők besorolása szintén hármassal, úgy mint irányító, végrehajtó és ügyviteli. Hasonló a helyzet a latin államokban is.¹

A germán rendszert – ide értve a német, az osztrák, a holland és a svájci szabályozást – az jellemzi, hogy azokat, akik bármilyen állami vagy önkormányzati-helyhatósági közintézménynél, köztestületnél az intézmény működésével összefüggő ügyintézői vagy lényeges ügykezelői tevékenységet végzik, hivatalnoknak, vagyis köztisztviselőnek számítanak. A kiegészítő feladatok tartós ellátására vagy lényeges ügyintézői, ügyviteli munkakörök helyettesítésével összefüggő átmeneti, meghatározott időre szóló ideiglenes ellátása is munkaszerződés-kötéssel történik. Ez vonatkozik a próbaidőnek is felfogható gyakornoki időre is, ami a közigazgatási szakvizsga letételéig áll fenn. A kinevezett köztisztviselők, vagyis a hivatalnokok közszolgálati jogviszonyát ezekben az államokban hivatalnoki törvény (Németországban, Ausztriában és Svájcban Beamtegesetz, Hollandiában Ambtenare Wet) rendezi. A nem kinevezettek közszolgálati munkaviszonyát Németországban, Ausztriában és Hollandiában a Polgári Törvénykönyv (D.-BGB, A.-ABGB, NL.–Burgerlijk Wetboek), Svájcban pedig a Zivlgesetsbuch-hoz kapcsolódó Obligationsgesetz (O.R.-Kötelmi Törvény) munka- és szolgálati szerződésre vonatkozó szakaszai, valamint a hozzájuk fűződő munkajogi szabályok rendezik. Ehhez képest Ausztriában annyi a különbség, hogy ott a kinevezett köztisztviselők jogviszonyát rendező „*Beamtendienstgesetz*” mellett a szerződéses közalkalmazásban állókra egy külön törvény, a „*Vertragsbedienstgesetz*” vonatkozik. Újabban az osztrákok a közszolgálat rugalmasítása jegyében – szerintem és sokak szerint ott is értelmetlenül az újonnan felvételre kerülő pedagógusokat alsó szinttől egészen a felső szintig a „*Beamtendienstgesetz*” alól áttették a „*Vertragsbedienstgesetz*” hatálya alá.²

BALÁZS ISTVÁN: *A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben*, Magyar Közigazgatás, 1991/2., 78–79.; BALÁZS ISTVÁN: *A közszolgálat francia rendszeréről*, Magyar Közigazgatás, 1985/5. 36–39.; SAINT-JOURS MANUEL: *Droit du travail dans le secteur public*. 2. edition, chapitre IV.; Pera, Diritto del lavoro, Padova, 1980.

² VESZPRÉMI, hiv. hely; BALÁZS, 1992. 79–80.; PEINE/HENNENLEIN: *Beamtenrecht*, 2. Aufl. C.F. Müller Verlag, 42–60. és 105–117.; HEERMA VAN VOSS: *Inleiding Socialrecht Nederlands*, Derte druk, Boom Juridische uitgeverij, Den Haag, 41–42. (Ambtenare wet Nederlands)

¹ VESZPRÉMI BERNADETT: *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012., 2. fejezet (közszolgálati rendszerek), 17–36.;

Magyarországon a II. világháború végéig, pontosabban a szovjet mintára kialakított központosított tanácsi közigazgatási és gazdaságirányítási és zömében állami vállalati gazdálkodási rendszer kialakításáig a magyar közszolgálatot a francia-germán rendszer összekapcsolása jellemezte, a mindkettőre jellemző státuszbiztonsággal. A domináns azonban inkább a francia jelleg volt. Részben ennek következtében az 1951-ben elkészült első, majd az azt felváltó második „szocialista” Munka Törvénykönyv (Mt.) gyakorlatilag szovjet-orosz áttételen keresztül a francia közszolgálatnak a jegyeit viseli magán. Ugyanis a munkaviszony – amely a vállalatoknál is az állami tulajdonban álló jelleg következtében – a közszolgálathoz-közalkalmazáshoz hasonlított, ennél fogva egységes munkajogviszony-szabályozás volt érvényben az állami tulajdonban és az állami szervezésben lévő gazdaságvitel, valamint a hierarchikusan központosított államhatalmi és államigazgatási közszolgálat területén.

Az 1990. évi rendszerváltást követően ez az egységes szabályozás megszűnt és a közszolgálati-közalkalmazotti jog teljesen elkülönült a munkajogtól. A magán-, és a közszolgálat-közalkalmazás 1992/93 évi kodifikációja azonban nemcsak a közszolgálati jogot különítette el a munkajogtól, hanem a közszolgálatot is ketté bontotta. Ugyanis a nem hatósági jellegű közintézményeknél dolgozó munkavállalót, legyen az szellemi vagy fizikai munkakört betöltő, vagy ügyintézői ügyviteli munkakört betöltő vagy fizikai munkás, egységesen a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény (Kjt.) alá helyezte, míg azokat, akik hatóságoknál ügyintézői vagy ügyviteli feladatokat látnak el, köztisztviselőnek minősítve a köztisztviselői törvény (Ktv.) alá helyezte. Itt azonban megjegyzésre kívánkozik, hogy korábban a hatóságoknál dolgozó fizikai állomány is a Kjt.-hez hasonlóan a Ktv. hatálya alá tartozott negyedik besorolási osztályként, utóbb azonban diszkriminatív és ellentmondásos módon ezt az állományt nem a Kjt., hanem az Mt. alá helyezték. E helyzet azóta is változatlan.³

A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó, egymástól elkülönített és csak kivételes átjárást engedélyező két törvény megalkotására került és ez által a nem hatósági jellegű közintézményeknél lényeges szellemi tevékenységet ellátó alkalmazottak nem számítanak köztisztviselőnek. Ennél fogva társadalmi rangjuk alacsonyabb, mint a köztisztviselőké, ami végső fokon diszkriminatív. Emiatt is már az 1992/93. évi kodifikáció óta a hazai jogtudomány képviselőinek egy igen jelentős része bírálta e duális szabályozást⁴. Történtek jogalkalmazási síkon is egységesítésre

irányuló kísérletek egy egységes közszolgálati törvény megalkotására, azonban vitatott volt, hogy a közalkalmazotti vagy a köztisztviselői besorolási és díjazási rendszer szerint történjen meg a szabályozás. Magam részéről egy kombinált szabályozás lehetőségét is felvettem.⁵ Végül is a Medgyessy-Gyurcsány bal-liberális kormányzati időszak alatt Vadász János államtitkár vezetésével és Kiss György egyetemi tanár szakmai irányításával megszerveződött kodifikációs bizottság lényegében a Ktv. modelljének alapulvételével letett az asztalra egy egységes közszolgálati törvénytervezetet.⁶ Az akkor regnált Gyurcsány kormány azonban nem terjesztette a parlament elé.⁷

