

György – Hazafi – Horváth – Kun – Linder - Petrovics
KÖZSZOLGÁLATI JOG

Szerkesztették:

György István – Hazafi Zoltán

Lektorálta:

Kiss György

Egyetemi tanár, MTA doktora

Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Budapest, 2014.

ELŐSZÓ

Közszológálati jog címen egyetemünk jogelőd intézményében 2007-ben jelent meg tankönyv, amely akkor az első volt ezen a területen¹. Időközben a könyv alapjául szolgáló jogi – s mindenekelőtt törvényi – szabályozás jelentősen megváltozott, erre való tekintettel a Közszerológálati jogi Tanszék kollektívája az újrárás mellett döntött.

Nem változik meg azonban a tankönyv szerkezete, továbbra is két fő részre: általánosra és különőssre oszlik. Az *általános rész* a közszológálati jog alapvető kérdéseivel foglalkozik, értelmezi a közszológálati jog fogalmát, kimutatja a munkajoghoz fűződő nagyon közeli és igencsak sajátos viszonyát, s megmagyarázza közszológálati jogra jellemző közjogias szabályozás mibenlétét, a joggyakorlás általános normáit. A *különős rész* pedig a közszológálati tisztviselők jogállásának, a közszológálati pragmatikának az egyes elemeit tárgyalja a jogviszony keletkezésétől az előmeneteli és illetményrendszeren át a jogviszony megszűnéséig.

Az eddigiekből kitűnően tankönyvünk alapvetően a *közigazgatásban dolgozó tisztviselők* jogviszonyára koncentrál, de minden fontos kérdésben kitekint a közalkalmazottak jogállására is. Ha úgy tetszik azt a két réteget tárgyalja, amelyekhez a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán végző hallgatók többnyire majd tartozni fognak, illetve valamilyen módon irányíthatják tevékenységüket (pl. a jegyző a közintézmény vezetőjén keresztül a többi közalkalmazott munkáját is). A közszológálatban szintén fontos szerepet játszó, s pályájukra egyetemünk másik két karán készülő fegyveres szervek hivatásos állományú tagjairól (pl. katonák, rendőrök, katasztrófa védelmissek) terveink szerint külön tankönyv készül a jövőben.

Emlékeztetünk azonban arra, hogy az egyetemi közös modul tárgyai között megtalálható a *Közszológálati életpályák* című is, amelyet tanszékünk gondoz, s amelynek tematikája és tankönyve a közszológálatra vonatkozó alapvető ismereteket, a közszológálati pragmatika egyes

¹ GYÖRGY István: *Közszológálati jog*. HVG-ORAC, 2007.

elemeinek modelljeit tartalmazza, célul tűzve a három nagy közzolgálati életpálya közötti átjárhatóság megteremtését is. Jelen tankönyvünk ezért a Közzolgálati életpályák című tankönyvben² szereplő ismereteket természetesen nem ismétli meg, azokat tudottnak véli, s csak a szükséges esetekben tesz összefoglaló utalásokat a korábbi tananyagra.

Igazodva a Kttv. szabályozási struktúrájához, a kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket mutatjuk be általános szabályként – s ezért döntően a kormánytisztviselő fogalmat használjuk -, de a közzolgálati tisztviselők egyéb csoportjaira, pl. a köztisztviselőkre vonatkozó lényegesebb eltérésekről is említést teszünk.

Végül jellemezni szeretnénk tankönyvünk irányultságát, vagy ha úgy tetszik, módszerét. A Közzolgálati jog, mint tantárgy, s így annak írott anyaga is döntően *jogi jellegű*, tehát nem interdiszciplináris megközelítést alkalmaz, hanem jogviszony elemeket taglal. Törekszik a hatályos helyzet bemutatására (amire a Közzolgálati életpályák című könyv egyáltalán nem vállalkozott), s nem annyira tudományos elemzéseket tartalmaz, mint inkább pragmatika magyarázatot.

² György – Hazafi - Horváth – Juhász – Kis - Linder: *Közzolgálati életpályák*, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013

I. ÁLTALÁNOS RÉSZ

1. A közszerológálati jog általános kérdései

1.1 Bevezető

A *Közszológálati életpályák* című tantárgy részletesen szólt a közszféra és a magánszféra területén érvényesülő élet- és jogviszonyok különbözőségeiről, a közjogi és a magánjogi szabályozás eltérő jellegzetességeiről. Bemutatta a közszológálati dolgozók körét, a munkavégzés és a közszológálati tevékenység alapelveit. Nem részletezte azonban magának a közszológálati jognak a fogalmát, elhatárolását más jogágaktól, mindenekelőtt a munkajogtól.

A közszológálati jog *történeti előzményeit* kutatva elegendő az 1800-as évek végéig visszatekintenünk (magának a közszológálatnak a történetét a *Közszológálati életpályák* című tankönyv 15. fejezete tartalmazza). Ekkor megjelentek, majd a két világháború között kiteljesedtek azok a jogszabályok, amelyek az úgynevezett *védett szológálat* megerősödéséhez vezetnek. Védett szológálatról azért beszélhetünk, mert a közszológálati alkalmazottak zárt rendszerű modellben, közjogias szabályozás hatálya alatt, nagyfokú biztonságban dolgoztak. A biztonság kiterjedt a pálya stabilitására éppúgy, mint a társadalombiztosítási ellátásokra (gyógyítás, betegszabadság, nyugdíj). Ezt a szológálatot másként *professzionális szológálatnak* is nevezhetjük, amelyet a viszonylagos elmozdíthatatlanság mellett a képesítési előírások általános alkalmazása, a továbbképzések, szakvizsgák, a minősítések bevezetése, stb. jellemeztek.

Ebben a korszakban (tehát az 1800-as évek végétől a második világháború végéig terjedő időszakban) rendkívül *fejlett közszológálati pragmatika* alakult ki. Pontosan meghatározták a közszológálati dolgozók körét. Ebben bizonyos jogszabályok, illetve a tudomány művelői játszottak főszerepet.

A *jogszabályok* közül említést érdemel a korabeli büntető törvénykönyv (1940: XVIII. tv), amely felsorolja, hogy kiket kell közhivatalnoknak tekinteni a büntető törvények alkalmazása szempontjából. Ide sorolja az állam (vagy az önkormányzat) közigazgatási,

igazságszolgáltatási, de közoktatási, honvédelmi, vagy akár gazdálkodási feladatai körében szolgálatot teljesítőket. Kiemelhető még a korszakban nagy jelentőségre szert tevő Pénzügyi Szolgálati Szabályok (PSZSZ), amelyek eredetileg ugyan a központi pénzügyi közigazgatás személyi állományára vonatkoztak, de később hatályukat kiterjesztették az egész állami közigazgatásra, majd a többi állami alkalmazottra. A PSZSZ szerint azt kell állami tisztviselőnek tekinteni, akit az államfő, a miniszter, vagy a kinevezési jogkörrel felruházott hatóság a fizetési osztályokban felsorolt állások egyikére kinevez, esküt tesz és az állam igazgatásában vagy az államvagyon kezelésében részt vesz.

A *tudomány* jeles képviselői közül Magyary Zoltánt emeljük ki, aki talán a legátfogóbb képet adta kora közsolgálatáról a Magyar közigazgatás című klasszikus³ művében. A közhivatalnokról megalkotott fogalma általánosan elfogadottá vált: „Közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap.” Meg kell jegyeznünk, hogy Magyary a közigazgatási köztisztviselők mellett közsolgálati dolgozónak tekintette pl. a bírákat, ügyészeket, egyetemi tanárokat, közép- és elemi iskolai tanítókat, kisdédóvónőket, katona- és rendőrtiszteket egyaránt.

Azt mondhatjuk tehát, hogy a vizsgált korszakban mindenki közsolgálati dolgozónak számított, akit ma odasorolunk, azzal a többlettel, hogy a közvállalatok dolgozói is élvezték a közsolgálati státusszal együtt járó kiváltságokat.

Ami a *közsolgálat jogi szabályozását* illeti, elmondható, hogy egységes közsolgálati jogi pragmatika jött létre, egységes szabályozás nélkül. Sem a teljes közsolgálatra, sem az egyes rétegekre nem alkottak kódexeket. Ugyanakkor a pragmatika egyes elemeit rendező törvények, rendeletek, szabályrendeletek egymásra tekintettel, azonos elveket követve születtek meg.

Voltak olyan törvények, amelyek az *egész magyar közsolgálatra* kiterjesztették hatályukat. Ilyen volt például a minősítési rendszerről szóló törvénycikk. Mások a szűkebb állami közsolgálat jogállásának elemeit szabályozták, mint az állami tisztviselők fizetési osztályokba sorozásáról szóló törvény (illetménytörvény), vagy a nyugdíjtörvény. A

³ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

szabályozási lyukakat pedig – szintén az állami közzolgálat tekintetében – a már említett Pénzügyi Szolgálati Szabályok tömködték be (pl. a fegyelmi eljárás rendezésével).

Összefoglalva azt állíthatjuk tehát, hogy a két világháború közötti kornak a jogi szabályozása a mai közzolgálati jogi szabályozás előzményének tekinthető, amelynek elveiből és megoldásaiból a mai szabályozás sokat tanulhatott.

A második világháborút követően – amint erről a Közzolgálati életpályák című tárgy oktatása során már szóltunk – a *közzolgálati jog, mint jogág*, vagy akár csak szakmai kifejezés, *megszűnt létezni*. Ezzel párhuzamosan jobbra a magánjog-közjog dichotómia is kikopott a jogi-közigazgatási oktatás és kutatás szótárából, épp úgy, mint a magánjogias vagy közjogias szabályozási módok. A munka világát, a munkával összefüggő jogviszonyokat az egységes munkajog, s annak törvénye, a Munka törvénykönyve szabályozta. Ebben a korszakban közzolgálati pragmatikáról nem beszélhetünk, az egyes közzolgálati rétegekre legfeljebb a Munka Törvénykönyvének egyes végrehajtási rendeletei tartalmaztak külön szabályokat (például az államigazgatási és igazságszolgáltatási dolgozók illetményrendszerére vonatkozóan).

A rendszerváltás évében a Belügyminisztérium szakértőbizottsága által megalkotott „*Egy koncepció a közzolgálatról (Különös tekintettel az államigazgatásra)*” címet viselő anyag tekinthető a közzolgálati jog létrejötté első hírnökének. Ez az elaborátum értelmezte a közzolgálat fogalmát, bemutatta a létszám és képzettségi adatokat, majd jellemezte a közzolgálati pragmatika nyitott és zárt rendszereit, illetve az érdemeken alapuló modellt. Ezt követően pedig felvázolt egy zárt rendszerű közzolgálati pragmatika valamennyi fontos elemét tartalmazó koncepciót. E koncepció alapulvételével született meg még 1990-ben a Köztisztviselők jogállásáról szóló törvény tervezete, majd javaslata, amely kalandos körülmények között végül 1992-ben vált törvénné [1992. évi XXIII. törvény]. E folyamattal párhuzamosan készítették, majd fogadták el az új Munka Törvénykönyvét [1992. évi XXII. törvény] és a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt [1992. évi XXXIII. törvény]. Innentől kezdve beszélhetünk ismét arról, hogy elvált a közzolgálati és a magánjogi szabályozás és formálódni kezdett közzolgálati jogág. A folyamatot erősítette az a jogalkotási hullám, amely külön törvényeket alkotott a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak, a bírácoknak, az ügyészeknek és az igazságszolgáltatási alkalmazottaknak a jogállásáról.

Úgy is fogalmazhatunk, hogy a történelem megismétlődött, hiszen a XX. század végén sem alkottunk egységes közzszolgálati törvényt, mégis beszélhetünk az egyes közzszolgálati rétegek pragmatikájáról és egységes közzszolgálati jogról.

1.2 A közzszolgálati jog fogalma, önálló jogágisága

A közzszolgálati jogról szóló tankönyvben – az előbbieken foglaltak ellenére sem - kerülhető meg az a kérdés, hogy vajon a jogrendszer egyik *önálló ágának vagy a munkajog valamely részének* tekinthetjük-e a vizsgált joganyagot. Feltehetően nem kellene vizsgálnunk ezt a problémát, ha a két világháború közötti időszak fejlett közzszolgálati rendszere szervesen továbbélt volna napjainkig és nem szakította volna meg a folyamatot a szocializmus időszakának egységes munkajogi koncepciója.

Mélyebb jogelméleti elemzésbe most nem fogunk, csak emlékeztünk arra, hogy a *jogrendszer jogágakra tagolása* során általában a szabályozás tárgyát (a szabályozott tipikus magatartások azonos vagy hasonló jellegét), illetve annak módszerét (főként a normák kógens vagy diszpozitív jellegét) vesszük alapul. Ezeket túl segíthetnek az elhatárolásban az adott joganyagra jellemző jogdogmatikai megoldások, sajátos szabályozási elvek, felelősségi alakzatok, jogelvek, fogalmi általánosítások és jogtechnikai megoldások is⁴.

A közzszolgálati jog önálló jogágisága kérdésében nincs egységes álláspont. Az egyik nézet szerint a *közzszolgálati jog* a jogrendszer azon *elkülönült ága*, amely a közzszolgálati viszonyokat, a közzszolgálati dolgozók jogállását, vagy másképpen: a közzszolgálati pragmatikát kógens jogi normák alkalmazásával szabályozza.

E rövid, s meglehetősen egyszerű fogalomból talán a *közzszolgálati pragmatika* korábban már többször említett kifejezése igényel magyarázatot. Pragmatika alatt általában valamely munkát végző réteg jogállásának valamennyi elemét (így többek között a kiválasztástól az előmenetelen, az illetményrendszeren át a jogviszony megszűnéséig) koherensen, azonos elveken építkező – egy vagy több jogszabályból álló – joganyagot értünk.

⁴ SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. ELTE, 2011. 16. 366., SZIGETI Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. Rejtjel, 2002. 131-132.

A közszolgálati jogba tartozó jogviszonyok – s így a jogág – jellemzője, hogy az *egyik alany* mindig állami vagy önkormányzati (vagy ilyen tulajdonban, fenntartásban) lévő, *közfeladatot* ellátó szerv. A magyar közjogi hagyományoknak megfelelően e szerveket *szolgáltatadónak* nevezzük. E kifejezés arra is alkalmas, hogy a jogági elhatárolást segítse: a közszolgálati jogban szolgáltatóról, a munkajogban munkaadóról beszélünk. A közszolgálati jogban a szolgáltató – a jogszabályok rendelkezése alapján – hatalmi helyzetben van a közszolgálati alkalmazottal szemben. A közszolgálati dolgozók jogállásának valamennyi elemét törvények (és végrehajtási rendeletek) szabályozzák, amelyek alapvetően megkötik még a szolgáltató kezét is.

A *másik alany*, a közszolgálati dolgozó a szolgáltató számára (s rajta keresztül természetesen a társadalom számára), annak irányítása és ellenőrzése mellett, ellenszolgáltatás, mindenekelőtt illetmény fejében fejt ki munkaerejét.

Fenti nézet tehát minden jogági elhatárolási ismérv alapján határozottan elválasztja a közszolgálati és a munkaviszonyokat, bár nem tagadja a két jogág közötti hasonlóságokat sem. Ezek a hasonlóságok abból a tényből fakadnak, hogy mindkét jogág munkával összefüggő magtartásokat, jogviszonyokat szabályoz.

A másik markáns nézet szerint a közszolgálati jog nem önálló jogág, hanem a *munkajog részét képező speciális jogterület*. Képviselői úgy vélik, hogy a munkajog és a közszolgálati jog nagyon hasonló életviszonyokat szabályoznak, s ezért hiba lenne őket mesterségesen szétválasztani. Ugyanakkor megállapítják, hogy a jogrendszer jogági tagolásában jelentős szerepe lehet a mindenkori jogalkotói (állami) akaratnak is. Így nem kizárt, hogy valamely jogterület elkülönülése jelentheti akár egy új jogág kialakulásának kezdő lépéseit is. Úgy vélik azonban, hogy jelenleg még nem tart itt a hazai jogfejlődés.⁵

Mindkét felfogás képviselői egyetértenek azonban abban, hogy egy jól funkcionáló egységes közszolgálati pragmatikának nem előfeltétele, szükségszerű velejárója a közszolgálati jog klasszikus értelemben vett önálló jogágisága.

⁵ BOKODI-HAZAFI-KUN-PETROVICS-SZAKÁCS (szerk.: HAZAFI): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2014. 90-133.

A tankönyv további részében az egyszerűség kedvéért közzolgálati jogról beszélünk majd, nem utalva minduntalan a jogág-jogterület problémakörre.

1.3. A közzolgálati jog kodifikációs lehetőségei, a szabályozás egységesítése illetve differenciálása

Valamely jogág kodifikált, vagy nem kodifikált volt s ennél fogva a szabályozás egységes vagy differenciált jellege – bár lényeges kérdés – sok jogágban nem okoz semmilyen vitát. Nem kérdés, hogy a polgári jog vagy a büntetőjog, illetve eljárási jogaik kodifikáltak, míg például a közigazgatási jogban erre soha még csak kísérletet sem tettek. Nem ez a helyzet a közzolgálati jog esetében. Valójában 1989 óta van napirenden a *közzolgálati törvény* megalkotásának igénye, a lehetőségekről szóló vita folyamatosan zajlik. Mint láttuk, 1992-ben az egységes szabályozás lehetősége szertefoszlott azáltal, hogy az országgyűlés külön törvényeket fogadott el a köztisztviselők és a közalkalmazottak jogállásáról, majd folytatta a sort a többi réteg pragmatikáját rendező törvényekkel. Azt is tudnunk kell azonban, hogy az elmúlt évtizedekben még arra is volt példa, hogy kormánybiztost nevezzenek ki az egységes szabályozás lehetőségének vizsgálatára és pozitív eredmény esetén a törvénytervezet elkészítésére. E kísérletek azonban nem jártak eredménnyel, a tagolt szabályozás ma is érvényben van.

Az egységes közzolgálati törvény – támogatói szerint – a jelenlegi helyzetet radikálisan megváltoztatná azzal, hogy az egyes közzolgálati rétegek jogállását szabályozó törvények helyébe lépne, vagy legalább is felettük elhelyezkedve tartalmazna minden rétegre egységes rendelkezéseket.

Az egységes szabályozás mellett és ellen számtalan érv felhozható, ezek nagy része korábban már napvilágot látott⁶. Most csak a legfontosabbakat emeljük ki, s figyelmünket nem is annyira az elméleti kérdések felé fordítjuk, hanem a megvalósítás oldaláról lényeges szempontokat vizsgáljuk. A melletti érvek többsége leginkább arról szól, hogy egységes

⁶ Vö. GYÖRGY István: *Közzolgálat, közzolgálati jog, közzolgálati törvény*. Magyar Közigazgatás 1983/3.

szabályozás esetén milyen ideális állapotok jöhetnének létre. Az elleni érvek pedig főként arra mutatnak rá, hogy mi szabja gátját az egységes törvény megalkotásának.

Mielőtt az egységes szabályozás melletti és elleni érveket bemutatnánk, jelezzük azt a később tárgyalandó további kérdést, hogy az egyes rétegekre vonatkozó törvényi szabályozás kapcsán is felvethető az egységesítés, illetve a differenciálódás ügye. Így fő vizsgálati tárgyunk, a közszolgálati tisztviselői törvény és a hatálya alá tartozó szervekre vonatkozó egyes jogállási törvények által kialakított helyzet elemzését is szükségesnek látjuk.

1.3.1. Az egységesebb szabályozás melletti érvek

a) Az első érv a közszolgálati jog és a munkajog lehetséges elválásának fő okozójából, a különböző alkalmazási területekből fakad. Senki sem vitatja, hogy a versenyszféra területén létesített jogviszonyok mindegyikét át tudja fogni egy törvény, a Munka Törvénykönyve, mert az e területen végzett valamennyi munkának vannak közös elemei. Ugyanakkor a közszolgálati jog területén létesített jogviszonyokban is kimutatható azonosság, éspedig az, hogy az alkalmazottak közfeladatokat valósítanak meg, *közszolgáltatásokat nyújtanak*. A megragadható lényeg itt a szolgáltatás iránya, tehát az, hogy a közszolgálati jog uralma alatt álló jogviszonyokban nyújtott szolgáltatásokat a társadalom valamennyi tagja igénybe veheti, s többnyire igénybe is veszi. Ilyen jellegű szolgáltatásokat természetesen a munkajog hatálya alá tartozó szervezetek és alkalmazottaik is nyújtanak (pl. elektromos áram, gáz szolgáltatása), de egy jelentős különbség mégis van. Ez pedig a szolgáltatásért járó ellenszolgáltatás mértéke. Még ha az állam különböző eszközökkel próbálja is határok közé szorítani a közszolgáltatásokat nyújtó gazdasági társaságok árait, azok többnyire mégis jóval magasabbak, mint a közszolgálati szervek „díjai”. Hiszen utóbbiakért közvetlenül vagy nem is fizetünk (pl. a rendőr védelme), vagy az értékénél jóval kevesebbet (pl. közigazgatási eljárás igazgatási szolgáltatási díja).

b) A jogviszony alanyait illetően a munkajogi viszonyokhoz képest is egységesebb a helyzet. A jogviszony egyik alanya mindig *állami, vagy önkormányzati, vagy ilyen tulajdonban lévő szerv*. Ezek felépítésében, működésében, gazdálkodásában igen sok hasonlóság mutatható ki, ami megkönnyítheti az egyes jogintézmények egyforma működését. Arról nem is beszélve, hogy végső soron így minden közszolgálati alkalmazott az állam szolgálatában áll, hiszen e tekintetben az önkormányzatokat is állami szerveknek minősíthetjük.

c) Valamennyi közszolgálati réteg közvetlenül, vagy közvetve a *központi költségvetésből kapott támogatás* elosztásra szolgáló alapjából kapja az illetményét. Ez másik oldalról azt is jelenti, hogy a közszolgálati szervek a szolgáltatásaikért – ahogy az a) pontban erről már esett szó - vagy nem kapnak semmilyen ellenszolgáltatást, vagy csak csekély mértékűt, így alkalmazottaik illetményéhez vagy egyáltalán nem tudnak hozzájárulni, vagy csak szerény mértékben (pl. önkormányzatoknál egyes támogatásokat, juttatásokat saját forrásból biztosíthatnak a polgármesteri hivatal köztisztviselőinek).

d) A központi költségvetés alapot adhatna az *egyenlőbb elbánás* elvének alkalmazásához, mindenekelőtt az illetményrendszer területén. Teljesen elfogadott, hogy a jól teljesítő gazdasági társaságok magasabb béreket fizetnek dolgozóiknak, s több juttatásban részesítik őket, mint a gyengébb, vagy rosszabb ágazat területén működő társaik. Központi költségvetés azonban csak egy van, így nyilvánvalóan politikai (és pénzügyi) döntés kérdése, hogy melyik közszolgálati réteg milyen nagyságrendű elismerésben részesül. Az egységes közszolgálati szabályozás egyetlen illetményrendszert tartalmazva, vagy legalább is közelítve az eltérő rendszereket, nivellálhatná a ma még igen nagy szóródást mutató illetményeket. A kiegyenlítőedés sokak szerint szükséges, hiszen elvi alapon nem lehet indokolni, hogy egy orvosprofesszor, vagy egy egyetemi tanár miért kap lényegesen alacsonyabb illetményt egy magasabb besorolású bírónál, vagy vezető beosztású közigazgatási szakembernél.

e) Az egységesebb közszolgálati szabályozás biztosíthatná a ma még alig létező *átjárhatóság* kialakulását. Az átjárhatóság – amint azt a Közszolgálati életpályák című tankönyv 4. fejezetében részletesen kifejtettük - azt jelenti, hogy valamely közszolgálati réteg alkalmazottja úgy tud átmenni egy másik közszolgálati szféra – iskolai végzettségének, képzettségének megfelelő – munkakörébe, hogy közben sem illetménye, sem megszerzett jogai, sem társadalmi helyzete nem változik. Ma ez többnyire nem így van, az egyes rétegek között olyan eltérések mutatkoznak, amelyek általában egyirányú mozgást tesznek kívánatossá a körszolgálati dolgozók számára. Csak a legutóbbi évek hoztak némi áttörést ebben a kérdésben, a Magyar Program, valamint a Kormányzati Személyügyi Stratégia tartalmaz intézkedéseket a karrierlehetőségek bővítésére. Az NKE megalapítása is ebbe az irányba mutat, de meg kell állapítanunk, hogy pl. a Kttv-nek csak néhány rendelkezése segíti a hivatásos állomány tagjait, hogy a „civil” közigazgatásba átléphessenek (később ezekről olvashatunk a különös rész 1.2.3 pontjában).

Az átjárhatóság nem csak az egyes közszolgálati dolgozók szempontjából lehet előnyös, hanem az állam számára is, hiszen a segítségével jobban lehet gazdálkodni a rendelkezésre álló emberi erőforrásokkal. Megnö az esélye, hogy a közszolgálati alkalmazottak azon a területen dolgozzanak, ahol a képzettségük, képességük a legjobban hasznosítható. Ezt erősíti ama általánosan elfogadottnak tekinthető nézet, mely szerint egy egészséges mértékű mobilitás a közszolgálaton belül is előnyös, mert új energiákat szabadít fel az új területekre kerülőkben.

f) Az egységes szabályozás mellett szóló talán egyik legjelentősebb érv az, hogy az egyes közszolgálati rétegek jogállását szabályozó törvények között sok a hasonlóság, tehát a *pragmatikákban ma is vannak közös elemek*. Ez teljesen természetes is, hiszen miért kellene másként szabályozni a pályázati eljárást egy köztisztviselőnél vagy egy bíránál, a fegyelmi felelősségre vonás rendjét egy hivatásos katonánál, vagy egy kormánytisztviselőnél, a politikai összeférhetetlenség tilalmát egy ügyésznél, vagy egy határőrnél. Arról nem is szólva, hogy sok esetben az egyes rétegeknél fellelhető eltérő rendelkezések mögött nem könnyű megtalálni az okot, s így hajlamosak lehetünk azt gondolni, hogy azonos szabályokkal is működnének az eltérő rendszerek az adott pragmatika-elemben.

1.3.2. Az egységesebb szabályozás elleni érvek

a) Az egységes szabályozást ellenzők első érve általában az, hogy a különböző közszolgálati rétegek *tevékenysége oly mértékben eltérő*, amely kizárja az egyforma jogintézmények alkalmazhatóságát. Úgy vélik, nehéz hasonlóságot találni egy felderítő katona és egy óvónő vagy egy bíró és egy könyvtáros tevékenységében. Eltérő tevékenységet említünk, de valójában nem is ez a fő ellenérv, hanem az abból fakadó eltérő jogok, köteleességek, a pályák sajátosságai, a szolgálatadó szervek különbözőségei, stb.

b) Az eltérő tevékenységek más és más eszközrendszert tesznek szükségessé, így különbségek mutatkoznak az *állami kényszer* alkalmazásában. Míg a bírák, ügyészek szinte mindig, a fegyveresek és a köztisztviselők pedig az egyes feladatok jellegéből következően (hogy ugyanis hatósági vagy szervezési tevékenységet gyakorolnak éppen) élhetnek kényszerítő eszközökkel, addig a közalkalmazottak általában nem gyakorolhatnak állami impériumot. Önmagában ez a tény is a jogállások különbözőségéhez kell, hogy vezessen, mert azokkal

szemben, akik másokat kényszeríthetnek, szigorúbb szabályokat, fokozott felelősségi rendet kell alkalmazni.

c) Rendkívül különböző a *szolgáltatadó szervek hierarchikus felépítése*. Vannak közöttük olyanok, amelyeknél az alá-fölérendeltség a meghatározó nemcsak funkcionális, hanem szakmai kérdésekben is, ilyen az ügyészség, vagy a fegyveres szervek. Az előbbiekhöz képest valamivel lazábbak, de még mindig erőteljesen hierarchikus felépítésűek a közigazgatási szervek. Nem jellemző a centralizáció a közalkalmazotti szervek többségére, a bírák ítélkező tevékenysége során pedig az alá-fölérendeltség egyenesen kizárt. Mindebből megint eltérő kötelezettségek (pl. utasításnak való engedelmség), illetve szervezeti – jogi megoldások fakadnak.

d) Különbséget találunk az egyes rétegek *politikához fűződő viszonyában* is. Az egyik szélsőértékhez a bírák, ügyészek, s a fegyveres szervek négy típusánál (honvédség, rendőrség, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok) szolgálók sorolhatók, ahol a politikai tevékenység bármilyen formája tilalmazott, a teljes politikai semlegesség a követelmény.

A másik oldalon a közalkalmazottakat találjuk, ahol ma semmilyen megkötés nincs, minden politikai tevékenység megengedett. Végül középtájon találhatjuk a köztisztviselőket, akik korlátozottan ugyan, de élhetnek politikai jogokkal, csakúgy, mint a fegyveres szervek enyhébb szabályozás alá eső csoportjának alkalmazottai.

e) Az egységes szabályozás nem tud figyelemmel lenni minden réteg eltérő sajátosságaira, nem látszik járható útnak egy olyan megoldás, melyben a főszabályt mindig számtalan kivétel kíséri (pl. főszabály szerint a közszolgálati alkalmazott lehetne tagja pártnak, kivétel azonban a katona, meg a rendőr, meg a polgári nemzetbiztonsági szervek hivatásosa, meg a bíró, meg az ügyész). Így feltehetően a jogállás, a pragmatika minden elemében egyfajta normát, talán a ma működő megoldások egyikét kellene alkalmazni (pl. az imént említett főszabályt, kivételek nélkül). Biztosra vehető azonban, hogy a pragmatika elemeinek jelentős részében a valamely réteg számára megfelelő norma más rétegek jogállásának *alapértékeit kezdhették ki*, vagy ellenkezőleg: indokolatlanul *korlátozhatná alkotmányos alapjogaikat*. Az előző példán bemutatva ezt: ha a minden rétegre egyaránt érvényes norma a politikai tevékenység legcsekélyebb formáját is megengedné (párttagság), úgy az a bírák, ügyészek, vagy pl. a honvédtisztek politikai semlegességén, mint a rétegek egyik alapértékén ejtene sebet.

Ugyanakkor a politikai tevékenység esetleges bármilyen korlátozása (nem lehet pártban vezető tisztségviselő) a közalkalmazottak nagy részénél (jelenleg egészénél) teljesen főlegesen gátolná az alapjogokhoz tartozó tevékenységek gyakorlását.

f) A korábban felsorolt ellenérvekből kitűnő eltérések természetes módon igen *jelentősen különböző pragmatikákat* eredményeztek. S ha feltételezzük, hogy az egyébként folyamatosan karbantartott, korszerűsített törvények adekvát módon rendezik az egyes rétegek jogállásának elemeit, úgy a különbségek kiküszöbölése nehezen látszik megoldhatónak. Gondoljunk csak az összemérhetőség, a megfeleltetés kérdésére, arra, hogy ha egyetlen pragmatika jönne létre, úgy a különféle rétegek valamennyi tagját egymáshoz kellene hasonlítani az egyes jogintézményekben. Példaként az illetményrendszert véve, egy (vagy néhány, de egymásra épülő) illetménytáblán kellene elhelyezni minden közszolgálati dolgozót.

Meg kellene tehát határozni, hogy a különböző réteghez tartozók közül kik kerüljenek az illetménytábla ugyanazon fokára, azaz pl. kik kapjanak egyforma alapilletményt. Meg kell jegyeznünk, hogy 1990-ben a tervezett közszolgálati törvény talán éppen ezen a ponton bukott meg, az érintett tárcák az összemérés feladatát nem látták elvégezhetőnek. Mentségükre legyen mondva, egy ilyen feladat nem is oldható meg néhány hónap alatt, a két világháború közötti Magyarország jól működő állami közszolgálatának I–XI. fizetési osztályba sorolása már az 1893: IV. tv. rendelkezéseivel kezdődött, amely törvény előkészítése szintén megfelelő időt igényelt.

1.3.3. A közszolgálati jogviszony szabályozásának lehetséges módjai

Az egységesebb szabályozás mellett és ellen szóló érvek gondos mérlegelése után úgy véljük, hogy *két* – külön-külön is sokak által preferált – *megoldás nem valósítható meg*, illetve nem tartható.

Nem valósítható, nem alkotható meg a minden elemében, teljesen *egységes közszolgálati törvény*. Az ellenérvek oly számosak és oly nyomósak, az egyes rétegek jogállásának igen sok eleme oly mértékben tér el a másiktól, hogy kizárt mindvégig egyforma normák érvényesítése. Annak pedig sem elvi, sem jogalkalmazási–technikai értelemben nincs előnye, hogy egy törvényben a közös főszabályokat minduntalan nagyszámú kivételt tartalmazó norma kíséresse.

Ugyanakkor álláspontunk szerint a *jelenlegi helyzet sem tartható a végtelenségig*. A külön szabályozás mesterségesen életben tart olyan eltéréseket, amelyek valójában nem indokolhatóak, s társadalmilag igazságtalanok, de mindenképpen méltánytalannak tekinthetők. Továbbá gyakorta nem felel meg a jogszabályszerkesztés ökonómiája elvének (bár kétség kívül megkönnyíti a jogalkalmazók dolgát), amikor ugyanolyan tartalmú rendelkezéseket (egyforma, vagy más megfogalmazásban) több törvény is tartalmaz.

