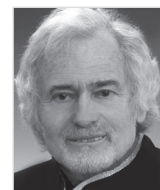


PROF. EMERITUS DR. PRUGBERGER TAMÁS DSC

EGYETEMI TANÁR

MISKOLCI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR ÉS

DEBRECENI EGYETEM KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR



Közigazgatási és közszolgálati reform centralizálással és leépítéssel – kritikai vizsgálat

I.

A 2010. áprilisi kormányváltással a közigazgatásban egy jelentős átalakulási folyamatot indított el a hivatalba lépett harmadik polgári, ill. a második Orbán-kormány, amely a 2014. évi parlamenti választásokat is megnyerve harmadik Orbán-kormányként ma is folytatja azt a közigazgatási átalakítási folyamatot, amelyet 2010 tavaszán elkezdett. A közigazgatásnak és a közszolgálatnak ez a jelentős átalakítási folyamata a centralizálás jegyében indult el és folytatódik jelenleg is. Ennek kapcsán a központi közigazgatás szerveit, valamint azoknak a területi közigazgatási szerveit a korábbinál szorosabb kormányzati irányítás és felügyelet alá vonta. Ezzel párhuzamosan kialakította a kormánytisztviselői kart. A kormánytisztviselői karhoz tartozó kormánytisztviselők szolgálati jogviszonyának a rendezésére külön törvényben, a 2010:LVIII. tv. meghozatalával került sor. Így a kormánytisztviselők szolgálati jogviszonyának a rendezése ki került a köztisztviselők jogállását szabályozó 1992:XXIII. tv.-ből (Ktv.). A Ktv. ennél fogva addig, amíg hatályban maradt, a kormány alá nem tartozó un. autonóm közintézmények (Országgyűlés Hivatala, Köztársasági Elnöki Hivatal, MTA Titkársága, stb.), valamint az önkormányzatok köztisztviselőinek a közszolgálati jogviszonyára terjedt csak ki.

A következő állomás a jelentős részben kiüresedett Ktv. és az új kormány által megalkotott kormánytisztviselői törvény hatályon kívül helyezésével párhuzamosan a 2011:CXCIX. tv.-vel megalkotott közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény lett (Kttv.), amelyben központi helyet foglal el a kormánytisztviselői kart érintő részletes szabályozás és amelyhez viszonyítva meglehetősen elnagyolt és kevésbé részletes jogi rendezés érvényesül az un. „autonóm” állami és más közintézményekkel, valamint területi és települési önkormányzatoknál működő közhivatalnokok szolgálati jogviszonyát illetően.¹ Az új Kttv.-ből

azonban kivehető, hogy a kormánytisztviselők alárendeltsége erőteljesebbé vált a felettük felügyeletet ellátó Miniszterelnöki Hivatal irányában.² Abban, hogy a 2010-ben hivatalba lépett új polgári kormány a kormány alá tartozó köztisztviselők, az un. kormánytisztviselők esetén ezt a rendszert vezette be, jelentősen közrejátszott, hogy az előző Gyurcsány-Bajnai balliberális kormányzás idején a közigazgatásban nagyon elterjedt a korrupció és ezen kívül a közigazgatásban erőteljessé vált az akkori politikai némenklatúra elvtelen kiszolgálása.³ A rendet a jobboldali polgári kormány a közvetlenül alá tartozó közigazgatás területén kívánta megoldani, ami részben személycserékkel, részben pedig a kormányzati közigazgatásban, pontosabban a minisztériumok, az alájuk tartozó központi és dekoncentrált szervezetek centralizálásának az elindítását vonta maga után. Ez nem maradt kihatás nélkül a megyei és a települési önkormányzati igazgatás területén. A megyei és a települési önkormányzatok ugyanis a bal-liberális kormányzás idején jelentősen eladósodtak, mivel a részben dilettáns gazdaságvitel, valamint a korrupció, továbbá a felülről egyre nagyobb feladatkör-leadás miatt a lakossághoz hasonlóan az önkormányzatok is devizahitelből eredő adósságspirálban kerültek, amelyeket az új polgári kormány szanált.⁴ Ez által a megyei és a települési önkormányzatok is informális módon kormányzati irányítás alá kerültek.

Ugyanakkor a második Orbán-kormány első évében elsősorban a központi kormányzati közigazgatás szervezeti struktúrája és köztisztviselői állománya is jelentősen bővült. Míg

² Kttv. Második Rész III. fejezet

³ L. bővebben PRUGBERGER TAMÁS: *A szocialista korrupció, annak gyökerei és mostani indítékai*, In: Kapu, 2010/2. sz.; U.ő.: *Politikai felelősség közjogi, büntető és polgári jogi felelősséggel kiegészítve*. In: Polgári Szemle, 2009/6. sz. 6–18. o.; U.ő.: *A köztisztviselők és közalkalmazottak felmentésének jogi lehetőségei*. In: Polgári Szemle, 2010/3. sz. 78–87. o.

⁴ GREGÓCZKI ETELKA: *A hitelezés, a devizahitelezés elterjedésének, majd korlátozásának jogi környezete az önkormányzatoknál*. In: LENTNER CSABA (szerk): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszolgálati és Tanácsadóiroda, Budapest, 2015. 278–288. o.