A 2010. évi parlamenti választások eredményeképpen kétharmados szótöbbséggel mandátumhoz jutott második polgári beállítottágú Orbán kormány az előző bal-liberális kormányzati időszak alatt a kül-, és belföldi tőkeérdekeltségeket kiszolgáló állami mechanizmusban elterjedt korrupció és kenőpénzek kíséretében történt elvtelen és büntös gazdaságpolitikai-gazdasági érdek-kiszolgálás következtében lezúllott közigazgatás⁸ rendbetétele érdekében megalkotta a kormánytisztviselők jogállását rendező 2011:CXCIX. tv.-t (Kttv.). E törvényben azonban részben visszaható jelleggel is érvényesülve a Ktv.-hez viszonyítva terheesebb jogkövetkezmények is megfogalmazásra kerültek. Ilyen voltak a nemcsak a közületi, hanem a közületi érdekeltségű magáncég munkáltató által a korábbi bal-liberális kormányzati holdudvarnak kifizetett nagy összegű végkielégítések 98%-os jövedelemadóval történő visszaszerzése az állam javára, ami a nyolc éves bal-liberális kormányzati időszak jogellenes köztisztviselői és közalkalmazotti felmentések miatt bírói úton megállapított végkielégítések és kártalanítási összegek kéthavi bért meghaladó összegére is kiterjedt. Hasonlóképpen nem felelt meg az európai uniós normáknak, de a magyar esélyegyenlőségi előírásoknak sem a bírák nyugdíjkorhatárának az általánostól (70. életév) eltérően alacsonyabban (62. életév) történt megállapítása.⁹

Az Európai Unió nyomására a kormányzati tisztviselői törvénynek ezeket a túlzásait a második Orbán kormány kénytelen volt korrigálni, amit a kiüresedett Ktv. (1992:XXI-II. tv.) hatályon kívül helyezésével párhuzamosan a Kttv (2011:CXCIX. tv.) megalkotása útján kívánt megoldani. Ezzel azonban a közszolgálati jognak azt a széttöredezettességét

³ Kritikai feldolgozását l. PRUGBERGER: *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*, 3. kiadás, Bíbor Kiadó, 2013. 356–361.; PRUGBERGER/NÁDAS: *Európai és magyar munka- és közszolgálati jog*, Complex Kiadó, Budapest, 2014. 107–108., 141–145., 324–335.

⁴ PRUGBERGER: *A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervezett új szabályozás tükrében*, Magyar Közigazgatás, 1991/10.; KENDERES/PRUGBERGER: *A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása*, Magyar Közigazgatás, 1993/6.; PRUGBERGER: *A közszolgálati jog újra szabályozásának a kérdéséhez*, Állam és Igazgatás, 1998/10. (E tanulmány ismerteteti az 1997 tavaszi MÜM konferenciát, amelyen RADNAY, KOLLONAY, PRUGBERGER mint felszólalók, KISS pedig mint levezető elnök kritizálta a közszolgálat dublított szabályozását, kik az új szabályozás modelljéül a német megoldást tekintették); VADÁSZ JÁNOS: *Közszolgálati reform*, Kossuth, Budapest, 2006.; *2008 májusi konferencia az ELTE Al-*

lam- és Jogtudományi Karán a köztisztviselői és a közalkalmazotti törvény aktuális problémáiról (VEREBÉLYI indító előadása és HORVÁTH Befagyasztott ambivalenciák c. előadása); PRUGBERGER: *A közszolgálati jog újraszabályozásának problémája*, Új Magyar Közigazgatás, 2010/5.

⁵ L. az előbbi jegyzet utolsó irodalmi hivatkozását

⁶ L. VADÁSZ: *Közszolgálati reform* c. könyve mellékletében

⁷ Erre kitér VADÁSZ is az előbbi jegyzetben hivatkozott könyvében, továbbá HORVÁTH ISTVÁN *Befagyasztott tendenciák* c. konferencia-előadása, ELTE ÁJK

⁸ L. PRUGBERGER: *Politikai felelősség közjogi, büntető és polgári jogi felelősséggel kiegészítve*, Polgári Szemle, 2009/6. 6–18.; PRUGBERGER: *A köztisztviselők és a közalkalmazottak felmentésének jogi lehetőségei*. Polgári Szemle, 2010/3. 78–87.

⁹ PRUGBERGER: *Szociális jogok és környezetvédelem az új Alaptörvényben*. In: BORBÉLY/TÉGLÁSI/VIRÁNYI (szerk.), *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Tanulmánykötet, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága kiadása, Budapest, 2011. 105.

nem oldotta meg, amit a kormányzati köztisztviselőkről szóló törvény megalkotása okozott. Ugyanis az új Kttv.-ben is teljesen elkülönítetten jelenik meg a kormánytisztviselői jogviszony az egyéb központi szervektől és intézményektől, valamint az önkormányzatoknál működő köztisztviselők közszolgálati jogviszonyától elkülönítve,¹⁰ mely utóbbi terület a kormánytisztviselők jogviszonyának szabályozásához képest teljesen elnagyoltan és hézagosan van szabályozva. Nyilván ezt maga a kormány is érezte és ennek érdekében a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretében elindított átfogó kutatás eredményei alapján kívánja a magyar közigazgatás szabályozási reformját elvégezni.

II. Az ÁROP-2.2.17. sz. új közszolgálati életpálya-kutatási projekt keretében készült közszolgálati szabályozással összefüggő tanulmányok kritikai elemzése

A fenti számú kutatási projekt eredményeként készült el Bokodi Márta, Hazafi Zoltán, Kun Attila/Petrovics Zoltán és Szakács Gábor szerzői kollektíva munkájaként a „*Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*” című, a kutatásnak remélhetőleg csak az első fázisát lezáró tanulmánykötet. E tanulmánykötet – amely az „*Új Széchenyi Terv*” keretében készült el – három tanulmányt tartalmaz. A Bokodi Márta/Szakács Gábor szerzőpáros munkája a közszolgálati szervezetek jellemzőivel és az emberi erőforrás-gazdálkodás kérdéseivel foglalkozik, amely munka inkább szervezetszociológiai és ergonómiai, nem pedig munkajogi jellegű. Ezzel szemben a Kun Attila/Petrovics Zoltán szerzőpáros munkája a közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének a kérdéseit tárgyalja, erőteljesen elméleti síkon. Hazafi Zoltán – aki e kutatás összefogója és irányítója volt – a saját kutatási eredményeinek a tanulmányába történő beépítésén kívül összefoglalta a másik két tanulmány kutatási eredményeit, szintetikus összefoglaló elemzést adva a saját munkájának. Tekintve, hogy szakterületem a munka- és a közszolgálati jog, nem pedig az ergonómia és a munkaiügyek közgazdasági és gazdaságpolitikai vetülete, elsősorban a Kun/Petrovics tanulmánnyal, valamint Hazafi Zoltán szintézist jelentő írásával, mely utóbbin keresztül áttételesen érintem a közszolgálati munkaiügy nem jogi kérdéseit is.¹¹