A *harmadik megoldás* elfogadja az egységes közszolgálat fogalmát, de *nem törekszik teljes szabályozási egységre*. Mindenekelőtt elválasztja egymástól a közszolgálati szervek alkalmazottainak három csoportját. Az elsőbe az laptervekenységét ellátók tartoznak (közszolgálati tisztviselő, bíró, ügyész, hivatásos katonatiszt, egyetemi tanár, stb.). A másodikba az ezek munkáját közvetlenül segítők kerülnek (ügykezelő, tisztviselők, adminisztrátorok, stb.). Végül a harmadikba a fizikai tevékenységet folytatók sorolódnak (fűtők, gépkocsivezetők, takarítók, stb.). Amíg e megoldás az első két csoportba tartozók jogállására a közjogias szabályozást alkalmazza, addig a harmadik csoportba tartozókra a magánjogias (munkajogi) szabályozást preferálja. Utóbbiaknál elképzelhető az is, hogy a közszolgálati jogszabályok vonatkoznak rájuk, de jogviszonyuk szerződéssel keletkezik, és magánjogias jellegű.

Ami e megoldásban a törvényeket illeti: *két alváltozat* ötlete merült fel. Lehetséges egy olyan közszolgálati törvény megalkotása, amely általános és különös részekből állna. Az általános rész a közszolgálati pragmatika azon elemeit rendezhetné, amelyek már ma is közősek a jogszabályokban, illetve közössé tehetők. A különös rész az egyes közszolgálati rétegekre vonatkozó, speciális, elkerülhetetlenül különböző szabályokat tartalmazhatná.

A másik alváltozatban az imént említett általános rész önálló közszolgálati törvény formáját öltene, míg a különös rész helyett megmaradnának a ma hatályban lévő, az egyes rétegek jogállását rendező törvények. Ez utóbbiak természetesen azzal, hogy a közszolgálati törvényben rendezett jogintézményeket már nem tartalmazzák.

A *negyedik megoldásban* általános közszolgálati törvény nem születne. Ugyanakkor a jogalkotó tudatosan törekedne az egyes rétegekre vonatkozó *külön törvények harmonizálására*. Valójában az történe, hogy mindazokban az elemekben, amelyekben az

előző megoldás az egységes szabályozás lehetőségét látta, a külön törvények azonos megoldásokat, normákat tartalmaznának. Így az egységesebb szabályozás előnyei egységes közszolgálati törvény, vagy kerettörvény nélkül is érvényesülhetnének. E folyamatot a központból, a kormányzati szintről vezényelni kell. A feladat ugyanakkor annyira szerteágazó, összetett, hogy egy központi különös hatáskörű szerv nem képes az ellátására. A megoldás egy olyan, minden réteg viszonyát ismerő és érdekét képviselő tagokból álló testület – az un. *Közszolgálati Tanács* - létrehozása lehetne, amely kellő feladatkörrel felruházva, s törvényben életre hívva a közszolgálati jogharmonizációt végrehajtó kormányzati szervként működhetne.

1.3.4. A szűkebben vett közszolgálati tisztviselői szabályozás egységessége illetve differenciáltsága

Amint fentebb már jeleztük, nemcsak az egész közszolgálat kodifikáltságának a kérdése merülhet fel, hanem az is, hogy a *szűkebben vett közszolgálati tisztviselői rétegre*, tehát a közigazgatási szerveknél alkalmazottakra vonatkozó törvényi és egyéb szabályozás vajon mennyire tekinthető egységessé (ha úgy tetszik kodifikáltnak). Az tehát itt a kérdés, hogy azokra a közszolgálati tisztviselőkre, akikre a Kttv. hatálya kiterjed, vajon teljesen egyforma szabályok vonatkoznak-e, egységes-e a jogállásuk, vagy vannak jelentős különbségek jogaikban, kötelességeikben, egyáltalán a jogviszonyuk tartalmában.

Ahhoz, hogy erre a kérdésre válaszolni lehessen, először meg kell ismernünk a szabályozási konstrukciót. Ennek lényege pedig az, hogy a Kttv. nemcsak a szorosan vett közigazgatási szervekre terjeszti ki a *szervi hatályát*.

A törvény hatályáról szóló szakaszokban [Kttv. 1. és 2.§] felsorolt szerveket a következő *csoportokba* sorolhatjuk:

- a) a központi államigazgatási szervek (Miniszterelnökség, minisztérium, kormányhivatal, központi hivatal),
- b) a dekoncentrált szervek (a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szervei, a megyei, fővárosi kormányhivatal, valamint területi szerve, továbbá a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv),
- c) fegyveres szervek (rendőrség, büntetés-végrehajtás, hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi és helyi szervei, országgyűlési őrség),

- d) a helyi önkormányzatok igazgatási szervei (képviselő-testület hivatala/polgármesteri hivatal, hatósági igazgatási társulása, közterület felügyelete, közös önkormányzati hivatal),
- e) az államhatalmi szervek hivatalai (Köztársasági Elnöki Hivatal, Országgyűlés Hivatala, Alkotmánybíróság Hivatala, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék hivatala),
- f) autonóm államigazgatási szervek (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Közbiztonsági Hatóság, Nemzeti Választási Iroda),
- g) önálló szabályozó szervek (Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala),
- h) hatalmi ághoz nem tartozó szervek (Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára).

A törvény azonban úgy szól, hogy a rendelkezéseit *teljes körben*, minden feltétel nélkül csak az a) - c) pontba sorolt szervekre, illetve az ott dolgozó kormánytisztviselőkre és kormányzati ügykezelőkre, valamint a d) pontba sorolt szervekre, illetve az ott dolgozó köztisztviselőkre és közszolgálati ügykezelőkre kell alkalmazni. Az e) – h) pontba sorolt szervekre, illetve az ott dolgozó köztisztviselőikre és közszolgálati ügykezelőkre a Kttv. rendelkezéseit csak *törvény eltérő rendelkezése hiányában* kell alkalmazni. Ezt úgy kell érteni, hogy az ezekben a pontokban szereplő szervek majd mindegyikére vonatkozóan születtek külön törvények (ezeket általában un. jogállási vagy státusztörvényeknek hívjuk), amelyek tartalmazzak rendelkezéseket az ott dolgozó tisztviselőkre is. Összességében ezek a rendelkezések, s így ezek a törvények általában kedvezőbb helyzetbe hozzák alkalmazottaikat (gyorsabb előmenetelt, magasabb illetményt, külön címeket, stb. biztosítanak).

A szűkebben vett közszolgálati tisztviselői (így közigazgatási szervekre vonatkozó) szabályozás oldaláról vizsgálva ezzel a megoldással az e) és h) pontba sorolt szervek esetében teljesen egyet is érthetünk. Az államhatalmi szervek hivatalai „osztják annak a szervnek a sorsát”, amelyet kiszolgálnak. Így őket vagy a hatalmi ágak fölött találjuk (Köztársasági Elnöki Hivatal) vagy a törvényhozó hatalmi ágban, illetve ahhoz kapcsolódóan, nagy függetlenséggel, távol a végrehajtó hatalomtól, törvénynek alárendelt működéssel. A hatalmi ághoz nem tartozó szervek és tisztviselőik pedig főként teljesen praktikus, jogszabály szerkesztési okoknál fogva kerültek a Kttv. hatálya alá (is).

A problémát az f) pontban szereplő autonóm államigazgatási szervek és a g) pontban található önálló szabályozó szervek okozzák. Ezek ugyanis az un. szervezeti törvény [a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény] szerint központi államigazgatási szervek. Épp úgy, ahogy a Miniszterelnökség vagy a minisztériumok. Igaz, hogy alárendeltségükben, vezetőik kinevezésében vannak sajátosságok (ezeket a korábbi tanulmányokra tekintettel nem ismételjük meg), de az ott dolgozó közzolgálati tisztviselők tevékenysége alapvetően nem különbözik minisztériumi társaikétól. Jogállásuk mégis más, elvileg nehezen indokolható módon. A részletekre most nem kitérve azt állapíthatjuk meg, hogy amennyiben ezeket a szerveket épp oly központi államigazgatási szerveknek tekintjük, mint például a minisztériumokat, úgy szükséges lenne a *szabályozás egységességére törekedni* a közzolgálati pragmatika területén.

1.4 A közzolgálati jog és a munkajog összefüggései (kitekintéssel egyes polgári jogi jogviszonyokra)

Függetlenül attól, hogy a közzolgálati jogot önálló jogágnak, vagy a munkajog jogterületének tekintjük, megfigyelhető *számos hasonlóság* közöttük. A munkajog és a közzolgálati jog keretébe tartozó jogviszonyokat összeköti az a tény, hogy mindkettőben munkát végeznek, dolgoznak a jogalanyok, még ha alapvetően más jellegűt is. Ebből következően sok hasonló elem mutatható ki a két jogág hatálya alá tartozó társadalmi viszonyokban, illetve sokszor még a normatív rendelkezésekben is. Hasonlóak a jogi szabályozás alá eső életviszonyok, a jogviszonyok általános elemei, s még mindkét jogágban egyaránt érvényesülő alapelveket is ki lehet mutatni (ez utóbbiakról a Közzolgálati életpályák című tankönyv 3. fejezetében olvashattak).

Korábban a hasonlóságok között említhettük azt is, hogy a közzolgálati jogi törvények többsége különböző jogi technikákkal ugyan, de *átvettek rendelkezéseket* az MT-ből. Mára ez a helyzet megváltozott, s a minket leginkább érintő három közzolgálati réteg (a közzolgálati tisztviselők, katonák és egyéb hivatásosok) törvényei semmilyen kapcsolatban nem állnak az Mt-vel, minden jogviszony elemet önállóan szabályoznak. Ez óhatatlanul bizonyos rendelkezések ismétlődéséhez vezet, hiszen például mindenki, aki jogviszonyt létesített egy munkáltatóval/szolgálatadóval le is mondhat arról, méghozzá hasonló szabályokkal. A törvényalkotó azonban úgy döntött, hogy inkább sérüljön a jogszabályszerkesztés

ökonómiájának elve, mintsem több törvényből kelljen megállapítania a közzolgálati alkalmazottnak a rá vonatkozó rendelkezéseket.

Szólnunk kell néhány szót általában is *egyres polgári jogi jogviszonyok* és a közzolgálati jog, munkajog viszonyáról. A kérdés azért merül fel, mert munkát polgári jogi jogviszonyok keretében, szerződés alapján is végeznek. A sok szóba jövő szerződés közül itt elegendő a két legfontosabbat, a megbízási és a vállalkozási szerződést említeni, s a részletszabályok ismertetése nélkül csak arra hívni fel a figyelmet, hogy a leglényegesebb különbség a kettő között az ún. eredménykötelem. Amíg ugyanis a vállalkozási szerződés alapján a vállalkozó valamilyen kézzel fogható, elérhető eredményt köteles felmutatni (egy csapatot megjavítani, házat felépíteni, taxisoförként az általunk megadott címre épségben elvinni, stb.), addig a megbízási szerződés megbízottja „csak” a rábízott feladat ellátására köteles (üggyvédként tisztességesen, szakszerűen eljárni, de nem köteles megnyerni a pert, üggyökként házakat megmutatni, de nem szavatolni annak minőségéért, stb.).

A nagy különbség a közzolgálati jogi, munkajogi és polgári jogi jogviszonyok között a *jogalanyok egymáshoz való viszonyában* van. A részletekre később még utalunk, de a lényeg a függelmi kapcsolat eltérése. Mind a munkajogban, mind a közzolgálati jogban alkalmazottakat találunk, akik a munkáltatónak dolgoznak, a munkáltató határozza meg a feladataikat, utasítja őket, akár megvonva a teljes önállóságukat. Tehát eltérő mértékű, de alá-fölérendeltségi kapcsolat jellemzi valamennyi ilyen jogviszonyt. Ehhez képest a polgári jogi szerződéses jogviszony mellérendeltségi kapcsolatot mutat. A felek megállapodnak egymással, egyik sem fölérendeltje a másiknak. Természetesen a megrendelő/megbízó határozza meg, hogy mit szeretne (milyen házat, milyen perbeli képviselőt), s bizonyos körben még utasíthatja is a vállalkozót/megbízottat, ez a joga azonban jóval korlátozottabb (pl. a vállalkozót nem lehet arra utasítani, hogy miként szervezze meg a tevékenységét, s célszerűtlen vagy szakszerűtlen utasítás esetén el is állhat a szerződéstől).

Más kérdés aztán, hogy a vállalkozó vagy megbízott esetleg nem egyedül végzi el a rábízott feladatot, hanem munkatársai segítségével, s itt többnyire munkaviszonyokat találunk. De ez már nem a megbízó ügye, ő csak a vállalkozóval vagy megbízottal áll kapcsolatban.

1.4.1 A jogi szabályozás alá eső életviszonyok hasonlósága

Ha valaki egy munkáltatóval (szolgáltatadóval) jogviszonyt létesít, e jogviszonyokban (életviszonyokban) lesznek közös jellegzetességek.

a) Más részére végzett munka

Akár munka-, akár közszolgálati viszonyról legyen is szó, a munkavégzés valamilyen (kisebb vagy nagyobb) szervezetben történik. A munkavállalók, illetve a közszolgálati dolgozók a szervezet céljai megvalósításában vesznek részt. Munkájukat tehát (amint azt a szakirodalmak általában meghatározzák) más, a munkáltató, szolgáltatadó részére végzik.

Ebből következően a szervezet határozza meg az elvégzendő feladatokat, utasíthatja, ellenőrizheti dolgozóját. Leegyszerűsítően fogalmazva: míg a szervezet érdekeltsége a feladat megvalósításában, az eredményben ragadható meg (a termékek előállításában, az áru eladásában, a hatósági tevékenység, az ítélkezés folyamatos ellátásában, stb.), addig a dolgozó érdekeltsége elsődlegesen a megélhetést biztosító illetmény megszerzésére, s természetesen a végzettségének, érdeklődésének, ambíciójának megfelelő munka végzésére irányul.

Könnyen belátható, hogy a korábban említett vállalkozó vagy megbízott polgári jogi megállapodás alapján végzett tevékenysége teljesen más jellegű, ott a vállalkozó önállóan végzi munkáját, többnyire a munkaviszonyban álló alkalmazottai közreműködésével.

b) Díjazás fejében végzett munka

A munkavállaló, illetve a közszolgálati alkalmazott a munkát megélhetés céljából, díjazás, illetmény fejében végzi. Az alapvető hasonlóság mellett azt azonban meg kell jegyeznünk, hogy a közszolgálatban e tekintetben is kötöttebb a rendszer. Míg a munkajog területén a díjazás a szerződési egyezkedés része, addig a közszolgálati alkalmazott illetményét a jogszabályok igen nagymértékben meghatározzák, alkunak többnyire nincs helye.

A polgári jogi jogviszonyok ebben is mások, ott a vállalkozási vagy megbízási díj többnyire nem egy adott személy munkájának az ellenértékét fejezi ki, hanem egy elvégzendő tevékenységet kell megfizetni. A vállalkozó pl. egy ház felépítésekor nemcsak a saját tevékenységét veszi számításba a vállalkozói díj meghatározásakor, hanem alkalmazottainak a munkadíját is.

Léteznek olyan munkavégzések is, amelyek éppen az e pontban említett sajátosság miatt nem tekinthetők sem munka-, sem közszolgálati, sem polgári jogi jogviszonynak. Ilyen például a társadalmi munka a település szemetének összegyűjtésekor, vagy a család, a barátok részére nyújtott segítség építkezéskor vagy szüretkor.

c) Szabad akarat-elhatározásból végzett munka

A munka- és szolgálati viszonyok szabad akarat-elhatározásból jönnek létre, s ebben a polgári jogi jogviszonyok sem különböznek tőlük. A szabadságot itt jogi értelemben használjuk, a munkavégzésre (és a díjazás megszerzésére) irányuló gazdasági kényszer nem jogi kategória. A szabad akarat-elhatározás a munkajogban szerződéses formát ölt, tehát a két félnek meg kell állapodni az alapvető kérdésekben és azt munkaszerződésbe kell önteni. A közszolgálati jogban is egyezségekre kell jutni, bár itt a jogszabályok kisebb mozgásszabadságot engednek a feleknek. A szerződést a kinevezés és annak elfogadása helyettesíti.

A szabad akarat-elhatározás hiányzik akkor, amikor a bíróság vagy valamilyen hatóság határozata alapján kell munkát végezni. A büntetés-végrehajtási intézetben végzett munka például így nyilvánvalóan nem tekinthető munkaviszonynak.

d) Személyes munkavégzési kötelezettség

Mindkét jogviszonyban személyes munkavégzési kötelezettséget találunk. Ez azt jelenti, hogy a munkavállalók, vagy közszolgálati alkalmazottak nem állíthatnak maguk helyett másat a feladatuk elvégzésére még időlegesen sem. Ennek az az oka, hogy a feladat elvégzése a munkáltató, szolgálatadó, mint szervezet kötelessége, ő osztja szét a munkát az alkalmazottak között és ő is jogosult és köteles gondoskodni az alkalmazott esetleges helyettesítéséről (szabadság, betegség vagy más ok esetén).

Más a helyzet az említett polgári jogi megállapodásoknál, ahol – ha a szerződés nem zárja ki – un. teljesítési segéd vehető igénybe. Igaz, hogy a helyettesítőt igénybe vevő a helyettesítő munkájáért épp úgy felel, mintha maga végezte volna el a feladatot.

e) Rögzített szabályok szerinti munkavégzés

A munkajogra és közszolgálati jogra egyaránt jellemző, hogy a munkavégzés rögzített szabályok szerint történik. Tehát – hogy csak a legfontosabbakat emeljük ki – a jogszabályok,

s ezek alapján a munkáltatók, szolgáltatók meghatározzák a dolgozók munkakörét, a munkavégzés helyét, a munkaidő hosszát, s a munka ellátásának rendszeres jellegét.

Ismét csak a polgári jogi szerződéseket hozva ellenpéldaként, azokban ilyen kikötéseket többnyire nem találhatunk (nem határozza meg általában a megbízó, hogy az ügyvéd napi hány órát fordítson a képviselő ellátására, s a munkát hol végezze, csak szeretné megnyerni a perét).

f) Gondoskodás a munkavégzés feltételeiről

Megállapítható végül, hogy mindkét jogviszonyban a szervnek kell gondoskodni a munkavégzés feltételeiről. A dolgozónak csak be kell mennie a munkahelyére, ahol a számára biztosított számítógépet, íróasztalt, laboratóriumot, stb. megtalálja a szükséges eszközökkel, télen fűtenek, sötétben világítanak, s mindezt nem magának kell biztosítania.

Az egyéni vállalkozó vagy egyéni ügyvéd minden feltételt maga kell, hogy biztosítson ahhoz, hogy tevékenységét el tudja látni. Idejének, energiájának jelentős mennyiségét így olyan feladatok megoldására kell fordítsa, amelyek „csak” lehetővé teszik az érdemi munkát.

1.4.2 A szabályozott szolgálati viszonyok fajtái, elemei

Mind a munka-, mind a közszolgálati jog területén jogviszonyok jönnek létre a felek között, amelyeket ugyanolyan elemek építenek fel.

a) Munkavégzési viszonyok

Elsőként a munkavégzési viszonyokat kell kiemelnünk, hiszen valamennyi jogviszony a munkaerő felhasználása, hasznosítása érdekében jön létre. A munka ezer féle lehet, fizikai és szellemi egyaránt, de többnyire közös bennük, hogy csak a munkavégzés keretei esnek jogi szabályozás alá, az egyes munkafolyamatok már nem. Azokat többnyire jogon kívüli szakmai szabályok rendezik.

b) Vezetési viszonyok

Többször jeleztük már, hogy a munkavégzés valamilyen szervezetben (gazdasági társaságban, hivatalban, intézetben, stb.) folyik, a szervezet céljai, feladatai megvalósítása érdekében. A

szervezetben dolgozók tevékenységének egy irányba terelését, feladataik meghatározását, munkájuk összehangolását szolgálják a vezetési viszonyok.

E viszonyok lényege, hogy az egyik személy (a munkáltatói jogkör gyakorlója, vagy valamely más vezető) a másokra (a munkavállalóra, közszolgálati alkalmazottra) kötelező döntéseket hozhat, tehát a viszonyukat alá-fölérendeltség jellemzi. Az alá-fölérendeltség érvényesítésének legfontosabb jogi eszköze az utasítás adási jog, illetve a másik oldalon az utasításnak való engedelmisség kötelme.

c) Elosztási viszonyok

A munkavállalók munkadíjat, a közszolgálati dolgozók illetményt kapnak munkavégzésük fejében. A jogviszonyok további elemei tehát az elosztási viszonyok. Itt az e célra szolgáló pénzügyi alap felosztásáról van szó. A dolgozók díjazása két fő tényezőtől függ. Az egyik a felosztható alap nagysága, amelynek meghatározása a két jogág alá tartozó területeken igencsak eltérő. A magánszférában alapvetően tulajdonosi döntés, hogy mennyit fordítanak a dolgozók jövedelmére, s mennyit fejlesztésre, beruházásra, felhalmozásra, stb.. A közszférában az elosztásra szolgáló pénzügyi alapot a költségvetés teherbíró képességének figyelembe vételével, politikai döntések alakítják. Valamennyi közszolgálati réteg esetében a kormány előterjesztése alapján az Országgyűlés határozza meg azt az összeget (illetményalapot vagy más bázist), amelyből az alkalmazottak illetménye kiszámítható).

A díjazás mértékére ható másik tényező az, hogy a dolgozó munkájának értéke hogyan aránylik, viszonyul a szervben munkát végző többi alkalmazottéhoz.

A magánszférában ez is tulajdonosi, s ennek következtében munkáltatói döntés. A közszférában az összevetést, az arányítást javarészt elvégzik a törvények. Az illetménytáblák megalkotásával, s a közszolgálati dolgozók illetményosztályokba és fokozatokba sorolásával az értékelést normatív módon elvégzik.

A munkáltatói jogkör gyakorlója bizonyos mértékben növelheti vagy csökkentheti a jogszabályok által meghatározott különbségeket, de alapvetően nem forgathatja fel a rendszert. Míg a magánszférában egy harmincas éveiben járó diplomás szakember havi jövedelme gond nélkül meghaladhatja nyugdíj előtt álló, hasonló végzettségű kollegájának a jövedelmét, ez a közszolgálatban – ugyan abban a szervezetben, hasonló besorolásban – elképzelhetetlen.

f) Kollektíva viszonyok

A jogviszonyok negyedik elemei a kollektíva viszonyok. Ennek alapja az, hogy a munkát végző szervezetekben több, olykor igen nagyszámú dolgozót találunk, akiket összefoglalóan kollektívának nevezünk. A dolgozók egymással együttműködnek, érdekeiket közösen képviselik, érvényesítik. A jogszabályok bizonyos jogok érvényesítését kizárólag a kollektívák számára biztosítanak. Így – egyebek mellett – kollektív szerződés megkötésére, vagy a szociális követelések sztrájk útján való érvényesítésére csak a dolgozók szervezetei (szakszervezetek, közalkalmazotti tanácsok, stb.) jogosultak.

A vállalkozási vagy megbízási jogviszonyok területén a két fél között létrejött szerződésben a fenti elemek nem értelmezhetőek.

Természetesen a közszolgálati jog és a munkajog között (már azok szerint, akik elhatárolják egymástól e két jogágat) vannak *lényeges eltérések* is, amelyeket alapvetően a közjogi és a magánjogi szabályozás eltérő jellege indokol, s amelyekről a közszolgálati életpályákban már tanultunk.

2. A Kttv. szerkezete és alapvető szabályai

Amíg az előző pontban a közzolgálati jog általános – ha úgy tetszik elméleti – kérdéseiről volt szó, addig e pontban a szűkebben vett közzolgálati tisztviselőkre vonatkozó törvényi szabályozás felé fordítjuk figyelmünket.

2.1 A Kttv. felépítése, illetve a közzolgálati tisztviselők kategorizálása és jogviszonyuk szabályozásának általános kérdései

A közzolgálati tisztviselőkről szóló törvényt megelőzően mintegy 20 éven keresztül a Ktv. szabályozta a közigazgatási szerveknél (államigazgatási szervek és helyi önkormányzatok hivatalai) dolgozó köztisztviselők közzolgálati jogviszonyát. A törvény gyakori és sokszor egymással ellentétes irányú módosításai azonban gyengítették belső koherenciáját. Egységes keretei a *kormánytisztviselők jogállásáról* szóló törvény elfogadásával megszűntek, amelynek eredményeként külön törvény szabályozta az államigazgatási szerveknél dolgozó kormánytisztviselők és az autonóm szerveknél (pl. helyi önkormányzati hivatal) alkalmazott köztisztviselők jogviszonyát. Ezek a változások nagymértékben megnehezítették a közigazgatás személyi állományára vonatkozó foglalkoztatási szabályok alkalmazását, s e miatt szükségessé vált a szabályozás felülvizsgálata és egy új törvény megalkotása.

A *Kttv.* jelentősen átalakította a szabályozás struktúráját, amelynek köszönhetően belső szerkezete egységesebbé és áttekinthetőbbé vált. Amint említettük, a *Kttv. már nem hivatkozik* az *Mt-re*, mint háttér jogszabályra, hanem saját szabályrendszerébe építette be a közigazgatásban is alkalmazandó munkajogi rendelkezéseket a közigazgatás specialitásainak figyelembevételével. Így például, részletesen szabályozza a munkaidőt és a pihenőidőt. A közzolgálatra korábban is jellemző sajátos szabályokkal kiegészítve határozza meg a jogviszony megszűnés és a megszüntetés rendszerét – ideértve a felmentési tilalmakat és a jogellenes megszüntetés jogkövetkezményeit –, az illetményre vonatkozó garanciális rendelkezéseket, valamint a kártérítési felelősség szabályait.

A *Kttv. öt részből áll.* Az *első az ún. általános rendelkezéseket* foglalja magába. Idetartoznak a törvény hatályát rendező szabályok, az értelmező rendelkezések, valamint a törvény hatálya alá tartozó valamennyi jogviszonyra és a jogviszonyok alanyaira vonatkozó közös szabályok.

Ez utóbbiak az általános magatartási követelményeket, a személyhez fűződő jogok védelmét, az egyenlő bánásmód követelményét, a jognyilatkozatokat és azok megtételének módját, a képviseletet, az alaki kötöttséget, a jognyilatkozat közlését, a határidő és az időtartam számítását, az érvénytelenséget, valamint annak jogkövetkezményeit szabályozzák.

A *második rész* a közszolgálat *személyzeti igazgatására* vonatkozó szabályokat tartalmazza. Ezek rendezik a közigazgatási személyzetpolitikáért felelős miniszter feladatait, valamint az egyéb kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat. Itt jelenik meg a közigazgatás szakmai érdekképviselői szerve a Magyar kormánytisztviselői Kar.

A *harmadik rész* a *kormányzati szolgálati jogviszonyban* állókra vonatkozó szabályokat foglalja magába. A törvény ebben a részben szabályozza a jogviszony egyes elemeit, így például az alanyokat, a munkáltatói jogok gyakorlását, a kinevezést, a kiválasztást, a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás formáit, a jogviszony megszűnését és megszüntetését, a jogokat és kötelezettségeket, a munkaidőt, az előmenetelt és díjazást, valamint a fegyelmi és kártérítési felelősséget. Ebben a részben a törvény szerkezete a különböző szolgálati jogviszonyok, illetve azokon belül bizonyos munkakörök, besorolások szerinti differenciálódást követi. A törvényalkotó a *kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat tekinti általánosnak*, és külön fejezetekben határozza meg, hogy ezeket milyen eltérésekkel kell alkalmazni egyes személyi körökre (pl. szakmai vezetőkre).

A közszolgálati tisztviselő két nagy csoportja közül a *kormányzati szolgálati jogviszonyban* állók államigazgatási szerveknél dolgoznak, mint például minisztériumoknál, kormányhivataloknál, dekoncentrált szerveknél. Az államigazgatási szerv fogalmába beletartoznak a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédeleми szerv központi és területi szervei is. E szervek feladatait alapvetően hivatásos állományúak valósítják meg, de a működési feltételeket biztosító funkcionális feladatokat (pénzügy, gazdálkodás, személyügy, stb.), továbbá az alaptevékenységhez kapcsolódó járulékos feladatokat (technikai, egészségügyi, szociális stb.) kormánytisztviselők vagy közalkalmazottak végzik. Ebből kifolyólag ezeknél a szerveknél is dolgozhatnak „civil állományú” kormánytisztviselők.

A kormányzati szolgálati jogviszonyban állók közös jellemzője, hogy munkáltatójuk a *kormány irányítása* alatt áll. A kormányzati szolgálati jogviszonyban állók *további személyi*

körökre bonthatóak: kormánytisztviselőkre, szakmai vezetőkre (közigazgatási államtitkárokra és helyettes államtitkárokra), valamint kormányzati ügykezelőkre. A kormánytisztviselőknél pedig – az „általános” kormánytisztviselőkön túlmenően - további két csoportját különbözteti meg a törvény: a politikai tanácsadókat és főtanácsadókat, valamint a kabinetfőnököket.

A *szakmai vezetők* nem kormánytisztviselők, habár ők is kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak. Állami vezetőnek minősülnek, de meg kell különböztetni őket a miniszterelnöktől, minisztertől és államtitkártól, akik politikai vezetők és állami vezetői szolgálati jogviszonyban állnak. [Ksztv. 7. § (1) bek.] Kinevezésük határozatlan időre szól, szemben a politikai vezetőkkel. Például a miniszterelnök és a miniszter megbízatása legkésőbb az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával megszűnik, bár - mint tudjuk - ügyvezetőként az új miniszterelnök megválasztásáig, illetve az új miniszter kinevezéséig még eljárnak [Alaptörvény 20. cikkely (2) bek. a) pont, (3) bek. a) pont, 22. cikkely (1)-(2) és (4) bek.] .

A *közigazgatási államtitkár* feladata, hogy a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezesse a minisztérium hivatali szervezetét. Ebben a feladatkörében *helyettes államtitkár* helyettesíti.[Ksztv. 61. § (1) és (5) bek.]

A szakmai vezetőkre több speciális, a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályoktól *eltérő rendelkezést* kell alkalmazni. Így például indokolás nélkül felmenthetőek, az előmeneteli szabályokat rájuk nem kell alkalmazni, illetve tisztségükből történő felmentésüket megelőzően végzettségének és szakképzettségének, szakképesítésének megfelelő vezetői munkakört kell felajánlani a miniszter felügyelete vagy irányítása alatt álló valamely központi államigazgatási szervnél.[Kttv. 218. § (2) bek.]

A *kormányzati ügykezelők* szintén kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak, s abban különböznek a kormánytisztviselőktől, hogy nem érdemi ügyintézői, hanem a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot látnak el. [Kttv. 6. § 14. pont] Több eltérő szabályt is alkalmazni kell rájuk. Így például, középiskolai végzettség helyett legalább középszintű szakképesítés elegendő a kinevezésükhöz. A fontos és bizalmas ügykezelői munkaköröket, valamint az ügykezelői osztályvezetői kinevezés kivételével magyar állampolgárság hiányában is létesíthető kormányzati szolgálati jogviszony ügykezelői feladatra, feltéve, hogy

az adott személy rendelkezik a szabad mozgás és tartózkodás jogával, vagy az Európai Szociális Kartáról szóló megállapodásban résztvevő államok állampolgára. (lásd erről részletesen az 1.2.1. a) pont alatt) Mindkét esetben további feltétel, hogy az ügykezelő feladatkörének ellátásához szükséges mértékű magyar nyelvismerettel rendelkezik. [Kttv. 207. § (2) bek.] Az ügykezelőknek nincs előmenetelük, illetményüket a hivatali szervezet vezetője állapítja meg oly módon, hogy az legalább elérje a garantált bérminimum összegét, de ne haladja meg az illetményalap hatszorosát. Ugyanakkor az illetmény megállapításakor arányosan figyelembe kell venni a kormányzati ügykezelő szolgálati jogviszonyban töltött idejét. [Kttv. 208. § (1) bek.]

Végül essék szó a *politikai tanácsadókról/főtanácsadókról és a kabinetfőnökökről*. Ezek valójában kormánytisztviselői munkakörök, amelyekre a törvény speciális szabályokat állapít meg. Például politikai tanácsadói és főtanácsadói munkakör csak minisztériumban hozható létre. A kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter a miniszterelnök tevékenységéhez, illetve a Kormány döntéseinek előkészítéséhez, míg más miniszter a saját tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására alakíthat ki ilyen munkaköröket. Ugyanakkor az államtitkár is létesíthet politikai főtanácsadói, politikai tanácsadói munkaköröket az államtitkári kabinetben, illetve - ennek hiányában - az államtitkári titkárságon az államtitkár tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására. [Kttv. 203. § (1)-(3) bek.] Míg a kormánytisztviselők – fő szabályként – határozatlan időre kinevezett karrier tisztviselők, akiket iskolai végzettségük szintjétől függően kell besorolni, és előmenetelükre, díjazásukra az általános szabályok vonatkoznak, addig a politikai tanácsadók és főtanácsadók kinevezése csak a *miniszterelnök, a miniszter vagy az államtitkár megbízatásának idejére* szól. Illetményüket a munkáltatói jogkör gyakorlója szabadon állapítja meg azzal a korlátozással, hogy annak mértéke nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét. [Kttv. 204. § (1) bek.]. Az előmeneteli szabályok rájuk nem alkalmazhatóak.