¹ PRUGBERGER TAMÁS: *A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvzáró egységes szabályozásának problematikája*. In: Új Magyar Közigazgatás, 2014/4. sz. 1–8. o.

ugyanis az előző bal-liberális Gyurcsány-Bajnai-kormányzat számos hatósági jellegű aktus-kibocsátási igazgatási, valamint jogszabály-előkészítési feladatot magánvállalkozásokhoz vagy ügyvédi irodákhoz szervezett ki eseti vagy tartós megbízások adásával, addig az új polgári kormány mind ezt többnyire a különböző minisztériumok és főigazgatóságok mögé felállításra került háttér intézményekkel oldotta meg. Ezek egy jelentős része hasznos és szükséges elméleti, társadalompolitikailag jelentős normatív aktusokat előkészítő kutató intézet lett, azonban létrehozta olyan intézeteket is, amelyek feladatait nem a háttér intézményeknek, hanem a tényleges kormányzati igazgatási szerveknek, a minisztériumoknak és területi szerveiknek kellene elvégezniük. Ezzel párhuzamosan mind a minisztériumok, mind a főhatóságok és a területi felügyelőségek személyi állománya is jelentősen felduzzadt, mivel honorálni kényszerült a kormány mind azokat, akiknek jelentős szerepe volt a Gyurcsány-Bajnai rezsim megbuktatásában. Emellett a minisztériumok összevonásával létrehozott „mega” főhatósági, ill. tárcarendszer is jelentős mértékben bele játszott a közigazgatás személyi állományának a felduzzasztásában.

Ezzel párhuzamosan mindjárt 2010 után az új polgári kormány egy más irányú centralizálási folyamatot is beindított, ami azonban nem vagy nem lényegesen növelte. Sőt részben karcsúsította a szervezeti rendszert, azonban a köz-/kormánytisztviselői személyi állományt nem csökkentette, viszont demokráciadeficitet járt.

Az 1990. évi rendszerváltást követő első polgári Antall/Boross-kormány még Antall József miniszterelnöksége idején bevezette azt a nyugat-európai államok többségében meghonosodott rendszert, mely szerint azoknak a közhivatali-közigazgatási intézmények élére, amelyek működése különböző társadalmi csoportok érdekeire kihatással van, az egyes érdekcsoportok képviselőiből álló testület kerül, amelynek élén elnökként az adott hivatal, közintézmény vezetője áll. E testület irányítja a hivatal működését, meghatározva a működés stratégiai irányvonalát, amely az egyes érintett csoportok érdekeinek összhangba hozásán nyugszik. A nyugat-európai államokban e testületekben az érdekképviseleti oldalak és az állam konszenzusán kialakított álláspont figyelembe vételével terjeszti be a kormány a parlamenthez a törvényjavaslatát.⁵

Ez a rendszer először az USA-ban alakult ki az 1929-33-as világ-gazdasági válság idején, ami túltermelésből állott elő. Ezért az USA-ban megszervezésre kerültek az ún. „termék-hivatalok” (kávész, gabona, zöldség-gyümölcs, tej és tejtermék, stb.), amelyek a hivatal a termelő, a felvásárló és a fogyasztó képviselőiből álló termékintézmény irányított és irányít a fejlett nyugat-európai államokban ma is.⁶

⁵ A munkaügyi igazgatás terén lásd az egyes európai országok tekintetében Henssler/Braun (Hrsg.): *Arbeitsrecht in Europa*, Dr. Schmidt Verlag, Köln, 2011.; PRUGBERGER TAMÁS: *Magyar munka-, és közszolgálati reform európai kitekintéssel*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2012, két kiadás, 2013, két kiadás

⁶ JEAN CLAUDE HELIN/LUIS LOVELLEC: *A termékintézmények létrehozása*. In: *Revue de droit rural*. 11/1983.; Részletes bemutatását lásd PRUGBERGER TAMÁS/ZSOHÁR ANDRÁS: *A versenyvállalati gazdaságirányítás és felügyelet néhány rendszertani és tartalmi kérdésének reformjához*. MTA Államtudományi Kutatóintézet Programirodája kiadása. Budapest, 1986. 31–37. o.

A mezőgazdasági kvóták, javasolt termelési, mennyiségi, minőségi iránytelvek és irányárak megállapítása az EU mezőgazdasági szakirányításában ma is így működik. Ezen kívül ugyanígy működik a munka világában a frankofon-latin államoknál, valamint Hollandia esetében a háromoldalú országos érdekegyeztetés, ahol egyes államokban a nemzeti munkatanácsban, másikkal a nemzeti gazdasági és szociális tanácsban a munka-, és a szociálisügyi miniszteren kívül képviselő van a munkáltatói szövetségeknek és a szakszervezeti szövetségeknek. E rendszer alól Németország annyiban kivétel, hogy ott állami közreműködés nélkül a munka jogviszonyainak túlnyomó részét állami részvétel nélkül maguk a szociális partnerek rendezik országos szinten is, ahol az egyes országos ágazati bizottságokban a munkáltató és a szakszervezeti szövetségi oldal országos kollektív (tarifa) szerződéssel trendezi a munka jogviszonyainak a többségét. Ugyanakkor viszont a foglalkoztatáspolitikában és igazgatásban Németország is a többi nyugat-európai államhoz hasonlóan az országos munkaügyi hivatalokat nem rendeli a munka-, és a szociális minisztérium fennhatósága alá, hanem a munkaügyi hivatal irányítását egy olyan tanács hatáskörében helyezi el, amelyben a munkaügyi és a szociális minisztérium, a szakszervezeti szövetségek és munkáltatói szövetségek képviselője foglal helyet. Ugyanez a helyzet a területi egységek szervezeti szintjén is, ahol a munka és szociális minisztériumnak alárendelt területi munkáltatói hatósági felügyelet, valamint a két oldal területi szövetségeinek a küldöttjei foglalnak helyet a területi munkaügyi/foglalkoztatási tanácsban, amely tanács irányítja a foglalkoztatás-ügyi hivatalt.⁷ Magyarországon is a rendszerváltást követően ezt a rendszert alakította ki az Antall kormány, ami nem sokat változott az első (Horn) és a további bal-liberális (Medgyessy, Gyurcsány, Bajnai) kormányok alatt.⁸