A Kun-Petrovics szerzőpáros a közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéseit tárgyaló tanulmányában a kutatás célját annak a kérdésnek a vizsgálatában jelöli meg, hogy a közszolgálati jogot a polgári és a munkajogtól elkülönítve a közigazgatási jog keretein belül szükséges rendezni, vagy pedig a munkajoggal kell kapcsolatba hozni.¹² Felveti a szerző-

páros kérdésként, hogy mi a helyzet akkor, ha a munkajogot a magánjog részeként fogjuk fel, mivel ez esetben a közszolgálati jog inkább a közjoghoz, illetve a közigazgatási joghoz kapcsolódik.¹³ Ha viszont az az álláspont válik uralkodóvá, mely szerint a munkajog már nem tisztán a magánjog része, hanem attól fokozatosan elvált (Kiss György), vagy pedig csak a polgári jog rokona (Zaccaria Márton Leo), akkor a szabályozás tartalmának függvényében inkább a munkajoghoz áll közelebb. Helytállóan utalnak a szerzők arra, hogy a munkajog és a közszolgálati jog között nagy a hasonlóság, mivelhogy, bár a kinevezés egyoldalú aktus, azonban annak elfogadása szükséges. Tehát itt is van egy szerződéses elem. A munkáltató utasítási jogkörrel rendelkezik, míg a közszolgálatban álló a munkáltató, azaz a felettese irányában hasonló engedelmességgel tartozik, mint a munkavállaló. Tehát az itt fennálló alá-fölé rendeltségi viszonyhasonló, mint ami a munkaviszonyban fenn áll, csak tételes-jogilag még egyértelműbb módon szabályozott¹⁴.

Az eddigiekkel kapcsolatosan felvetem azonban azt, hogy – miként ezt már az első fejezetben jeleztem – a germán típusú nyugat-európai államokban a munkaszerződés, sőt Svájc esetében a kollektív szerződés is a polgári jogi szabályozás tárgya. A német BGB.-ben szabályozott szolgálati és munkaszerződés mellett egyseregkereskedelmi jogi előírás, valamint több szociális indíttatású munkajogi törvény rendezi a munkajogviszonyt, míg a kollektív munkajogon belül a tarifajogot a tarifaszerződéssel együtt a Tarifatorvény, az üzemi tanácsrendszert pedig az Üzemi Alkotmánytörvény.¹⁵ Némi eltérésekkel hasonló a helyzet Ausztriában és Hollandiában is. Hollandiában azonban a munkajogot a szociális tartalmú munkajogi résztörvényre tekintettel a társadalombiztosítási joggal összekapcsolva szociális jogként kezelik.¹⁶ Franciaországban a Code Civil a munkabérelti szerződés (luage du travail) keretjellelű szabályozása mellett egy részletes Mt., a Code du travail létezik, melynek első kötete az individuális, a második kötete a kollektív munkajogot, a harmadik kötete pedig a szociális jogot tartalmazza¹⁷.// Ilyen módon igazat lehet adni a már hivatkozott Kiss György, Mélypataki Gábor és Zaccaria Márton Leo által hangoztatott álláspontnak, amit – citálva a szerzőket – Horváth István fogalmazott meg a közjog vonatkozásában precízen akként, hogy a munkajoghoz hasonlóan „a közszolgálati jogban a közszolgálati jog és a magánjog együtt van jelen. A közzsférában ugyanis – mint mondja -- az állami impérium gyakorlása a munkajog keretei között történik”¹⁸.// Ami a kollektív munkajogot illeti, a szerzők utalnak arra, hogy ez a közszolgálati jogban

¹³ KUN-PETROVICS, 90–91. és 96–105.

¹⁴ KUN-PETROVICS, u.ott és 105–107.

¹⁵ Jura Europae, Droit du travail – Arbeitsrecht, C.H. Beck Verlag, München – Editions Techniques Juris Chasseurs, Paris, I, 10.00–70 (D.); PELZMANN: *Arbeitsrecht in Österreich*, in: HENNSLER/BRAUN: *Arbeitsrecht in Europa*, 3. Aufl. Verlag, DR. OTTO SCHMIDT, Köln, 2011. 927–993.; HEERMA VAN VOSS: *Inleiding Nederlands sociaal recht Boom Juridische uitgeverij*, Fijfte druk, Den Haag, 006.

¹⁶ L. az előbbi jegyzet

¹⁷ Jura Europae, I. 30.00–60

¹⁸ KUN-PETROVICS, 97–98.

¹⁰ L. a Kttv. tagolását és a szabályozás mélységénél, részletességénél jelentkező látványos különbségeket

¹¹ L. KUN ATTILA/PETROVICS ZOLTÁN: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről* (90–130.), valamint HAZAFI ZOLTÁN: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói.* (9–33.). In: BOKODI/HAZAFI/KUN/PETROVICS/SZAKÁCS: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kiadása, Budapest, 2014.

¹² KUN/PETROVICS, 89–90.

csak igen korlátozottan érvényesül, de létezik. Itt azonban a jelenlegi magyar tételes-jogot vizsgálják és abban a közszolgálat terén a kollektív munkajog valóban igen szűk. Utalnak a szerzők Kiss György álláspontjára, ki szerint a közszolgálatban a szerződési elv helyett az állami autoritás érvényesüléseért a kollektív munkajog egyes intézményeinek megjelenése sokkal inkább egy adott ország politikai helyzetének, ideológiájának, jogi és igazgatási kultúrájának a függvénye.¹⁹ Ezzel a nézettel szemben viszont – azt hiszem a szerzőpárossal együtt – felvetem, hogy az általuk korrekt módon lehatárolt 154. számú (1981. évi) ILO egyezmény 5. cikkelye előírja, hogy a közszolgálatra is kiterjesztve a munkaadó és a munkavállalói csoport között lehetőség legyen kollektív tárgyalások folytatására.²⁰ Ebből viszont az tűnik ki, hogy a közszolgálatban a kollektív munkajogi intézmények bevitelenem csak az egyes államok diskrecionális döntésétől függ.