A *negyedik rész* szabályozza közszolgálati tisztviselők másik nagy csoportjának, a *közszolgálati jogviszonyban* állóknak a jogállását, akik – hasonlóan a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókhoz - szintén *többféle személyi körből* tevődnek össze: köztisztviselőkből és közszolgálati ügykezelőkből. A törvény a köztisztviselőkön belül – az „általános” köztisztviselők mellett - az önkormányzati tanácsadókat és főtanácsadókat, valamint a

jegyzőket különbözteti meg. Ezek olyan munkakörök, amelyekre a törvény speciális rendelkezések alkalmazását írja elő. Például az önkormányzati tanácsadók és főtanácsadók kinevezése – hasonlóan a politikai tanácsadók, főtanácsadók kinevezéséhez – határozott időre, a polgármester, a képviselő-testület és bizottsága megbízatásának, illetve feladata ellátásának idejére szól [Kttv. 236. § (3) bek.], vagy vegyünk egy másik példát, amely szerint nem keletkeztet összeférhetetlenséget, ha a jegyző másik jegyző helyettesítése céljából létesít közszolgálati jogviszonyt. [Kttv. 251. §] A közszolgálati ügykezelők jogállása hasonló a kormányzati ügykezelőkre vonatkozó szabályokhoz.

A közszolgálati jogviszonyban állók foglalkoztatásának közös jellemzője – szemben a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókkal - hogy *autonóm közigazgatási szerveknél* állnak alkalmazásban. Idetartoznak a helyi önkormányzatok, az autonóm államhatalmi szervek hivatalai, például az Országgyűlés Hivatala, az autonóm államigazgatási szervek, például a Gazdasági Versenyhivatal, valamint az önálló szabályozó szervek, például a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság Hivatala. Szervezetük autonóm jellegéből következik, hogy a Kttv. keretei között önállóan szabályozhatnak közszolgálati kérdéseket, például helyi önkormányzat rendeletben a tárgyévire illetménykiegészítést állapíthat meg [Kttv. 234. § (3) bek.], illetve rendeletben szabályozza a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat [Kttv. 237. §], vagy például az Országgyűlés Hivatalának szerzeti és működési szabályzata eltérő szabályokat állapíthat meg a továbbképzésre és a teljesítményértékelésre, illetve a minősítésre. [Kttv. 226. § (4) bek.] Az autonóm államhatalmi szervek hivatalai esetében a végrehajtói hatalmi ágtól, az autonóm államigazgatási szervek, illetve az önálló szabályozó szervek hivatalai esetében pedig a Kormánytól való függetlenségük garanciájaként jelentkezik, hogy – amint erről már az 1.3.4. pontban már tettünk említést - a Kttv. rendelkezéseit csak abban az esetben kell a náluk létesített közszolgálati jogviszonyra alkalmazni, ha saját jogállási törvényük másként nem rendelkezik.

A kormánytisztviselői jogállás szabályai nemcsak a kormányzati szolgálati jogviszony, hanem a közszolgálati jogviszony szempontjából is általánosnak tekinthetőek, mivel a *közszolgálati jogviszony szabályozása* lényegében a *kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezésekre épül* oly módon, hogy külön fejezetek írják elő, hogy a köztisztviselőkre, az önkormányzati tanácsadókra és főtanácsadókra, a jegyzőkre és a közszolgálati ügykezelőkre milyen eltérő szabályok vonatkoznak. Így például a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatalánál

foglalkoztatott köztisztviselők számára - szemben a kormánytisztviselőkkel, akik részére ez a lehetőség nem biztosított – személyi illetmény állapítható meg. [Kttv. 235. § (1) bek.]

Az *ötödik rész* rendelkezik a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott *munkavállalókról*, akik ugyan az Mt. hatálya alá tartoznak, de a Kttv. rájuk nézve az általános munkajogi szabályokhoz képest speciális rendelkezéseket állapít meg. Például, ha a munkavállalónak felmondanak, de a munkavállaló a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt költségvetési szervvel vagy költségvetési szerv legalább többségi befolyása alatt álló gazdálkodó szervezettel teljes vagy részmunkaidős munkaviszonyt létesít, végkielégítésre nem jogosult. [Kttv. 258. § (4) bek.]

A törvény *mellékletekkel* zárul, amelyek az illetménytáblákat, a közszolgálati alapnyilvántartás, a toborzási adatbázis, az önéletrajz, valamint egyes kormánytisztviselők belépési igazolványának adatköreit határozzák meg.

2.2 A jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének alapvető szabályai

A közszolgálati életpályák tantárgy során tárgyalt alapelveket elméleti konstrukcióknak minősítettük, olyanoknak, amelyek többnyire nem találhatók jogforrásokban, így ki sem kényszeríthetőek. A joggyakorlás általános szabályainál más a helyzet: ezek *törvényekben rögzített normák*, s mint ilyenek, jogi kötőerővel bírnak.

A joggyakorlás alapvető szabályait először az MT. tartalmazta, amelyeket az egyes közszolgálati rétegek jogállására vonatkozó törvények – a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak, illetve a hivatásos katonáknak a jogállását rendező törvények kivételével – különböző jogtechnikai módszerekkel átvettek. A fegyveresekre vonatkozó törvények a joggyakorlás szabályait is maguk tartalmazzák. 2012 márciusától, amikor a Kttv. hatályba lépett, már ez a jogszabály is rendelkezik a jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének alapvető normáiról. A törvényben az I. Rész II. fejezetében találjuk a legtöbb ide vonatkozó szabályt.

2.2.1 Az együttműködési kötelezettség

Az együttműködési kötelezettség egyfelől egy *általános szabály*: a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően kell eljárni, továbbá kölcsönösen együtt kell működni, és nem lehet olyan magatartást tanúsítani, amely a másik fél jogát, jogos érdekét sérti [Kttv. 9. § (1) bek.]. Ez a norma elvileg segítheti a feleket (a szolgáltatót és a kormánytisztviselőt) minden felmerült kérdésben a helyes magatartás megválasztására, de a jogalkotó az általános követelménynek megfelelő nevesített eseteket is rendez.

Ezek közül néhány:

- a munkáltató (szolgáltató) és a kormánytisztviselő köteles egymást minden olyan tényről, adatról, körülményről, vagy ezek változásáról *tájékoztatni*, amely a közszolgálat létesítése, valamint jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése szempontjából lényeges [Kttv. 9. § (3) bek.]. Egyszerűen szólva: kapja meg mindkét fél mindazt az információt, amelyre a jogai érvényesítéséhez, a feladatai ellátásához szüksége van.
- a munkáltató (szolgáltató) biztosítsa a feladat ellátásához szükséges *képzésben, továbbképzésben* való részvételt [Kttv. 80. §].
- a kormánytisztviselő nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója *jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné*. Ebből a szabályból vezethető le a gazdasági összeférhetetlenség tilalma, tehát az, hogy a kormánytisztviselő nem létesíthet olyan munkavégzésre irányuló további jogviszonyt, amely eredeti munkáltatójának (szolgáltatójának) az érdekét sértené (engedély nélkül nem dolgozhat egyszerre két, akár egymás konkurenciájának tekinthető szervnél).
- egyik fél sem tanúsíthat olyan magatartást harmadik személyekkel kapcsolatban, amely a másik fél *alapvető érdekeit sértené*. Erre tekintettel is pl. meg kell őrizni a másik félre vonatkozó, jogszabályban meghatározott információkat.

2.2.2 A kógenca szabálya

A közszolgálati jog és a munkajog elhatárolásakor már érintettük ezt a kérdést, de itt a joggyakorlás szabályai közt is rögzítenünk kell, hogy a közszolgálatban a törvény rendelkezéseitől csak abban az esetben lehet *eltérni, ha azt a törvény kifejezetten megengedi* [Kttv.9 § (4) bek.]. Ez a rendelkezés azt jelenti, hogy a közszolgálati normák kógens jellegűek, azaz főszabályként maguktól eltérést nem engednek. A most jelzett szabályra példaként hozzuk a közszolgálati jogvitánál érvényesülő azon megoldást, mely szerint, ha a szolgáltató mérlegelési jogkörben hoz egy döntést, az ellen jogorvoslatnak nincs helye, kivéve, ha a

törvény azt valamely esetben mégis megengedi (jogorvoslatot lehet kérni a fegyelmi eljárásban kiszabott büntetés ellen, pedig azt a fegyelmi tanács mérlegelési jogkörben hozta meg, mert a törvény ebben az esetben ezt kifejezetten megengedi).

2.2.3 A joggal való visszaélés tilalma

A jogalkotó megkísérli megfogalmazni, hogy mit érthetünk a joggal való visszaélésen. Tekintettel a fogalom bonyolultságára, nem akar egy általános definíciót adni, hanem csak a Kttv. vonatkozásában, *e törvény alkalmazása körében* állapítja meg, mit tekint joggal való visszaélésnek: azt a magatartást, amely mások jogos érdekének csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul, vagy ehhez vezet [Kttv.10. § (1) bek.]. Egy példával élve: a minősítés a kormánytisztviselők esetében az előmenetel egyik feltétele. Amennyiben az arra jogosult vezető a kormánytisztviselő minősítését a magasabb besorolásról való döntés előtt nem készíti el, megakadályozza annak előmenetelét, ami nyilvánvalóan jogos érdekének csorbítását jelenti.

Kicsit általánosabban vizsgálva ezt a kérdést, megállapíthatjuk, hogy a joggal való visszaélés gyakorta nagyon nehezen felfedhető magatartás, hiszen a felszínen valamilyen hatályos norma alkalmazása történik. A normát azonban *nem a jogalkotói szándéknak megfelelően alkalmazzák*, hanem attól eltérő motívumok, mozgatórugók által vezérelve. Rendszerint jogellenes hátrányokozás vagy jogellenes előnyben részesítés szándéka hódodik meg a cselekedetek mögött. Újabb példával magyarázva: a közigazgatási szervek vezetőinek többsége rendelkezik a szervezet átalakításának, átszervezésének jogával. A jogalkotói szándék a jobb, hatékonyabb, esetleg olcsóbb, stb. belső szervezeti struktúra kialakítása. Ha a vezető azonban nem ezért szervez át, hanem azért, hogy az egyébként nem vagy csak igen nehezen megvalósítható személyi változtatásokat végbe tudja vinni, jogával visszaélt.

Fontos, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás, illetve a joggal való visszaélés eseteire nyíljon meg a *jogorvoslati lehetőség*, főként a bíróságok előtt.

2.2.4. A titoktartási kötelezettség

A közszolgálati tisztviselő a munkája során olyan adatok ismeretéhez juthat, amelyeket meg kell, hogy őrizzen, ellenkező esetben az államnak, szolgálatadójának vagy másnak kárt okozhat. Korábban a törvények (s így a Ktv. is) állami és szolgálati titokról beszéltek, manapság azonban a Kttv. úgy szól, hogy a közszolgálati tisztviselő *köteles megtartani a minősített adatot* [Kttv. 10. § (3) bek.]. A minősített adatokról a 2009. évi CLV. törvény rendelkezik, s egyebek között különbséget tesz nemzeti és külföldi minősített adatok között.

A jogalkotó azonban úgy vélte, hogy a fenti törvény még nem bástyázott körül minden megőrzendő információt, ezért a minősített adatok megőrzésén túl *további kötelezettséget* is ró a kormánytisztviselőkre. Ők illetéktelen személynek és szervnek nem adhatnak tájékoztatást olyan tényekről, amelyek tevékenységük során jutottak tudomásukra és kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv, munkatársa vagy az állampolgár számára hátrányos vagy jogellenesen előnyös következményekkel járna [Kttv. 10. § (3) bek.]. E normát illusztrálva gondoljunk csak például arra az esetre, amikor a polgármester a jegyzővel azon tanakodnak, hogy mely külterületi földeket kellene belterületbe vonni. Egy hivatali dolgozó kihallgatva beszélgetésüket, tájékoztatja ismerősét erről az információról, aki felvásárolja az érintett földterületek egy részét, majd a belterületbe vonás után a megnövekedett áron értékesíti azokat. A polgármester és a jegyző beszélgetése még nem volt minősített adat, de a kiszolgáltatott információ valakit jogellenesen előnyös helyzetbe hozott.

2.2.5 A személyiségi jogok védelme

A személyiségi jogok védelme körében a fő szabály a következő: a *jogalanyok személyhez fűződő jogait tiszteletben kell tartani* [Kttv. 11.§ (1) bek.]. A személyiségi jogokat alapvetően a Ptk. szabályozza, s kitér a névviselés, a jó hírnév védelme, a levéltitok, magántitok védelme, a magánlakáshoz fűződő jog és az adatkezelés, adatfeldolgozás szabályaira. A közszolgálati jogi (munkajogi) törvények ezeket a rendelkezéseket nem ismétlik meg, mintegy tudottnak vélik, s csak a kivételeket fogalmazzák meg.

E szerint a kormánytisztviselők *személyiségi joga korlátozható*, de csak akkor, ha a korlátozás:

- a közszolgálat rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges (nyilvántartások vezetése, beléptető rendszerek alkalmazása),

- és a cél elérésével arányos (nem lehet felesleges információkat gyűjteni az alkalmazottakról, vagy személyi motozást tartani minden ki- és belépéskor).

A személyiségi jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várható tartamáról a közszolgálati dolgozókat *előre tájékoztatni kell* [Kttv. 11. § (2) bek.]. A dolgozók a személyiségi jogukról általános jelleggel *előre nem mondhatnak le* (nem hatalmazhatják fel a munkáltatót, hogy ne vegye figyelembe a Ptk. korlátozó rendelkezéseit). Különös esetben a lemondásra van lehetőség, de csak írásban (a tisztviselő írásban felhatalmazást ad arra, hogy fontos és bizalmas munkakör betöltésekor biztonsági vizsgálatnak vessék alá, pl. megsértsék a levéltitkát [Kttv. 11. § (3) bek.]).

A közszolgálati alkalmazottól csak olyan *nyilatkozat megtétele vagy adat közlése* kérhető, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyhez fűződő jogait nem sérti, és a közszolgálat létesítése, teljesítése vagy megszűnése szempontjából lényeges [Kttv. 12. § (1) bek.]. Így megkérdeshető tőle, hogy büntetett előéletű-e, de az nem, hogy milyen világnézetű vagy vallású. Az alkalmasságát illetően pedig ellenőrizhető, hogy tud-e idegen nyelven beszélni, de senkire nem tartozik, hogy ki tudja-e énekelni a magas „c”-t.

A munkáltató a közszolgálati dolgozót csak a *közszolgálattal összefüggő magatartása körében* ellenőrizheti (például fogyasztott-e alkoholt a munkahelyén, munkaidőben), a magánéletében nem (így nem állíthat be a munkáltató vasárnap délben a dolgozóhoz egy alkoholszondával a kezében). De még a jogszerű ellenőrzések során alkalmazott eszközök, módszerek sem járhatnak az *emberi méltóság megsértésével* (nem motozhatják meg a dolgozót a munkatársai előtt alkoholt keresve [Kttv. 12. § (2) bek.]).

Az alkalmazott *technikai ellenőrzési eszközökről* a kormánytisztviselőket előzetesen tájékoztatni kell (bevezetik az alkoholszondát a hivatalban [Kttv. 12. § (3) bek.]).

2.2.6. Az egyenlő bánásmód követelménye

A közszolgálattal, s így különösen az illetménnyel kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani [Kttv. 13. § (1) bek.]. Az egyenlő bánásmód azt jelenti, hogy nem lehet különbséget tenni a dolgozók között, nem szabad *hátrányos megkülönböztetést*

alkalmazni. A törvény szerint a követelmény megsértésének következményeit megfelelően orvosolni kell, amely nem járhat más munkavállaló (közszolgálati dolgozó) jogainak megsértésével, illetve csorbításával [Kttv.14. § (1) bek.]. Tehát ha az egyik dolgozó esetében megsérül az egyenlő bánásmód követelménye, s azt orvosolni kívánják, az orvoslás nem járhat ugyan ezen elv másik dolgozó esetében való megsértésével. A jogegyenlőségnek mindenkor érvényesülni kell. A jogviszony keletkezéséből véve példát, olvashattunk olyan eseteket, amikor férfiak pert nyertek, mert nem akarták őket valamely munkáltatónál titkárnői munkakörben foglalkoztatni.

A törvény külön kitér az egyenlő elbánás követelményére az *illetmény megállapításakor*. Ezzel kapcsolatban abból indul ki, hogy az illetmény meghatározásakor a munka egyenlő értékét kell figyelembe venni. A munka egyenlő értékének megállapításakor pedig különösen az elvégzett munka természetét, minőségét, mennyiségét, a munkakörülményeket, a szükséges szakképzettséget, fizikai vagy szellemi erőfeszítést, tapasztalatot, felelősséget, a munkaerőpiaci viszonyokat kell figyelembe venni [Kttv. 13. § (3) bek.]. Tehát ha a fenti jellemzők alapján két munka értéke egyenlőnek tekinthető, de az azonos besorolású kormánytisztviselők illetménye mégis eltér egymástól, úgy feltehetően sérült az egyenlő elbánás követelménye. Itt azonban feltétlenül meg kell jegyeznünk, hogy a munka egyenlő értékének megállapításakor, s így az illetmény meghatározásakor számít a kormánytisztviselők besorolása is.

Az egyenlő bánásmód követelményeire vonatkozó szabályokat külön törvény, az Ebht. tartalmazza.

2.2.7. A jognyilatkozatok

a) A jognyilatkozatok formája

A törvények *előnyben részesítik a megállapodásokat*, hiszen azok kétoldalú akaratnyilatkozaton alapulnak, s feltehetően tükrözik mindkét fél szándékát. Ezzel együtt *van helye egyoldalú nyilatkozatnak* is, de ebből csak akkor származhatnak jogok vagy köteleességek, ha azt a Kttv. vagy a végrehajtására kiadott jogszabály, illetve közszolgálati szabályzat előírja [Kttv. 14. § (1) bek.]. A törvényből tudjuk, hogy a dolgozó egyoldalúan lemondhat a szolgálati viszonyáról, de a munkáltató is felmentheti az alkalmazottat a jogszabályban meghatározott esetekben. Az egyoldalú jognyilatkozat a címzettel való közléssel válik hatályossá, és – a törvény eltérő rendelkezésének hiányában – csak a címzett hozzájárulásával módosítható, vagy vonható vissza [Kttv. 14. § (2) bek.]. Ha tehát például a

kormánytisztviselő lemond a jogviszonyáról (amit indokolás nélkül megtehet és érvényességéhez nem is kell a munkáltató elfogadása), a lemondás visszavonásának hatályosságához már kell a munkáltató beleegyezése.

A jogról lemondó vagy abból engedő nyilatkozatot *nem lehet kiterjesztően értelmezni* [Kttv. 14. § (3) bek.]. Ez példával élve azt jelenti, hogy ha a kormánytisztviselő lemond egy alkalommal a vasárnapi pihenőnapjáról, ezt a lemondást nem lehet úgy értelmezni, hogy ettől fogva minden vasárnap be lehet osztani ügyeletre.

b) Tájékoztatási kötelezettség

Amennyiben e törvény valamely fél számára tájékoztatási kötelezettséget ír elő, a tájékoztatást közöltnek kell tekinteni, ha azt a *helyben szokásos és általában ismert módon közlést* [Kttv. 15. § (1) bek.] Egy korábbi példát folytatva: a munkáltató úgy dönt, hogy bevezeti az alkoholszondás ellenőrzést a hivatalban. Erről a kormánytisztviselőket előzetesen tájékoztatni köteles. A tájékoztatás akkor is érvényes, ha nem minden kormánytisztviselőnek küldenek írásbeli értesítést, hanem az erről szóló tájékoztatást kifüggesztik a hivatal hirdetőtábláján. A tájékoztatást olyan időben és módon kell megtenni, hogy az lehetővé tegye a jog gyakorlását és kötelezettség teljesítését [Kttv. 15. § (2) bek.]

c) A feltételtűzés

Mód van arra is, hogy szolgálatadó vagy a kormánytisztviselő a nyilatkozatát, illetve ezek alapján a megállapodás létrejöttét, módosítását vagy megszűnését *feltételtől tegye függővé* [Kttv. 16. § (1) bek.]. A feltétel egy jövőbeli, bizonytalan esemény (például valakit más helyettesítésére, határozott időre neveznek ki, s a jogviszony addig tart, amíg a helyettesített kormánytisztviselő a gyed-ről visszatér). Nem köthető ki olyan feltétel, amelynek alapján a közszolgálat a kormánytisztviselő *hátrányára módosulna*, vagy a közszolgálat megszűnését eredményezné [Kttv. 16.§ (1) bek.]. Például érvénytelen az a feltételtűzés, amely szerint megszűnik a polgármesteri hivatal köztisztviselőjének jogviszonya, amennyiben új jegyzőt nevez ki a polgármester a hivatal élére.

Az ellentmondó, lehetetlen vagy értelmezhetetlen feltétel érvénytelen (például megszűnik a jogviszony, ha a magyar labdarúgó válogatott megnyeri az Afrika Kupát). A megállapodást

ilyen esetben úgy kell elbírálni, mintha a felek az adott feltételt nem kötötték volna ki [Kttv. 16. § (2) bek.]

A felek, amíg a feltétel bekövetkezése függőben van, kötelesek *tartózkodni* minden olyan magatartástól, amely a másik fél feltételhez kötött *jogát csorbítaná*. Ha a felek például abban állapodnak meg, hogy amennyiben a kormánytisztviselő elvégez egy vezetőképző tanfolyamot, kinevezik osztályvezetőnek, a munkáltató az előbbi rendelkezést sérti meg, ha nem engedi el a dolgozót a foglalkozásokra. A feltétel bekövetkezésére vagy meghiúsulására nem hivatkozhat a fél, ha azt vétkesen maga okozta (a példát folytatva, a munkáltató nem hivatkozhat a tanfolyam el nem végzésére, ha szándékosan ő nem engedte el a kormánytisztviselőjét a foglalkozásokra [Kttv. 16. § (3) bek.]).

2.2.8 A jognyilatkozatok megtételének módja

a) A képviselet a jognyilatkozatok megtételekor

A jognyilatkozatokat fő szabályként máshogy teheti meg a kormánytisztviselő és a szolgálatadó. Hiszen amíg a kormánytisztviselő többnyire személyesen nyilatkozik, addig a szolgálatadó értelemszerűen csak képviselője útján teheti ezt. Vizsgálunk kell tehát a *képviselet* szabályait.

A *szolgálatadó képviseletében* jognyilatkozat tételére a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult [Kttv. 17. §].

A *kormánytisztviselő* a jogviszonyával kapcsolatos legfontosabb jognyilatkozatokat csak *személyesen* teheti meg. Ilyenek a törvény szerint a kinevezés elfogadásával, a megállapodás megkötésével, módosításával, a közszolgálat megszüntetésével és a munkavégzéssel összefüggő jognyilatkozatok [Kttv. 18. § (1) bek]. Az egyéb nyilatkozatokat a kormánytisztviselő *meghatalmazott képviselője* útján is megteheti. A meghatalmazást írásba kell foglalni [Kttv. 18. § (2) bek]. A meghatalmazás visszavonásig, vagy ha határozott időre adták (például a fegyelmi eljárás jogerős lezárultáig), úgy az idő elteltéig érvényes.

Meghatalmazás hiányában is eljárhat a kormánytisztviselő képviseletében hozzátartozója, amennyiben a jognyilatkozat megtételében akadályozva van (például a később tárgyalt elévülést a hozzátartozó is megszakíthatja a szolgálatadónak címzett követeléssel, ha a

dolgozó betegségére tekintettel arra nem képes). Vita esetén az akadályoztatás tényét igazolni kell (pl. orvosi igazolással [Kttv. 18. § (3) bek.]).

Ha a kormánytisztviselő és a képviselő (hozzátartozó) *jognyilatkozatai eltérnek egymástól*, a szolgálatadó a kormánytisztviselő nyilatkozatát köteles elfogadni. A kormánytisztviselő – kivéve, ha a képviselet tartalma egyértelműen korlátozott – nem hivatkozhat arra, hogy képviselője jogkörét túllépve járt el [Kttv. 18. § (4)-(5) bek.]. Ha tehát egy fegyelmi eljárásban a tárgyaláson a képviselő jelenik csak meg és a fegyelmi büntetés kiszabását követően lemond a jogorvoslatról, ezt csak akkor nem lehet figyelembe venni, ha a meghatalmazásban kizárják, hogy a képviselő ebben a kérdésben döntsön.

b) Az alaki kötöttség

Fontos kérdés a nyilatkozatok tételénél az alaki kötöttség. A törvény meglehetősen általánosan fogalmaz, amikor kimondja, hogy a közszolgálatot érintő *minden lényeges megállapodást és jognyilatkozatot írásba kell foglalni* [Kttv. 19. § (1) bek.]. Nyilván lényegesnek számítanak azok a nyilatkozatok, amiket a kormánytisztviselő csak személyesen tehet meg, de a kör ennél biztosan szélesebb. A *kormánytisztviselő kérésére* a munkáltatónak a jognyilatkozatát akkor is írásba kell foglalnia, ha az egyébként nem kötelező [Kttv. 19. § (1) bek.]. Tipikus példája ennek, hogy a kormánytisztviselő az általa jogellenesnek minősített utasítás írásba foglalását kérheti. A megállapodást, ha írásba kellett foglalni, módosítani vagy megszüntetni is csak írásban lehet. A megállapodás írásba foglalása a munkáltató kötelezettsége, s annak egy példányát a dolgozónak át kell adni.

Az alaki kötöttség megsértésével tett jognyilatkozat – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – *érvénytelen* (az érvénytelenségről később bőven lesz szó, most elég annyit megjegyeznünk, hogy az ilyen jognyilatkozatnak nem lehet jogi hatása, következménye). Az érvénytelenség jogkövetkezménye nem alkalmazható, ha a jognyilatkozat a felek egyező akaratából teljességbe ment, és ez nem jár a közérdek sérelmével [Kttv. 19. § (3) bek.]. Például szóban módosítják a kormánytisztviselő munkaköri leírását, s ez alapján ő évekig végzi a munkáját.

A munkáltató az egyoldalú jognyilatkozatát a törvényben meghatározott esetben köteles *írásban indokolni és kioktatni* a kormánytisztviselőt az igény érvényesítésének módjáról és annak határidejéről, ha rövidebb az elévülési időnél. [Kttv. 19. § (4) bek.] Indokolni kell pl. a felmentést vagy a fegyelmi büntetést.

c) A jognyilatkozatok közlése

A jognyilatkozatokból akkor származnak jogok és köteleességek, ha azokat a *címzettel közölték* [Kttv. 21. § (1) bek]. Az írásbeli jognyilatkozat akkor tekinthető közöltnek, ha azt a címzettnek vagy az átvételre jogosult személynek (pl. házastársnak) átadják, illetve az elektronikus dokumentum számukra hozzáférhetővé válik (tartalmát megismerhetik, mert meg tudják nyitni a számítógépen).

A címzett sokszor úgy próbál menekülni a jognyilatkozatban foglaltaktól, hogy nem veszi át a kézbesített anyagot (a fegyelmi eljárás alá vontak sokszor követik ezt a „stratégiát”, bízva abban, hogy az eljárási határidők eltelnek, s így megússzák a büntetést). Ezért született az a szabály, mely szerint a közlés akkor is hatályos, ha a címzett vagy az átvételre jogosult más személy az *átvételt megtagadja vagy szándékosan megakadályozza* ([Kttv. 21. § (1) bek.], pl. ráuszítja a kutyát a kézbesítőre). A jogszabály részletesen taglalja a kézbesítés postai és bírósági eljárási szabályait, ezek ismertetésétől azonban eltekintünk.

2.2.9. Az érvénytelenség

A jogviszony keletkezésekor, majd fennállása során is a szolgáltató és a kormánytisztviselő között számtalan megállapodás jön létre a jogviszonnal kapcsolatosan (pl. kinevezés és annak elfogadása, tanulmányi szerződés, jogviszony megszüntetése közös megegyezéssel). A megállapodások kölcsönös nyilatkozatok megtételével és azok elfogadásával születnek. Ezeknek a nyilatkozatoknak, s így a megállapodásoknak, *érvényesnek, jogi hatás, következmény kiváltására alkalmasnak* kell lenniük.

A megállapodás (jognyilatkozat) akkor érvénytelen, ha valamilyen *hibában* szenved, s így jogi hatás kiváltására alkalmatlan. A hibák két fő csoportba sorolhatók, s ennek egyenes következményeként az *érvénytelenségnek is két fajtája* van: a semmisség és a megtámadhatóság.

a) A semmisség

A *semmisség un. feltétel nélküli érvénytelenség*, ami azt jelenti, hogy a semmisségre az érdekelt határidő nélkül hivatkozhat, a megállapodás semmisségét a bíróság hivatalból észleli

[Kttv.23. § (3) bek]. Ezt úgy kell érteni, hogy elvileg semmilyen eljárásra nincs szükség a semmisség megállapításához, a megállapodást úgy kell tekinteni, mintha létre sem jött volna. (A gyakorlatban általában a semmisség megállapítását is a bíróságtól szokták kérni az érdekeltek, mert hiába hivatkozik a megállapodás semmisségére a kormánytisztviselő, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója szerint az megfelel minden jogi előírásnak.) A megállapodás akkor semmis, ha *jogszabályba vagy jó erkölcsbe ütközik, vagy jogszabály megkerülésével jött létre* [Kttv 23. § (1) bek.]. A jogszabály lehet anyagi és alaki (eljárási) egyaránt, így pl. semmis akkor a kinevezés, ha a kinevezett kormánytisztviselő nem rendelkezik az általános alkalmazási feltételek bármelyikével (pl. nem magyar állampolgár), de akkor is, ha elmulasztották azt írásba foglalni. Feltehetően jó erkölcsbe ütközik, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója a kormánytisztviselőt nem kimagasló munkateljesítményére, hanem a köztük lévő intim kapcsolatra tekintettel részesíti címadományozásban. S végül a jogszabály megkerülésére példa, ha egy pályakezdő kormánytisztviselőt angol, német vagy francia nyelvtudás nélkül alkalmaznak egy minisztérium EU kapcsolatok osztályán, s elismerik megfelelőnek kínai nyelvismeretét.

Végül a törvény szerint a *színlelt megállapodás is semmis*, ha pedig más megállapodást leplez, azt a leplezett megállapodás alapján kell megítélni [Kttv. 23. § (2) bek.]. Színlelt például az a megállapodás, amelyben csak azért neveznek ki vezetőnek egy kormánytisztviselőt, hogy nagyobb illetményt lehessen számára fizetni, miközben nincs olyan szervezeti egység a szolgálatadónál, amelyet vezethetne. Más megállapodást leplez pedig az a megállapodás, amelyben valakit oktatóként akarnak alkalmazni egy egyetemen, de a kinevezésébe gazdasági vezetői megbízás kerül, hogy magasabb illetményt lehessen kifizetni számára (persze ez egyben színlelt megállapodás is lehet).

b) A megtámadhatóság

Az érvénytelenség második esete, a *megtámadhatóság feltételes érvénytelenség*, tehát eljárásra, végső soron bíróság előttire van szükség az érvénytelenség kimondásához. A sikeresen megtámadott megállapodás érvénytelen [Kttv. 24. § (9) bek.]. Megtámadható a megállapodás (illetve az oda vezető nyilatkozat), ha a megállapodást kötő valamelyik, vagy mindkét félnél az *akarati elem fogyatékos*, ha a nyilatkozat nem tükrözi a fél (felek) akaratát. Erről van szó, ha a fél a megállapodás megkötésekor lényeges tényben, vagy körülményben tévedett, feltéve, ha tévedését a másik fél okozta, vagy azt felismerhette, illetőleg, ha mindkét fél ugyanabban a téves feltevésben volt, vagy ha a megállapodás megkötésére a felet

megtévesztéssel vagy jogellenes fenyegetéssel vették rá. [Kttv.24. § (1) bek.}. Az elsőre példa az, ha a szolgáltató úgy véli, hogy a pályázó rendelkezik német nyelvismerettel, hiszen német nemzetiségűnek vallja magát, erre tekintettel alkalmazza, miközben a jelentkező nem tud németül, de örül, hogy ezt a nem létező előnyt bezsebelhette. A másodikra: ha valamely jogi normát együtt értelmeznek rosszul (úgy vélik mindketten, hogy a közigazgatási szervnél tanulmányi ösztöndíj nélkül is járnak a törvényben rögzített kedvezmények). Megtévesztésről akkor beszélünk például, ha a pályázó hamis iratokkal bizonyítja nem létező nyelvtudását. Végül jogellenes fenyegetést állapítana meg a bíróság abban az esetben, amikor a kormánytisztviselő azért írja alá a jogviszonyát megszüntető közös megállapodást, mert a szolgáltató kilátásba helyezi, hogy ellenkező esetben bizonyítani fogja alkalmatlanságát és felmenti.

A megállapodást *az támadhatja meg*, aki a megállapodás megkötésekor tévedésben vagy téves feltevésben volt vagy megtévesztettek, illetve akit a jognyilatkozat megtételére jogellenes fenyegetéssel vettek rá [Kttv. 24. § (3),(4), (5) bek.]. A *megtámadás határideje harminc nap*, amely a tévedés felismerésétől, vagy jogellenes fenyegetés, kényszerítés esetén a kényszerhelyzet megszűnésétől kezdődik. A megtámadási határidőre az elévülés szabályai megfelelően irányadók azzal, hogy hat hónap elteltével a megtámadás joga nem gyakorolható [Kttv. 24.§ (7) bek.]. A megtámadásra irányuló jognyilatkozatot írásban kell a másik féllel közölni [Kttv. 24. § (8) bek.]. A fél *titkos fenntartása vagy rejtett indoka* a megállapodás érvényességét nem érinti [Kttv. 24. § (10) bek.]. Tehát teljesen irreleváns az érvényesség tekintetében, hogy a pályázó nem közzszolgálati elkötelezettsége okán szeretné az állást, hanem azért, hogy közel lehessen a hivatalban dolgozó titkos imádottjához.