A mezőgazdaság területén a múlt század első harmadára visszavezethető termékhivatalok stratégiai működését meghatározó és az EU tagállamaiban, valamint magában az EU-ban általánossá vált több oldal képviselőiből álló érdekegyeztetési rendszer Magyarországon ma is működik. Az országos terméktanácsban történik az érdekegyeztetés a földművelésügyi a nemzetgazdasági minisztérium, valamint az egyes mezőgazdasági ágazatokban termelői tevékenységet folytató gazdák és gazdaságok egyesületként működő érdekvédelmi szervezetei között. A 2003:XXVI. tv.-vel kialakított és a 2012:CXXVIII. tv.-vel az alulról induló ágazati önszabályozás lehetővé tételével helyesen módosított trendszer ma is működik. Eme egyeztető mechanizmus keretében kerülnek megállapításra az egyes termékek felvásárlási árai, az alkal-

⁷ Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor B.A. Hrsg. Nürnberg, 1986. 2005. 12-18., 65-66. p. Jura Europae, Droit du travail-Arbeitsrecht, Edition technique iuris chassweours-C.H. Beck Verlag, München-Berlin. I.20.20.-1.; SCHAFFER H.: *Das Hartz Konzept: Arbeitsmarktreform ohne Biss*. Hrs.: Deutsche Institutsverlag, Köln. 9., 18-21. p.; WEILAND/DÜWEL: *Das neue Arbeitsrecht*. Hartzgesetzes und AGENDA 2010. in arbeits-, und sozialrechtlichen Praxis. Nomos Verlag. 275-287. p.; Prugberger: *Foglalkoztatás-támogatás és munkanélküli ellátás az Európai Unió államaiban*. In: *Európa Fórum*, 1993/1. sz. 30–32. o.

⁸ JAKAB NÓRA/PRUGBERGER TAMÁS: *A foglalkoztatás elősegítése és igazgatás joga*. Bibo Kiadó, 2013. Miskolc, 50–54. o.

mazásra ajánlott fogyasztói irányárak és az előállításra ajánlott mennyiségi és minőségi kritériumok.⁹

Az 1992:II. tv.-vel megalkotott rendszerváltás utáni Munka Törvénykönyve (Mt.) felállította a Munkaügyi Minisztérium, az országos munkáltatói szövetségek, valamint a szakszervezeti szövetségek képviselőiből álló Országos Érdekegyeztetési Tanácsot (OÉT), amely a FIDESZ-KD-NP kormányzati időszakok alatt Nemzeti Munkatanács (NMT) keresztelődött át. Ebben a magyar jogalkotás a belga és a holland modell¹⁰ követésével olyan érdekegyeztetési rendszert állított fel, ahol a munkaügyi miniszter a legkisebb munkabér, a leghosszabb kötelező munkaidő, valamint a csoportos létszámleépítés rendszerének esetleges módosítása kérdésében megalkotásra kerülő jogszabály-tervezeteit köteles volt egyeztetni az érintett koalíciós partnerekkel, vagyis a szakszervezetekkel és a munkáltatók országos szövetségeivel. Ha pedig a felek megegyezésre jutottak, a megegyezést a felek háromoldalú (tripartit) kollektív szerződésbe foglalták és a kormány e megegyezést voltköteles a parlament elé terjeszteni. Bár eleinte csak a fent említett kérdésekben történt tripartit érdekegyeztetés, azonban az országos ágazati bizottságokban történő érdekegyeztetés hiányában a munka világát érintő szinte minden kérdés előzetes megtárgyalásra az OÉT elé került. Annál fogva, hogy egyre több munkával összefüggő ügy került a tanács elé, a Munka- és a Szociálisügyi Minisztérium mellett megszervezésre került egy hivatal, amely az OÉT, ill. NMT elé kerülő ügyek előkészítéséről és a meghozott határozatok, megállapodások érvényre jutásáról gondoskodott.¹¹

A 2010-ben hivatalba lépett második Orbán-kormány a 2013:XCIII. tv.-vel megszüntette a tripartit érdekegyeztetésnek ezt a nemzetközi szinten bevált módját és az OÉT-t, ill. a NMT-t kibővítette Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT), amelyben az egyházak, a különböző gazdasági, kulturális, egészségügyi, nemzetiségi és vallási érdekvédelmi szervezetek is tagsághoz jutottak. Ez az NGTT azonban már nem lett feljogosítva érdemi egyeztetések lefolytatására és nem lehetett annak keretei között többoldalú (multipartit) megállapodásokat kötni, mivel e kibővített tanács csak véleménynyilvánításra és információ-igénylésre lett csak feljogosítva.¹² Az ügyeket előkészítő hivatal azonban továbbra is fennmaradt megnövekedett feladatkörrel és megnövekedett közhivatalnokai létszámmal.