Az viszont igaz, hogy az egyes államokban több kollektív munkajogi intézmény működik, míg másokban kevesebb. Így pl. Németországban a hivatalnokok nem sztrájkolhatnak, Franciaországban azonban a főhivatalnokok kivételével igen, ugyanakkor Németországban az üzemi tanácsnak megfelelő hivatalnoki tanács rendelkezik némi együttdöntési jogkörrel, míg Franciaországban egyáltalán nem.²¹

A szerzőpáros a közszolgálat és a közszolgálati jog fogalmát vizsgálva, rögzítik, hogy a közszolgálatot tágabb és szűkebb értelemben is lehet kezelni. A hivatalos politika a szűkebb értelemben felfogottak szerint jár el és járt el a jogalkotás során a rendszerváltozás óta. A közszolgálati jog egyik régi elméleti és egyúttal gyakorlati szakemberét, Horváth Istvánt citálva a szerzőpáros azt a nézetét emeli ki, miszerint a közszolgálat egy gyűjtőkategória, „mely azokat a foglalkoztatási viszonyokat foglalja magába, amelyek alkalmazásával az állam és a helyi önkormányzatok a jogszabály által hatáskörükbe tartozó kötelezettségeiket teljesítik”.²² Ebből a megfogalmazásból az tűnik ki, hogy Horváth a tágabb értelmű közszolgálati fogalom mellett szál síkra, csak nem osztja ketté, köztisztviselőkre és közalkalmazottakra, mint ahogyan ezt a magyar tételes-jog a szerzők szerint és szerintem is helytelenül teszi. A szerzőpáros is velem együtt a közszolgálat olyan tágabb értelmű fogalma mellett szál síkra, amely lehetővé tenné a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony merev elkülönítésének a megszüntetését és egy törvény keretében történő szabályozását. Helyállóan mutatják ki, ha ez a kérdés megoldódna, könnyebb lenne az átjárhatóság a közszférán belül és a közszférából a magánszférába, a magánszférából pedig a közszférába. Itt azonban szükség volna arra is, hogy a munkajog is háttéranyaga legyen a közszolgálati jognak, aminek elfogadására a szerzőpáros hajlik. A szerzők ugyanis Mélypatakira hivatkozva utalnak arra, hogy „a közszolgálat nem önálló jogág, hanem a munkajog részét képező speciális jogterület”.²³ Ezért sem, vala-

mint azért sem lehet „a közszolgálati jogot a munkajogtól elszakítottan kezelni”, mert a szabályozott életviszonyok mind a két területen szorosan hasonlítanak egymáshoz. Tovább fűzve ezt a gondolatsort, ugyancsak ez okból hibás külön kezelni a közszolgálat két „alterületét”, a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogot. Ezzel ellentétben – miként ugyancsak helyállóan megállapítják a szerzők – hogy a 2010-ben a kormánytisztviselők jogállásáról megalkotott LVIII. Törvény (Ktjv.) azzal, hogy a kormányzati köztisztviselőket kivette a köztisztviselők általános fogalmi köréből, a közszolgálat egységes szabályozásával ment szembe.²⁴/105/ Ez az új Kttv.-ben is fennmaradt, mivel ott is elkülönül egymástól a kormánytisztviselői kar és a nem a kormány alá rendelt országos, autonóm jellegű hivatalok, hatóságok köztisztviselői kara, valamint az önkormányzati köztisztviselői kar. Ugyanakkor még tovább bonyolódik a kérdés a pénzügyi és a vámhatóság összevonásával, amely ennélfogva „Janus arcúvá” vált, és ott van még egy csomó más közhivatali szervezet, amelynek arculata részben rendészeti, részben hatósági, részben közintézményi, részben pedig gazdasági természetű. Ezek kodifikációs szempontú egységesítésének kísérletével Hazafi Zoltán írása foglalkozik.

Hazafi Zoltán tanulmányából a közszolgálat fejlesztésének jogi problémáinak a feltérképezését emeljük ki. A kutatás céljából említi meg a kiszámítható, vonzó közszolgálati életpálya kialakítását, az egyes közszolgálati pályák közötti átjárhatóság lehetővé tételét, ill. megkönnyítését, az érdekegyeztetés továbbfejlesztését, valamint az egységesebb közszolgálati törvényi szabályozást.²⁵ Számunkra e témán belül ez az utóbbi a súlyponti kérdés. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az előbbi három célkitűzéssel ne foglalkozzunk. Hazafi felveti, hogy, 2010 előtt a közszolgálat (Kjt. és Ktv.) egységesítése a közszolgálat fejlesztésének koncepcionális hiányossága miatt nem sikerült.²⁶ Én inkább az akkori személyi ellentétekbe, nevezetesen Gyurcsány és Vadász közötti konfliktusban látom a sikertelenséget. Problémának látja Hazafi a magyar közigazgatásban a német mintához hasonlóan a közigazgatás jogszerűségének a túlhangsúlyozását, ami a hatékonyság rovására megy. Ugyanakkor a korszerű közigazgatásnak hatékonynak is kell lennie. Szerinte kétféle értékrend ötvözendő a közigazgatásban. Biztosítani szükséges a stabilitást és a kiszámíthatóságot jelentő közszolgálati karriert, amelyet azonban össze kell kapcsolni a változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodást a hatékonyságot megvalósító teljesítmény megkövetelésével. E kétféle értékrend ötvöződésének egy olyan átfogó egységes közszolgálati törvényben lenne jó, ha megjelenne, ami három közszolgálati hivatásrendet, úgy, mint a hagyományos polgári köztisztviselőit, a NAV kevert köztisztviselői karát, valamint a polgári nemzetbiztonsági hivatásos állományát is átfogná.²⁷

Hazafi utal arra az ellentmondásra is, ami a közigazgatás differenciálódásából fakad, mivel ez szembe megy az egységes közigazgatás és közszolgálat normatív rendezésének a

¹⁹ KUN-PETROVICS, 116. (Itt feltüntetve a forrás lábjegyzetként Kiss Gy.-tól.)

²⁰ KUN-PETROVICS, 117–119.

²¹ PEINE/HENNENLEIN, op. cit és SAINT-JOURS M. op cit 1. és 2. sz. jegyzet

²² KUN-PETROVICS, 91.

²³ KUN-PETROVICS, 131.

²⁴ KUN-PETROVICS, 105.

²⁵ HAZAFI, 14–15.

²⁶ HAZAFI, 15.