A semmis és a sikeresen megtámadott, tehát érvénytelen megállapodásokból eredhetnek jogok és kötelezettségek (pl. egy érvénytelen munkaszerződésből jogok tucatjai). Erre tekintettel meg kell állapítani az *érvénytelenség jogkövetkezményeit*. Az érvénytelenség az esetek túlnyomó többségében a *kormánytisztviselő oldalán felmerült okból* következik be. A szabály ekkor az, hogy a keletkezett jogokat, kötelezéseket úgy kell tekinteni, mintha a megállapodás érvényes lett volna. Az érvénytelen megállapodás alapján létrejött jogviszonyt azonban – ha a Kttv. eltérően nem rendelkezik - a munkáltató köteles azonnali hatállyal megszüntetni, kivéve, ha a felek az érvénytelenség okát a közérdek sérelme nélkül rövid határidőn belül elhárítják [Kttv. 25. § (1) bek.]. E rendelkezésnek az tehát a lényege, hogy az érvénytelen megállapodásból származó jogok és kötelezések (pl. illetmény, jutalom, aláírt tanulmányi

szerződés) nem válnak jogellenessé, az azok alapján kapott vagy kifizetett összegeket nem kell visszafizetni, csak el kell számolni egymással. Ugyanakkor egy érvénytelen megállapodásból létrejövő jogviszony nem is tartható fent, azt többnyire meg kell szüntetni azonnali hatállyal (s fő szabályként minden jogkövetkezmény nélkül, tehát nem jár semmi a közszolgálati alkalmazottnak). Ez alól kivétel, ha érvénytelenül jött ugyan létre a megállapodás, de az érvénytelenségi okot el lehet hátrítani a közérdek sérelme nélkül, rövid időn belül. Egy példával élve: a közszolgálati jogviszony keletkezésének egyik feltétele a magyar állampolgárság. Ha egy pályázó e nélkül kap kinevezést, de az érvénytelenség vizsgálatakor az időközben megszerzett magyar állampolgárságról szóló okiratot bemutatja, feltehetően nem sérült a közérdek.

Más a helyzet, ha a kinevezés a *munkáltató oldalán felmerült okból* érvénytelen és azt emiatt meg kell szüntetni. Ekkor a kormánytisztviselőnek annyi időre járó illetményt kell megfizetni, amennyi a munkáltató részéről történő felmentés esetén járna, továbbá megfelelően alkalmazni kell a végkielégítés szabályait is [Kttv. 25. § (2) bek.]. (A munkáltató megtévesztette a dolgozót, amikor érdemi munkakörre nevezte ki, de ügykezelői feladatra alkalmazza. A sikeres megtámadást követően a kormánytisztviselőnek jár a felmentési idő és a végkielégítés.)

Lehet, hogy a megállapodásnak *csak valamely része érvénytelen*. Ebben az esetben az érvénytelen rész helyett a jogszabályt kell alkalmazni, kivéve, ha a felek az érvénytelen rész nélkül nem állapodtak volna meg [Kttv. 25. § (3) bek.]. Például egy önkormányzat polgármesteri hivatalában a felek úgy állapodnak meg, hogy a középfokú végzettségű köztisztviselőnek a felsőfokú végzettségűek illetménytáblája szerint fizetnek. Ekkor a megállapodás e része érvénytelen, s az illetményt a középfokúakra vonatkozó tábla szerint kell megállapítani. Ha ennyiért a köztisztviselő nem létesített volna jogviszonyt, úgy az egész megállapodást érvénytelennek kell tekinteni.

Mindeddig a megállapodások érvénytelenségéről beszéltünk. Azonban értelemszerűen az *egyoldalú jognyilatkozatok* esetében is felmerülhet az érvénytelenség (pl. szabálytalanul mond le jogviszonyáról a kormánytisztviselő, vagy jogellenes utasítást ad a szolgálatadó). Az ilyen érvénytelen egyoldalú jognyilatkozatokból jogok és köteleességek nem származnak [Kttv. 25. § (4) bek.].

2.2.10. Az igények elévülése

Az igény elévülése azt jelenti, hogy bizonyos időtartam eltelte után az igényt *már nem lehet érvényesíteni*. Fontos azonban megjegyezni, hogy az elévült igény nem lesz egyben jogellenes is, tehát maga a jog nem évül el. Ebből következően, ha bármelyik fél az elévülési idő után teljesít, azt az elévülésre hivatkozva nem követelheti jogszerűen vissza [Kttv. 192. § (5) bek.]. Ugyanakkor az igény elévülését hivatalból kell figyelembe venni [Kttv. 192. § (4) bek.]. Ez azt jelenti, hogy a bíróság akkor is megállapítja az igény elévülését, ha arra az ellenérdekű fél nem hivatkozott.

A közszolgálati jogban (hasonlóan a munkajoghoz) az *általános elévülési idő három év* [Kttv. 192. § (1) bek.]. Ez alól azonban minkét irányban lehet kivétel. Rövidebb, csupán hat hónap az elévülési ideje a korábban említett jognyilatkozat megtámadásának, ezt követően már nem lehet bírósághoz sem fordulni. Hosszabb, öt év az elévülése a bűncselekménnyel okozott kárért való felelősségnek, ha pedig a büntethetőség elévülési ideje még ennél is hosszabb, a kárfelelősség elévülése is ennek felel meg [Kttv. 192. § (2) bek.]. Tehát, ha a kormánytisztviselő kárt okoz munkáltatójának, kártérítési eljárást három éven belül lehet ellene indítani, később már nem. Kivétel ez alól, ha a károkozó magatartása egyben bűncselekmény is, pl. rongálás, ekkor ugyanis öt évre emelkedik az eljárás megindításának határideje. Ennél is hosszabb lesz az elévülési idő, ha a kormánytisztviselő a kárt rombolás büntetével okozta. Ugyancsak öt év alatt évül el a bűncselekménnyel okozott személyiségi jogi sérelem miatt fizetendő sérelemdíj iránti igény, hacsak nem hosszabb az elévülési idő [Kttv. 192. § (2) bek.].

Különös méltánylást érdemlő esetekben az igény az elévülési idő eltelte után is érvényesíthető, illetve az elévülési idő meghosszabbodhat. Ezt hívjuk az *elévülés nyugvásának*. Akkor nyugszik az elévülés, ha a jogosult az igényét menthető okból nem tudja érvényesíteni (pl. külföldön van). Ha az akadály elhárul (hazajön), a jogosultnak ettől számított hat hónapja van az igény érvényesítésére, ha az elévülési idő már eltelt, vagy abból hat hónapnál kevesebb van hátra [Kttv. 192. § (6) bek.].

Az elévülési idő folyása természetesen *megszakítható* [Kttv. 192. § (7) bek.], valamilyen, az igény érvényesítésére irányuló egy, vagy kétoldalú nyilatkozattal. Így megszakad az elévülés, ha a jogosult írásban felszólítja a kötelezettet a teljesítésre, vagy keresetet nyújt be a

bírósághoz követelése teljesítése érdekében. Megszakad az elévülés akkor is, ha a jogosult és a kötelezett békéltetőt vagy közvetítőt vesznek igénybe, megegyeznek a teljesítésben, esetleg az igény módosításában, vagy ugyan erre nézve a bíróság előtt egyezséget kötnek. Talán a legegyszerűbb megszakítási ok az, ha a kötelezett az igény fennállását elismeri.

Az elévülés megszakadása, illetőleg az elévülés megszakítását előidéző bírósági eljárás jogerős befejezése után az *elévülési idő újra kezdődik*.

2.2.11. A határidők és időtartamok számítása

A határidők számításának közszolgálati jogi szabályai [Kttv. 22. § (1)-(9) bek.] – értelemszerűen – nagyon hasonlóak a munkajog, a polgári eljárási jog, vagy a közigazgatási eljárási jog normáihoz.

Így napon – eltérő rendelkezés híján – *naptári napot* (és nem munkanapot) kell érteni.

A napokban megállapított határidőbe nem számít be az a nap, amelyen a határidő megkezdésére okot adó intézkedés (pl. kézbesítés) történt, tehát a határidő számítása a következő naptól kezdődik.

A hetekben megállapított határidő azon a napon jár le, amely elnevezésénél fogva a kezdő napnak megfelel (a hétfőn kézbesített intézkedésben szereplő 6 hetes határidő 6 hét múlva hétfőn jár le).

A hónapokban vagy években megállapított határidő lejártának napja az a nap, amely számánál fogva a kezdő napnak megfelel (a január 30. napján kézbesített intézkedésben szereplő 5 hónapos határidő június 30-án jár le). Ha ez a nap a lejárati hónapjában hiányzik, a lejárati napja a hónap utolsó napja (január 31. – június 30.).

A határidő az utolsó napjának végén (24.00.órákor) jár le. Ha valamely nyilatkozat megtételére előírt határidő utolsó napja szombatra, vasárnapra vagy munkaszüneti napra esik, a határidő a következő napon jár le.

A határidőt – a Kttv. eltérő rendelkezése hiányában – akkor kell *megtartottnak tekinteni*, ha a lejárati napjának végéig a jognyilatkozatot közlik, vagy ezen időpontig az egyéb magatartás tanúsítása megtörténik (pl. a kormánytisztviselő megszerzi a nyelvvizsgát).

A határidő elmulasztása *akkor menthető ki*, ha a határidőt megállapító jogszabály ezt kifejezetten megengedi (például maga a Kttv. teszi ezt lehetővé az elévülés nyugvása körében).

A jognyilatkozatot, egyéb magatartást késedelem nélkül kell megtenni vagy tanúsítani, ha a jogszabály a jognyilatkozat megtételére vagy egyéb magatartás tanúsítására *haladéktalanul* kötelezi a felet. Ekkor szükség esetén még az egyébként nem a kötelezett által viselendő költségeket is meg kell előlegezni.

A jogszabályban vagy a felek megállapodásában meghatározott, *határidőnek nem minősülő* időtartam számítására a fenti szabályok nem alkalmazhatók, az ilyen időtartam számításánál a naptár az irányadó. Például a szolgáltató és a kormánytisztviselő megállapodnak egymással, hogy a megelőző fél év kiemelkedő teljesítményére tekintettel az alkalmazott jutalomban részesül.

3. A közalkalmazotti jogviszony néhány fontosabb jellemzője

Az Előszóban már említést tettünk arról, hogy tankönyvünk alapvetően a közszolgálati tisztviselők jogállásának a kérdéseivel foglalkozik, de mindenhol, ahol annak relevanciája van, kitekintést tesz a *közalkalmazotti pragmatikára* is. Ezért itt, az általános részben is előrebocsátjuk a közalkalmazotti jogviszony, illetve a Kjt. fontosabb jellemzőit.

A Kjt. hatálya az állami – de nem közigazgatási, államigazgatási – és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat által a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára terjed ki [Kjt. 1. § (1) bek.].

A közalkalmazotti *munkáltatói körre* tehát a következő általános jellemzők említhetők:

- A munkáltató intézmények – állami, önkormányzati – *költségvetésből* történő finanszírozása;

- A munkáltató pénzügyi függősége okán a felek a legtöbb kérdésben nincsenek alkupozícióban, ugyanis az alkalmazást érintő feladatok megoldása nem a közalkalmazott tényleges munkáltatójától, hanem egy közhatalmi szerv („fenntartó”) döntésétől függ. A Kjt. alkalmazásában a *fenntartó* a munkáltató alapító szerve vagy az a szerv, amelyre e jogot átruházták, illetve a jogszabály által kijelölt szerv vagy személy. A munkáltató fenntartójának kell tekinteni az önkormányzati társulást és azt az önkormányzatot is, amely megállapodás alapján gyakorolja a fenntartói jogokat [Kjt. 1. § (6) bek.];
- Az egész társadalom számára alapvető közszolgáltatásokat nyújtó munkáltatók közül kizárólag az *állami és önkormányzati* költségvetésből működő szervezetekre (intézményekre) vonatkozik a Kjt. (pl. nevelési-oktatási, szociális és egészségügyi, közművelődési és tudományos intézmények és szolgálatok). Nem vonatkozik tehát a Kjt. a hasonló funkciókat betöltő magán, vagy egyházi intézményekre.

Az *állam* a közalkalmazotti jogállás tekintetében alapvetően *tulajdonosi jellegű* szabályozást valósít meg. Emellett a közalkalmazotti munka közérdekű volta indokolja még a mind a versenyszférához (Mt.), mind a közszolgálati jogviszonyhoz (Kttv.) képest eltérő szellemű szabályozást. Az Mt.-hez képest a munkafeltételek jelentős részét itt kógens szabályok határozzák meg, míg a Kttv.-hez képest viszont nagyobb a felek magánautonómiája a jogviszony alakítása tekintetében.

Általánosságban véve elmondható, hogy a főbb általános szabályozástechnikai jellemzők (pl. diszpozitivitás – kógenca; magánautonómia – hierarchizáltság) tekintetében a Kjt. rendszere valahol „félúton”, egyfajta vegyes, hibrid státuszban van a versenyszférát lefedő Mt. és a közszolgálatot szabályozó Kttv. között. Ugyanakkor az utóbbi évek jogalkotása erősítette az Mt. Kjt.-re való ráhatását és alkalmazhatóságát.

A *közalkalmazottakra vonatkozó jogi szabályozás struktúrája* – egyebek mellett – három lényeges szabályozástechnikai jellegű ponton különbözik a közszolgálati jogtól, szűkebben a Kttv. rendszerétől: a) Az Mt. szerepe; b) Az alacsonyabb szintű jogszabályok szerepe; c) A kollektív szerződés szerepe.

a) *Az Mt. szerepe:* Az Mt. háttérjogszabálya a Kjt.-nek, ami annyit tesz, hogy az Mt. rendelkezései az irányadóak a közalkalmazotti jogviszonyok rendezésekor, de a Kjt.-ben foglalt eltérésekkel. A Kjt. 2. §-ának (3) bekezdése szerint ugyanis a közalkalmazotti jogviszonyra az Mt. szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Kjt. az Mt. vonatkozásában alapvetően negatív megfogalmazással él, tehát azokat a rendelkezéseket nevesíti az egyes fejezetei végén az Mt.-ből, amelyeket egyáltalán nem kell alkalmazni a közalkalmazotti jogviszonyban. A nem kizárt Mt. szabályokat tehát a közalkalmazotti jogviszonyra is alkalmazni kell.

b) *Az alacsonyabb szintű jogszabályok szerepe:* A közalkalmazottakra vonatkozó szabályozás struktúrájában a törvény (maga a Kjt., illetve az egyes kapcsolódó ágazati törvények, például a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv., a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. tv., a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. tv.) mellett kiemelt szerepet kapnak az alacsonyabb szintű jogszabályok is (pl. kormányrendeletek, illetve az ágazatokat irányító miniszterek rendeletei). Ugyanis a törvény felhatalmazása [Kjt. 85. §] alapján ezek állapíthatják meg a közalkalmazottak jogállására vonatkozó azon kérdéseket, melyeknek törvényi szintű egységes megfogalmazása szükségtelen, és az egyes szakmai, ágazati területek eltérő jellege miatt egyben lehetetlen is lenne.

c) *A kollektív szerződés szerepe:* A Kjt. hatálya alatt – eltérően a közszolgálati jogviszonytól – fontos jogforrási tényező a kollektív szerződések rendszere (de kollektív szerződést kötni természetesen nem kötelező). Kollektív szerződés a Kjt., illetve a Kjt. felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól csak akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok kifejezetten felhatalmazást adnak [Kjt. 13. §]. Egyéb esetben nem lehetnek ellentétesek a Kjt.-ben foglaltakkal. Ez a logika különbözik a munkaviszonyra vonatkozó, az inkább a "mindent szabad, amit a törvény nem tilt" elvhez közelítő szabályozástól. Egyebekben a Kjt.-ben a kollektív szerződésre vonatkozó rendelkezések az Mt.-re utalnak vissza. Kollektív szerződést egyrészt a munkáltató, a munkáltatói érdekképviseleti szervezet, vagy több munkáltató, másrészt a szakszervezet, illetve több szakszervezet köthet. A kollektív szerződés úgy jön létre, mint egy szerződés, de a gyakorlatban úgy működik, mint egy jogszabály, azaz jogok és kötelezettségek származhatnak belőle. A kollektív szerződés jogforrás, munkaviszonyra vonatkozó szabály. A kollektív szerződés szabályozhatja: a munkaviszonyból származó jogokat és kötelezettségeket, ezek gyakorlásának, illetve teljesítésének módját, az ezzel kapcsolatos eljárás rendjét, a kollektív szerződést kötő felek közötti kapcsolatrendszerét.

Ami a *közalkalmazotti szabályzatot* illeti, a Kjt. 17.§ alapján csak olyan kérdést szabályozhat a munkáltató és a közalkalmazotti tanács a szabályzatban, amely a tanács és a munkáltató kapcsolat rendszerét szabályozza. A szabályzat tehát a kollektív szerződés szabályozási körébe tartozó kérdéseket nem szabályozhat (azaz az Mt. 268. § alkalmazása kizárt).

A munkajog ún. *általános rendelkezéseit* értelemszerűen alkalmazni kell a közalkalmazotti jogviszonyra is az Mt. szerint, így a törvény értelmezési alapelveit, az általános magatartási követelményeket, a személyiségi jogok védelmének, az egyenlő bánásmód követelményeinek szabályait, valamint a jognyilatkozatokra és az érvénytelenségre vonatkozó szabályokat az Mt. 13. § kivételével [Mt. 1. §–31. §].

II. KÜLÖNÖS RÉSZ

1. A jogviszony keletkezése

1.1. A közhivatal viselésére vonatkozó általános rendelkezések

Minden munkavégzésre irányuló jogviszonyban kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy milyen feltételekkel, módon és eljárásban jön létre. Különösen igaz ez a kormányzati szolgálati jogviszony esetében. Ennek elsődleges oka az a tény, hogy a jogalkotó és a szolgáltató a kiválasztás tartalmának és formájának szabályozásával határozzák meg a kereteket ahhoz a döntéshez, amelynek során eldől, ki az a munkaerő, aki a jövőben az állam nevében ellátja a közzolgálati hivatásból eredő feladatokat; ezáltal egyúttal mintegy „megtestesíti”, képviseli az államot a polgárokkal és szervezeteikkel való kapcsolatrendszerben. Így fejlett közzolgálati kultúrával rendelkező demokratikus jogállamokban a jogviszony létesítése jogi *garanciákkal megfelelően körülbástyázott* jogintézmény, amelynek legmagasabb szintű szabályozása általános rendelkezés keretében (de akár részletezetten), az alkotmányban is megjelenik. Természetesen, a különböző közzolgálati kategóriák tekintetében valószínűsíthetőek eltérések is, hiszen egy-egy hivatásrendben mások az elvárások, ennek megfelelően különféle megoldásokat alkalmaznak, illetve a hangsúlyok is eltérőek a sajátosságoknak megfelelően.

A közzolgálatban való alkalmazás olyan *alapvető állampolgári jog*, amely hazánkban is alkotmányi szinten kerül deklarálásra. Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (8) bekezdésének rendelkezése szerint:

„Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

E rendelkezés kinyilatkoztatja a *közhivatal viseléshez való jogot*, amely alapjogként minden magyar állampolgár számára lehetővé teszi, hogy közhivatalt töltsön be. Ám az Alaptörvény egyik oldalról feltételeket tűz abban a vonatkozásban, hogy e közhivatal betöltéséhez megfelelő képzettség, szakmai tudás birtoklása szükséges. Másik oldalról viszont, ha az

állampolgár birtokolja e kompetenciákat, mértéküknek megfelelően jogosult közhivatali állás betöltésére. Ez a rendelkezés ily módon a jogegyenlőségnek, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának garantálását is magában foglalja.

Az alaptörvényi szabályozás összhangban áll a hazánk által aláírt azon nemzetközi dokumentumokkal, egyezményekkel, valamint az európai uniós joganyaggal, amelyeknek a közhivatal viseléséhez való jog garantálása szintén tárgyát képezi, és amelyeknek gyökerei egészen a Nagy Francia Forradalom idejéig, az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata 1789-es megszületéséig nyúlnak vissza.⁷

1.2. A kormányzati szolgálati jogviszonyba kinevezés feltételei

Minden közzolgálati rendszerben, s azon belül az egyes szolgálati ágakban, hivatásrendekben is meghatározásra kerülnek azok a feltételek, amelyeknek birtoklása szükséges ahhoz, hogy konkrét természetes személy adott közzolgálati állást tölthessen be; kinevezésére kerülhessen sor.

Az Alaptörvény 17. cikk (5) bekezdése szerint: „*A kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza.*” E rendelkezésnek megfelelően született meg a Kttv., amelyben a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó szabályokat az V. fejezet 39-43. §-aiban szabályozza a kormánytisztviselők tekintetében. A kormánytisztviselői jogviszonyhoz képest specialitásokkal rendelkező jogviszonyokról is szól a törvény. Így a közzolgálati jogviszonyról a VIII. fejezet, az önkormányzatok jegyzőiről a X. fejezet rendelkezik. Speciális szabályok vonatkoznak a kormányzati-, továbbá közzolgálati ügykezelőkre; a törvény VI., illetve a IX. fejezetei részletezik ezeket. A pártfogó felügyelők (ők korábban az igazságügyi alkalmazottak körébe tartoztak) jogviszony-létesítésével kapcsolatos szabályokat szintén az V. fejezet rendezi. A felsorolt jogszabályhelyeken rögzíti a jogalkotó a kormányzati és a közzolgálati jogviszonyba kinevezés feltételeit is, amelyeket a következőkben, két csoportban, a kinevezés általános- és különös feltételeiként nevesítünk.

⁷ Lőrincz, Lajos (2000): *Kiválasztás a közigazgatásban* Magyar Közigazgatás 6, 8., p. 321-337, 449-456.

A Kttv. az *alkalmazás általános feltételeiként* mindenkitől egységesen elvárt alkalmassági követelményeket határoz meg. A *különös feltételek* körében azokat tárgyaljuk egyrészt, amelyekről a Kttv. rendelkezik, és általában szélesebb vagy valamilyen szempontból kiemelt érintetti körre vonatkoznak (ezeket hívhatnánk akár a kinevezés egyéb törvényi feltételeinek is). Másrészt azokat a feltételeket, amelyeket a Kttv. mellett más jogszabályok (például a „képesítési kormányrendelet”), jogi normák, illetve jogszabályi felhatalmazás alapján a közigazgatási szervek munkáltatói jogköreit gyakorló vezetői állapíthatják meg (például a szerv SzMSz-ében, közszolgálati szabályzatban, stb.). Ezek mind olyan, az általános alkalmazási feltételeken túl birtoklandó kompetenciák, amelyek az egyes munkakörök betöltéséhez szükségesek.

Azonban, mielőtt rátérnénk a közszolgálati alkalmazás általános feltételeinek tárgyalására, megemlíjük, hogy maga a Kttv. preambuluma is szól az általános követelményekhez kapcsolódó célokról. Így már a törvény bevezetőjében is találunk olyan követelményeket, amelyeket a jogalkotó a társadalmi elvárásokat közvetítve ugyan a közszolgálattal szemben fogalmazott meg, de – minthogy a közszolgálat azokból a tisztviselőkből áll, akik feladataikat a közigazgatásban látják el – ezen elvárások az egyes szolgálatvállalókkal szemben is élnek. Ilyen követelményként nevesíti a törvény a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes, a nemzeti érdekeket előtérbe helyező, társadalmi közmegebecsülést élvező (tehát arra érdemes), hatékony, költségtakarékos, a demokratizmus, pártsemlegesség, törvényes működés talaján álló, korszerű szakmai ismereteket birtokló közszolgálatot. Olyan közszolgálatot, amelynek tagjai Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják.

1.2.1 A kinevezés általános feltételei

A kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének (és fenntartásának) általános feltételei a következők [Kttv. 39. § (1) bek. a)-c)]:

a) magyar állampolgárság, magyar nyelv ismerete

A kormánytisztviselőtől megkövetelt, hogy az állami szuverenitáshoz kötődő státuszából adódóan, a mindenkori kormánnyal szemben lojálisan lássa el közfeladatait. A kormánytisztviselők zöme – az őket alkalmazó közigazgatási szerv jogállásából és általuk

betöltött munkakörtől függően – közhatalom gyakorlására történő felhatalmazással is rendelkezik. Így az állam részéről indokolt, hogy az alkalmazás feltételeként határozza meg a magyar állampolgárság birtoklásának követelményét.

A kormányzati- és közszerológati *ügykezelői munkakörbe* történő kinevezésnek szintén feltétele a magyar állampolgárság. Azonban – a jogszabály által meghatározott fontos és bizalmas ügykezelői munkaköröket, valamint az ügykezelői osztályvezetői kinevezés esetét kivéve – ezen általános rendelkezéstől el lehet térni. Így kormányzati ügykezelői munkakör létesíthető – más törvények szabályozásának megfelelően – az Európai Gazdasági Térség (EGT), valamint az Európai Szociális Kartáról szóló megállapodásban résztvevő államok állampolgáraival is, ha az adott feladatkör ellátásához szükséges mértékű magyar nyelvismerettel rendelkeznek. (Ez a gyakorlatban, hazánkat is beleértve a strasbourgi Európa Tanács 47 tagállamát jelenti; amelyben az Európai Unió mind a huszonnyolc, továbbá rajtuk kívül az EGT további három tagja – Liechtenstein, Norvégia, és Svájc – is szerepel.) A közszerológati ügykezelők számára – alapesetben és amennyiben a szükséges mértékben beszélnek a magyar nyelvet – nem szükséges a magyar állampolgárság.

b) büntetlen előélet és egyéb, kapcsolódó erkölcsi kritériumok

A kormánytisztviselő a köz érdekében látják el feladataikat, a mindennapok során közvetlen kapcsolatot tartanak fenn az állampolgárokkal; a velük való kapcsolatrendszerben magát az államot képviselik. Így természetes, hogy az állampolgárok fokozott figyelemmel fordulnak feléjük. Ezért az alkalmazás elengedhetetlen feltétele, hogy a kormánytisztviselők olyan (állam)polgárok legyenek, akik a feddhetetlenség, kikezdhetetlenség erkölcsi kritériumainak megfelelően készítik elő, hozzák meg és hajtják végre a döntéseket. Ebből az elvárásból táplálkozik a büntetlen előélet törvényi szintű megkövetelése. A büntetlen előélet kívánalma erkölcsi kritériumként jelenik meg az általános alkalmazási feltételek között. Ha valakit a bíróság a büntetőjogi jogszabályok (Btk.) tényállásai megsértéséért jogerős határozattal bűnösnek nyilvánít – mindaddig, amíg a büntetett előülethez fűződő jogkövetkezmény alól a törvény erejénél fogva vagy kegyelem folytán nem mentesül –, nem alkalmazható kormányzati-, közszerológati jogviszonyban. (A büntetlen előélet és a közügyektől eltiltás szabályait szintén a Btk. rendezi.) A kormánytisztviselői mivolttal, a közfunkciót betöltővel szembeni társadalmi elvárásokkal függ össze, hogy a szolgálatvállalónak feddhetetlennek kell lennie, vele szemben fokozottabb elvárások érvényesülnek. E követelmény egyúttal a közszerológat történelmileg kialakult presztíziséhez is kapcsolódik. A kormánytisztviselői

állásra pályázóknak ezért erkölcsi bizonyítvánnyal kell bizonyítaniuk, hogy nem szerepelnek a rendőrségi nyilvántartásban. Egyben követelmény, hogy ne legyenek a közügyektől eltiltva; a Btk. rendelkezése szerint a közügyektől eltiltott nem lehet hivatalos személy.

Ugyanakkor a munkáltató kérheti annak igazolását is, hogy a jelölt nem áll a jogviszony létesítése szempontjából releváns foglalkozástól eltiltás hatálya alatt. A büntetlen előéletet, illetve azt, hogy nem áll fenn a foglalkozás gyakorlásának tilalma, a jogviszonyt létesíteni szándékozó jelöltnek hatósági erkölcsi bizonyítvánnyal kell igazolnia a bűnügyi nyilvántartási rendszerről szóló törvénynek megfelelően.

c) cselekvőképesség

A polgári jog rendelkezései szerint mindenki cselekvőképes, akinek cselekvőképességét törvény vagy bíróság ítélete nem korlátozza, illetve nem zárja ki. A cselekvőképesség azt feltételezi, hogy a kormánytisztviselőnek mentális képességei birtokában, alkalmasnak kell lennie ügyei vitelére. A cselekvőképes személy saját maga köthet szerződést és tehet hatályosan jognyilatkozatokat, azaz jogokat szerezhet, és kötelezettségeket vállalhat.

d) korhatár

Míg országonként változóan, általában meghatározott életkor betöltéséhez kötik a jogalkotók a közszolgálatba lépés feltételét, a Kttv. nem nevezi meg a konkrét életkort, amelynek elérésétől lehetőség nyílik a közszolgálatban való elhelyezkedésre. A megoldást – részben – a cselekvőképesség fogalmi kategóriájába foglaltan találhatjuk meg. A nagykorúság megszerzésének időpontja Magyarországon – általánosan – a 18. életév betöltése. A cselekvőképesség egyik eleme a nagykorúság elérése, következésképpen a közszolgálati pályára lépés is ettől az életkortól lehetséges általában. (Előfordulhat – ritkán – olyan élethelyzet is, amelyben a kiskorú házasságkötésével nagykorúvá, tehát cselekvőképessé válik. Így akár már fiatalabb életkorában is teljesítheti ezt az általános alkalmazási feltételt.)

A kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének időbeli korlátja a nagykorúság (általában a betöltött 18. életév) és a nyugdíjjogosultság elérésének időpontja közé esik. A jogviszony fenntartásának lehetőségét – így a jogviszony-létesítést is – a törvény az öregségi nyugdíjkorhatár, illetve a 70. életév betöltéséig biztosítja általánosan. (Kivételek ebben az esetben is lehetségesek.)

e) középiskolai végzettség

A kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének általános feltételét képezi a középiskolai végzettség. A hatályos szabályozás szerint középiskolai végzettséggel az rendelkezik, aki sikeres érettségi vizsgát tett. (Az esetek túlnyomó többségében az érettségi letétele is minimum a 18. életév betöltése környékén történik, így ez a végzettségi követelmény is összhangban áll a korhatár – cselekvőképességen keresztül – szabályozásával.)

f) nem áll fenn összeférhetlenségi ok és nem jön létre hozzátartozói együttalkalmazás

Az elfogulatlanág elkerülésének és a közhivatal pártatlan ellátásának érdekében a kormánytisztviselőtől elvárt az összeférhetlenségi helyzetek elkerülése, illetve megszüntetése. Következésképpen, az összeférhetlenség fennállása már a jogviszony létrejöttének is akadálya.

A hozzátartozókkal fennálló függelmi viszony is problémás lehet a pártatlan és befolyástól mentes feladatellátás tekintetében, így az ilyen helyzetek elkerülése érdekében, az együttalkalmazás is gátló tényezőt jelent a kiválasztásnál.

Az összeférhetlenség kérdéskörét részleteiben a tananyag egyéb része tárgyalja.

g) nem áll fenn hivatalvesztés hatálya

A hivatalvesztés a legsúlyosabb fegyelmi büntetés. Ezért indokolt az a rendelkezés, amely szerint, ha a kormányzati szolgálati jogviszony hivatalvesztés miatt szűnt meg, a volt kormánytisztviselő három évig hasonló jogviszony tekintetében alkalmazási tilalom alatt áll. A kérdést a fegyelmi felelősség témakörében szabályozza a jogalkotó [Kttv. 155. § (5) bek.].

1.2.2. A kinevezés különös feltételei

A kinevezés különös feltételei körében a Kttv. bizonyos esetekben – meghatározott közigazgatási szint, -szervek, -munkakörök, stb. vonatkozásában – egyéb olyan kívánalmakról rendelkezik, amelyek a jogviszony létesítésének kötelező feltételeiként jelennek meg. A következőkben ezeket az *egyéb törvényi feltételeket* szedjük csoportba aszerint, hogy mely követelményekhez köthetőek:

a) biztonsági szempontú és egyéb ellenőrzéshez köthető feltételek

A civil közigazgatásban is léteznek olyan munkakörök, amelyeket jogszabályi rendelkezés fontos és bizalmas munkakörnek minősít. Ilyen munkakörben az alaprendelkezés szerint kormányzati szolgálati jogviszony csak azzal létesíthető, illetve tartható fenn, akinek tekintetében a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző szerv megadta hozzájárulását. Amennyiben a kormánytisztviselő nem felel meg az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, valamint esetlegesen egyéb biztonsági feltételeknek, részére más, fontos és bizalmas munkakörnek nem minősülő munkakört ajánlhatnak fel.

Ha a rendőrségről szóló törvény a Kttv-ben meghatározott munkavégzési szabályra külön ellenőrzési lehetőséget teremt az államigazgatási szerv kormánytisztviselői tekintetében, a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének és fenntartásának feltétele az ellenőrzéshez való hozzájárulás.

b) vagyonyilatkozat tételének kötelezettsége

A közélet tisztasága biztosításának, a korrupció elkerülésének, illetve visszaszorításának érdekében a jogalkotó egyes munkakörök létesítésének és betöltésének feltételeként vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget állapított meg.