Ezzel egy időben a foglalkoztatási törvénynek (1991:IV. tv.) a 2013:CXCXCIII. tv.-vel történt módosításával a kormány

felszámolta a Munka- és Szociálisügyi Minisztérium, a szakszervezeti és a munkáltatói szövetségek képviselőiből állt, eredetileg Országos Munkaügyi Tanácsnak elnevezett Munkaerőpiaci Alapot Irányító Tanácsot (MAT). Ugyanígy felszámolta a hasonló összetételű megyei munkaügyi tanácsokat, a Nemzeti Munkaügyi Hivatalt pedig az Emberi Erőforrások Minisztériuma alá tartozó Munkaerőpiaci Államtitkárság alá helyezte. Ezen túlmenően a megyei munkaügyi tanácsok megszüntetésével párhuzamosan a megyei foglalkoztatási hivatalokat összevonta a megyei munkaügyi és munkavédelmi felügyelettel.¹³

A munka-, és a munkaegészségügyi védelmet is magába foglaló munkaügyi felügyelet további centralizálása irányába történő átalakítására rendeleti jogalkotásokkal 2015 áprilisában került sor, amikor a kötelező társadalombiztosításnak mind a nyugdíj-, mind az egészségbiztosítási ága a megyei nyugdíj-, és egészségbiztosítási pénztáraktól a megyei, ill. a járási kormányhivatalokhoz került.¹⁴ Most pedig szó van arról, hogy az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságot és az Országos Egészségbiztosítási Pénztárat is a Miniszterelnöki Hivatalba olvasszák be. Az Antall/Boross-kormány által a szakszervezetek és a munkáltatói szövetségek képviseletével létrehozott társadalombiztosítási önkormányzatot már az első Orbán-kormány felszámolta az abban elkövetett súlyos visszaélések okán keletkezett nagyméretű hiányok miatt, amelyek azért következtek be, mert az állami képviselet harmadik tényezőként nem vett részt a társadalombiztosítási (tb) önkormányzatban. Ezért eme önkormányzati rendszer felszámolása helyes volt, de ahelyett, hogy a Munka- és Szociális Minisztérium bevonásával újjászervezte volna, az egész rendszert az APEH felügyelet alá helyezte.¹⁵

A munkabaleset és a munkaegészségügy terén fennmaradt az 1993:XCIII. tv.-vel létrehozott munkavédelmi és munkaegészségügyi tanács, azonban szintén csak konzultatív joggal.¹⁶

Összegezőképpen megállapítható, hogy az eddig leírt folyamatokból az tűnik ki, hogy a kormány a rendészeti és a szolgáltatói közigazgatást – ahol lehetséges – igyekszik egy szervezeti rendszer hatáskörében elhelyezni, ami a Miniszterelnökség (ME) és az alá tartozó kormányhivatali struktúrában a kormányhivatalnokok létszáma erősen felduzzadt, amelyben a kormány komoly leépítést kíván végrehajtani és

⁹ Vö. PRUGBERGER TAMÁS: *Termékforgalmazási és agrárpiaci rendtartás*. In: NOVOTNI – PRUGBERGER – SZILÁGYI – CSÁK: *Az Agrárjog alapelemeinek vázlata. Jogfejlődés és jogösszehasonlítás* II. kötet. Miskolci Egyetemi Kiadó, 1993. 145–161. o.; SZILÁGYI JÁNOS EDE: *Piacszabályozás*. In: Csák (szerk): *Agrárjog*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2006. 268. s. köv. o.

¹⁰ BÓDIS LÁSZLÓ: *Munkaügyi kapcsolatok állami szerepvállalással. A tripartizmus és a bipartizmus egymásra épülése Belgiumban*. Európa Fórum. 1994/4. sz. 73–81. o.; RENS, J.: *A munkaügyi kapcsolatok hollans modellje*. Európa Fórum. 1992/4. sz. 19–27. sz.

¹¹ PRUGBERGER TAMÁS/NÁDAS GYÖRGY: *Európai és magyar munka-, és közszolgálati jog*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest. 2013. 535–545. és 551–552. o.; U.ő: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*. Wolters Kluwer, 2015. 73–77. o.

¹² U.ott

¹³ JAKAB NÓRA/PRUGBERGER TAMÁS: *A foglalkoztatás elősegítés és igazgatás joga*. Bíbor Kiadó, 2013. 50–62. o.

¹⁴ 320/2014. XII. 13.) Korm. rendelet és 1/2015. sz. G.M. utasítás; 2015:VIII. tv. a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról. Végreh.: 70/2015. (III. 30.) Korm. rendelet és a 12/2015. (IV. 24.) NGM utasítás 1. §: Melléklet. Hatályos: 2015. IV. 01-től. In: Hivatalos Értesítő 2015/3. sz. Bővebben I. Prugberger: *A munkaerőpiac és a foglalkoztatás hazai szervezeti és működési rendszerének tételes jogi szervezeti és működési rendszerének tételes jogi alakulása a nyugat-európai megoldások tükrében*. In: Európai Jog, 1/2016. 30. o.

¹⁵ PRUGBERGER TAMÁS: *Érdek és érdekegyeztetés a jogban*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 210–220. o.; U.ő: *A magyar kötelező nyugdíjrendszer reformja a magánnyugdíj-pénztárak ellenében és a reform továbbvitelének lehetősége nyugt-európai mintára*. In: *Gazdaság és Jog*, 3/2011. 18. o.

¹⁶ Az 1993:XCIII. tv.-vel létrehozott Országos/Nemzeti Munka- és Munkaegészség-védelmi Tanácsvédelmi Tanács szintén csak konzultatív és javaslattevő testület.

ugyanígy a többi minisztériumban is. Kérdés azonban, hogy mindez, mennyire helyes.

II.