²⁷ HAZAFI, 18–20.

koncepciójával. Az un. „*autonóm szervek*” a kormány szerveitől elkülönített önálló szabályozást igényelnek, hogy biztosítva legyen e szervek függetlensége a kormánytól és ezért a közhivatalnokaik jogviszonyai a kormánytisztviselőktől elkülönítve legyen rendezve, miként a „*vegyes jogállású szervek*” (NAV) is.²⁸ A továbbiakban Hazafi összehasonlítást tesz az osztrák közszolgálati szabályozással, kimutatva, hogy ott a közszolgálat élethosszúsága, többletjogok biztosítása, a közszolgálati karrierrel összhangban álló illetmény-besorolás és előmenetel, valamint státuszbiztonság érvényesül, azzal, hogy a közhivatalnok átmeneti jelleggel más szolgálati helyre kirendelhető.²⁹

Hazafi ezt követően a rendvédelemben fennálló differenciálódás csökkentésének a problémájával foglalkozik, kimutatva, hogy a honvédség különállásának a kérdése történeti hagyományok következtében a közeledések ellenére továbbra is fenn áll, ami megítélésünk szerint elfogadható.

A nemzetközi fejlődési irányok tárgyalásánál a közszolgálati kinevezéssel és a szerződéses közszolgálat keletkezésével foglalkozva, Hazafi kimutatja azt, hogy a nyugat-európai államok többségében közhatalmat csak kinevezett köztisztviselő gyakorolhat. Azonban a közhivatalnoki jogviszonyban is már megjelent a szerződéssel történő alkalmazás, amely azonban aktushozatalra nem terjed ki, csak aktus előkészítésére. A közszolgálati jogviszony munkaszerződéssel történő létesítését a közép-európai új EU-tagállamok egy része IMF nyomásra bevezette, a „*reformok*” azonban ennek ellenére sem haladták meg a hagyományos közjogi kereteket.

Tanulmányának utolsó harmadában tárgyalja a kutatásvezető a közszolgálat fejlődést befolyásoló tényezőket.

Az első, amit e tekintetben megemlít, hogy a Kttv.-vel elindult egy egységesítési folyamat oly módon, hogy közben a köztisztviselői jogviszonyt illetően differenciál is, amikor megkettőzi a köztisztviselői kart kormánytisztviselőkre és egyéb tisztviselőkre osztva.³⁰ Szerintünk nemcsak megkettőzésről, hanem megtöbbszörözésről is szó van, mivel a Kttv. szükségszerűen az egyéb köztisztviselők körében különbséget tesz az autonóm állami szerveknél és az önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselők között. Az autonóm szervezetekkel foglalkozva a szerző kiemeli, hogy quasi minisztériumi jogállásuk van, der nem tartoznak a kormány alá. Ide sorolja az államhatalmi szervek hivatalait, és az olyan autonóm államigazgatási szerveket, mint amilyen a Nemzeti Gazdasági Versenyhivatal. Mivel mindegyik szervnek más a profilja, hivatalnoki állományuk is változatos jogállást mutat. Ezért – miként erre Hazafi utal is – felmerült olyan álláspont is, miszerint e szerveket ki kellene venni a Kttv. hatálya alól. Hazafi – szerintünk is helyesen – nem ért egyet ezzel az állásponttal, sőt azon a véleményen van velünk egyezően, hogy azokat a különböző jogállású szerveket is, mint amilyenek a „*keverék*” közszolgálati jogviszonyt tartalmazóak ((polgári és rendészeti jellegű hivatalnoki állomány egy szervezeten belül), szintén a Kttv.-ben kellene megkísérlni az integrálásu-

kat.³¹ Ezek után Hazafi az un. „*vegyes profilú államigazgatási szervek*” integrációjának a lehetőségeit vizsgálja. Ezek a hivatalok – mint mondja – különböző szervezeti konglomerátumot mutatnak fel, ahol a köztisztviselők és közalkalmazottak egyaránt teljesítenek szolgálatot, sőt vannak akik munkaviszonyban, vagy még inkább tartós, vagy eseti megbízással állnak kapcsolatban ezekkel a szervezetekkel. Ebbe a körbe néhány államigazgatási szervet kívül több állami költségvetési szerv is tartozik, állítja a kutatásvezető. Ebbe a körbe sorolja Hazafi az Állami Népegészségügyi Szolgálatot, valamint a különböző kutatásokat végző háttér intézményeket, és minthogy itt köztisztviselőknél kívül közalkalmazottak is dolgoznak, indokolt az átjárás biztosítása nemcsak jogviszonyváltásokkal, hanem az által is, hogy a Kttv és a Kjt. összevonásával egységes közszolgálati, közhivatalnoki jogviszony alakuljon ki. Mind ezek okán, egyetértünk Hazafinak azzal az álláspontjával, hogy az eltérő jogállású szervek a közigazgatás keretei közé kerüljenk és az ott szolgálók jogviszonya – így pl. a GYEMSZI-nél – közhivatalnoki legyen.³²

Mindennek leképezéseként veti fel Hazafi a közszolgálati kinevezés és a közszolgálati szerződés viszonyát érintve, hogy a komparatistikai vizsgálatok azt mutatják, hogy különösen azokban a nyugat-európai államokban, ahol elindult a közszolgálatnak egy, a munkajog irányában történő kzelítése a közigazgatásnak a hatékonyabbá tétele érdekében, közhivatalnokokat is kinevezés nélkül, szerződéssel alkalmaznak. Hazafi eme országok közé sorolja Ausztriát, Svájcot, a skandináv államokat és az Egyesült Királyságot. E mellett azonban a többi államban is megtalálható a szerződéses alkalmazás. Kimutatja azonban azt, hogy a rugalmasítás terén előrehaladó államok esetében is csak az ügyeket, illetve a döntéseket, vagyis az aktus-előkészítő közhivatalnokoknál lehetséges a szerződéses alkalmazás, míg a döntést, illetőleg az aktust meghozó közhivatalnok minden esetben kinevezéses jogviszonyban áll.³³ Szerintünk ez alól talán az Egyesült Királyság az egyetlen kivétel. Álláspontunk szerint, magyarországi viszonyok között az enne a helyes, ha mind a beosztott, mind pedig a vezető, illetve mind az érdemi döntést előkészítő, mind pedig eme előkészítés alapján a döntést meghozó közhivatalnok egyaránt kinevezés alapján foglalhassa el hivatalát, míg az ügyvitelt végzők a munkajog alapján, szerződéssel állnának alkalmazotti jogviszonyban.

Végezetül meg kívánom említeni, hogy a hatékonyságot – a jogalkotóval ellentétben –nem a státusz elbizonytalanításával látnám erősíteni, hanem éppen ellenkezőleg, annak az olyan erősítésével, amely a közszolgálati jogviszony megszüntetését a fegyelmi úton történő hivatalvesztésen és az alkalmatlanság okából történő felmentésen, valamint az igen indokolt átszervezésen, továbbá a határozott időre szóló kinevezésen kívül csak közös megegyezés, valamint a lemondás esetében tenné lehetővé. A jelenleg fennálló rendkívüli felmentést és a bizalomvesztés alapján történő felmentést nem tartom helyesnek. A közszolgálati jogviszony munkál-

²⁸ HAZAFI, 20–21.