A vagyonyilatkozat-tétel tartalmát külön törvény határozza meg, amelynek szabályozását a tananyag más részében részletezzük.

c) A központi államigazgatásban meghatározott feltételek

A központi államigazgatási szerveknek a kormányzati feladatellátásban kiemelt szerepét hivatottak szolgálni azok a törvényi rendelkezések, amelyek az egyéb szerveknél dolgozó kormánytisztviselőkhöz viszonyítottan többlet elvárásokat tűznek az alkalmazás feltételeként. Ezek a következők:

ca) iskolai végzettség szintje szerinti követelmény

A központi államigazgatási szervek *alaptevékenységük körében csak felsőfokú* iskolai végzettséggel rendelkező kormánytisztviselőt alkalmazhatnak. Az államigazgatási szerv alaptevékenységének az minősül, amit jogszabály a szerv feladatkörébe utal, továbbá, amit a szerv vezetője e körben alaptevékenységként határoz meg. Így nem vonatkozik a felsőfokú végzettség követelménye olyan feladatokra, amelyek nem a szerv által ellátott szakigazgatási terület sajátosságai. Éppígy nem vonatkozik a követelmény a funkcionális tevékenységre. Ezek olyan feladatok ellátását jelentik, amelyek a szerv jellegétől és az általa ellátandó

alapfeladatoktól függetlenül bármely szervnél előfordulnak; akár a köz-, akár a magán- vagy a civil szférában is. Ilyenek lehetnek például egyes pénzügyi-gazdasági, vagy humánerőforrás gazdálkodási funkciók is.

cb) idegen nyelv tudásának követelménye

Az előző bekezdésben megfogalmazott követelményekhez kapcsolható az a rendelkezés, amely szerint a központi közigazgatási szervek *alaptevékenységük körében* csak abban az esetben foglalkoztathatják a felsőfokú iskolai végzettségű pályakezdő kormánytisztviselőt, amennyiben rendelkezik államilag elismert nyelvvizsgával *három meghatározott világnyelv* – angol, francia vagy német – egyikéből. Azonban, ha a betöltendő munkakör ellátásához a felsoroltakon kívül más idegen nyelv birtoklása szükséges, az kiválthatja a felsorolt nyelveket. Az idegen nyelv opcionális megválasztása mellett azonban a jogalkotó hallgat arról, a pályakezdőnek mely típusú és milyen szintű nyelvvizsga bizonyítvánnyal kell igazolnia nyelvtudását. Így e tekintetben is eltérések mutatkozhatnak az alkalmazás feltételeit illetően. Mert ugyan az utóbbi években a diploma megszerzésének feltételét képezi a nyelvvizsga bizonyítvány birtoklása, de valójában komoly különbségek mutatkoznak abban a tekintetben, hogy a felsőoktatási intézmények milyen szintű és típusú idegen nyelv tudásának igazolását várják el hallgatóiktól a tanulmányok végén. Emellett, a kiválasztás folyamatában kitöltendő egységes közszolgálati önéletrajz (lásd a későbbiekben) nem a nyelvvizsga bizonyítványra kérdez rá, hanem nyelvi önértékelést kér a (jövendőbeli) kormánytisztviselőtől, amelyhez mellékeli is a Közös Európai Referenciakeretet, amely egyéb szempontok szerint – az idegen nyelv alkalmazásának képességi szintje alapján – nyújt információt.

Tisztázásra szorul a *pályakezdő* jogszabályi fogalma is: Pályakezdőnek az a kormánytisztviselő minősül, aki a besorolása alapjául szolgáló iskolai végzettségének megszerzését követően egy éven belül első foglalkoztatási jogviszonyként kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszonyt létesít.

d) Egyes tisztviselői kategóriákkal szembeni törvényi követelmények

Az itt bemutatandó követelmények – lévén, hogy elsősorban képesítéseket foglalnak magukba – a későbbiekben sorra kerülő „különös alkalmazási feltételek” körében is tárgyalhatók lennének. Mégis, mivel általában nagyszámú munkakört fognak át – és nem látunk lényegi

különböztető ismérvet, tényezőt, például a nyelvtudási követelményekhez viszonyítottan –, ezért itt, az „egyéb törvényi feltételek” körében ismertetjük ezeket.

da) Vezetőkkel szembeni követelmények

A magyar közigazgatás vezetőitől (arról, hogy a közigazgatás különböző alrendszeiben és eltérő szintjein kik tartoznak a vezetők körébe, lásd a tananyag egyéb részeit) – általánosan – a jogszabály gyakorlati idő vagy közigazgatási tapasztalat birtoklását nem kívánja meg. Csupán azt rögzíti, hogy vezetői kinevezést csak *felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával*, vagy a szakvizsga alól adott teljes körű mentesítéssel rendelkező kormánytisztviselő kaphat.

A felsőfokú végzettség fogalma tág kategória, még abban az esetben is, ha a diplomafajtákat és szakirányait figyelmen kívül hagyjuk. Felsőfokú végzettségnek számít a főiskolai-, illetve az egyetemi végzettség, a felsőfokú alapképzésről, illetve mesterképzésről szóló tanúsítvány, nem is szólva a tudományos fokozatokról. A Kttv. (például a Kjt.-vel ellentétben), az előmeneteli-, sőt, az illetményrendszerben sem különböztet abban a tekintetben, hogy a kormánytisztviselő hány évet töltött el a felsőoktatásban, milyen szintű diplomát, egyéb végzettséget/képzettséget szerzett tanulmányai során.

A vezetői munkakör betöltésének másik feltétele a közigazgatási szakvizsga letétele (a szakvizsgáról részletesebben lásd később).

db) Szakmai vezetőkkel szembeni követelmények

A szakmai vezetők körébe a közigazgatási államtitkárok, továbbá a helyettes államtitkárok tartoznak. Pozíciójuk jelentőségének köszönhetően a jogszabály pontosan megnevezi az alkalmazás feltételeit, amelyek mindkét állami vezető-típus tekintetében azonosak. Az általános alkalmazási feltételeken túl *egyetemi szintű* végzettséggel és *jogász, közgazdász vagy közigazgatási menedzser* szakképzettséggel vagy felsőfokú végzettséggel és a feladat- és hatáskörnek megfelelő *szakirányú szakképzettséggel* kell rendelkezniük.

dc) Jegyzőkkel szembeni követelmények

Az önkormányzatok jegyzői tekintetében a kinevezésnek speciális feltételrendszere épült ki. Mivel ők töltik be a polgármesteri hivatalban a legmagasabb szakmai vezetői posztot, számtalan feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, ők a többi ott dolgozó szakember, tehát a köztisztviselők tekintetében szakmai részről a munkáltatói jogkör gyakorlói, továbbá, úgy is

szokták a jegyzőket emlegetni, hogy ők a „törvényesség őrei” a hivatalban a politikusokból álló képviselőtestület és a polgármester mellett, ezért velük szemben a jogszabályok (Kttv. és az Möt.v.) szigorú alkalmazási feltételeket szabnak. Általánosan jegyzővé az nevezhető ki, aki *igazgatásszervezői-, jogi-, közgazdasági-, vagy közigazgatási menedzseri* szakképesítéssel, és jogi vagy közigazgatási *szakvizsgával*, továbbá legalább *kétévi közigazgatási gyakorlattal* rendelkezik. Az érintett önkormányzat szintjétől és a település lakosságától függően e követelmények némileg módosulhatnak, illetve teljesítésük tekintetében meghatározott esetekben türelmi időt enged a jogszabály.

e) további különös feltételek

A Kttv. rendelkezése szerint jogszabály, vagy jogszabály által meghatározott esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója, a kormányzati szolgálati jogviszony létesítését az előzőekben tárgyalt követelményeken túlmenően meghatározott iskolai végzettséghez, szakképzettséghez, szakképesítéshez, munkaköri követelményhez, illetve gyakorlati idő letöltéséhez, valamint egészségi és pszichikai alkalmassághoz, továbbá képességhez kötheti. Ezek a pluszként megkívánt tényezők meríthetik ki az alkalmazás különös feltételein belül a következő csoportot.

Az egyes konkrét munkakörök tekintetében a jogalkotó *kormányrendeletben* határozza meg a képesítési követelményeket. A hatályos szabályozást a Kkr. tartalmazza. Szükséges megjegyeznünk azonban, hogy a rendelet hatálya nem terjed ki minden, a közigazgatásban foglalkoztatott közszolgálati tisztviselői kategóriára. Így például a szakmai vezetőkre, a jegyzőkre, aljegyzőkre, vagy a Nemzeti Adóhivatalnál foglalkoztatott kormánytisztviselőkre, stb. sem.

A Kkr. *három mellékletben* sorolja fel, hogy az egyes igazgatási területeken milyen végzettséggel, szakképzettséggel, szakirányú végzettséggel lehet betölteni a munkaköröket. Az első melléklet a helyi önkormányzat képviselőtestületének hivatalában, a második a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, a harmadik az államigazgatási szerveknél betölthető munkakörök tekintetében szabályozza az I., illetve a II. besorolási osztályba tartozó köz-, illetve kormánytisztviselőkkel szemben támasztott végzettségi, képesítési követelményeket.

Természetesen, a kormányrendelet az egyes igazgatási területeken nem csupán egy-egy végzettséget jelöl meg, amellyel az adott munkakör betölthető, hanem viszonylag *széles skáláját* nyújtja azoknak a képzettségeknek, amelyekkel a meghatározott állásokat be lehet tölteni. Így például egy helyi önkormányzatnál fogyasztóvédelmi igazgatási feladatok ellátását az I. besorolási osztályban jogász vagy általános orvos szakképzettséggel; egyetemi vagy főiskolai szintű agrár-, közgazdasági (ezen belül főiskolai szintű kereskedelmi, vendéglátó és szálloda, idegenforgalmi és szálloda szakon) vagy műszaki felsőoktatásban szerzett szakképzettséggel; főiskolai szintű igazgatásszervező, pénzügyi-üzemgazdász, fogyasztóvédelmi vagy gazdasági (fogyasztóvédelmi, üzemgazdász) szakképzettséggel lehet végezni. Míg a II. besorolási osztályban fogyasztóvédelmi igazgatási feladatokat középiskolai végzettséggel és közgazdasági, műszaki, agrár, kereskedelmi, vendéglátó-ipari szakképesítéssel, vagy középiskolai végzettséggel és az OKJ (Országos Képzési Jegyzékben szereplő) szerint: műszaki szakmacsoportban iskolarendszerű képzésben szerzhető szakképesítéssel vagy kereskedelmi technikus, idegenforgalmi technikus, pénzügyi ügyintézői szakképesítéssel lehetséges ellátni.

Érdekességképpen megemlíthetjük, hogy igazgatásszervezői képesítést 60, közigazgatási menedzserit 12 helyen sorol fel a jogszabály, míg jogászit 164-szer, nemzetközi kapcsolatok szakot 13-szor, különböző kommunikációs végzettségeket 16-szor, közgazdaságit 217-szer (de ez utóbbinál nem csupán az I., hanem a II. besorolási osztályba tartozó – tehát nem csupán felsőfokú, hanem a középfokú – tanulmányok is beleértendők a számokba).

A kormányrendeletben részletezettekén túl a munkáltatói jogkör gyakorlója *egyéb* végzettségi-, képzettségi követelményeket vagy gyakorlati időt, meghatározott tapasztalatot, stb. is megkívánhat az adott közigazgatási szervnél megüresedő munkakör betöltőjétől. Ez a rendelkezés teszi tulajdonképpen lehetővé, hogy a közigazgatási szerv vezetője a jogi normákban meghatározottakon túl megfogalmazza az adott állás tekintetében általa fontosnak tartott kiválasztási feltételeket. Így lehetősége nyílik arra, hogy a humán erőforrás gazdálkodás e fontos eleme, a kiválasztás során érvényesítse az általa vezetett szervezet szempontjából optimálisnak ítélt szempontokat. Például több, a kiválasztás általános, illetve egyéb törvényi szempontjai szempontjából egyébként megfelelő jelölt közül azt alkalmazzák, aki a helyi viszonyoknak feltehetőleg a legnagyobb mértékben lesz képes megfelelni. Például a leggyakrabban azzal találkozhatunk az álláshirdetésekből, hogy angol vagy egy másik, a munkavégzés során szükséges idegen nyelv meghatározott szintű és típusú nyelvvizsgáját

kéri az állásra pályázótól, és/vagy bizonyos időtartamú közigazgatási tapasztalatot követelnek meg. Ez utóbbi feltétel jócskán megnehezíti a pályakezdők mihamarabbi munkába állását. Amellett, hogy számos pozitív oldala lehet annak, ha a vezető maga dönthet arról, kit alkalmaz, hiszen a szerv működéséért ő a felelős, és visszas helyzeteket teremthet, ha központilag határozzák meg, hogy kivel dolgozzon együtt. Ugyanakkor a veszélye is megvan ennek. Hiszen az, hogy a szerv vezetőjének lehetősége van tetszés szerinti plusz követelmény meghatározására, utat nyithat a nepotizmus és a patronázs – így annak politikai válfaja – előtt is.⁸

1.2.3. Kivételek a kinevezési feltételek alól

A törvényben meghatározott alkalmazási feltételek alól alapvetően felmentés nem adható, *kivétel* azonban e rendelkezés alól is létezik. A *vezetők tekintetében* például nevesíthetjük a területi kormányhivatalok legfelső szintű szakmai vezetőit, a főigazgatókat, akikkel szemben követelmény a felsőfokú végzettség, illetve a legalább 5 éves vezetői gyakorlat. De ez utóbbi alól a miniszter kivételesen indokolt esetben felmentést adhat.

Számos esetben a jogalkotó lehetővé teszi, hogy a szolgálatadó *türelmi időt* biztosítson a kormánytisztviselő számára az előírt feltétel teljesítése tekintetében. Így például a végzettség megszerzését vagy a szakvizsga tételi kötelezettséget említhetjük egyes jegyzői kategóriáknál. Éppígy a szakvizsga megszerzése tekintetében biztosított haladékot általában a vezetőknél. De megemlíthetjük a közszolgálati pályák átjárhatóságának megteremtéséhez kapcsolódó célkitűzés szolgálatában a korábban hivatásos-, illetve katonai szolgálati jogviszonyban állottak esetében biztosítható haladékot jogviszonyváltásuk esetén. Viszonylag nagyobb létszámot érint a korábban az önkormányzatok okmányirodáiban foglalkoztatott köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás, akik a létrehozás alatt álló integrált ügyfélszolgálatokba, a kormányablakokba kerültek át kormánytisztviselőként. Jogviszonyuk megtartásának feltétele a szakirányú felsőfokú végzettség meghatározott időn belüli megszerzése, amely az NKE Közigazgatás-tudományi Karán való tanulmányokat jelent.

1.3. Kiválasztási eljárás

⁸ A közigazgatás személyi állománya körében a nepotizmus és a patronázs káros gyakorlatáról lásd például: LŐRINCZ, Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC. Budapest

A kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének folyamatában a jogi szabályozás keretei között és mellett, igen jelentős, hogy milyen eljárásban, milyen módszerek és eszközök alkalmazásának igénybe vételével születik meg a döntés arról, hogy kit alkalmaznak adott munkakörben.

1.3.1. A Kttv. általános rendelkezései a kiválasztásról

A hatályos szabályozás szerint a magyar közsolgálatban nem létezik egységes kiválasztási rendszer. Egy rövid egy-két éves időszakról eltekintve⁹, ez mindig is így volt, amióta a XIX. század második felétől kezdődően, a közigazgatás feladatait professzionális személyi állomány látja el. A jogszabály szűkszavúan rendelkezik a kormánytisztviselők kiválasztásáról:

„Jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.” [Kttv. 45. § (1) bek.] Ennek megfelelően, általában és az esetek többségében a közigazgatási szerv vezetője mérlegelési jogkörében dönthet arról, milyen módon választja ki a jövőbeli szolgálatvállalót.

A *pályázatnak* – elviekben – több formája is lehetséges. A *nyilvános meghirdetés* azt jelenti, hogy a munkaerőpiacról bárki pályázhat, amennyiben rendelkezik a pályázatban megjelölt feltételekkel. Mindemellett pályázatot – elviekben – meg lehet hirdetni a közigazgatáson belülre is. Ez azt jelentheti, hogy – mint azt a későbbiekben látni fogjuk, a zárt vagy más szóval karrierrendszerekben szokásos módon – a már a közigazgatáson belül lévők jelentkezhettek adott munkakörre. Ez a megoldás azonban a magyar közigazgatásban koránt sem „bevett gyakorlat”.

Meghívásos eljárás esetében az álláshelyet a „meghívott” személyek nyerhetik el.

⁹ Erről az időszakról részletesen lásd: LINDER Viktória : *Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára?* Humánpolitikai Szemle, 2009. november-december

1.3.2. A toborzás és a szelekció – adatbázisok

A toborzás és a szelekció folyamatát – így a pályázati eljárást (arra az esetre, amennyiben alkalmazni kívánják) – részletesen szabályozza a jogalkotó. A személyügyi központ látja el, s ennek körében *toborzási adatbázist* működtet a kiválasztás, a lehetséges pályázók tájékoztatásának támogatására. A toborzási adatbázisba az alkalmazás általános feltételeivel rendelkező állampolgárok kérhetik felvételüket. A toborzási adatbázis célja, hogy elősegítse az üres álláshelyek és a közszolgálatban elhelyezkedni kívánó potenciális munkaerő egymásra találását; ezáltal támogatva a hatékony toborzási folyamatot. A toborzási adatbázis gyűjti a jelentkezők azon adatait, amelyek a szolgáltatók számára hasznos információkat szolgáltatnak kiválasztási eljárásuk bonyolításához, a legmegfelelőbb munkaerő megtalálásához, illetve az adatbázis elősegítheti a pályázók tájékoztatását is.

A Kttv. három személyi körre egységes adattartalmú *önéletrajz* kitöltését írja elő. Ennek értelmében közszolgálati önéletrajz benyújtására kötelezettek a már jogviszonyban álló közszolgálati tisztviselők, továbbá a toborzási adatbázisba jelentkezők és a közigazgatási szervek által lefolytatott pályázati eljárásban résztvevők. Az önéletrajz kötelező tartalmáról a Kttv. 5. számú melléklete rendelkezik, míg a közszolgálati önéletrajzot a R3. 1. számú melléklete tartalmazza.

A *pályázati eljárást* kormányrendelet szabályozza [R2.], amelynek célja, hogy segítse a közigazgatási szerveket a kiválasztási eljárásban. Amennyiben üres álláshelyet szeretnének betölteni, igénybe vehetik a szolgáltató központ együttműködését. A közigazgatási szervek ennek érdekében a meghirdetni kívánt állásról elektronikus úton munkakör-térképet töltenek ki, amelyet megküldenek a személyügyi központ részére. A munkakör-térkép tartalmazza a pályázati kiírást kezdeményező közigazgatási szervre, a betöltendő munkakörre és a pályázatra; tehát, a konkrét állásra vonatkozó adatokat. Mindezek alapján a személyügyi központ meghatározza a kompetencia-vizsgálat módját, a pályázatok elbírálásának rendjét, továbbá elkészíti a pályázati kiírás szövegét, majd a közigazgatási szervvel történő egyeztetés után közzéteszi honlapján a pályázatot. A közszféra állásportáljának honlapcíme: www.kozigallas.gov.hu¹⁰

¹⁰ A honlapon történő közzététel – a korábbi néhány éves gyakorlattal ellentétben – napjainkban nem kötelező.

A közzétett pályázatra elektronikus, illetve postai úton lehet pályázni, a *motivációs levél* csatolásával. Ez olyan kísérő dokumentum, amely a pályázó legfontosabb motivációs tényezőire – miért is döntött a közszolgálati pályára lépés mellett – és korábbi munkatapasztalataira hivatkozva alátámasztja alkalmasságát a pozíció betöltésére.

A személyügyi központban a pályázók adatai a pályázati adatbázisban kerülnek nyilvántartásba. A pályázati kiírásban nevesített, a jelölt szakmai életútját, végzettségeit igazoló okiratokat, bizonyítványokat, dokumentumokat a személyügyi központban kell bemutatni, a kompetencia-vizsgálat során.

A pályázati határidő leteltét követően a személyügyi központ megvizsgálja a pályázatokat, és előszűrést végez a pályázók között. Ennek eredménye alapján állítja össze azon pályázók körét, akiket kompetencia-vizsgálatra javasol.

Kompetenciák alatt az emberi erőforrás gazdálkodásban a munkaköri követelményekhez kapcsolható, meghatározott teljesítmény eléréséhez kötődő viselkedésbeli jellemzőket, képességeket, tapasztalatot, tudást, készségeket, attitűdöket értjük. A kompetencia-vizsgálat a pályázóval szemben a különböző munkakörökre előírt követelmények és a pályázó tényleges készségeinek és képességeinek összevetése, munkaalkalmasságának felmérése, amely során személyes interjú, alkalmassági teszt, értékelő központ alkalmazható.

A munkakör jellegétől függően – vezetői vagy ügyintézői állásra keresik az alkalmas munkaerőt –, az alábbi kompetencia-vizsgálatok végezhetők:

a) *személyes interjú*, amelyet akár többszöri alkalommal is lefolytathatnak. Ez olyan irányított meghallgatás, amelyen konkrét kérdésekre történő válaszadással felmérésre kerül a pályázó életútja, tapasztalata, motivációja, preferenciája, főbb erősségei, készségei és képességei, munkavégzési-, adott esetben vezetői habitusa és stílusa stb. A jövőbeni munkáltatói jogkör gyakorlója, illetve megbízottja is részt vehet az eljáráson, s a jelölt szakmai felkészültségét is vizsgálhatják az elbeszélgetés során. Amennyiben a munkáltatói jogkör gyakorlója úgy dönt, hogy részt vesz az interjún, ezt minden pályázó esetében meg kell tennie; hiszen az esélyegyenlőség csak ily módon biztosítható;

b) *munka-alkalmassági teszt* – amely olyan írásbeli, a munka világára vonatkozó kérdéseket tartalmazó kérdőív, amely számszerűsíthetően és objektíven megmutatja, hogy adott

készségnek, képességnek, kompetenciának milyen szinten van birtokában a pályázó. A teszt elvégzése elektronikus formában is kivitelezhető;

c) *értékelő központ* – amely lehet egyéni vagy csoportos. Az értékelő központ olyan konkrét szituációkat, feladatokat, feladványokat tartalmazó értékelő rendszer, amelynek segítségével megállapítható, hogy a pályázó a képességeit, készségeit és kompetenciáit bizonyos helyzetekben, szituációkban mennyire és milyen módon tudja alkalmazni. Az eljárást egy szakemberekből álló, maximum 5 tagú értékelő bizottság folytatja le.

A kompetencia-vizsgálat lefolytatását követően a személyügyi központ összeállítja a pályázók ajánlati listáját, amelyre legfeljebb 10 pályázó kerülhet fel. Figyelemre méltó, hogy azonban a listán felállított sorrend a kiválasztási eljárás során nem köti az állást meghirdető közigazgatási szervet. Illetve, ha nincs olyan pályázó, aki a személyügyi központ által lefolytatott kompetencia-vizsgálaton megfelelt, akkor a pályázati eljárást eredménytelennek kell tekinteni.

Maga a pályázó is dönthet úgy, hogy a kompetencia-vizsgálatának eredménye nem használható fel a pályázati eljárásban. Ez esetben azonban a pályázati eljárásban és a közigazgatási szerv által lefolytatott kiválasztási eljárásban nem vehet részt.

Amint láttuk, a közigazgatási szervek számára csupán egy lehetőség, hogy igénybe vegyék a személyügyi központ együttműködését. Számos esetben – még, ha nyilvános közzétételre is kerül sor –, a közigazgatási szervek maguk bonyolítják a kiválasztás folyamatát; és a pályázatokat csak saját honlapjukon hirdetik meg. Ha megnézzük a www.kozigallas.hu honlap állásajánlatait, azt tapasztalhatjuk, hogy a kormánytisztviselői vagy köztisztviselői állások sokkal elenyészőbb arányban kerülnek központilag meghirdetésre, mint a közalkalmazottiak (amely utóbbiak zömét pedagógusok vagy oktatók és egészségügyi dolgozók számára teszik közzé).

Hasonló szerepet tölthet be az említett – toborzási- és pályázati – adatbázisokkal párhuzamosan a *tartalékállomány adatbázisa* is, amelyben pedig a felmentés alatt álló kormánytisztviselők adatait tárolják. Az adatbázis, hatékony működése esetén, hozzájárulhat ahhoz, hogy a munkaerőt kereső szervek vezetői rátaláljanak a megüresedett álláshelyre váró kormánytisztviselőkre.

A következő táblázat azt mutatja be, hogy a kormánytisztviselők kiválasztásánál mely tényezők, feltételek, eljárások, módszerek, eszközök jutnak szerephez.

1. sz. táblázat

A KORMÁNYTISZTVISELŐI KIVÁLASZTÁSI RENDSZER EGYMÁSRA ÉPÜLŐ ELEMEI ÉS FOLYAMATA
általános alkalmazási feltételek
különös alkalmazási feltételek (benne egyéb törvényi, illetve más pluszként megjelölt feltételek)
pályázati vagy meghívásos eljárás (opcionális)
kompetencia-vizsgálat (- interjú; - munkaalkalmassági teszt; - értékelő központ) a pályázattal járó eljárás részeként; opcionális
Egyéb kiválasztási módszer, eljárás (pályázattal járó eljárás részeként, opcionális)
K I N E V E Z É S
Próbaidő

1.4. A kinevezésre vonatkozó általános rendelkezések

1.4.1. A jogviszony jellegére vonatkozó rendelkezések

A Kttv. rögzíti, hogy közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati létesíthető. [Kttv. 8. § (1) bek.]

A közhatalom gyakorlása azt jelenti, hogy az arra feljogosítottak a jogalkotás vagy a jogalkalmazás során olyan döntéseket hoznak, amelyek mindenkit köteleznek, illetve azokban az esetekben, amikor nem valósul meg az önkéntes jogkövetés, ezen döntések végrehajtása állami kényszereszközökkel ki is kényszeríthető. A magyar szabályozás ebben a vonatkozásban konzekvens, hiszen ésszerű és indokolt, ha közhatalom gyakorlása csak közjogi kinevezéssel rendelkező tisztviselőt illelhet meg.

Természetesen, egy közigazgatási szervnél adódhatnak olyan feladatok is, amelyeknek ellátása nem feltételezi közhatalom gyakorlását. Ezen feladatok elvégzésére *megbízási, vállalkozási vagy munkaszerződés* is köthető – a törvényi korlátoknak megfelelően.

1.4.2. A kinevezés időtartamára vonatkozó rendelkezések

Az esetek nagytöbbségében és eltérő rendelkezés hiányában a kormányzati szolgálati jogviszony határozatlan időre és teljes munkaidőre jön létre a kinevezéssel és annak elfogadásával.

Az általánosan határozatlan időre történő kinevezések mellett, amennyiben jogszabály rendelkezése lehetővé teszi, határozott időre is létesíthető jogviszony, a tartósan távollevő kormánytisztviselő helyettesítése céljából, eseti feladatok elvégzésére, illetve tartós külszolgálat ellátására.

A politikai státuszba kinevezettek (politikai tanácsadók, főtanácsadók) kinevezése – mint láttuk – határozott időre szól, annak az állami politikai vezetőnek (miniszterelnök, miniszter, államtitkár) a megbízatása idejére, akinél szolgálatot teljesítenek.

1.4.3. Kötelező részmunkaidő kikötése

A kisgyermekesek közszolgálatba való visszatérését támogatja az a rendelkezés, amelynek értelmében a teljes munkaidőben foglalkoztatott kormánytisztviselő, gyermeke harmadik életéve betöltéséig, amennyiben – a számára biztosított – fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe, kérelmezheti heti húsz órás foglalkoztatását, sőt, a munkaidő egyenlőtlen elosztását.

A részmunkaidős foglalkoztatásra vonatkozó írásbeli kérelmet a munkáltató köteles elfogadni; sőt, amennyiben nem jár lényegesen nagyobb munkaszervezési teherrel, az egyenlőtlen munkaidő-beosztással egyetemben. Ha ez utóbbit nem engedélyezi a munkáltató, döntését köteles megindokolni. Érthető okokból, a vezetőkre a részmunkaidős kedvezmény nem vonatkozik.

E rendelkezés példa arra, hogy a jogalkotó lehetővé kívánja tenni az állami munkáltatók számára, hogy törekedjenek a rugalmas foglalkoztatási feltételek biztosítására, a családi élet támogatására, amelynek révén a közszolgálati pálya munkaerő piaci vonzerejét növelhetik.

A tisztviselő családi életét is támogatni hivatott részmunkaidős foglalkoztatás lehetősége mellett másik új törvényi rendelkezés a Kttv-ben, hogy az azonos kvalitásokkal rendelkező jelöltek közül a kiválasztás során – kormányrendeletben meghatározottak szerint – előnyben lehet részesíteni a többgyermekes szülőt.

1.5. A kinevezés aktusa, az eskü

A kormánytisztviselő *kinevezése* az állam nevében történik, és a munkáltatói jogkörök gyakorlójának *egyoldalú jognyilatkozatában* – a kinevezési okiratban – ölt testet. Eltérést mutat ez az Mt. alapján létrejövő munkaviszonnyal szemben, amelyben a *munkaszerződés kétoldalú jognyilatkozatnak* minősül. Az eltérés alapvető különböztető ismérve a munkaviszonyok és a közszolgálati jogviszonyok tekintetében; a kormányzati szolgálati jogviszony közjogi jellege, az állami impérium, a közhatalom birtoklása fejeződik ki benne. Amikor az állam nevében a munkáltatói jogkör gyakorlója, aki általában a közigazgatási szerv vezetője, aláírja a jövőbeni kormánytisztviselő kinevezését, egyben közli vele azokat a lényegi feltételeket, amelyeket az állam a jogszabályi rendelkezések tartalmi és formai követelményeinek megfelelően, egyoldalúan biztosít a köz „szolgája” számára. A kormánytisztviselő, amennyiben szeretne kormányzati szolgálati jogviszonyba lépni, aláírásával igazolja, hogy elfogadja alkalmazásának feltételeit.

„...A kinevezést és annak elfogadását írásba kell foglalni...” [Kttv. 38. § (1) bek.] Az írásba foglalás elmulasztása miatt a kinevezés érvénytelenségére csak a kormánytisztviselő hivatkozhat. Erre a munkába lépést követő harminc napon belül van lehetősége. A kinevezési okmány *kötelező tartalmi elemeit* a törvény nevesíti. Ezek a besorolás (besorolási osztály, besorolási- és fizetési fokozat), az illetmény és annak beállási szintje, a munkakör és meghatározott feladatkör, a munkavégzés helye, a kormánytisztviselő előmeneteléhez előírt kötelezettségek, a szolgálati jogviszony kezdetének napja. Ha a kinevezési okmány nem tartalmaz napra vonatkozó rendelkezést, a jogviszony kezdetének a kinevezés elfogadását követő nap tekintendő. A felsoroltakon túl a kinevezési okmány a jogviszonyt érintő egyéb olyan kérdésekről is rendelkezhet, amelyet a munkáltató szükségesnek tart feltüntetni.

Fontos megemlíteni, hogy kormánytisztviselő és a munkáltató a kinevezés és a jogviszony kezdetének napja közötti időszakban nem tanúsíthatnak olyan magatartást, amely a kormányzati szolgálati jogviszony létrejöttét *meghiúsítaná*.

Előfordulhat olyan eset, amikor a kinevezés érvénytelenségét a *munkába lépés előtt* állapítják meg. Ekkor az érvénytelenséget előidéző ok megszüntetéséig a kormánytisztviselő nem állítható munkába. Ezzel szemben, ha az érvénytelenség oka a munka megkezdése után jut a kinevezési jogkör gyakorló tudomására, a kormánytisztviselőt az érvénytelenség orvoslásáig a munkavégzéstől el kell tiltani.

A kormánytisztviselőknek kinevezésükkor szóban *esküt* kell tenniük a munkáltatói jogkör gyakorlója és a munkatársak előtt. Ezt az ünnepélyes aktust írásban is meg kell erősíteniük. Amennyiben az eskütétel elmarad, ez a jogviszony létrejötte tekintetében érvénytelenségi oknak minősül, és a kormánytisztviselő nem állítható szolgálatba.

Az eskü törvényi szövege így szól:

„*Én, becsületemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek; jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom.*” (Az eskütevő meggyőzése szerint:) „*Isten engem úgy segéljen!*” [Kttv. 44. §]

1.6. A munkaköri leírás

A szervezeti célok eléréséhez munkakörök meghatározására és ellátására van szükség. A munkakörök a meghatározott munkafeladatok és felelőségek alapján kerülnek kialakításra. A szervezet és az alkalmazottak céljainak megvalósításához, a legjobb teljesítmény eléréséhez pontosan ismerni kell a tennivalókat. Az alkalmazottak csak akkor dolgozhatnak eredményesen, ha tisztában vannak kötelességeikkel és jogaikkal. Ehhez szükséges a munkakörök kialakítása, jellemzőik feltárása, azok munkaköri leírásban történő rögzítése. A *munkaköri leírás* olyan dokumentum, amelyben rögzítésre kerülnek a szolgálatvállaló által ellátandó, rendszeresen visszatérő feladatok, tevékenységek, tevékenység-elemek. A munkaköri leírás egyben el is különíti egymástól a szervezetben fellelhető egyes munkaköröket. A munkaköri leírás – a munkakör keretében ellátandó feladatok jellegének meghatározásán, felsorolásukon túl – *tartalmazza* a munkakört betöltő adatait, a munkakör

ellátásához kapcsolódó képzettségi- és egyéb követelményeket, rögzíti többek között a tisztviselő alá-, fölé- és mellérendeltségi viszonyait. A közigazgatási szervek általában a szervezet ügyrendjének mellékleteként elvi- vagy minta munkaköri leírásokat alkalmaznak az egyes munkaköri leírások elkészítéséhez felhasználható (az egységesítési törekvéseket célzó) segédletként.