Kritikai vizsgálatunk elméleti alapja az állam társadalomszervezési és rendfenntartó, valamint az államszervezet, annak köz-, és civiljogi szerveit és polgárait védő szerteágazó funkcióinak a történelem során kialakult és a modern demokratikus jogállami közigazgatást jellemző ágazati tagozódása. A közigazgatás szerteágazó rendszerét elméletileg osztályozva, funkcionálisan két nagy területet kell megkülönböztetni. Az egyik a rendészeti közigazgatás, a másik pedig a szolgáltató közigazgatás. Ágazati szempontból az államilag szervezett gazdasági élet főbb területeit érintően az államszervezési gyakorlat és elmélet a következő igazgatási területeket alakította ki:

- a) Közrendészeti, közbiztonsági igazgatás, amelybe a rendőrségi rendfenntartás mellett a tűz-, és a katasztrófavédelem is bele tartozik.
- b) Ipari-élelmiszeripari és kereskedelmi, illetve gazdasági igazgatás, amely általában magába foglalja a külkereskedelmi-külgazdasági igazgatást is. Ide tartozik még a piac-, és a termékelőállítás.
- c) A mező-, erdő-, és vadgazdálkodás igazgatása és a vidékfejlesztés.
- d) Környezet-, és természetvédelmi, valamint a vízügyi, vízvédelmi igazgatás.
- e) Oktatási és kulturális igazgatás.
- f) Egészségügyi igazgatás.
- g) Munka-, és foglalkoztatás-ügyi, valamint szociálisügyi igazgatás.
- h) Külügyi igazgatás, amely magába foglalhatja a külgazdaság igazgatását is.
- i) Honvédelmi igazgatás.
- j) Pénzügyi igazgatás, amely lényegében az államháztartás gazdaság- és pénzgazdálkodásának vitele, átfogó szakmai irányítása.

Ezek a fő igazgatási ágazatok további alágazatokra tagozódnak, ahol az egyes rokon területek egymáshoz kapcsolódhatnak és kerülhetnek egy szaktárca, azaz minisztérium hatáskörébe. Az általam itt felvázolt modell a hagyományosnak és az újabb korinak egy leggyakrabban megnyilvánuló formája. A kormányfők azonban az egyes rokon igazgatási szakterületeket a saját belátásuk és tanácsadóik javaslatai szerint alakítják ki. A kialakítás azonban általában az itt absztrakt modellként felállítottól nem sokban tér el.

A legtöbb rendészeti jellegű igazgatási ágazat összekapcsolódik hasonló szakterületű szolgáltató igazgatási ágazattal, vagyis a legtöbb szakigazgatási ágazat részben rendészeti, részben szolgáltató jellegű. A kettő gyakran keveredik is egymással. Az iparüzési adó kivetése egyértelműen rendészeti igazgatási tevékenység. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóbeszedési tevékenysége, ha összekapcsolódik adóalanyi kérelemre adóbevallás alapjául szolgáló jövedelem-kimutatás hatósági elkészítésével, itt a rendészeti és a szolgáltató közigazgatási tevékenység összekapcsolódásáról van szó. A kötelező társada-

lombiztosítás majdnem minden jogalanyra, minden munkát végzőre és munkaadóra, valamint vállalkozóra nézve rendészeti (járulékbefizetési kötelezettség) és szolgáltatás-nyújtási jellegként egyaránt fenn áll. A munkaügyi igazgatásnál azonban a munkaügyi törvényességi és a munkavédelmi-munkaegészségügyi felügyelet rendészeti jellegénél fogva elkülönül a foglalkoztatást elősegítő szolgáltató tevékenységtől.

Az egyes fő-, és alszakágazati igazgatási ágazatok igen sok rendészeti, valamint szolgáltatói funkcionális területeinél a közigazgatási normatív és egyedi aktushozatalok, valamint azok irányvonalai – ide értve a magas szintű hatósági jogszabály-előkészítéseket is –, gyakran alapvető társadalmi csoportérdekeket érintenek pozitív vagy negatív módon. Ezek a rendészeti és szolgáltatói közigazgatási területeken van szükség a normatív, valamint aktushozatali funkcióba az érintett érdekcsoportok bevonására, véleményük előzetes kikérésére, sőt lehetőség szerint megállapodást kötni velük. Ennek szervezetét és működési mechanizmusát az I. részben be is mutattam.

Egy jó közigazgatás-szervezésben ezek az összetevők és szempontok arányosan érvényesülnek is. A nyugat-európai államok közigazgatásában ezek a szempontok, ha nem is egyenesen, azonban mindenképpen egymástól eltérő jelleggel, de érvényesülnek. Vannak igazgatási ágazat-összevonások, de azok – miként azt már jeleztem –, általában rokon szakterületeket érintenek és azok a közhivatalnokok, akiket ilyen ágazati, alágazati összevonás érint, olyan rokon szakterületekre kerülnek át, ahol az új szakterület struktúrája a korábbtól nem sokban tér el. Ezért a kormányváltásokkal összefüggő minisztériumi átszervezések nem jelentenek lényeges változást a hivatali ügyintézésben a minisztériumok és feladataik átszervezése kapcsán. Ha összevonások és/vagy szétválások, ill. átcsoportosítások az egyes minisztériumokban vagy a minisztériumok között be is következnek, azok a közigazgatás gépezetére, annak folyamatosságára nem igen hatnak ki. A közigazgatásnak ez a kontinuitása előfeltétele annak, hogy valóban érvényesülhessen a közzolgálati életpálya, előmenetel és karrier a státuszbiztonsággal összekapcsolva. Mindez a kontinentális nyugat-európai országok közhivatalnokaira érvényes.¹⁷

Ezzel összefüggésben a nyugat-európai államok közintézményeiben dolgozó közhivatalnokok státuszvédelmet élveznek és csak fegyelmi eljárás keretében veszíthetik el az állásukat vagy helyezhetők át egyoldalúan a munkáltató által. Normális munkavégzés, ill. ügyintézés esetén akadálytalanul lép előre a köztisztviselő és a közalkalmazott a besorolási táblán belül, a törvényben megszabott a törvényben meghatározott kivárási idő elteltét követően egyre magasabb besorolási, valamint fizetési fokozatba. Ezen kívül többnyire életpályájuk delén válnak közép- és/vagy felsőszintű vezetőkké, főhivatalnokokká.

III.