²⁹ HAZAFI, 23–24.

³⁰ HAZAFI, 36.

³¹ HAZAFI, 41–43.

³² HAZAFI, 50–51.

³³ HAZAFI, 25–29.

tatói oldalról történő megszüntetésének az itt vázolt jelenlegi „rugalmassága”, aminek kritikai értékelését Hazafi eme egyébként igen értékes munkájában megkerült, a közszolgálatban tevékenykedő munkatársak esetében nem a munkájuk hatékonyságát, hanem a bizonytalanság által keletkezett félelmüket növeli. A közigazgatás hatékonyságát sokkal inkább növelné a besorolási fokozatok később még említésre kerülő sűrítése, azaz szaporítása, valamint megfelelően biztosítja a köztisztviselők munkájának évenkénti vezetői értékelése. A jelenlegi 5 évenkénti minősítést viszont indokolt lenne lerövidíteni. Ami pedig a közszolgálati munka, és képzési rendszer munkaerő-piaci megmérettetését illeti, nem állunk rosszul, mer mind az iparból, mind a kereskedelemről, mind pedig egyéb szakterületekről eddig a közigazgatásba túlnyomó többségben magasan kvalifikált szakemberek jöttek.

III. Javaslatadatok az előzőek fényében egy egységes közszolgálati jog (törvény) kialakításához

1) *A jelenlegi közalkalmazotti és köztisztviselői jog, valamint Kjt. és Kttv. egységesítése*

Mi is azon az állásponton vagyunk, hogy végre pontot kellene tenni az 1993 óta fennálló közszolgálati duális szabályozásra, ami azt jelentené, hogy fel kellene számolni a nem hatósági közintézményeknél dolgozó közalkalmazotti és a hatóságoknál dolgozó köztisztviselői jogviszonyt a kettőnek az egyesítése által. Álláspontunk szerint ezt a Kjt.-nek a Kttv.-be történő beintegrálásával úgy kellene megoldani, hogy egy egységes közhivatalnoki törvény szólna a közalkalmazotti jogviszonyról is, mégpedig úgy, hogy a közalkalmazottak egy része köztisztviselővé, azaz közhivatalnokká válna, a jelenlegi köztisztviselők közül pedig a harmadik besorolási osztály kikerülne a Kttv.-ből. Megítélésünk szerint a német modellhez hasonlóan az lenne a helyes, ha mind a hatósági, mind a nem hatósági állami és köztestületi közintézményeknél az érdemi ügyintézői munkát végző kinevezett munkatársak válnának közalkalmazottakká, míg a jelenleg hatályos Kttv. harmadik besorolási osztályába sorolt ügyviteli alkalmazottak, valamint a szintén ma hatályos Kjt.-ből az érdemi ügyintézői munkát végző közalkalmazottak köztisztviselőkké válnának, az ügyviteli munkát és a fizikai munkát végző közalkalmazottak pedig az Mt. hatálya alá munkavállalóként kerülnének. Ugyanakkor figyelembe kellene venni, hogy e munkavállalók állami intézményeknél dolgoznak, ezért egyrészt az ő munkaviszonyukra az állami intézményeknél dolgozó munkavállalókra vonatkozó atipikus munkaviszony szabályait kellene alkalmazni, ami azt jelentené, hogy az Mt. előírásaitól sem közös megegyezéssel, sem munkáltatói diszkrecionális jogkörrel sem lehetne eltérni. Másrészt pedig indokolt lenne státuszukat a munkavállalók nyugat-európai besorolásának megfelelően irodai munkát végző alkalmazottak és fizikai munkát végző munkások csoportjára bontani. Ezt egyébként indokolt lenne a kifejezetten a magán-munkavállalói jogviszonyra is kiterjeszteni és általános szabályként beiktatni az Mt.-be a munkavállalói státusz megfogalmazásánál.

2) *Az egységes közszolgálati kódex rendszerének a kérdése*

A Kun/Petrovics és a Hazafi tanulmány integrációs szemléletét helyesnek tartva, egy olyan egységes közszolgálati kódex megalkotását tartanám szerencsésnek, amely több címre tagozódna. Az első cím rendezné a közszolgálat, a közszolgálati munkáltató és a közszolgálati munkavállaló, vagyis a közhivatalnok fogalmát. Ezen túlmenően mind a két jogalanyi oldalon egyfelől meg kellene fogalmazni a felettes, vagyis az előjáró, másfelől a beosztott közhivatalnok fogalmát úgy, hogy az alkalmas lenne átfogni a fegyveres testületek hivatásos állományának előjáró és alárendelt személyeit. Itt kellene megfogalmazni ugyancsak tág értelemben a közszolgálati karrier-, és besorolási, valamint a besorolási elvekkel összhangban álló beosztotti és vezetői fizetési osztály- és fokozatrendszert, ahol az előbbi a jelenlegihez hasonlóan továbbra is a képzettségen, míg az utóbbi a közszolgálatban eltöltött idő szerint alakulna a beosztotti közszolgálatban, míg ezzel párhuzamosan fennállna a vezető beosztási hierarchia szerint meghatározott vezetői bérbesorolási rendszer. A továbbiakban ebben a címben kellene meghatározni mind a civil szféra, mind a fegyveres testületek hivatásos állományú tagjaira a függelmi jogviszony alapján egyaránt érvényes általános jogainak és kötelezettségeinek a kereteit. Ennek keretében kellene rendezni átfogóan a közszolgálatnak mind a civil, mind pedig a fegyveres köztestületi hivatásos szférájába tartozó köztisztviselők, hivatalnokok státuszbiztonságát, ami egyfelől a mindkét állományba történő pályázathoz és vizsgához kötött szelektív felvételt jelent, másfelől, aki a felvételnek megfelelően eskütétellel egybekötött kinevezést kapott, csak fegyelmi eljárás útján legyen elbocsátható. Ezen túlmenően valamennyi közszolgálati formában eltöltött szolgálati időt bármilyen időtartamú megszakítástól függetlenül összeszámíthatóvá kellene tenni. Ezeket a legáltalánosabb szabályait tartalmazná az első cím.