A munkaköri leírás *elkészítéséért és kiadásáért* a munkáltatói jogkörök gyakorlója felelős. „Az államigazgatási szerv köteles... a kormánytisztviselő feladatait és a munkakör betöltésével kapcsolatos követelményeket (végzettség, szakképzettség, szakképesítés, tapasztalat, képességek) munkaköri leírásban rögzíteni,...” [Kttv. 75. § (1) bek. d)] Alapvető követelmény, hogy a munkaköri leírás rövid, tömör formában, egyértelmű megfogalmazásban tartalmazza a munkakörhöz, annak tartalmához kapcsolódó információkat. A kormánytisztviselő ily módon elkészített munkaköri leírását csatolni kell a kinevezési okmányhoz.

1.7. Próbaidő

A kormányzati szolgálati jogviszony létesítésekor legalább három, de legfeljebb hat hónapig terjedő próbaidőt kell kikötni, amely nem hosszabbítható meg. A próbaidő tartamát a pályakezdőnél a gyakornoki időbe be kell számítani. A próbaidő alatt a kormányzati szolgálati jogviszonyt bármelyik fél indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti. A jogviszony indokolási kötelezettség nélküli megszüntetésének lehetősége a próbaidő alatt általános rendelkezés; Magyarországon minden munkavégzésre irányuló jogviszonyra érvényes.

1.8. A kinevezés módosítása

A kinevezés tartalmát módosítani alapesetben csak az alkalmazó szerv és a kormánytisztviselő *közös megegyezésével* lehet. Létezik azonban néhány eset, amikor *nem szükséges* a kormánytisztviselő *beleegyezése* a módosításhoz. Így például nem szükséges egyeztetni a kormánytisztviselővel:

- a fizetési fokozatban történő előrelépésekor;
- illetményének törvény szerinti megállapításakor;
- az előmeneteléhez előírt vizsgakötelezettség törvény szerinti megállapításakor;

- a munkáltató személyében történő jogutódlás esetén, ha az a munkavégzés helyét, a munka- és feladatkört nem érinti;
- a munkavégzés helyének a település területén belüli megváltoztatásakor (ha az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a két órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő kormánytisztviselő esetében a másfél órát nem haladja meg);
- abban az esetben, ha a munkakör megváltoztatása indokolja a kinevezés módosítását (amennyiben az új munkakör megfelel a kormánytisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképzésének, szakmai tapasztalatának); stb.

Az utolsó két esetben a munkáltató akkor módosíthatja egyoldalúan a kinevezést, ha a az a kormánytisztviselőre nézve – különösen beosztására, besorolására, egészségi állapotára vagy családi körülményeire tekintettel – aránytalan sérelemmel nem jár. Ha a kormánytisztviselő a munkavégzés helyének vagy munkakörének változását nem fogadja el, a módosítástól számított öt munkanapon belül írásban benyújtott kérelme alapján fel kell menteni.

A módosításra a kinevezésre és annak elfogadására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

1.9. Közigazgatási ösztöndíj

A fiatal munkaerő közszolgálati pályára vonzását hivatott elősegíteni a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program. A Kttv. rendelkezése szerint a Kormány a közigazgatási szakmai gyakorlat támogatására ösztöndíjat alapíthat. A R4. 1. §-a szerint a program célja „...a megfelelően képzett, szakmailag elhivatott, gyakorlati tapasztalattal rendelkező, a nemzeti közigazgatás iránt elkötelezett szakember-utánpótlás biztosítása”.

Az ösztöndíjat nyílt pályázati úton lehet elnyerni, amelyet a Magyar Közlöny mellékletében, a Hivatalos Értesítőben és az ösztöndíj program honlapján tesznek közzé. (<http://www.kozigosztondij.gov.hu/>) Olyan magyar állampolgárok pályázhatnak az ösztöndíjra, akik nem állnak kormánytisztviselői jogviszonyban, felsőfokú végzettséggel, tárgyalóképes angol, német vagy francia nyelvtudással rendelkeznek, és megfelelnek a felhívásban foglalt egyéb feltételeknek. Az ösztöndíj programban szereplő felek jogai és

kötelességei szerződésben kerülnek rögzítésre, amely tartalmazza – többek között – a szakmai gyakorlattal kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket is.

Az ösztöndíjas szerződés keretében a pályázaton nyertes fiatal *szakmai gyakorlaton* vesz részt meghatározott magyar államigazgatási szervnél a közigazgatás szervezetére, működésére és a tisztviselői hivatásra vonatkozó gyakorlati ismeretek megszerzése, majd külföldön, nemzetközi tapasztalatszerzés céljából. A programban résztvevők az államigazgatási szervvel ösztöndíjas jogviszonyban állnak, amelynek ideje beleszámít a kormányzati jogviszony számításánál releváns időtartamokba, illetve felmentést kapnak próbaidő kikötése, alapvizsga letételének kötelezettsége alól.

Az ösztöndíjasok a program végén két részből álló, bizonyítvánnyal tanúsított záróvizsgát tehetnek, amely magában foglalja a közigazgatási alapvizsga – a tananyagban másutt részletezendő – követelményrendszerét is. Az államigazgatási szervek az ösztöndíjas programban részt vett fiatalok számára, a képzettségüknek megfelelő üres álláshelyeiket felajánlják.

1.10. A kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás

Alkalmanként sor kerülhet arra, hogy a kormánytisztviselő szolgálataira az eredeti kinevezéstől eltérő foglalkoztatási viszonyok közepette van szükség. A Kttv. ezeket az eseteket a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás címszó alatt szabályozza. A munkáltatónak abban az esetben van lehetősége a kinevezéstől eltérő formában foglalkoztatni ideiglenesen a kormánytisztviselőt, ha az számára nem jár aránytalan sérelemmel. Ebből a szempontból elsősorban beosztását, korát, egészségügyi állapotát, illetve egyéb – releváns – körülményeit kell szem előtt tartani. További követelmény, hogy abban az esetben rendelhető el ideiglenes foglalkoztatás, ha az ideiglenes új munkakör megfelel a kormánytisztviselő képzettségének, végzettségének. A R1. szerint a munkáltató köteles a kormánytisztviselőt előzetesen írásban tájékoztatni a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatásnak mind az elrendeléséről, mind annak várható időtartamáról.

Az időtartam hossza a törvényben korlátozott; kivéve, ha a munkáltató és a kormánytisztviselő ettől eltérően állapodnak meg. Bizonyos személyekkel szemben tiltja a törvény a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás elrendelését; ilyenek a várandós és

kisgyermekes édesanyák, a gyermeküket egyedül nevelők, vagy a gondozásra szoruló rokont ápoló tisztviselők.

Az áttekinthetőség kedvéért összegyűjtve mutatjuk be azokat az intézkedéseket, amelyek sokszor hasonló, de némileg mégis eltérő tartalommal, formában és jogkövetkezményekkel együtt járva érintik a kormánytisztviselők munkavégzését.

1.10.1. Átírányítás

Átírányítás esetén a kormánytisztviselő a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásbeli utasítása alapján az államigazgatási szerv hatékony működéséhez szükséges munkaszervezési okból, *eredeti munkaköre helyett vagy mellett, más munkakörbe* tartozó feladatokat lát el. Ennek feltételei, hogy képzettsége megfeleljen a másik munkakörbe tartozó feladatok ellátásához, illetve az átírányítás ne okozzon számára aránytalan sérelmet. Így például kulturális és közoktatási feladatokhoz kapcsolódó munkakörben foglalkoztatott, pedagógus végzettségű kormánytisztviselőtől nem várható el, hogy jogi kodifikációs feladatokat lásson el, akár időlegesen is, de az sem, hogy amennyiben a takarító személyzet felmond, ő végezze el helyette a hivatali épületben a takarítás – egyébként alapvetően fontos – feladatait. Amennyiben a kormánytisztviselő saját munkaköre mellett látja el a másik munkakört is, külön díjazás illeti meg, amely illetményének 25-50%-áig terjedhet. Az átírányítás időtartama 1 éven belül nem haladhatja meg a 44 munkanapot. Ez az intézkedés nem minősül a kinevezés módosításának, de a kormánytisztviselőt legkésőbb három nappal az átírányítás előtt értesíteni kell az átírányítás tényéről.

1.10.2. Kirendelés

Kirendelés esetén a közigazgatási szervek között létrejött megállapodás alapján kötelezhető a kormánytisztviselő – az írásban részletezett feltételek közzlése mellett – a *más munkáltatónál* történő munkavégzésre. A kirendelés szolgálati jogviszonyát nem érinti még abban az esetben sem, ha a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatóhoz rendelik ki. Nem rendelhető ki a terhes és kisgyermekes nő, a kisgyermekét egyedül nevelő, valamint a tartós ápolásra szoruló közeli hozzátartozóját gondozó tisztviselő. A más helységbe történő kirendelés időtartama nem haladhatja meg évente a 22 napot. Az illetmény számítása tekintetében fontos rendelkezés, hogy alapesetben a kormánytisztviselő számára a kinevezése szerinti illetménye jár

kirendelése esetén, kivéve, ha a kirendelés helye szerinti szervnél nagyobb illetményre lenne jogosult. Így például, ha a Budapesten, az Igazságügyi Minisztériumban dolgozó kormánytisztviselő a Zala Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatához kerül – a két szerv megállapodása alapján – kirendelésre, illetménye a kirendelés idejére sem csökkenhet, jóllehet, utóbbi szervnél az illetménykiegészítés mértéke alacsonyabb, mint a minisztériumban.

1.10.3. Kormányzati érdekből történő kirendelés

Kormányzati érdekből történő kirendelésre a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter döntése alapján kerül sor az érintett hivatali szervezet vezetője véleményének kikérését követően. Ebben az esetben a központi államigazgatási szerv kormánytisztviselője *másik központi államigazgatási szervhez* kerül kirendelésre maximum 1 évre, amely legfeljebb egy alkalommal, 1 évvel meghosszabbítható. A kormánytisztviselő hozzájárulása nem szükséges, de a kirendelés rá nézve nem járhat aránytalan sérelemmel. Az időtartam lejártát követően a kormánytisztviselőt vissza kell helyezni eredeti munkakörébe. A törvény tételesen felsorolja az akadályt képező tényezőket. Természszerűleg a kormányzati érdekből történő kirendelés a köztisztviselők esetében nem értelmezhető.

1.10.4. Kiküldetés

Kiküldetésben vesz részt a közszolgálati tisztviselő, ha a szokásos munkavégzési hely szerinti *településen kívüli* munkavégzésre kötelezi a közigazgatási szerv. A kiküldetés időtartama alatt a munkáltató irányítása és utasítása alapján végzi munkáját. A kiküldetés össziđőtartama nem haladhatja meg az évi 44 munkanapot és rá nézve nem járhat aránytalan sérelemmel. A kiküldetés idejére a tisztviselőnek napidíj jár amelynek indoka, hogy a kiküldetés során a tisztviselőnek saját ellátásával, élelmezésével kapcsolatos többletköltségei keletkezhetnek. Így például nincs módja arra, hogy az egyébként szokásos módon, otthonról vigye magával az előrecsomagolt tizóraját, vagy az ebédjét, és így a büfében kénytelen szendvicset vásárolni, illetve étteremben ebédel, ami természetesen többlet kiadást jelent számára. A napidíj mértéke a költségvetési törvényben meghatározott illetményalap egy munkanapra eső összegének 25%-a.

Összhangban a belföldi kiküldetésre vonatkozó szabályokkal, az ideiglenes külföldi kiküldetések tekintetében, amelyek nem haladhatják meg a három hónapot, a további részletszabályokat – az ideiglenes külföldi kiküldetés napidíjának összegéről és kifizetéséről – külön kormányrendelet tartalmazza [R5].

1.10.5. Határozott idejű áthelyezés

Határozott idejű áthelyezés *három fél megállapodása* révén jöhet létre: a közigazgatási szerv, a kormánytisztviselő és egy másik közigazgatási szerv megállapodhat a tisztviselő határozott idejű áthelyezésében. Az áthelyezés idejére a kinevezést ideiglenesen módosítani kell. Határozott idejű áthelyezés esetén, annak lejártával, a kormánytisztviselőt vissza kell helyezni a korábbi közigazgatási szervhez eredeti munkakörébe, az előmeneteli szabályok figyelembe vétele mellett. Fontos különbség – többek között – a kirendelés jogintézményéhez képest, hogy az ott említett példával szemben, a kormánytisztviselő határozott idejű áthelyezése esetén az ő beleegyezése is szükséges, nem elegendő a két érintett szerv megállapodása. De az áthelyezés időtartama – a más helységbe történő kirendeléssel szemben – meghaladhatja az évi 22 napot is.

1.10.6. Egyéb kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatási formák

A kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás körébe tartoznak még a következő intézkedési formák: *az Európai Unió vagy nemzetközi szervezetek által finanszírozott fejlesztési programokban történő szakértői részvétel; az Európai Unió Intézményeiben foglalkoztatott nemzeti szakértők kérdésköre.* Mindezek részletes tárgyalására azonban az „A tisztviselői életpálya európai dimenziói” című tantárgy keretében kerül sor.

A következő táblázat a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás bemutatott formáira vonatkozó szabályozás legfontosabb jellemzőit gyűjti egybe.

2. sz. táblázat

A kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás néhány formája
--

Intézkedés	Intézkedést megalapozó jogi tény	Tartalmi jellemzők	Maximum időtartam	Értesítési kötelezettség	Egy jellemző ismerv
1. Átirányítás	Utasítás alapján	Más munkaköri feladatok ellátására	Évenként maximum 44 munkanap	Legalább 3 munkanappal előbb	Hatékonyági, munkaszervezési okból
2. Kirendelés	Két közigazgatási szerv közötti megállapodás alapján történő kötelezés	Más munkáltatónál történő munkavégzésre	Évenként maximum 44 munkanap, más helység esetén maximum 22 nap	Legalább 10 munkanappal előbb	Az előnyösebb illetményt kell számára megállapítani
Kormányzati érdekből történő kirendelés	Személyzetpolitikáért felelős miniszter döntése alapján, miniszterek véleményének kikérése mellett	Központi államigazgatási szervek között	Maximum 1 év, 1 évvel hosszabbítható	Legalább 10 munkanappal előbb	Eredeti munkáltató véleményének kikérésével -kizárólag kormánytisztviselő
Kiküldetés	Munkáltató kötelezése alapján	Szokásos munkavégzési hely szerinti településen kívüli munkavégzés	Évenként maximum 44 munkanap	–	Napidíj

Határozott idejű áthelyezés	3 oldalú megállapodás	Másik közigazgatási szervhez	–	Legalább 10 munkanappal előbb	A kinevezést közös megegyezéssel módosítani kell, előmenetel rendben zajlik
Egy naptári éven belül az átirányítás, kirendelés és kiküldetés együttes időtartama – kivéve, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója és a közszolgálati tisztviselő másként állapodnak meg – nem haladhatja meg a 110 munkanapot.					

1.10.7. A kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás alóli kivételek

A Kttv. rendelkezése szerint meghatározott személyi körökre nem vonatkoznak a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás szabályai.

A szakmai vezetőkre nem alkalmazhatóak a kirendelésre, a kormányzati érdekből történő kirendelésre, a határozott idejű áthelyezésre vonatkozó szabályok. Természetesen, a közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők kormányzati érdekből nem rendelhetők ki.

1.11. A munkáltatói jogkör gyakorlása

A kormánytisztviselői és közszolgálati jogviszony mindennapjai szempontjából állandó és alapvető a jelentősége annak, hogy ki gyakorolja a munkáltatói jogokat; ki hozza meg a döntéseket a jogviszony létesülésétől, módosulásától kezdve annak megszűnéséig. Ezért fontos, hogy a jogszabály mellett a kérdést a közigazgatási szervek alapidokumentumai is rendezzék. Ha a munkáltatói jogkört nem az arra jogosított személy, szerv vagy testület gyakorolta, az eljárás – törvényben meghatározott eseteket kivéve – érvénytelen.

1.11.1. Munkáltatói jogkörök gyakorlása a kormánytisztviselők tekintetében

A kormánytisztviselők felett a munkáltatói jogokat – alapesetben – az *államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője*, vagy testület gyakorolja. A munkáltatói jogkör gyakorlása

állami vezetőre vagy vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőre írásban átruházható, de a jogkör gyakorlása tovább nem ruházható. A minisztériumokban a munkáltatói jogkör gyakorlója a közigazgatási államtitkár; hiszen ő a legmagasabb szintű szakmai vezető a szervezetben.

1.11.2. Munkáltatói jogkörök gyakorlása a szakmai vezetők vonatkozásában

A szakmai vezetők körében a közigazgatási államtitkár tekintetében a munkáltatói jogokat – a kinevezés és felmentés kivételével – a miniszter, míg a helyettes államtitkár tekintetében – szintén a kinevezés és felmentés kivételével – a közigazgatási államtitkár gyakorolja. A határozatlan időre történő kinevezés jogköre a közigazgatási államtitkár esetében – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnököt, míg a helyettes államtitkár tekintetében – a miniszter javaslatára – a miniszterelnököt illeti.

1.11.3. Munkáltatói jogkörök gyakorlása az önkormányzatoknál

Az önkormányzati képviselőtestület hivatalának köztisztviselői tekintetében a munkáltatói jogok a jegyzőt illetik meg. A jegyző határozatlan időre, pályázat útján történő kinevezése tekintetében a polgármester a munkáltatói jogok gyakorlója.

1.11.4. Munkáltatói jogkörök gyakorlása egyéb, közszolgálati jogviszonyban állókat foglalkoztató szerveknél

Egyéb szervek köztisztviselői vonatkozásában – eltérő speciális szabályozás hiányában – a munkáltatói jogkörök gyakorlása a hivatal vezetőjét illeti.

1.12. A politikai státuszban lévőkre vonatkozó speciális szabályozás

A politikai státuszban lévők speciális helyzete alkalmazásuk jellegéhez kötődik. Így erre a politikusi rétegre nagyrészt nem vonatkoznak a kiválasztás szabályai, az előmenetelhez kapcsolódó egyes rendelkezések, a tartalékállomány intézménye, stb.. Sarkosan fogalmazva, azok a rendelkezések, amelyek leginkább a zártnak tűnő jelleget lennének hivatottak biztosítani a magyar szabályozásban, illetve, megfelelő gyakorlatbeli alkalmazásuk és érvényesülésük esetén a kormánytisztviselő pályabiztonságához kapcsolódhatnak. Ez indokolt

is, hiszen a politikai státuszban lévők tevékenysége egy adott állami-, politikai vezető tevékenységéhez és annak időtartamához kötődik. Ezért az ő esetükben nem szükséges a (szakmai) folyamatosság biztosítása. A politikai (fő)tanácsadók feladata így elsősorban a döntéselőkészítő tevékenység, illetve annak a vezetőnek a tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátása, akinek a „személyes mandátumához” ők kötődnek.

A politikai tanácsadói, főtanácsadói munkakörbe felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező személy nevezhető ki. A politikai (fő)tanácsadói munkakörök száma korlátozott, az államigazgatási szervnél foglalkoztatott kormánytisztviselők létszámának 8%-át nem haladhatja meg. A politikai munkaköröket a szervezeti és működési szabályzat vagy az ügyrend mellékletében fel kell tüntetni. A politikai státuszban foglalkoztatottak esetében a munkáltatói jogkörök gyakorlására is speciális szabályok vonatkoznak.

1.13 A közalkalmazottakra vonatkozó rendelkezések

A versenyszférához (Mt.) képest nagyobb fokú kógeniát és a hierarchizáltságot példázza a közalkalmazotti jogviszony létesítési módja, a közszolgálati jogviszonyhoz hasonló *kinevezés* [Kjt. 21. §]. A kinevezést és annak elfogadását írásba kell foglalni.

A közalkalmazotti jogviszony *létesítésének általános feltételei* a következők [Kjt. 20. § (2) bek.]:

- a) büntetlen előélet,
- b) tizennyolcadik életévét betöltése, továbbá
- c) magyar állampolgárság, vagy külön jogszabály szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, illetve bevándorolt vagy letelepedett státusz. 1

Emellett jogszabály előírhat *különös feltételeket* is (pl. megbízhatósági vizsgálat, vagyonyilatkozat stb.). A közszolgáltatási feladatok ellátására alkalmazott közalkalmazottak jogszabály által előírt szakmai végzettséggel rendelkeznek az általános munkajogi feltételek mellett (pl. orvos, pedagógus, szociális munkás stb.).

A jogviszony létesítéséhez kapcsolódik, hogy a munkáltatót az Mt. 46. § szerinti *írásbeli tájékoztatási kötelezettség* is terheli, illetve a munkaköri leírást is át kell adni a közalkalmazottnak.

Közalkalmazotti jogviszony főszabály szerint *pályázat* alapján létesíthető [Kjt. 20/A. §]. Csak olyan közalkalmazottat lehet kinevezni, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt. A pályázatot - törvény eltérő rendelkezése hiányában - a kinevezési jogkör gyakorlója írja ki. A pályázati felhívást a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv (személyügyi központ) internetes oldalán kell közzétenni. Ha a pályázat kiírása nem kötelező, a munkáltató dönthet arról, hogy a munkakör, illetve a beosztás betöltése pályázat alapján történik. Nem kötelező a pályázat néhány kivételes esetben (pl. áthelyezés; ha a munkakör haladéktalan betöltése a folyamatos ellátás biztonságos megszervezéséhez elengedhetetlenül szükséges, és a folyamatos működéshez szükséges személyi feltételek más munkaszervezési eszközökkel nem biztosíthatók stb.).

A kinevezés létesítésekor fő szabály szerint 3 hónap *próbaidőt* kell megállapítani, de lehetőség van ennél hosszabb próbaidő kikötésére is, de az 4 hónapnál nem lehet hosszabb. A próbaidőt meghosszabbítani nem lehet [Kjt. 21/A. §].

A Kjt. sajátos – a kiválasztáshoz közvetlenül kapcsolódó – jogintézménye a *gyakornoki idő*, amit az E-H fizetési osztályba sorolt, a munkáltató alaptevékenységének ellátásával összefüggő munkakörbe történő határozatlan időre szóló kinevezés esetén - ideértve az ilyen tartalmú áthelyezést is – kell kikötni, ha a közalkalmazott nem rendelkezik a munkaköréhez szükséges iskolai végzettséget és szakképzettséget, szakképesítést igénylő, a három évet meghaladó időtartamú szakmai gyakorlattal [Kjt. 22. §]. Az E fizetési osztály esetében ez 2 év, az F-G-H fizetési osztályok esetén 3 év, amit a kinevezésben meg kell határozni. A gyakornok számára szakmai segítőt kell kijelölni. A gyakornoki idő lejártával a szakmai segítő véleményének figyelembe vételével a gyakornok teljesítményét a munkáltató jogkör gyakorlója értékeli. Az értékelés eredménye („megfelelt” vagy „nem felelt meg”) dönti el a továbbfoglalkoztatás kérdését.

A Kjt. nem rendelkezik részletesen a *munkáltatói jogkör* gyakorlásának rendjéről. A munkáltatói jogkör gyakorlásának joga az első számú vezetőt illeti meg (pl. igazgató, főigazgató, stb.). Nagyobb intézmények esetében a munkáltatói jogkör gyakorlásának átruházásról, illetve megosztásáról intézkedhet az első számú vezető, de ebben az esetben a

közalkalmazottat tájékoztatni kell, hogy mely munkáltatói jogkörök kerültek átadásra és kinek a részére.

A Kjt. alapján a közalkalmazotti jogviszonyt létrehozó *kinevezés módosítására* a törvény lehetőséget biztosít. A módosításnál a kinevezésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A módosításához a felek közös megegyezése szükséges. Megjegyzendő, hogy a Kttv. a Kjt.-hez képest szélesebb körben biztosítja munkáltató jogát arra nézve, hogy az alkalmazott beleegyezése nélkül eszközöljön kinevezés-módosításokat. A közalkalmazotti kinevezés módosítására az Mt. szabályait [Mt. 58-61. §] kell értelemszerűen alkalmazni. A Kjt. rendelkezése szerint továbbá az intézmény vezetője évente köteles a közalkalmazott besorolását és illetmény megállapítását felülvizsgálni, ha szükséges, módosítani.

A Kjt. – az Mt. alapján [Mt. 53. §] – ismeri a *munkaszerződéstől (értsd: kinevezéstől) eltérő foglalkoztatás* jogintézményét. Ez azt jelenti, hogy a munkavállaló átmenetileg a kinevezéstől eltérő munkakörben, munkahelyen vagy más munkáltatónál végez munkát. Az ilyen foglalkoztatási forma tartalma évente maximum 44 munkanap, vagy 352 munkaóra lehet. Fontos eltérés – egyben többletgarancia – az Mt. szabályaihoz képest, hogy ha a közalkalmazott munkaköre ellátása mellett a munkáltató rendelkezése alapján átmenetileg más munkakörébe tartozó feladatokat is ellát, s ezáltal jelentős többletmunkát végez, illetményén felül a végzett munkával arányos külön díjazás (helyettesítési díj) is megilleti [Kjt. 24. § (1) bek.].

2. A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése és megszüntetése

Valamennyi jogág és jogterület jogviszonyairól elmondhatjuk, hogy azok nemcsak keletkezhetnek és módosulhatnak, hanem természetsszerűleg meg is szűnhetnek. Ez alól a kormányzati szolgálati jogviszony sem kivétel, így a Kttv. – a jogviszony létrejöttéhez és módosításához képest jóval nagyobb terjedelemben – ezt a témakört is szabályozza.

Bár a hazai szabályozás a zárt rendszerű közszolgálathoz áll közelebb, a foglalkoztatás stabilitása a kormánytisztviselők esetén egyáltalán *nem jelent elmozdíthatatlanságot*. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a *Kttv. nagyobb biztonságot* nyújt a versenyszférához képest, ugyanis a jogviszony megszűnésének, illetve megszüntetésének kötöttebb szabályai vannak, mint a munkajogban. Ezzel együtt a közigazgatás személyi állományának védettsége jelentősen lazult elmúlt két évtizedben.

A következőkben a jogviszony megszűnésének eseteit és megszüntetésének módjait mutatjuk be. Elöljáróban le kell szögezni, hogy a jogviszony megszűnése és megszüntetése nem szinonim fogalmak – a kettő közötti különbséget az alábbiakban fejtjük ki.

2.1 A jogviszony megszűnése

A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnését valamilyen, *a felek akaratától nagyrészt független jogi tény* idézi elő. Ezen jogi tények bekövetkezésekor a jogviszony *automatikusan*, minden további jognyilatkozat nélkül megszűnik. Az ide tartozó esetek a következők [Kttv. 60. § (1) bek.]:

- a) a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával
- b) a kormánytisztviselő halálával
- c) ha a kormánytisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte
- d) a 70. életév betöltésével
- e) a prémiumévek programban történő részvétel, illetőleg különleges foglalkoztatási állományba helyezés esetén az erre vonatkozó külön törvény szabályai szerint

- f) az államigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnésével
- g) a kormánytisztviselő politikai vezetővé történő megválasztásával, illetve kinevezésével
- h) a hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel
- i) az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott bíró, illetve ügyész minisztériumi beosztásának megszűnésével
- j) egyéb esetekben a törvény erejénél fogva.

Az egyes eseteknél a következőket kell figyelembe venni.

a) Amennyiben *a kormánytisztviselő kinevezése határozott idejű* (pl. két év), *és ez az időtartam eltelik*, a jogviszony minden további jognyilatkozat nélkül megszűnik [Kttv. 60. § (1) bek. a) pont]. (Visszaulva a fentiekre: az idő múlása a felek akaratától függetlenül is bekövetkezik.)

b) *A kormánytisztviselő halála* értelemszerűen egyben a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnését is jelenti [Kttv. 60. § (1) bek. b) pont]. Ebben az esetben a hivatali szerv vezetőjének lehetősége van az elhunyt kormánytisztviselőt a közszolgálat halottjává nyilvánítani, amely a temetési költségek részleges vagy teljes átvállalásával jár [Kttv. 152. § (5) bek.].

c) Amennyiben a kormánytisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján *az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte* (a születési évtől függően ez jelenleg 62–65 év) *és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte* (jelenleg legalább 20 év), megszűnik a kormányzati szolgálati jogviszonya [Kttv. 60. § (1) bek. j) pont] Kivételt jelent, ha a kormánytisztviselő kérelmezi a jogviszony fenntartását és hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt fenntartja. (A munkáltató ezt megelőzően köteles kikérni a Kormány véleményét, és a jogviszonyt csak akkor tarthatja fenn, ha a Kormány egyetért a jogviszony fenntartásával [Kttv. 60. § (6)–(9) bek.]

d) Amennyiben a kormánytisztviselőt az előzőek alapján továbbfoglalkoztatják, a *70. életév betöltésével* mindenképpen megszűnik a jogviszony [Kttv. 60. § (1) bek. e) pont]. Ezen életkori korlát alól csak igen szűk körben lehetséges felmentést adni: a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kormánytisztviselői kinevezés a külszolgálatához kapcsolódó képviselet-

vezetői megbízáshoz szükséges [Kttv. 60. § (4) bek.]. (Így tehát engedélyezhető, hogy pl. egy magyar nagykövetség főkonzuljának egy 70. életévét betöltött személyt nevezzenek ki.)

e) A kormánytisztviselőt foglalkoztató *államigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése* egyben a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnését is eredményezi [Kttv. 60. § (1) bek. g) pont]. Ebben az esetben a kormánytisztviselő két fajta juttatásra is igényt tarthat:

- egyrészt részére annak megfelelő összeget kell kifizetni, amely felmentése esetén a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés (lásd 2.2.5 pont) idejére járó illetményének felel meg (kivéve, ha felmentés esetén a munkavégzés alóli mentesítés időtartamára a kormánytisztviselő illetményre nem lenne jogosult) [Kttv. 60. § (3) bek.];
- másrészt pedig végkielégítésre is jogosulttá válik [Kttv. 69. § (1) bek.].

f) A kormánytisztviselő *politikai vezetővé történő megválasztásával, illetve kinevezésével* is megszűnik a kormányzati szolgálati jogviszony [Kttv. 60. § (1) bek. h) pont]. Politikai vezetőnek minősül a miniszterelnök, valamint a miniszter és az államtitkár (előbbit választják, utóbbiak pedig kinevezéssel nyerik el hivatalukat). Tehát amennyiben egy kormánytisztviselőt kineveznek pl. államtitkárnak, a kormányzati szolgálati jogviszonya automatikusan megszűnik; helyette egy állami vezetői szolgálati jogviszony jön létre.

g) A *hivatalvesztés* – mint a súlyosabb fegyelmi büntetés – szintén a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésével jár [Kttv. 60. § (1) bek. i) pont] (lásd 10.3 pont). A hivatalvesztéssel sújtott kormánytisztviselőt tehát nem szükséges külön felmenteni, hiszen jogviszonya a hivatalvesztés kimondásával nyomban megszűnik.

h) A *prémiumévek programban történő részvétel, illetőleg különleges foglalkoztatási állományba helyezés esetén* [Kttv. 60. § (1) bek. f) pont] a jogviszony megszűnésének speciális szabályai vannak. A Péptv. alapján mód volt arra, hogy a nyugdíjazáshoz közel álló kormánytisztviselő – amennyiben felmentésére került volna sor – kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnésével egyidejűleg bizonyos feltételek esetén ún. prémiumévek programban vegyen részt, amely egy csökkentett intenzitású, alacsonyabb juttatásokkal járó munkavégzést jelentett. A különleges foglalkoztatási állománynak pedig az volt a célja, hogy hogy megfelelő felkészülési időt biztosítson a versenyszférában történő munkavállaláshoz azon kormánytisztviselők számára, akiknek továbbfoglalkoztatására nem volt mód, és legalább 10 év kormányzati szolgálati jogviszonnyal rendelkezett. Tekintve, hogy a prémiumévek programba történő belépésre, illetve a különleges foglalkoztatási állományba

helyezésre csak 2005. január 1-je és 2010. december 31-e között kerülhetett sor, ma már nem bír jelentőséggel ez a két jogintézmény.

i) A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnik akkor is, ha az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba (ez jelenleg az Igazságügyi Minisztérium) beosztott *bíró, illetve ügyész minisztériumi beosztása megszűnik* [Kttv. 60. § (1) bek. d) pont]. (A bírák, illetve az ügyészek szolgálati érdekből – pl. jogszabályok előkészítésében történő részvétel céljából – hozzájárulásukkal az Igazságügyi Minisztériumba beoszthatóak.)

j) Végezetül a Kttv.-ben található *egyéb okok* is, amelyek bekövetkezte esetén a törvény erejénél fogva megszűnik a jogviszony:

- amennyiben a kormánytisztviselő az *összeférhetetlenséget* a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül *nem szünteti meg* [Kttv. 86. § (1) bek.] (lásd 3.6 pont)
- ha a *közigazgatási alapvizsga* letételére nyitva álló határidő eredménytelenül járt le [Kttv. 118. § (5) bek.; 122. § (2) bek.] (lásd 5.2.2 pont)
- ha a közigazgatási szakvizsgával nem rendelkező, *vezetői munkakörbe kinevezett kormánytisztviselő a szakvizsga-kötelezettségét* két éven belül a kormánytisztviselő számára felróható okból *elmulasztja* [Kttv. 129. § (3) bek.] (lásd 5.2.3 pont)
- ha a hivatásos szolgálati, illetve katonai szolgálati jogviszonyban álló a tartalékállomány (2.4 pont) útján úgy létesít kormányzati szolgálati jogviszonyt, hogy a munkakör betöltéséhez előírt képesítési feltétellel nem rendelkezik, de a képesítést az előírt határidőn belül nem szerzi meg [Kttv. 41. § (3) bek.]
- ha a jogviszonyváltás (2.3 pont) során nem alakul át a kormánytisztviselő jogviszonya [Kttv. 72. § (3)–(4) bek.]
- ha a kormánytisztviselő valamely általános alkalmazási feltételét elveszti (pl. cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezik vagy megszűnik a magyar állampolgársága).