Mind ez nem jellemző a magyar közigazgatási szervezeti rendszerre. Először is a magyar Kjt. 2011. évi módosítása¹⁸ a közalkalmazottak etében a fegyelmi eljáráshoz kötött ál-

¹⁷ A források megjelölését lásd a 21. jegyzetben

¹⁸ A Kjt.-t módosította a 2011:CV. tv.

lásvesztést eltörölte és bevezette az Mt.-hez hasonló rendkívüli felmentés intézményét.¹⁹ Ennél fogva a közalkalmazott esik annak a lehetőségétől, hogy ha intrikálnak vele szemben vagy alaptalanul gyanúsítják valamivel, egy általa kezdeményezett és ezért szintén kötelezően lefolytatandó fegyelmi eljárásban tisztázhatta magát, miként erre korábban lehetősége volt. A közhivatalnoki státuszvédelem mára teljesen feloldódott és a közalkalmazotti életviszony ma alig különbözik a munkaviszonytól. A Kjt. 2013. évi módosítása ugyanis a közalkalmazotti jogviszonyt erősen közelítette az Mt.-nek a munkajogviszonyt rendező szabályaihoz. Tágabb értelemben a Kjt. alá tartozó közalkalmazottakat is a köz munkavállalóinak kell tekinteni, függetlenül attól, hogy szellemi, vagy fizikai tevékenységet látnak el. A germán jogrendszer követő nyugat-európai államokban a fizikai munkát végző közintézményi dolgozók jogviszonyára a munkajog szabályai vonatkoznak. Őket munkaszerződéssel alkalmazzák, az ő státuszuk elvileg nem védett. Rájuk a munkajogi rendes és rendkívüli felmondás szabályai vonatkoznak, bár informálisan védettebbek, mint a gazdasági, illetve magán munkajogviszonyban állók. A közintézményekben érdemi ügyintézői tevékenységet ellátó munkakörben dolgozók a státuszbiztonságot élvező „*pragmatizált*” köztisztviselők, akiknek szolgálati jogviszonya a munkáltató részéről csak fegyelmi eljárás lefolytatásával szüntethető meg.²⁰ A frankofón-latin jogrendszerekben viszont főszabályként a közintézményeknél dolgozók kinevezett közalkalmazottak, akik közül mindenki, aki ügyintézői vagy ügyviteli tevékenységet lát el, közhivatalnok. De ugyanígy a közintézménynél dolgozó kinevezett fizikai, ill. műszaki munkás is státuszbiztonságot és előmenetelt élvező közalkalmazott.²¹

Ezzel szemben Magyarországon a Kjt. 2013. évi módosítása a közalkalmazotti fegyelmi eljárást – mint már jeleztem – megszüntette és helyette bevezette a közalkalmazotti jogviszonynak munkáltatói oldalról történő rendkívüli felmentését. Ezáltal a közalkalmazottaknak a munkavállalókhöz viszonyított nagyobb státuszvédelme gyakorlatilag megszűnt. Az új Kttv. a fegyelmi eljárás intézményét a köztisztviselők esetében fenntartotta. Ez azonban a köztisztviselők részére nem biztosíték, tekintve, hogy közszolgálati jogviszonyuk a holland joghoz hasonlóan munkáltatói rendes felmentéssel megszüntethető.²² Csakhogy míg a holland közhivatalnoki

törvény (Ambtenari Wet) szerint erre a munkáltató részéről csak komoly gazdasági ok esetén kerülhet sor, addig az új magyar Kttv. értelmében akkor is, ha a köztisztviselő a főnöke bizalmát elveszti.²³ Annál fogva pedig, hogy a köztisztviselőnek lojálisnak kell lennie a főnökéhez, ha a főnökével szemben bármilyen ellenvéleményt fogalmaz meg, fenn áll a bizalomvesztés megállapításának a veszélye.

Azáltal, hogy mind a közalkalmazotti, mind a köztisztviselői jogviszonynál a módosítás előtti Kjt. és a korábbi Ktv. is lehetővé tette a közszolgálati jogviszonynak felmentéssel történő megszüntetését, a Medgyessy-kormány 2003-ban a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszonyban jelentős béremelést hajtott végre. Ezt azért tette, mert utólag kiderült, hogy nincsen a nagyfokú béremelésre elegendő fedezet. Ezért mind a két közszolgálat területén létszámleépítésre kényszerült annak érdekében, hogy a megtartott közalkalmazottaknak és köztisztviselőknek a megemelt illetményt fedezni képes legyen. Valami hasonlót tervez Lázár János is a közszolgálat karcsúsításával, csak jóval humánusabb és jogilag nem kifogásolható módon, míg a Medgyessy-féle leépítés az akkori csoportos létszámleépítés előírásainak a megkerülésével történt.²⁴

Most – megítélésem szerint – a közigazgatás és a közszolgálat tervezett karcsúsítását három körülmény motiválja a kormány részéről. Az egyik, a közigazgatás szervezeti hálózata koncentrállásának és centralizálásának az eddigi és további folyamatával rövidebbre, illetve még rövidebbre zárni az utasításoknak a felső szintről az alsóra történő leküldését, valamint a visszajelzésnek az alsó szintről a felsőre történő felküldését, annak érdekében, hogy ilyen módon a belső felügyelet és ellenőrzés tökéletesebbé váljon. A másik az érdekvédelmi és társadalmi szervezetekre történő előzetes egyeztetési, megegyezés-célzatú tárgyalási fórumrendszer információs konzultációs rendszerré történő átalakítása, valamint lehetőség szerinti leépítése, a normatív, valamint egyedi aktushozatali és végrehajtási folyamat időtartamának a lerövidítése érdekében. Ez a döntéshozási és végrehajtási folyamatot jelentősen lerövidíti, vagyis a közigazgatás célszerűségi szempontját erősíti, jogszerűségi kritériumát azonban gyengíti és egyben demokrácia-deficitet eredményez. A harmadik, hogy az egyes szakterületek egy minisztérium alá történő összevonásával, valamint az egyes szakterületek háttér intézményeinek a felszámolásával költségeket lehet megtakarítani, amely megtakarításokból származó pénzügyi forrásokból elsősorban az egészségügyben dolgozók, valamint a pedagógusok bérének rendezésére fordítandó, mivel a bérfeszültség e két területen okozza a legnagyobb társadalmi elégedetlenséget, amely az egészségügyben külföldre történő kivándorlásban, a közoktatásban pedig demonstrációkban, valamint sztrájkfenyegetésekben nyilvánul meg. E két területen a bérrendezés valóban fontos. Emellett a ME a létszámleépítésből folyó megtakarításból a kormány-, és a köztisztviselői kar illet-