3) *A civil szféra közhivatalnoki (köztisztviselői) jogviszonyának a rendezése*

2010-ben a második Orbán kormány megalkotta a kormánytisztviselőkről szóló LVIII. sz. törvényt, amivel lényegében kiüresítette az 1993-ban hatályba helyezett Ktv.-t (1993:XXXIII. tv.). 2011-ben a CXCV. tv.-el megalkotta az új Kttv.-t, vagyis a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényt, lényegében beemelve abba a kormánytisztviselőkről szóló előző évben megalkotott törvényt. Ebben a törvényben az általános rendelkezéseket és a közös szabályokat tartalmazó első rész, valamint a kormánytisztviselőkre vonatkozó második rész szakmailag jól kidolgozottnak mondható, azonban az egyéb köztisztviselőkre, pontosabban az autonóm szervezetek és az önkormányzati köztisztviselőkre vonatkozó rész meglehetősen kidolgozatlan maradt, meglehetősen sok olyan joghézaggal, amelyet e törvényen belüli analógiával megoldani. Ez alatt azt értjük, hogy az autonóm szervezetek és az önkormányzatok köztisztviselőire vonatkozó szabályoknál fennálló joghézagok a kormánytisztviselőkre vonatkozó előírások analóg alkalmazásával oldhatók meg.

E hiányosság kiküszöbölése érdekében a Kttv.-nek az újrakodifikálása során egy olyan Második fejezetet kellene megalkotni, amely a civil szféra közhivatalnoki jogviszonyát több alfejezetre tagolná. Ebben az első alfejezet lehetne a civil szféra köztisztviselőire vonatkozó általános rész, amelybe a jelenlegi Kttv.-nek a II. fejezete lehetne beemelhető, kiiktatva belőle a kifejezetten a kormánytisztviselőkre vonatkozó speciális szabályokat. Itt kellene általános jelleggel rendezni a besorolási és a fizetési fokozatokat mind a beosztott, mind pedig a vezető köztisztviselők vonatkozásában, továbbá a beosztotti és a vezető köztisztviselőkre vonatkozó alap-, és pótszabadságot, továbbá a tanácsadói és a főtanácsadói címeket, a munkaidőt és a munkakört, ill. a munkaköri beosztást és a köztisztviselői jogviszony átmeneti, valamint végleges módosítását, ide értve az átírányítást, a kirendelést és az áthelyezést. Egyúttal itt kellene rendezni a közhivatalnokok fegyelmi és kártérítési, valamint (leltár)hiány felelősségét is, megszüntetve a fegyelmi felelősség anyagi és eljárásjogi szabályainak két jogforrásban történő jelenlegi szabályozását.

Visszatérve még néhány részlet-kérdésre, a besorolási fokozatoknál indokoltnak tartanánk a korábbi álláspontunkkal egyezően mind az első, mind a második besorolási osztálynál a besorolási fokozatokat gyarapítani. Ennek megfelelően indokoltnak látnánk, ha a fogalmazói besorolás után ne mindjárt a tanácsosi, hanem a titkári besorolási fokozat jönne, a második besorolási osztálynál pedig az előadóit egy főelőadói követné és a főmunkatársi előtt még egy munkatársi besorolási fokozat is lenne. E fokozatok hiánya miatt nagy a várakozási idő a besorolási előrelépés tekintetében. Az itt javasolt besorolási fokozatok beiktatásával ez a várakozási idő megrövidülne, ami nagyobb ösztönző erőt jelentene a kvalifikáltabb munkavégzésre a közhivatalnokoknál. Ezzel összefüggésben a jelenlegi teljesítményértékelés mellett az öt évenkénti minősítést a magasabb fizetési fokozatba történő ugrás ehetőségének a lerövidítése érdekében három évenkéntire módosítanánk. Itt kíván még említést az is, hogy a bizalomvesztéssel történő felmentés-indokolás teljes jogbizonytalanságot teremt, különösen azzal az előírással, miszerint a köztisztviselő lojális magatartást kötele tanúsítani főnökével szemben. Ha ugyanis a beosztott alapos okból kritizálja felettese intézkedését vagy felettese féltékeny a nálánál jobb képességű beosztottjára, minden további nélkül felmentheti. Ez a szabály ellentétes a közhivatalnoki státuszbiztonsággal és a közhivatali tevékenység színvonalát is ronthatja. Ezen minél előbb változtatni kellene és azon is, amely ma nem teszi lehetővé a köztisztviselő részéről az azonnali hatályú lemondást. Ez által teljesen kiszolgáltatottá teszi a mai jogi rendezés a közhivatalnok státusz-helyzetét.

Ez az általános rész egyformán vonatkozna a kormánytisztviselőkre és a kormánytól független, ún. autonóm állami és köztestületi szervezetek, valamint a területi és testületi önkormányzati szervezetei közhivatalnokainak a közszolgálati jogviszonyára. A különös részhez tartozó második alfejezetbe kellene a kormánytisztviselői jogviszony speciális szabályait, előírásait foglalni együtt alkalmazva azokat az első részzel. A harmadik alfejezetbe lenne indokolt az olyan autonóm szervezetek közhivatalnoki jogviszonyával kapcsolatos speciális előírásokat, mint amilyenek a köztársasági elnöki, az or-

szággyűlési, az alkotmánybírósági, és az igazságügyi hivatalnál dolgozó köztisztviselők, továbbá a köztestületek hivatalnokainak jogait és kötelezettségeit speciális módon rendezik. E szintén speciális, csak a közhivatalnokoknak erre a körére vonatkozó előírásokat ugyancsak az első alcímben leírt általános rész rendelkezéseivel együtt kellene figyelembe venni. A negyedik alfejezetben az előbbiektől elkülönítve volna helyes rendezni a területi önkormányzatok közhivatalnokainak a speciális közszolgálati előírásait, amelyeket ugyancsak az általános részbe fogalt szabályokkal együtt kellene figyelembe venni. Ez különösen a főjegyzői és a jegyzői közhivatalnoki státusra vonatkozik, amelynek azonban a speciális szabályai a Kttv.-ben jól vannak megfogalmazva. Ezért ezek az új Kttv.-be átemelhetők innen, vagyis a jelenlegi Kttv.-ből.