2.2. A jogviszony megszüntetése

A kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése – a megszűnéssel szemben – mindig *jognyilatkozathoz kötött*, azaz a jogviszony egyik vagy másik – vagy akár mindkét – alanya kifejezetten „akarja” a jogviszony megszüntetését. A Kttv. a jogviszony megszüntetésének összesen öt módját különbözteti meg.

2.2.1. Lemondás

A lemondás a *kormánytisztviselő egyoldalú jognyilatkozata*, amely a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésére irányul. A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyról bármikor lemondhat, ami azonban nem jár a jogviszony azonnali megszűnésével [Kttv. 61. §]. A munkáltatónak fel kell készülnie lemondott kormánytisztviselő pótlására, a munkakörébe tartozó feladatok további ellátásra stb., ezért a törvény *2 hónapos lemondási időt* ír elő, amelyet főszabályként munkavégzéssel kell tölteni. Ugyanakkor a munkáltató részben vagy egészben mentesítheti a kormánytisztviselőt a munkavégzési kötelezettség alól. A felek ennél rövidebb lemondási időben is megállapodhatnak, de a határozott idejű kormányzati szolgálati jogviszony esetén a lemondási idő nem terjedhet túl a kinevezésben meghatározott időtartamon. (Így pl. amennyiben a kinevezés a 2015. január 1-től 2015. augusztus 31-ig terjedő időtartamra szól, és a kormánytisztviselő 2015. augusztus 1-jén nyújtja be a lemondását, a lemondási idő értelemszerűen 2015. augusztus 31-én jár le.) A *lemondást nem kell indokolni* és annak érvényességéhez nem szükséges a munkáltató elfogadó nyilatkozata (a lemondás visszavonásához viszont már kell a munkáltató hozzájárulása). Lemondás esetén a lemondási időre természetesen jár az illetmény, viszont végkielégítésre nem jogosult a kormánytisztviselő.

A lemondás szabadsága alól a tanulmányi szerződést követő időszak jelent kivételt. Amint az 5.3.2 pontban látni fogjuk, a kormánytisztviselő arra kötelezi magát, hogy a képzettség megszerzése után a támogatás mértékével arányos időn – de legfeljebb öt éven – keresztül kormányzati szolgálati jogviszonyát lemondással nem szünteti meg [Kttv. 82. § (1) bek.]. Ebben az esetben a lemondás azzal jár, hogy a kormánytisztviselő köteles a támogatás egészének vagy részének megtérítésére.

Amennyiben a kormánytisztviselő *jogellenesen* szünteti meg a jogviszonyát, a törvény különböző *szankciók* alkalmazását rendeli el [Kttv. 194. §] (lásd a 12.3 pontot).

2.2.2. Próbaidő alatti megszüntetés

A próbaidő intézménye (lásd 1.7 pont) a jogviszony gyors és egyszerű megszüntetését teszi lehetővé, ugyanis ezen időszak alatt a kormányzati szolgálati jogviszonyt *bármelyik fél indokolás nélkül azonnali hatállyal* megszüntetheti [46. § (3) bek.].

2.2.3. Felek közös megegyezése

A kormányzati szolgálati jogviszony a felek közös megegyezésével is megszüntethető [60. § (2) bek. a) pont]; ebben az esetben a munkáltató és a kormánytisztviselő *egybehangzó jognyilatkozatot* tesz a jogviszony megszüntetése érdekében. Az, hogy a megszüntetés milyen hatállyal történik (azaz a kormánytisztviselőnek még mennyi időt kell a szervnél dolgoznia), szintén a felek megállapodásától függ.

2.2.4. Áthelyezés

Az áthelyezés lényege az, hogy a kormánytisztviselő kormányzati jogviszonya *úgy kerül megszüntetésre, hogy egyúttal egy másik munkáltatóval létesít jogviszonyt* [Kttv. 60. § (2) bek. b) pont]. Ennek megfelelően az áthelyezéshez egy háromoldalú megállapodás szükséges, amely keretében mindhárom fél (a „rég” és az „új” munkáltató, valamint a kormánytisztviselő) megállapodik egymással a kormánytisztviselő átvételéről.

Az áthelyezés történhet

- *közigazgatási szervek között* (pl. megyei kormányhivatalból minisztériumba)
- *a közalkalmazotti törvény hatálya alá tartozó intézményhez* (a kormánytisztviselő áthelyezhető pl. egyetemi oktatónak)
- *hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok (Hszt.) hatálya alá tartozó szervekhez* (a kormánytisztviselő áthelyezhető pl. a rendőrség vagy a katasztrófavédelem hivatásos állományú tagjának).

A fentiekből az is következik, hogy az Mt. hatálya alá tartozó munkáltatóhoz nem történhet áthelyezés. Így amennyiben a kormánytisztviselő pl. egy gazdasági társaságnál kíván tovább dolgozni, a kormányzati szolgálati jogviszonyát meg kell szüntetnie (pl. lemondással vagy közös megegyezéssel), majd az új munkáltatóval munkaszerződést kell kötnie.

Az áthelyezés a jogviszony folyamatosságát, pl. a végkielégítés szempontjából *nem szakítja meg*, azaz a korábbi jogviszonyt úgy kell tekinteni, mintha azt a kormánytisztviselő az új

munkáltatónál töltötte volna el [Kttv. 69. § (5) bek. b) pont]. Ez a kormánytisztviselő részére azért előnyös, mert az áthelyezést megelőző szolgálati idő beszámításával lehetősége nyílna magasabb összegű végkielégítést kapni.

2.2.5. Felmentés

A jogviszony megszüntetésének legösszetettebb, legtöbb jogvitát kiváltó és egyben a legterjedelmesebb szabályozást igénylő módja a felmentés, amely a *munkáltató olyan egyoldalú jognyilatkozata*, amely a jogviszony megszüntetésére irányul. A zárt rendszerű – vagy a legalább ahhoz közelítő – közszolgálat egyik alappillére a *közszolgálati alkalmazottak védettsége*. A védettség egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a munkáltató csak a törvényben meghatározott esetekben mentheti fel (vagy éppen köteles felmenteni) a kormánytisztviselőt. Amíg tehát a kormánytisztviselő szabadon kezdeményezheti a kormányzati jogviszony megszüntetését (lemondás), addig a munkáltató által gyakorolható felmentés keretek közé van szorítva, és a munkáltatónak közel sincs akkora szabadsága, mint a kormánytisztviselőnek a lemondásnál. Másrészt – mint látni fogjuk – a felmentésnek jóval kötöttebb, számos garanciális elemet tartalmazó szabályai vannak a többi megszüntetési módhoz képest.

A felmentési okokat a törvény két kategóriába sorolja: egyes esetekben a munkáltató *mérlegelhet*, hogy az adott körülmény bekövetkezte esetén felmenti-e a kormánytisztviselőt [Kttv. 63. § (1) bek.]; más esetekben viszont *nincs mérlegelésre* lehetőség, vagyis a munkáltatónak kötelezettsége a kormánytisztviselő felmentése [Kttv. 63. § (2) bek.]. A következőkben a felmentési okok ezen két kategóriáját tárgyaljuk, majd a felmentés egyéb szabályait vesszük számba.

a) *A mérlegeléses (fakultatív) felmentési okok*

A mérlegeléses felmentési okok közül az első három megegyezik abban, hogy a kormánytisztviselőtől független szervezeti körülményekre vezethető vissza.

aa) *Létszámcsökkentés miatti munkakörmegszűnés* [Kttv. 63. § (1) bek. a) pont]. Előfordulhat, hogy az államigazgatási szerv hivatali szervezetében – többnyire takarékosági okokból – létszámcsökkentést kell végrehajtani, amely egyes kormánytisztviselők munkakörének megszűnésével járhat. Ebben az esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója

dönthet úgy, hogy felmenti a kormánytisztviselőt. Létszámcsökkentés *elrendelésére az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, valamint az államigazgatási szerv vezetője* jogosult. (Megjegyzendő, hogy a létszámcsökkentés elrendelésére jogosultak köre fokozatosan bővült az 1990-es évek óta; a Ktv. az államigazgatási szervek vonatkozásában eredetileg csak az Országgyűlés és a Kormány számára tette lehetővé a létszámcsökkentés elrendelését.)

ab) *Tevékenység megszűnése miatti munkakörmegszűnés* [Kttv. 63. § (1) bek. b) pont]. Amennyiben megszűnt az államigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a kormánytisztviselőt foglalkoztatták, a kormánytisztviselő felmenthető. A közigazgatás szervezetrendszerét érintő reformok során előfordulhat, hogy a közigazgatási szervek hatásköre, illetve az általuk ellátott tevékenységfajták módosulnak – ilyen volt pl. a járások felállításával az önkormányzati hatáskörök újraszabályozása. (Utóbbi keretében a polgármesteri hivatalok okmányirodai tevékenysége megszűnt; az ehhez kapcsolódó munkakörökben foglalkoztatott köztisztviselők így elvileg felmenthetővé váltak – de nyilvánvalóan célszerűbb volt a járási hivatalhoz való áthelyezésük.)

ac) *Átszervezés miatti munkakörmegszűnés* [Kttv. 63. § (1) bek. c) pont]. A kormánytisztviselő munkaköre a közigazgatási szerven belüli átszervezés miatt is megszűnhet. Amennyiben pl. két főosztály összevonásra kerül, az egyik főosztályvezetői munkakör értelemszerűen megszűnik, amely a kormánytisztviselőt felmenthetővé teszi. A munkáltató ugyanakkor dönthet úgy, hogy az előbbi kormánytisztviselőt továbbfoglalkoztatja egy másik munkakörben.

ad) A kormánytisztviselő *nyugdíjasnak minősülése* szintén lehetővé teszi a felmentést. Amint fentebb láttuk (2.1 pont), ha a kormánytisztviselő az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, a jogviszonya főszabályként megszűnik. Ez a felmentési ok tehát egyrészt azon esetre vonatkozik, amikor az öregségi nyugdíjra jogosult kormánytisztviselőt *továbbfoglalkoztatatták*, viszont később a munkáltató a felmentés mellett dönt. Másrészt pedig a kormánytisztviselő *egyéb esetekben is nyugdíjasnak minősülhet* [Kttv. 7. § (1) bek. – pl. rokkantási ellátás], ekkor szintén felmenthető.

b) *Kötelező felmentési okok*

A mérlegeléses felmentési indokokkal szemben itt nem a szervezeti körülmények dominálnak, hanem többnyire a kormánytisztviselő személyében rejlő okok vezetnek el a felmentéshez.

ba) Méltatlanság [Kttv. 63. § (2) bek. a) pont]. A törvény értelmében hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével) összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az *általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja*, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa [Kttv. 64. § (1) bek.].

Természetesen a kormánytisztviselő által elkövetett hibák, etikai vétségek vagy éppen fegyelmi vétségek nem mindegyike alapozza meg a méltatlanság miatti felmentést. Azt, hogy hol húzódik a határ egy „egyszerű” etikai vagy fegyelmi vétség, és a méltatlanság megállapítása között, az eset(ek) összes körülményének mérlegelésével lehet eldönteni. Ki kell emelni, hogy a méltatlanságot a *munkahelyen kívüli magatartás is megalapozhatja*, azaz a kormánytisztviselővel szemben elvárható, hogy a magánéletében is tartózkodjon a közszolgálat és a közszolgálati hivatás presztízsét romboló magatartástól.

Tekintettel arra, hogy a méltatlanság miatti felmentés – részben a törvényi definíció „képlékenységből” adódóan – visszaélésekre adhat okot, a törvény *több garanciális szabályt* is tartalmaz. Egyrészt a méltatlanság címén való felmentés – főszabály szerint – nem gyakorolható azonnali hatállyal, ugyanis közlése előtt lehetőséget kell adni a kormánytisztviselőnek a *felmentés indokainak megismerésére és az azokkal szembeni védekezésre* (a kormánytisztviselő tehát megkísérelheti „tisztázni magát”) [Kttv. 64. § (2) bek.]. A törvény ugyanakkor tesz egy kivételt az előbbi szabály alól: a munkáltató nem köteles védekezési lehetőséget biztosítani, ha az eset összes körülményeiből következően ez nem várható el tőle (pl. egy olyan súlyos esetben, amikor ha a kormánytisztviselő nagy nyilvánosság előtt becsmérli az őt foglalkoztató szervet). További garanciát jelent, hogy a méltatlanság címén történő felmentés joga *kettős határidőhöz* van kötve. A felmentést

- az ennek alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított 15 napon belül (*szubjektív határidő*),
- legfeljebb azonban az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül (bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig) (*objektív határidő*)

lehet gyakorolni [Kttv. 64. (3) bek.].

Példával megvilágítva: tegyük fel, hogy egy kormánytisztviselő 2015. augusztus 1-jén súlyosan becsmérlő kijelentéseket tesz az őt foglalkoztató minisztériumra egy napilapnak adott interjúban, és a munkáltatói jogkör gyakorlója erről augusztus 10-én szerez tudomást. Ebben az esetben a felmentési jog augusztus 25-ig gyakorolható, ezt követően már nem lehet felmenteni a kormánytisztviselőt az előbbi ok miatt. Ha viszont a munkáltató csak 2016. augusztus 5-én szerez tudomást a kifogásolható magatartásról, a felmentésre egyáltalán nem kerülhet sor, ugyanis az egy éves objektív határidő már eltelt. Más a helyzet, ha a magatartásával a kormánytisztviselő egyben bűncselekményt (pl. rágalmozást) is megvalósított: ebben az esetben a büntethetőség elévülése (ami a Btk. alapján legalább 5 év) lesz az irányadó objektív határidő.

A méltatlanság jogcímén történő felmentés több szempontból is hátrányos következményekkel jár az érintett kormánytisztviselőre nézve:

- a hivatalára méltatlanná vált kormánytisztviselőt *nem illeti meg felmentési védelem* [Kttv. 64. § (5) bek.]
- a többi felmentési okkal szemben ebben az esetben *nincs felmentési idő* [Kttv. 64. § (3) bek.] azaz a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát felmentési idő nélkül (azonnali hatállyal) kell megszüntetni
- amennyiben a felmentett kormánytisztviselő felmentést sérelmesnek tartja, annak végrehajtására a *közszolgálati panasz benyújtásának nem lesz halasztó hatálya* [64. § (4) bek.]
- végezetül: a kormánytisztviselő *végkielégítésre sem lesz jogosult* [69. § (9) bek. e) pont].

bb) Nem megfelelő munkavégzés (szakmai alkalmatlanság) [Kttv. 63. § (2) bek. b) pont] . Az ezen jogcím alapján történő felmentést két körülmény együttes fennállása alapozhatja meg. Egyrészt a felmentésre csak akkor kerülhet sor, ha a kormánytisztviselő *munkaköri feladatainak ellátása nem megfelelő színvonalú* [Kttv. 65. § (1) bek. a) pont]. Utóbbit a munkáltatói jogkör gyakorlójának a minősítési eljárás keretében kell megállapítania. A „nem megfelelő színvonal” akkor állapítható meg, ha a kormánytisztviselő tárgyévét megelőző évre vonatkozó *minősítése „E” szintű* [R10. 24. § (1) bek.], amely – amint később (6.3pont) látni fogjuk – a leggyengébb minősítést jelenti. Ebben az esetben minden bizonnyal arról van szó,

hogy a kormánytisztviselő nem rendelkezik a munkaköréhez szükséges szakértelemmel és/vagy gondossággal. Mindez azonban nem zárja ki, hogy a kormánytisztviselő egy másik munkakör betöltésére alkalmas legyen. Éppen ezért a Kttv. előírja, hogy a felmentést megelőzően a kormánytisztviselő számára az államigazgatási szervnél – feltéve, ha ilyennel rendelkezik – *másik megfelelő munkakört kell felajánlani* [Kttv. 65. § (2) bek.]. A szakmai alkalmatlanság miatti felmentés tehát csak akkor lehetséges – és ez a második feltétel –, ha az államigazgatási szervnél *nincs másik, a kormánytisztviselő minősítésében foglaltak alapján megfelelő felajánlható munkakör*, vagy a kormánytisztviselő a munkáltató által felajánlott *másik munkakört nem fogadja el* [Kttv. 65. § (1) bek. b) pont]. A kormánytisztviselőnek a felajánlott munkakör elfogadásáról vagy elutasításáról a felajánlástól számított öt munkanapon belül írásban nyilatkoznia kell [Kttv. 65. § (2) bek.]. (A nyilatkozat hiányát a munkakör elutasításának kell tekinteni, kivéve, ha a késelem a kormánytisztviselő önhibáján kívül eső okból következett be – pl. az írásbeli nyilatkozata egy kollégája gondatlansága miatt késve jutott el a munkáltatói jogkör gyakorlójához.) Amennyiben a kormánytisztviselő elfogadó nyilatkozatot tesz, őt az új munkakörének megfelelően kell besorolni és besorolásának megfelelő illetményre jogosult.

A másik munkakör felajánlása során figyelembe kell venni, hogy *ahhoz milyen szakmai követelmények szükségesek*: nem lehet ugyanis felajánlani olyan munkakört, amelynek ellátásához a minősítés során nem megfelelőnek minősített szakmai követelmény szükséges [Kttv. 65. § (3) bek.]. (Így pl., ha a kormánytisztviselő egy jogi referensi munkakört nem tudott megfelelő színvonalon ellátni, akkor valószínűleg célszerűtlen lenne részére egy ehhez hasonló munkakört felajánlani részére.)

Tekintve, hogy a nem megfelelő színvonalú munkavégzés megállapítása alapvetően érintheti a kormánytisztviselő jogait, a törvény természetesen biztosítja a *jogorvoslati lehetőséget*. A kormánytisztviselő egyrészt a minősítés tartalmának, másrészt a felajánlott munkakör megfelelőségének vizsgálata iránt is a *Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz* (12.2.5 pont) fordulhat [Kttv. 65. § (5) bek.]. Amennyiben a kormánytisztviselő a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatát is sérelmesnek tartja, akkor azzal szemben *közszolgálati jogvitát kezdeményezhet a bíróságnál*. Ez a jogvita azonban kizárólag a *jogi tények vizsgálatára* irányulhat, azaz nincs lehetőség a minősítést elvégző vezető mérlegelési jogkörébe eső megállapítások (pl. „A kormánytisztviselő munkáját motiválatlanul végzi”) felülvizsgálatára. A jogvita során a kormánytisztviselő jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a *hibás vagy*

valótlan ténymegállapítások megsemmisítését. (Hangsúlyozandó, hogy csak a *ténymegállapítások* semmisíthetők meg!)

bc) Egészségügyi alkalmatlanság [Kttv. 63. § (2) bek. *c*) pont]. Előfordulhat az is, hogy a kormánytisztviselő egészségügyi okból válik alkalmatlanná feladatai ellátására (pl. a közterület-felügyelőként dolgozó köztisztviselő mozgáskorlátozottá válik). Ebben az esetben a munkáltatónak lehetőség szerint *fel kell ajánlania egy másik munkakört*, és a kormánytisztviselő csak akkor menthető fel, ha a hivatali szervezetben a képzettségének, besorolásának és egészségi állapotának megfelelő betöltetlen munkakör nincs, vagy ha az ilyen munkakörbe való áthelyezéséhez a kormánytisztviselő nem járul hozzá [Kttv. 63. § (4) bek.].

bd) Kinevezés-módosítás visszautasítása [Kttv. 63. § (2) bek. *d*) pont]. Amint az 1.8 pontban láttuk, egyes esetekben a munkáltató a *kormánytisztviselő beleegyezése nélkül is módosíthatja a kinevezés tartalmát* [Kttv. 48. § (2) bek.]. Ezek közül két esetben a kormánytisztviselő – ha nem tudja elfogadni a kinevezés-módosítást – kérelmezheti a felmentését. Az egyik eset, ha *megváltozik a munkavégzés helye a település területén belül* (pl. a kormánytisztviselőt foglalkoztató minisztérium egy másik kerületbe költözik), a másik pedig ha a *munkakör megváltoztatása indokolja* a kinevezés módosítását (pl. a pénzügyi referens helyett közbeszerzési referens lenne az új munkakör). Természetesen annak sincs akadálya, hogy a kinevezés módosítását elutasító kormánytisztviselő lemondjon vagy közös megegyezéssel kérje a kormányzati szolgálati jogviszonya megszüntetését, de a felmentés kedvezőbb lehet számára (mert pl. így kaphat végkielégítést).

be) Vezető bizalmának elvesztése [Kttv. 63. § (2) bek. *e*) pont]. A kormánytisztviselőt abban az esetben is fel kell menteni, ha a vezetőjének bizalmát elveszti. A Kttv. értelmében bizalomvesztésnek minősül, ha a *kormánytisztviselő nem tesz eleget a vezetői iránti szakmai lojalitás kötelezettségének* [Kttv. 66. § (1) bek.]. A szakmai lojalitás követelménye – összhangban a hivatásetikai követelményekkel – különösen az alábbi *elvárásokat* támasztja a kormánytisztviselővel szemben:

- vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség
- a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést
- a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzés [Kttv. 76. § (2) bek.].

Amennyiben a vezető úgy ítéli meg, hogy a beosztottja az előbbi követelményeket nem teljesíti, azaz hiányzik az elhivatott feladatvégzéshez szükséges pozitív viszonyulás, a kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetnie. (Mindez egyben azt is feltételezi, hogy a kormánytisztviselőnek a jogviszonya fenntartásához bírnia kell vezetőjének bizalmát.) Bár ez a felmentési jogcím növeli a munkáltató mozgásterét, a törvény tartalmaz egy lényeges korlátot is, amikor megállapítja, hogy a *bizalomvesztés indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény* lehet [Kttv. 66. § (2) bek.]. (Így pl. ilyen tény lehet az, ha a kormánytisztviselő indokolatlanul sértő kritikát fogalmaz meg vezetőjével szemben a többi kolléga előtt.) Ez a törvényi előírás azt igyekszik kizárni, hogy a bizalom elvesztése miatti felmentés túlzottan szubjektív módon történjen. Fontos leszögezni, hogy a bizalmi okok miatti felmentés a kormánytisztviselőknél markánsan különbözik a politikai vezetők felmentésétől. Míg pl. a miniszterelnök – bizalmának megrendülése következtében – mindenfajta kötöttség nélkül kezdeményezheti minisztere felmentését, addig a kormánytisztviselők esetében ezt csak egy bizonyítható tény birtokában lehet megtenni, másrészt pedig *indokolási kötelezettség* is terheli a munkáltatót.

b) 40 év szolgálati jogviszony [Kttv. 63. § (2) bek. f) pont]. A – legkésőbb a felmentési idő leteltékor – 40 év szolgálati jogviszonnyal rendelkező női kormánytisztviselő kérelmezheti a felmentését, amelynek a munkáltató köteles eleget tenni.

c) A felmentés szabályai

ca) Felmentési védelem

A felmentés minden valószínűség szerint érzékenyen érinti a kormánytisztviselőt, hiszen az állás elvesztése számos problémát von maga után. Egyes körülmények fennforgása esetén azonban olyan különös hátránnyal járna a dolgozóra a jogviszony megszüntetése, hogy a törvény korlátozza a munkáltató ilyen irányú mozgásterét. Mindez *két fajta védelemben* ölt testet. Egyrészt – mint erősebb védelem – *a munkáltató nem mentheti fel a kormánytisztviselőt (azaz nem közölheti vele a felmentést)* az alábbiak időtartama alatt [Kttv. 70. § (1) bek.]:

- várandósság
- szülési szabadság

- a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság [Kttv. 111. §, 113. § (1) bek.], illetve – a fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül is – a gyermek hároméves koráig terjedően
- a beteg gyermek ápolása címén fennálló keresőképtelenség
- a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés
- a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének (a köznyelvben ez a lombik program), de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap.

Amint látható, a fenti ún. *védett időszakok* a kormánytisztviselő fokozottabb kiszolgáltatottságával járnak, és egy esetleges felmentés ilyenkor rendkívüli nehézséget okozna. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a felmentési védelem – értelemszerűen – a kormányzati szolgálati jogviszonynak csak a felmentéssel történő megszüntetésére terjed ki. Így pl. annak nincs akadálya, hogy a jogviszony lemondással vagy közös megegyezéssel kerüljön megszüntetésre. (Itt utalunk vissza arra is, hogy a hivatalára méltatlanná vált kormánytisztviselőt nem illeti meg felmentési védelem.)

A törvény a várandósság és a reprodukciós kezelés esetén előírja, hogy ezen körülményekre a kormánytisztviselő csak akkor hivatkozhat, ha erről a munkáltatót a *felmentés közlését megelőzően tájékoztatta* [Kttv. 70. § (3) bek.]. A kormánytisztviselőnek tehát saját érdekében javasolt ezt a két ténytet minél előbb jeleznie a munkáltatónak, hiszen a felmentési védelem csak ekkor áll be.

Másrészt a Kttv. tartalmaz egy *gyengébbik védelmet* is, amely a következő időtartamokra terjed ki:

- betegség miatti keresőképtelenség (legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egy év)
- a hozzátartozó otthoni gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság.

Ezen időszakok alatt a kormánytisztviselő felmenthető (azaz közölhető vele a felmentés), de a *felmentési idő legkorábban az előbbi időtartamok lejártát követő napon kezdődik*. A törvény ugyanakkor kimondja, hogy ez a második fajta védelem nem illeti meg a kormánytisztviselőt, ha nyugdíjasnak minősül (a részére járó nyugellátás ugyanis biztosítja a megélhetését).

cb) Indokolási kötelezettség

A felmentési okok tárgyalása során már utaltunk arra, hogy a törvény a munkáltató jogviszony megszüntetési jogát több irányból is korlátozza. Míg a kormánytisztviselő bármikor, szabadon lemondhat, addig a munkáltató általi felmentésre csak törvényi keretek között, a fentebb bemutatott esetekben van lehetőség. A munkáltató felmentési jogát tovább korlátozza – és egyben a kormánytisztviselő védettségét növeli – az indokolási kötelezettség, ugyanis *a munkáltató a felmentést köteles megindokolni*. A Kttv. garanciális szabályként írja elő, hogy *az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű* [Kttv. 63. § (3) bek.]. Utóbbi szabály alapján tehát az indokolás a következő feltételeknek kell, hogy megfeleljen:

- *indokolás világossága*: az indokolásban meg kell jelölni, hogy a Kttv. mely felmentési oka (méltatlanság, átszervezés miatti munkakörmegszűnés stb.) képezi a jogviszony megszüntetésének alapját, valamint az indokolásból egyértelműen ki kell tűnnie, hogy milyen tények és körülmények vezettek a felmentéshez (ez alapján kerülendők az olyan konkrétumok nélküli megállapítások, mint pl. „a kormánytisztviselő nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket”)
- *indok valósága*: a hivatkozott indoknak – a felmentés közlésekor – valóságosnak kell lennie (tehát pl. valóban átszervezés történt a szervnél)
- *indok okszerűsége*: a felmentés indokolásából annak is ki kell tűnnie, hogy a felhozott indok miért vezetett el a felmentéshez, azaz meg kell teremteni az ok-okozati kapcsolatot.

Ismételten kiemeljük, hogy amennyiben a felek között jogvitára kerül sor (pl. a kormánytisztviselő a felmentéssel szemben panaszt nyújt be a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz), a *felmentés indokának valóságát és okszerűségét a munkáltatónak kell bizonyítania*. Így pl., ha felmentett kormánytisztviselő vitatja a felmentés alapjául szolgáló méltatlanságot, a munkáltatónak kell meggyőzően érvelnie a Kormánytisztviselői Döntőbizottság vagy a bíróság előtt, hogy milyen okok alapján volt megállapítható a méltatlanság.

Felmentés esetén az indokolási kötelezettség alól egy kivételt tesz a törvény: a munkáltató a határozatlan időtartamú jogviszony felmentéssel történő megszüntetését *nem köteles indokolni, ha a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül*. A jogalkotó ebben az esetben azért tekint el az indokolási kötelezettségtől – csökkentve ezáltal a kormánytisztviselő védettségét, mert a nyugdíjasnak minősülő kormánytisztviselő megélhetése – amint arra az előző pontban utaltunk – a részére járó nyugellátás miatt nem kerül veszélybe.

cc) Tájékoztatási kötelezettség

Amennyiben a közigazgatási szervnél – például létszámcsökkentés miatt – viszonylag *nagyszámú kormánytisztviselőt mentenek fel egyszerre*, a munkáltatónak tájékoztatási kötelezettsége keletkezik az állami foglalkoztatási szerv irányába. A szervnek legkésőbb a felmentés közlésekor írásban *tájékoztatnia kell az állami foglalkoztatási szervet* (ez jelenleg a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat) a következőkről [Kttv. 67. § (1) bek.]:

- felmentéssel érintett kormánytisztviselők személyes adatai
- utolsó munkaköre
- szakképzettsége
- illetménye.

A törvényi rendelkezésnek az a célja, hogy az egyszerre nagyobb számban állástalanná válók újbóli elhelyezkedésében a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat minél hatékonyabb segítséget tudjon nyújtani.

A tájékoztatási kötelezettség csak akkor áll fent, ha mindkét alábbi feltétel megvalósul [Kttv. 67. § (2) bek.]:

a) a felmentésre az alábbi okok valamelyike miatt kerül sor:

- létszámcsökkentés miatti munkakörmegszűnés
- tevékenység megszűnése miatti munkakörmegszűnés
- átszervezés miatti munkakörmegszűnés

és

b) a felmentés kellően nagyszámú kormánytisztviselőt érint 30 napon belül, közelebbről:

3. sz. táblázat

Foglalkoztatott kormánytisztviselők létszáma	Felmentett kormánytisztviselők létszáma
20 főnél kevesebb	legalább 5 fő
21–99 fő	legalább 10 fő
100–299 fő	legalább a kormánytisztviselők 10 %-a
300 fő felett	legalább 30 fő

(A kormányzati szolgálati jogviszonyban és a munkaviszonyban állók létszámát össze kell számítani.)

A fenti tájékoztatási kötelezettségnek akkor is eleget kell tenni, ha az államigazgatási szerv jogutód nélkül szűnik meg. Ebben az esetben a tájékoztatási kötelezettség – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a jogutód nélkül megszűnő államigazgatási szerv felügyeleti szervét terheli [Kttv. 67. § (1) bek.] (pl. egy központi hivatal esetében a központi hivatalt irányító miniszter minisztériumát).

cd) Felmentési idő

Amint a lemondásnál utaltunk rá, a kormánytisztviselő – természetesen a próbaidő tartamát kivéve – nem jogosult azonnali hatállyal megszüntetni a kormányzati szolgálati jogviszonyt. A felmentés esetében hasonló a helyzet: a felmentés közlésével – főszabályként – nem szűnik meg azonnali hatállyal a jogviszony. A *felmentési idő két hónap* [Kttv. 68. § (1) bek.], amelyet – eltérően a lemondási időtől – a felek egyező akarattal sem rövidíthetnek le. A felmentési időnek hasonló a célja, mint a lemondási időnek, azaz a másik félnek (ebben az esetben a kormánytisztviselőnek) elegendő időt nyújtani a jogviszony megszüntetésével járó következmények kezelésére (felmentésnél különösen egy másik állás keresésére).

A felmentési idő a felmentési okiratban megjelölt napon kezdődik, de legkorábban a felmentés közlését követő napon [Kttv. 68. § (2) bek.]. (Vagyis nincs akadálya annak, hogy pl. a 2015. szeptember 5-én közölt felmentésben szeptember 15-én kezdődjön a két hónapos felmentési idő.) A Kttv. kiegészítő szabályként kimondja, hogy határozott idejű kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése esetén a felmentési idő nem terjedhet túl azon az időpontra, amikor a kormányzati szolgálati jogviszony a kinevezés értelmében felmentés nélkül is megszűnt volna [Kttv. 68. § (3) bek.]. (Tehát pl., ha a határozott idejű kinevezés 2015. június 30-ig tart, de a kormánytisztviselőt már május 15-én felmentik, a felmentési idő értelemszerűen nem lépheti túl a június 30-at.)

Fentebb utaltunk rá, hogy a *méltatlanság* miatti felmentés kivételt képez, ugyanis ilyenkor nincs felmentési idő, a jogviszony megszüntetése *azonnali hatállyal* történik. Annak érdekében, hogy a felmentett kormánytisztviselő nagyobb eséllyel találjon új állást magának, a *felmentés időtartamának legalább a felére a munkavégzési kötelezettség alól mentesíteni kell* [Kttv. 68. § (4) bek.]. Mindez azt jelenti, hogy a két hónapos felmentési időből legfeljebb egy hónapot kell a munkahelyén munkavégzéssel töltenie, de a munkáltató akár a teljes felmentési időre mentességet adhat a munkavégzés alól. A munkavégzés alól a kormánytisztviselőt a kívánságának megfelelően – legfeljebb két részletben – kell

mentesíteni. (Tehát pl. azt is kérheti a kormánytisztviselő, hogy a felmentési idő első két és utolsó két hetére mentesítsék a munkavégzés alól.) Fontos, hogy *az illetmény a felmentési idő egészére jár*, beleértve azt az időszakot is, amikor a kormánytisztviselő már nem végez munkát.