¹⁹ A 2011:CV. tv.-vel módosított és a 2011:LXXXV. tv.-vel megállapított Kjt. 25. § (2) bek. f) pontja

²⁰ L. a Kttv. 63. § (2) bek. e) pontját összefüggésben a 76. § (2) bek.-sel

²¹ SAINT JOURS J. MANUEL: *De droit du travail dans le secteur public*. 2. édition, Paeis chapitre IV.; BALÁZS ISTVÁN: *A közszolgálat francia rendszeréről*. In: Magyar Közigazgatás, 1985/5. sz.; PEINE/HENNLEIN: *Beamtenrecht* (Deutschlands) 2. Auflage, C. F. Müller Verlag, 42–60., 105–117. p.; BALÁZS ISTVÁN: *A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben*. In: Magyar Közigazgatás. 1992/2.; VESZPRÉMI BERNADETT: *Felelőség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012. 2. fejezet (017–36. o.)

²² JAKAB NÓRA/PRUGBERGER TAMÁS: *Egy szimposium ranulágai*. In: Polgári Szemle, 2013/3-6. sz. 324–328. o.; A mögöttes holland jogirodalom és pozitív jog: HEERMA VAN VOSS: *INLEIDING SOCIAALRECHT NEDERLANDS*, DERTE DRUCK BOOM JURIDISCHE UITGEWERS. Den Haag, 2003. 41–42. p. & Ambtenarewet Nederlands.

²³ Kttv. 63. § (2) bek. e) pont összefüggésben a 70. § (2) bek.-el

²⁴ Bővebben I. PRUGBERGER TAMÁS: *A köztisztviselői létszámleépítési perekben hozott bírósági ítéletek problematikusságai*. Magyar Jog, 2005/6. sz. 334–336. o.

ményét is emelni tervezi, ami emlékeztet a már bemutatott Medgyessy-féle megoldásra.

Megítélésem szerint a kormány-, de még a köztisztviselői szférában sem indokolt az illetményemelés, mivel a köztisztviselői szférában az alapilletmények is a kialakult bérezési viszonyokhoz képest átlagon felüliek. Bár nem népszerű álláspont, de szerintem a mérlegelés alapján adható illetménykiegészítéseknel lehetne spórolni és ez esetben több köztisztviselőt lehetne a közigazgatási rendszeren belül megtakarítani. A túlzott létszámleépítés, főként, ha az szak-közigazgatási képzettséggel rendelkező köztisztviselőket érint, az a közigazgatás színvonalasodásához vezethet. Ezért csínján kell bánni a közigazgatási intézményrendszer karcsúsításával és a létszámleépítéssel.

Ami az egy szaktárca alá történő összevonási tervet illeti, csakis rokon szakigazgatási ágak összekapcsolása lehet szakszerű és emberi erőforrás szempontjából célirányos. Ebben az esetben ugyanis megvan a lehetőség arra, hogy az egyik rokon szakterületről áthelyezésre kerülő közhivatalnok a másik rokon szakterületen is szakszerű, színvonalas tevékenységet fog kifejezni. Ebből a szempontból nézve túl nagyméretűnek tartom az Emberi Erőforrások Minisztériumát (EMMI), amely az oktatási, a kulturális, az egészségügyet, a munka- és a szociális igazgatást fogja át, amely utóbbiból a közmunka a Belügyminisztériumhoz került. Ez utóbbi – miként az olasz munkatábor intézménye²⁵ – antidemokratikus színezetű és az olaszhoz hasonlóan a civiljogvédő szervezetek részéről nemzetközi bírálatokat vonhat maga után. Rendészeti karaktere és többszöri kötelező megszakításai miatt a közmunka nem alkalmas arra, hogy a közfoglalkoztatott képzés vagy átképzés keretében szakmát tanuljon ki. E „mega” minisztériumon belül pedig a közoktatásügy és az egészségügy túlzott centralizáltsága óhatatlanul nem elég szakma-specifikus irányítási módszerekhez vezet, társadalmi feszültségeket maga után vonva. Ez a köz-, és a felsőoktatásban – amely szintén vitatható módon egy államtitkárságba került összevonásra – demonstrációkban és sztrájkfelhívásban, az egészségügyben kivándorlásban nyilvánul meg.