Végül – szintén a különös részhez tartozó – ötödik alfejezet rendezhetné a Hazafi tanulmány 5.4. alatti pontjában tárgyalt eltérő jogállású szervek olyan vegyes munkatársi jogviszonyait, ahol megtalálható a közhivatalnoki és a munkajogi alkalmazotti, illetőleg a jelenlegi Kjt. alapján a közalkalmazotti, sőt a polgári jogi jellegű tartós vagy eseti vállalkozási és megbízási jogviszony is. Ilyenként említi meg Hazafi a GYEMSZI-t, amelyhez hasonló eltérő jogállású munkatársakkal lehet találkozni szinte valamennyi eredmény-orientált közigazgatási háttér-intézménynél, ide értve a kutató intézeteket is. Itt vetődik fel de lege lata a köztisztviselői jogállás mellett a közalkalmazotti, amelyből de lege ferenda szerződéses alkalmazotti vagy munkás kategóriába tartozó munkaviszonyt lenne szükséges kialakítani, emellett pedig ahol eredményorientált kutatás vagy más tevékenység elvégzése a cél, minden további nélkül a tartós megbízási vagy vállalkozási szerződéskötés is alkalmazható. A kialakult jelenlegi gyakorlat is lényegében ez. E polgári jogias jogviszonyoknál viszont nem jön szóba az általános rész szabályainak az alkalmazása, azonban a jogviszonyváltás eme eltérő jogállású szerveknél és a szerződéses alkalmazásnál a magánjogi vagy a munkajogi jogviszonynak a közhivatalnokivá tételénél, valamint ennek a fordítottjánál jelentősége megnő.

4) *A rendészeti jogállású szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya*

A rendészeti jogállású szerveknél, vagyis a rendőrségnél, a büntetés-végrehajtási felügyeletnél, valamint az adó-, és vámfelügyeletnél kétféle jogviszony áll fenn. Egyrésztől fennáll egy súlypontot képező rendészeti jellegű hivatásos állományhoz tartozó nem civil jellegű szolgálati jogviszony, ahol a rendészeti állományhoz tartozó közhivatalnokok félkatonai jelleggel fegyverhasználati joggal is fel vannak ruházva. Ezen kívül másrésztől e szerveknél dolgoznak civil közszolgálati jellegű hivatalnokok, azaz köztisztviselők és közalkalmazottak is. Az ő jogviszonyukat elsősorban a Kttv. és részben a Kjt. rendezi a mai viszonyok között. De lege ferenda a civil közhivatalnokok közszolgálati jogviszonyát az előző fejezetben leírt közszolgálati jogviszony szerint lenne szükséges rendezni, kiegészítve az érdemi ügyintézését végző jelenlegi közalkalmazotti jogviszonyban állókkal. A jelenlegi Kttv. harmadik besorolási osztályába tartozó ügyviteli dolgozókat

pedig álláspontunk szerint az Mt. alá tartozó munkajogviszonyba kellene áthelyezni a már javaslatba hozott alkalmazotti státusnak a nyugat-európai államokhoz hasonló megteremtésével.

Ami viszont a „*törzsjogviszonyt*”, vagyis ami a hivatásos rendészeti állományt illeti, mindenütt, így a rendőrségnél is meg kellene szüntetni a katonai rendfokozatokat. E helyett a középfokú iskolai végzettséggel rendelkező beosztott rendészeti közhivatalnokok a szolgálati idejüktől függően előadó, főelőadó, munkatárs, főmunkatárs előadó besorolásban részesülnének, míg a felsőfokú iskolai végzettségűek ugyancsak a szolgálati idejük alapján fogalmazó, titkár, tanácsos, főtanácsos, stb. főfelügyelői címet kapnának. A vezetői karban pedig a szakasz-, a főszakasz-parancsnoki, városi kapitányi, megyei főkapitányi és országos főkapitányi beosztással kapnák meg a bérbesorolásukat. Itt jegyezzük meg, hogy Hazafi a NAV-ot kiemelten tárgyalja a tanulmányában// Kétségtelenül az itt tárgyalt vegyes jogviszony legjellemzőbb a NAV-ra, azonban a NAV is beilleszthető az itt tárgyalt struktúrába. Ezért a közszolgálati kódexben külön szabályozni szükséges. Viszont a NAV-ot is ide helyezve a közszolgálati jogviszony rendészeti állományhoz tartozó hivatásos közszolgálati jogviszonyát a civil közhivatalnoki viszonytól elkülönítve a negyedik fejezetben volna szükséges rendezni

5) *A honvédségi szolgálati viszony rendezése az új közszolgálati kódexben*

A honvédségnél és a honvédelmi igazgatásnál a rendészeti szervekhez és a rendészeti igazgatáshoz hasonlóan a közszolgálatnak szintén kettős jellege van. A domináns a hivatásos katonai szolgálat, ahol a hivatásos katonai táborszaki, főtiszt, tiszt és tiszthelyettesi történelmileg kialakult hierarchiát továbbra is indokolt megtartani az ehhez igazodó bérbesorolással együtt. A hierarchia-kialakításnak és az ehhez kapcsolódó bérbesorolásnak az elvi alapja itt is egyfelől a a képzés és az

iskolai végzettség, másfelől a szolgálatban eltöltött idő. Mind a kettőt és a szolgálati jogviszony tartalmát, vagyis a hivatásos állományban lévő katonák jogait és kötelezettségeit a közszolgálat és a közszolgálati bérbesorolás, a szolgálati jogviszony keletkeztetésének és megszüntetésének a szabályait, ide értve az előmeneteli, minősítési, parancsadási és parancsteljesítési, valamint vezénylési előírásokat a honvédelmi törvény megfelelően rendezzi. Ezért tartalmilag mindezen változtatni szükségtelen és nem is volna célszerű. Ezért csupán a hivatásos katonai szolgálat jelenlegi szabályait a leendő egységes közszolgálati kódex negyedik részébe kellene beépíteni azzal, hogy az ott dolgozó civil munkatársak jogviszonyára a rendészeti szervekhez hasonlóan a civil közhivatalnoki jogviszony előírásai lennének az irányadóak, míg a civil ügyviteli munkatársak közalkalmazotti jogviszonya szerződéses munkavállalói alkalmazotti jogviszonnyá alakulna át.

IV. Zárógondolatok

Mint az Új közszolgálati életpálya kutatásnak a közszolgálati jog megreformálását érintő részét érintő lektora, módomból mélyebben betekinteni a kutatási munkálatokba. Azoknak az irányvonalát messzemenően helyesnek tartom, amit a lektori véleményemben is kifejezésre juttattam. Mivelhogy helytállóan tartottam e kutatás alapján megalkotott tényfeltáró tanulmányokat, fontosnak tartom, hogy az ez irányú kutatások a kodifikálás irányában tovább haladjanak. Mint lektor, a lektori véleményemen túlmenően, a lektorálandó munkák alapján bennem megszületett gondolatok alapján igyekeztem egy, az új egységes közszolgálati kódex megalkotásához egy vázlat megalkotni azzal, hogy a további kutatások kritikailag értékeljék azt és ha a kutatócsoport valamit az általam leírtakból hasznosíthatónak tart, azt vegye át, amit pedig nem, azt szűrje ki. Ami pedig a Hazafi Zoltán vezette kutatás eddigi eredményeit illeti, az valóban „jó mulatság, férfi munka volt”.