Ezen kívül vannak indokolatlanul túlzott módon kiemelt területek, mint amilyen a versenysport, ami szintén az EMMI alá tartozik és vannak indokolatlanul háttérbe szorított területek. Ide tartozik a környezet-, és a természetvédelem a víz- és a termőtalaj-védelemmel együtt. A környezet-, és a természet-, valamint a vízvédelem ma a Földművelésügyi Minisztériumhoz tartozik. Korábban a környezet-, a természet-, és a vízvédelem önálló tárca volt. Most is ez lenne indokolt, annál is inkább, mivel a mezőgazdasági tevékenység gyakran gyakran sérti a környezet-termesztvédelem szempontjait. Ezért e területnek a központba állítása igen lényeges lenne a jövő generációja szempontjából. Ami pedig végső soron a kormány részére az egész szervezetrendszer működését átfogó ME-t illeti, tevékenysége az indirekt elemző és irányító tárcaközi összhang megvalósításából és a miniszterelnök, valamint a kabinet felé történő jelzésből átcúsított egy minden irányban megnyilvánuló dirigizmusba. Ezért azzal, ami tulajdonképpen a feladata lenne, foglalkozni nem tud. Lé-

nyegében emiatt hozták létre miniszterrel az élen a Miniszterelnöki Kabinetirodát.

A ME a háttérintézményeket is gyökeresen felszámolni tervezi. Meglátásom szerint a szolgáltató, kiszolgáltató jellegűek megszüntethetők, amelyek tevékenységét a megfelelő profilú közigazgatási szervekhez, ill. főhatóságokhoz indokolt kapcsolni. Viszont az elemző és normatív valamint egyedi akushozatal iránti, valamint az ilyen aktusok társadalom-gazdasági és más politikai-szociológiai következményeit vizsgáló intézeteket indokolt megtartani.

Végezetül, ami a közszolgálati életpályát és a köztisztviselők tervbe vett nagyméretű leépítését illeti, a kettő szorosan kapcsolódik egymáshoz. A kontinentális Európában, de még az Egyesült Királyságban is a közszolgálat szakma és előmenetelhez kötött életpálya. Ennél fogva kormányváltás idején a kormánytagokon kívül a parlamenti (politikai) államtitkárok lecserélésére kerül sor, míg a közigazgatási államtitkároktól lefelé minden köztisztviselő a helyén marad. E jogi helyzettel szemben a tényleges helyzet Magyarországon az, hogy kormányváltás idején osztályvezetőig bezárólag majdnem mindenki kicserélésre kerül. A Horn-kormány időszakától kezdve ezt a joggal ellentétes rendszert fel kellene számolni és de lege ferenda vissza kellene állítani a Kjt. módosítása során eltörölt, a Kttv.-ben a korábbi Ktv.-hez képest erősen kilügzött erősen kilügzött csoportos létszámleépítés intézményét, valamint a rendkívüli felmentés eltörlésével a Kjt.-ben vissza kellene állítani a csak fegyelmissel történő közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszony-megszüntetését. Ugyanez vonatkozik a bizalomvesztés „gumiindokolás” lehetőségével történő közalkalmazotti, köztisztviselői felmentés lehetőségének eltörlésére is.

Ami pedig a most tervbe vett közigazgatás-karcsúsítást illeti, csak a feleslegesen létrehozott olyan közigazgatási és háttérintézmények leépítése indokolt, amelyek funkciója szükségtelen vagy a tradicionális közigazgatási szervezeti keretek közé visszahelyezhető. Ezzel párhuzamosan indokolt egységességes decentralizálást végrehajtani. Szükséges lenne továbbá az olyan hivatalok fölé a nyugat-európai megoldáshoz hasonló és az érintett érdekvédelmi szervezetek részvételével visszaállítani a határozathozatalra és megállapodás-kötésre is hatáskörrel bíró tanácsokat központi és területi szinten egyaránt, ahol a hivatal (hatóság) működésére társadalmi, szakmai csoportok érdekeit érinti. Ugyanígy indokolt lenne visszaállítani a kötelező társadalombiztosítás korábbi biztosító intézeti, valamint a foglalkoztatási hivatal szakmai szolgáltató rendszerét, azzal, hogy mind a kettőnél és a fogyasztóvédelmi, kereskedelmi-gazdasági igazgatásnál a hivatalokat multipartit önkormányzati módon megszervezendő tanácsokat kiszolgáltató hivatalokba át lehetne helyezni köztisztviselőket úgy, hogy illetményüket az érintett érdekvédelmi szervezetek az állammal együtt arányosan viselnék. Ezen kívül a tömeges migrációval és az ellene való védekezéssel újabb közfeladatok álltak elő, ami a köztisztviselői átírányítást előtérbe állíthatja. Az ezek ellenére is szükségessé váló leépítéseket pedig nyugdíjazással, előnyugdíjazással lenne célszerű megvalósítani.

A leépítéseknél el kellene kerülni minden át nem gondolt túlzásba esést, mert különben újból elkezdődik a visszaépítés,

²⁵ Jura Europae, III. 90.20-14-15.

ami kormányzati hitelvesztéssel járna. Fékként ezért indokolt lenne a Kjt.-ben és a Kttv.-ben egyaránt a csoportos létszámléépítés intézményét az eredeti jellegében visszaállítani és bevezetni a tartalékállományba helyezés helyett a rendelkezési állományba helyezést mérsékelten csökkentett illetménnyel.

A közszolgálat szakma és életpálya. Ezért, aki ide jelentkezett és az állam részéről kinevezésben részesült, a kinevezéssel egyúttal ígéretet kapott arra, hogy ezt az életpályát végig járhatja. Az állam részéről becsületbeli ügy kell, hogy legyen eme ígéret betartása.

AJÁNLÓ AZ ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS KÖVETKEZŐ, 2016. SZEPTEMBERI SZÁMÁBÓL

DR. ERDŐDY GYULA: A szabálysértési jog az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata és az Alkotmánybíróság jogelvei tükrében

DR. NAGY ATTILA MIHÁLY: Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati képviselő-testületek felosztatásával összefüggő vélemény-nyilvánítási gyakorlata

VÉKÁS SÁNDOR: Az önkormányzati informatika aktuális feladatai és problémái – információbiztonság, ASP, elektronikus közszolgáltatások