Természetesen nincs akadálya annak, hogy a kormánytisztviselő a *felmentési idő során más munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítsen*. A törvény ezt azzal is igyekszik megkönnyíteni, hogy kimondja: a munkavégzési kötelezettség alól mentesített kormánytisztviselővel szemben *nem alkalmazható* a további munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos *összeférhetetlenségi szabály* [Kttv. 68. § (4) bek.]. Konkrétabban: a felmentési idejét töltő, a munkavégzési kötelezettség alól mentesített kormánytisztviselő szabadon munkába állhat bármelyik munkáltatónál (akár kormánytisztviselőként, közalkalmazottként, munkavállalóként stb.) Mindez rendes körülmények között a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélyéhez lenne kötve, de ebben az esetben ezt szabadon megteheti.

ce) Végkielégítés

A végkielégítés elsődleges célja a munka elvesztésével járó anyagi hátrányok kompenzációja. Hangsúlyozandó, hogy a jogviszony megszűnése vagy megszüntetése távolról sem minden esetben teremti meg a végkielégítésre való jogosultságot. Végkielégítésre csak három esetben lesz jogosult a kormánytisztviselő [Kttv. 69. § (1) bek.; 72. § (3) bek.]:

- ha a jogviszonya *felmentéssel* kerül megszüntetésre
- ha a jogviszonya azért szűnik meg, mert a *közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnik*
- ha a jogviszonya azért szűnik meg, mert *a jogviszonyváltás (2.3 pont) során nem alakul át a kormánytisztviselő jogviszonya közalkalmazotti jogviszonnyá* [Kttv. 72. § (3)–(4) bek.].

A végkielégítést a felmentési idő utolsó napján kell kifizetni [Kttv. 69. § (8) bek.]. A *végkielégítés mértéke* a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idejéhez igazodik az alábbiak szerint [Kttv. 69. § (2) bek.]:

4.sz táblázat

kormányzati szolgálati	végkielégítés
-------------------------------	----------------------

jogviszonyban töltött évek	összege
3–5	1 havi illetmény
5–8	2 havi illetmény
8–10	3 havi illetmény
10–13	4 havi illetmény
13–16	5 havi illetmény
16–20	6 havi illetmény
20–	8 havi illetmény

Amint a táblázatból kitűnik, a 3 évnél rövidebb kormányzati szolgálati jogviszony nem jogosít végkielégítésre. Megjegyzendő továbbá, hogy a végkielégítés összegének számításakor a felmentési idő kezdetekor vagy a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnésekor járó illetményt kell alapul venni (tehát pl. a felmentési idő alatt bekövetkező illetménynövekedést már nem).

A végkielégítés fentebb feltüntetett mértéke alól azonban számos kivételt tesz a törvény:

- a) nem jár végkielégítés* [Kttv. 69. § (8) bek.], ha a kormánytisztviselő
- felmentése a gyakornoki idő alatt történt
 - legkésőbb a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésének időpontjában nyugdíjasként minősül (ugyanis a megélhetése így más módon biztosítva van)
 - felmentése nem megfelelő munkavégzés miatt történt
 - kormányzati szolgálati jogviszonya jogviszonyváltás által alakult át
 - felmentése méltatlanság címén történt.

b) Emelt összegű (plusz 4 havi) végkielégítés jár, ha a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya az öregségi nyugdíjra való jogosultság (ez jelenleg főszabályként 62 év) megszerzését megelőző öt éven belül szűnik meg [Kttv. 69. § (2) bek.]. A szabályt az indokolja, hogy egy idősebb, 57 év feletti kormánytisztviselő ismételt elhelyezkedési esélyei már jóval alacsonyabbak.

c) Csökkentett összegű végkielégítésre – a neki járó összeg felére – jogosult a kormánytisztviselő, aki egészségügyi okokból feladati ellátására alkalmatlanná vált, és

a felmentésére azért került sor, mert a részére felajánlott *másik munkakörbe való áthelyezéshez nem járult hozzá* [Kttv. 69. § (7) bek.]. A felajánlott munkakör visszautasítását tehát a végkielégítés mértékének csökkentésével szankcionálja a jogalkotó. A törvény ugyanakkor kimondja, hogy a kormánytisztviselő egyes esetekben *alapos indokkal tagadhatja meg* az áthelyezéshez való hozzájárulását. Ilyen okok különösen, ha:

- a felajánlott illetmény összege kevesebb a korábbi – besorolása szerinti – illetménye 80%-ánál,
- a korábbi kötelező heti munkaidejéhez képest rövidebb vagy hosszabb heti kötelező munkaidővel együttjáró munkakört ajánlanak fel (pl. heti 20 órás rész munkaidő helyett 40 órás teljes munkaidőt)
- a korábbi határozatlan idejű alkalmazás helyett határozott idejűt ajánlanak fel,
- az új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a két órát, illetve 10 éven aluli gyermeket nevelő kormánytisztviselő esetében a másfél órát meghaladja.

A fenti esetekben tehát akkor sem feleződik a végkielégítés összege, ha a kormánytisztviselő visszautasítja az új munkakört.

Szintén az irányadó végkielégítés felére jogosult a kormánytisztviselő, ha *kérésére a tartalékállományból* törlik, kivéve, ha munkaviszony létesítése miatt kéri a törlését [Kttv. 73. § (1) bek.], valamint ha a *tartalékállományból történő áthelyezéséhez nem járult hozzá* [Kttv. 73. § (6) bek.].

Különösen fontos tisztázni, hogy a végkielégítés mértékének meghatározásakor *mi számít bele a kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időbe*. A besorolásban történő előmenetelnél (4.2. pont) azt látjuk majd, hogy szolgálati időbe lényegében minden munkavégzésre irányuló jogviszonyban töltött idő beleszámít. A végkielégítés kalkulálásakor azonban szűkebb a beszámítható időtartamok köre. A kiinduló szabály az, hogy a végkielégítés mértékének meghatározásakor *csak a kormányzati szolgálati jogviszonyt megszüntető közigazgatási szervnél kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött időt lehet figyelembe venni* [Kttv. 69. § (3) bek.] – vagyis elsősorban az számít, hogy az adott szervnél hány évet dolgozott a kormánytisztviselő. (A törvény azt is kimondja, hogy a végkielégítésre való jogosultság feltétele, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony *folymatosan fennálljon*

a jogviszony megszűntetéséig [Kttv. 69. § (3) bek.].) Ezen kívül a *következő időtartamok is beszámítanak* a végkielégítésbe [Kttv. 69. § (5) bek.]:

- a *jogelőd munkáltatónál* – ideértve jogviszonyváltás esetén az átadó munkáltatónál – eltöltött idő (így pl. a megyei kormányhivatalban dolgozó kormánytisztviselő esetén természetesen figyelembe kell venni a megyei kormányhivatal 2011 előtti jogelődjénél [megyei közigazgatási hivatal, regionális államigazgatási hivatal stb.] töltött időtartamot is)
- *áthelyezés* esetén a költségvetési szervnél kormányzati szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban, hivatásos szolgálati jogviszonyban, illetve 1992. július 1-jéig bármely munkáltatónál munkaviszonyban töltött idő (vagyis az áthelyezéssel történő megszüntetésnél – amint arra fentebb utaltunk – a kormánytisztviselő „magával viszi” az előző munkáltatónál töltött éveket)
- átminősítés (pl. hivatásos rendőrből „civil” köztisztviselő) esetén a hivatásos szolgálati viszonyban eltöltött idő.

Amint korábban a cd) pontban láttuk, a kormánytisztviselő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt szabadon létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt. Ha az új jogviszony létesítése költségvetési szervvel vagy költségvetési szerv legalább többségi befolyása alatt álló bármely gazdálkodó szervezettel (pl. állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok) történik, akkor a kormánytisztviselő ezt a tény *korábbi munkáltatójának köteles haladéktalanul írásban bejelenteni* [Kttv. 69. § (10) bek.]. Innentől ugyanis a felmentési időből hátralevő időre az előző munkáltatótól már nem lesz jogosult illetményre, illetve végkielégítést sem fog kapni. A szabállyal egyrészt az zárható ki, hogy valaki egyszerre két költségvetési szervtől (ebben az esetben a régi és az új munkáltatótól is) kapjon illetményt, másrészt pedig az is elkerülhető, hogy valaki úgy kapjon végkielégítést, hogy időközben ismét a közszférában helyezkedett el. A törvény a végkielégítés kizárását azzal kompenzálja, hogy a kormánytisztviselő új jogviszonyában (ahol már nem biztos, hogy a Kttv. hatálya alá tartozik) a végkielégítés alapjául szolgáló időszak számítása során a felmentéssel megszüntetett jogviszony alapján végkielégítésre jogosító idejét is számításba kell venni. Példával illusztrálva: ha a kormánytisztviselő 6 évet dolgozott egy minisztériumban, majd a felmentési ideje során munkába állt egy másik költségvetési szervnél (kormánytisztviselőként, köztisztviselőként, közalkalmazottként stb., de akár munkavállalóként is pl. egy önkormányzati gazdasági társaságnál), akkor a minisztériumtól ugyan nem kap végkielégítést, viszont az új munkáltatójánál 6 év „plusszal” indul a

végkielégítés számításakor. (Tehát ha pl. az új munkáltatónál 5 év után felmentik, akkor $6+5=11$ év után lesz jogosult végkielégítésre.)

Végezetül hangsúlyozzuk, hogy a fenti bejelentési kötelezettség nem terheli a kormánytisztviselőt, ha nem költségvetési szervvel vagy költségvetési szerv legalább többségi befolyása alatt álló bármely gazdálkodó szervezettel létesít jogviszonyt, hanem a versenyszférában helyezkedik el.

2.3. A jogviszonyváltás

Előfordulhat, hogy jogszabályváltozás következtében a Kttv. hatálya alá tartozó munkáltató egésze vagy egy része *a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltatóhoz kerül*. (Ilyen volt, pl. amikor a Nemzeti Közigazgatási Intézet kormánytisztviselőinek egy része közalkalmazottként került át az NKE-hez 2012-ben.) Ilyenkor főszabály szerint a munkáltató érintett szervezete, illetve tevékenysége keretében foglalkoztatott kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya a jogállásváltozás *időpontjában közalkalmazotti jogviszonnyá alakul át* [Kttv. 72. § (1) bek.] – vagyis az érintett kormánytisztviselőkből közalkalmazottak lesznek. A jogviszony átalakulásáról az érintetteket az átvevő munkáltatónak az átalakulást követő 30 napon belül tájékoztatnia kell [Kttv. 72. § (2) bek.]. (Tekintve, hogy a jogviszony átalakulása a törvény erejénél fogva, automatikusan következik be, az érintett kormánytisztviselő részéről nincs szükség beleegyezésre.) A jogviszony közalkalmazotti jogviszonnyá történő átalakulását követő 45 napon belül a kormánytisztviselőt a Kjt. szerint be kell sorolni, és illetményét – immár a Kjt. alapján – meg kell állapítani [Kttv. 72. § (5) bek.]. Jogviszonyváltás esetén a kormánytisztviselőnek a korábbi munkáltatónál kormányzati szolgálati jogviszonyként elismert idejét úgy kell tekinteni, *mintha azt az átvevő munkáltatónál töltötte volna el* [Kttv. Kttv. 72. § (7) bek.] – vagyis a közigazgatási szervnél kormánytisztviselőként ledolgozott éveit mintegy „magával viszi” az új munkáltatóhoz. Mindez különösen a későbbi végkielégítés és a felmentési idő hosszának megállapítása miatt bírhat jelentőséggel (a Kjt.-ben ugyanis a felmentési idő hossza a közalkalmazotti jogviszony időtartamához igazodik).

A fentiekől eltérően *nem következik be jogviszonyváltás, és a kormányzati szolgálati jogviszony a törvény erejénél fogva az átadás időpontjában megszűnik*,

- ha az átvevő munkáltató a Kjt. rendelkezései alapján *nem létesíthet közalkalmazotti jogviszonyt az átadással érintett kormánytisztviselővel* [Kttv. 72. § (3) bek.] (mert pl. a kormánytisztviselő nem felel meg egy Kjt. által támasztott alkalmazási feltételnek), vagy
- ha az átadással érintett kormánytisztviselővel szemben a közalkalmazottakra vonatkozó szabályozás alapján *összeférhetetlenség áll fenn* (mert pl. a hozzátartozójával irányítási viszonyba kerülne), kivéve, ha az összeférhetetlenséget kiváltó ok megszüntethető, és ennek érdekében a kormánytisztviselő a jogviszony átalakulását megelőzően intézkedik, és ezt igazolja [Kttv. 72. § (4) bek.].

Előbbi két esetben a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya tehát megszűnik és az általános szabályok szerinti végkielégítésre lesz jogosult [Kttv. 72. § (3) bek.]. Bár a Kttv. kapcsolódó rendelkezései a közalkalmazotti jogviszonyra váltást tárgyalják, ugyanezen rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni, ha a kormánytisztviselő jogviszonya *közszolgálati jogviszonnyá vagy munkajogviszonnyá* alakul át.

2.4. Tartalékállomány

A tartalékállomány célja a *hatékonyabb munkaerő-gazdálkodás* megvalósítása a közszférában. Tartalékállományba akkor kell helyezni az államigazgatási szervnél alkalmazott kormánytisztviselőt – ide nem értve a vezetőt –, ha *felmentésére (illetve a jogviszony megszűnésére)* az alábbi okokból került sor:

- létszámcsökkentés miatti munkakörmegszűnés
- tevékenység megszűnése miatti munkakörmegszűnés
- átszervezés miatti munkakörmegszűnés
- nem megfelelő munkavégzés (szakmai alkalmatlanság)
- egészségügyi alkalmatlanság
- kinevezés-módosítás visszautasítása
- közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése.

A tartalékállományba helyezés célja az, hogy a kormánytisztviselő számára *másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő állást ajánljanak fel* [Kttv. 73. § (1) bek.]. Ennek megfelelően a tartalékállomány lényege egy olyan *adatbázis* (hivatalos nevén: TARTINFO-rendszer), amelyben – többek között – egyrészt az előbbi okok miatt

felmentett (illetve állását a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése miatt elvesztő) kormánytisztviselők – a Kttv. 3. mellékletében meghatározott – adatait, másrészt pedig az egyes közigazgatási szervnél megüresedett álláshelyeket tartja nyilván a személyügyi központ. Az adatbázis tehát egyszerre segíti a kormánytisztviselők újbóli elhelyezkedését a közigazgatásban, valamint a megüresedő vagy üres álláshelyek minél előbbi betöltését az adott munkakör követelményeinek megfelelő személlyel. A közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője köteles bejelenti az üres álláshelyet a személyügyi központ részére [Kttv. 73. § (3) bek.], és egyben jogosult megkeresni a személyügyi központot, hogy a TARTINFO-rendszerben tartalékállományba helyezetttek között keresést végezzen.

A tartalékállományba helyezés a felmentési idejére, illetve a felmentési idővel azonos időtartamra szól. A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésével a tartalékállományba helyezés is megszűnik [Kttv. 73. § (1) bek.].

A *tartalékállomány és a végkielégítés* két ponton kapcsolódik össze: a rá irányadó *végkielégítés felére* jogosult a kormánytisztviselő, ha

- *kérésére a tartalékállományból törlik* – kivéve, ha munkaviszony létesítése miatt kéri a törlését [Kttv. 73. § (1) bek.]
- *a tartalékállományból történő áthelyezéséhez nem járul hozzá* [Kttv. 73. § (6) bek.] – kivéve, ha alapos indokkal tagadhatja meg az áthelyezéshez való hozzájárulását.

2.5. Eljárás a jogviszony megszűnése és megszüntetés esetén

A felek a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésekor, illetve megszűnésekor is kötelesek együttműködni. Ennek keretében a *kormánytisztviselő jogviszonya megszüntetésekor (megszűnésekor) köteles* [Kttv. 74. § (1) bek.]:

- munkakörét az előírt rendben átadni (pl. folyamatban levő ügyek, akták stb. sorsának rendezése)
- a munkáltatóval elszámolni (pl. az esetleges tartozások rendezése).

Ezen szabályok megszegése esetén a jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei (12.3 pont) alkalmazandóak.

A munkáltató kötelezettségei [Kttv. 74. § (2) bek.]:

- a munkakör-átadás és az elszámolás feltételeit biztosítani

- az utolsó munkában töltött napon, de legkésőbb tizenöt napon belül, a kormánytisztviselő részére kifizetni az illetményét és egyéb járandóságait (pl. cafetéria, a ki nem adott szabadsága megváltásának ellenértéke
- kiadni a jogviszonyra vonatkozó szabályban és egyéb jogszabályokban előírt igazolásokat (pl. közszolgálati igazolás).

2.6. Általánostól eltérő speciális rendelkezések

2.6.1. A szakmai vezetőkre vonatkozó eltérő rendelkezések

A szakmai vezetőknél sajátosan alakulnak a jogviszony megszűnésével, illetve megszüntetésével kapcsolatos szabályok, és a kormánytisztviselőkre általánosan irányadó szabályok alól teljes egészében ki vannak véve.

A közigazgatási államtitkár esetén a fontosabb különbségek a következők:

- a *megszűnési okok köre szűkebben* van meghatározva [Kttv. 216. § (1) bek.] (pl. sem az öregségi nyugdíjkorhatár, sem a 70. életév betöltése nem eredményezi a jogviszony megszűnését)
- a megszüntetési módok közül *hiányzik a próbaidő alatti megszüntetés* (tekintve, hogy az állami vezetőknél nincs próbaidő), valamint *a közös megegyezés* [Kttv. 216. § (2) bek.]
- a *lemondási nyilatkozatát – a miniszterelnök útján – köztársasági elnökhöz* kell intéznie [Kttv. 217. § (1) bek.] (hiszen a köztársasági elnök is nevezte ki)
- a közigazgatási államtitkárt a *köztársasági elnök menti fel* a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára [Kttv. 218. § (1) bek.]
- a felmentést *nem kell megindokolni* [Kttv. 218. § (1) bek.]
- *nem jogosult végkielégítésre* [Kttv. 214. § (1) bek.].

A fenti eltérések a *helyettes államtitkár*ra is érvényesek azzal a különbséggel, hogy

- a *lemondási nyilatkozatát – a miniszter útján – miniszterelnökhöz* kell intéznie [Kttv. 222. § (1) bek.] (hiszen a miniszterelnök is nevezte ki)
- a helyettes államtitkárt a *miniszterelnök menti fel* a miniszter véleménye kikérését javaslatára [Kttv. 223. § (1) bek.].

2.6.2. A politikai (fő)tanácsadókra vonatkozó eltérő rendelkezések

Tekintve, hogy a politikai (fő)tanácsadó kinevezése a miniszterelnök, a miniszter vagy az államtitkár megbízásának idejére szól [Kttv. 203. § (6) bek.], *jogviszonya automatikusan megszűnik, ha az előbbi politikai vezetők megbízatása megszűnik*. Ennek az az oka, hogy a politikai (fő)tanácsadó – elnevezéséből adódóan is – a miniszterelnök, a miniszter vagy az államtitkár személyhez kötődő, bizalmi alapon kinevezett személy. Az általános szabályokhoz képest további fontos eltérést jelent, hogy a politikai (fő)tanácsadó – a szakmai vezetőkhez hasonlóan – *nem jogosult végkielégítésre* [Kttv. 204. § (7) bek.].

2.6.3. Az ügykezelőkre vonatkozó eltérő rendelkezések

Az általános szabályok túlnyomó része az ügykezelőkre is alkalmazandó. *Nem kerülhetnek viszont tartalékállományba* [Kttv. 206. § (3) bek. b) pont], valamint esetükben nem a közigazgatási alapvizsga elmulasztása, hanem az *ügykezelői alapvizsga nem teljesítése* jelenti a jogviszony megszűnését [Kttv. 210. § (1) bek.].

2.6.4. A köztisztviselőkre vonatkozó eltérő szabályok

A köztisztviselők vonatkozásában a felmentés szabályai két ponton térnek el a fentebb bemutatottaktól. Egyrészt a *létszámcsökkentés elrendelésére jogosultak köre* másként alakul: a helyi önkormányzatok esetén csak *a képviselő-testület*, a többi köztisztviselőt foglalkoztató munkáltató esetén pedig csak *az Országgyűlés* dönthet úgy, hogy létszámcsökkentést kell végrehajtani a közigazgatási szerv hivatali szervezetében [Kttv. 229. § (1) bek.].

A másik eltérés az *öregségi nyugdíjkorhatár betöltése* miatti jogviszony megszűnéshez kapcsolódik. Míg a kormánytisztviselők esetén a továbbfoglalkoztatáshoz – azaz a jogviszony fenntartásához – a Kormány egyetértése szükséges, addig a köztisztviselők esetén erre nincs szükség, azaz *elegendő a munkáltató egyetértése* [Kttv. 229. § (4) bek.].

2.6.5. A jegyzőkre vonatkozó eltérő szabályok

A jegyzők közszolgálati jogviszonya a fentebb tárgyaltakon kívül két további esetben is megszűnhet. Erre egyrészt akkor kerülhet sor, ha a jegyző a *kinevezésekor felmentést kapott a*

törvény által előírt képesítés / szakképesítés alól, viszont a felmentés időtartama eredménytelenül járt le (azaz a jegyző nem szerezte meg pl. az igazgatásszervezői végzettséget) [Kttv. 247. § (2) bek. a) pont]. A közszolgálati jogviszony akkor is megszűnik, ha a *közigazgatási szakvizsga nélkül* kinevezett jegyzőnél a szakvizsga megszerzésére nyitva álló határidő eredménytelenül telik le [Kttv. 247. § (4) bek.]. Az általános szabályokhoz képest további eltérést jelent, hogy *a jegyző sem helyezhető tartalékállományba* [Kttv. 249. § (3) bek.].

2.7 A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

Megszűnik a közalkalmazotti jogviszony, ha a közalkalmazott elhalálozik, a munkáltató szerv jogutód nélkül megszűnik, illetve ha a közalkalmazotti jogviszony határozott időre szólt, ha a közalkalmazott (gyakornok) "nem megfelelt" minősítést kap, ha munkáltató egésze vagy egy része a Mt. vagy a Kttv. hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra, illetve a prémiumévek programban való részvétel esetén [Kjt. 25. § (1) bek.].

A közalkalmazotti jogviszony *megszüntethető* közös megegyezéssel, áthelyezéssel, lemondással, rendkívüli lemondással, felmentéssel, rendkívüli felmentéssel, valamint azonnali hatállyal (pl. próbaidő alatt stb.). Az egyes esetek részletes ismertetésétől ehelyütt eltekintünk, csupán néhány sajátosságot emelünk ki [Kjt. 25. § (2) bek.].

A közalkalmazotti jogviszony megszűnési és megszüntetési rendszerének szabályozása alapvetően az Mt. logikáján nyugszik, de a közalkalmazotti jogállás rendezésében a jogalkotó egyik fontos eredeti célja éppen az volt, hogy a versenyszférához képest fokozottabb közalkalmazotti állásbiztonság jegyében kizárjon, illetve korlátozzon bizonyos kedvezőtlen munkaerőpiaci hatásokat. Ebből adódik több olyan speciális megszüntetési szabályrendszer intézményesítése, amelyek ismeretlenek a versenyszféra munkajogában. Ilyen például a megszüntetési okok taxatív felsorolásán alapuló felmentési rendszer (hasonlatosan a Kttv.-hez), a munkakör-felajánlás sajátos rendszere [Kjt. 30/A. §], vagy éppen azon esetek nevesítése, amikor a közalkalmazotti jogviszony – jellemzően bizonyos szociális körülmények okán – csak különösen indokolt esetben szüntethető meg felmentéssel [Kjt. 32. §]. Mindezek a jogintézmények a közalkalmazotti jogállás stabilitását hivatottak növelni.

Felmentés esetén a *felmentési idő* legalább hatvan nap, de a nyolc hónapot nem haladhatja meg. A 60 napos felmentési idő a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idővel arányosan növekszik egy-egy hónappal. Ha a felmentésre alkalmatlanság (nem egészségügyi) miatt kerül sor, a felmentési idő csak 30 nap.

A Kjt. is meghatározott feltételek fennállása esetén arra kötelezi a munkáltatót, hogy a közalkalmazott részére annak jogviszonya megszűnésekor / megszüntetésekor, ezzel összefüggésben a közalkalmazott számára egyösszegű pénzbeli juttatásként *végkielégítést* fizessen. A végkielégítés mértéke az adott munkáltatónál eltöltött idővel arányosan emelkedik.

3. Összeférhetetlenség

Az összeférhetetlenség szabályozása a közszolgálati jog sajátos vonása. Noha a magánmunkajogban is ismeretes a jogintézmény, törvényi szinten kizárólag a vezető állású munkavállalók tekintetében találkozhatunk vele [Mt. 211. §]. Az *összeférhetetlenség célja* a közszolgálatban az integritás, a pártatlanság, valamint a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának biztosítása, amely a kormánytisztviselőt – összhangban az őt terhelő többletkötelezettségekkel – meghatározott tevékenységek folytatásától, magatartások tanúsításától, illetve tisztségek betöltésétől eltiltja, vagy azok gyakorlásában korlátozza. Az összeférhetetlenség egyes eseteit – aszerint, hogy mely vonatkozásban hivatottak oltalmazni a közszolgálat integritását – öt csoportba sorolhatjuk:

- a hatalmi ágak megosztásának elvéből fakadó összeférhetetlenség,
- a politikai összeférhetetlenség,
- a gazdasági összeférhetetlenség,
- a közszolgálati pálya presztízséből fakadó összeférhetetlenség és
- a hozzátartozói összeférhetetlenség (együttalkalmazási tilalom).

3.1 Hatalmi ágak megosztásának elvéből fakadó összeférhetetlenség

Az összeférhetetlenségi szabályok e típusa a *hatalmi ágak megosztásának elvét juttatja érvényre*. E rendelkezések célja a hatalomkoncentráció elkerülése, a hatalommal való visszaélés megakadályozása és a közigazgatás jogszerű működésének biztosítása. E cél érdekében a kormánytisztviselők általános szabály szerint nem vállalhatnak tisztséget a törvényhozásban, az igazságszolgáltatásban, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerében funkcionáló egyéb, törvényben meghatározott szervezetekben.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 80. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselői megbízatás általánosságban összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati tisztséggel vagy megbízatással, más kereső foglalkozással, ennek megfelelően a kormánytisztviselő – ideértve a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárt is [Kttv. 216. § (1) bek. d) pont, 221. § (1) bek. d) pont] – nem lehet országgyűlési képviselő.

A Kttv. 85. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik. Ebből az következik, hogy az országos illetékességű szervnél jogviszonyban álló kormánytisztviselő egyetlen önkormányzatnál sem lehet képviselő, ám a megyei kormányhivatal kormánytisztviselője egy másik megye területén lévő önkormányzatnál betölthet képviselői tisztséget.

A kormányzati szolgálati jogviszonnyal összeférhetetlen a katonák, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya, a bírói, az ügyészi hivatás és az alkotmánybírói tisztség is [Hjt. 81. § (1) bek., Hszt. 65. § (2) bek., Bjt. 40. § (1) bek., Üsztv. 45. § (1) bek., az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 10. § (1) bek.].

3.2 Politikai összeférhetlenség

A politikai összeférhetlenség a kormánytisztviselők *politikai életben való részvételét, valamint pártpolitikai tevékenységét korlátozza*. A Kttv. 85. § (1) bekezdés b) pontja kimondja, hogy a kormánytisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat. A kormánytisztviselő nem lehet tehát egyetlen pártban sem tisztségviselő, mely tilalom valamennyi pártbéli tisztség betöltésére vonatkozik függetlenül attól, hogy az mennyiben gyakorol meghatározó befolyást a párt működésére. A párt nevében vagy érdekében történő közszereplés ugyancsak tilalmazott, ha azonban ezt az előbbieken felsorolt választásokkal összefüggésben, a párt színeiben feltűnő jelöltként vállalja a kormánytisztviselő, nem minősül összeférhetetlennek. Közszereplés alatt minden olyan tevékenységet kell érteni, mely nem pusztán a párton belüli szerepvállalásra szorítkozik, így például ha az a közvélemény tájékoztatására irányul vagy a párt álláspontját közvetíti a sajtó nyilvánossága számára.

Mindebből látható tehát, hogy a jogalkotó viszonyulása a kormánytisztviselő pártpolitika tevékenységének folytatásához nem teljes mértékben elutasító, hiszen a szabályozás lehetővé teszi, hogy kormánytisztviselő bármely politikai párt tagja lehessen, továbbá jelöltként részt vehessen az említett választásokon, és kivehesse a részét a választási kampánnyal szükségképpen együtt járó tevékenységekből is. E tekintetben tehát a kormánytisztviselő

pártpolitikai semlegessége a törvény megengedő rendelkezése folytán nem érvényesül következetesen.¹¹

3.3 Gazdasági összeférhetlenség

A köz szolgálatának elsődlegessége megköveteli a kormánytisztviselőtől, hogy teljes munkaerejét ennek szentelje. Az elv következetes érvényesítése az összeférhetlenségi szabályok körében is érvényre jut. Ennek megfelelően a kormánytisztviselő a munkaerejét egyfelől csak korlátozottan bocsáthatja rendelkezésre munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok keretein belül, másfelől a köz szolgálatával össze nem férő versenyszférabeli gazdasági tevékenységek folytatása is tilalom alá esik. Mindazonáltal a jogi szabályozás – felismerve azt, hogy az egyéb jogviszonyokban végzett tevékenység bizonyos esetekben a kormánytisztviselő személyiségének kibontakozását is szolgálja – meghatároz olyan területeket, amelyeken a közszolga nagyobb szabadságot élvez.

3.3.1 Munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok létesítésének korlátozása

a) Korlátozás alá eső munkavégzésre irányuló jogviszonyok

A Kttv. 85. § (2) bekezdése értelmében a kormánytisztviselő további jogviszonyt csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának *előzetes engedélyével* létesíthet. A további jogviszony körébe tartozik különösen:

- a fennálló kormányzati szolgálati jogviszony melletti másik kormányzati szolgálati jogviszony,
- a közszolgálati jogviszony,
- a munkaviszony,
- az állami vezetői szolgálati jogviszony,
- a közalkalmazotti jogviszony,
- a bírósági szolgálati,
- az igazságügyi alkalmazotti szolgálati, illetve munkaviszony,
- a hivatásos (szerződéses) szolgálati jogviszony,

¹¹ Egyetértve György István álláspontjával, a jogalkotó ambivalens hozzáállása nem feltétlenül következetes, és súlyos konfliktusokhoz vezethet a mindennapok gyakorlatában. (Ld. GYÖRGY István: Közszolgálati jog, im. 111. oldal.)

- az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony,
- a bedolgozói munkaviszony,
- a munkavégzési kötelezettséget magában foglaló szövetkezeti tagsági viszony, a szakcsoporti tagsági viszony,
- a vállalkozási és megbízási szerződésen alapuló, valamint a személyes közreműködéssel járó gazdasági és polgári jogi társasági vagy egyéni cég tagjaként végzett tevékenység,
- az ügyvédi és az egyéni vállalkozói tevékenység [Kttv. 6. § 4. és 32. pont].

Hozzátehetjük, a fenti jogviszonyok létesítését – a hatalmi ágak megosztásának elvéből fakadó összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezésekből következően – bizonyos esetekben a szabályozás eleve kizárja, azaz még erre irányuló engedély megléte esetében sem teszi lehetővé (lásd fentebb a 3.1 pontot).

A fentiekben ismertetett rendelkezés szigorát enyhíti, hogy bizonyos tevékenységek – a jogviszony formájától függetlenül – szabadon gyakorolhatók. Ilyennek minősül a Kttv. szóhasználata szerinti ún. *gyakorolható tevékenységek* körébe sorolt tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, valamint a közérdekű önkéntes tevékenység (lásd a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvényt). Amennyiben a gyakorolható tevékenység vagy a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszony a kormánytisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefügg, a jogviszony létesítését megelőzően azt *írásban be kell jelenteni* a munkáltatói jogkör gyakorlójának. Abban az esetben pedig, ha e tevékenységek végzésére irányuló jogviszonyban történő munkavégzés időtartama részben azonos a kormánytisztviselő beosztás szerinti munkaidejével, a Kttv. kizárólag a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye alapján teszi lehetővé a jogviszony létesítését [Kttv. 85. § (3) bek.]. Ha tehát a kormánytisztviselő szabadidejében egy könnyűzenei együttesben játszik, koncertezik, ezt minden további nélkül megteheti (hacsak egyéb, például a közszolgálati pálya presztízséből fakadó összeférhetetlenség ezt ki nem zárja). Ha azonban a munkaidején kívül, hétfévente a szakterületét érintő előadásokat kíván tartani egy felsőoktatási intézményben, ezt *írásban be kell jelenteni* a munkáltatói jogkör gyakorlója számára. Ha pedig az oktatási tevékenységére az egyetem nappali tagozatán, a munkaidejében kerülne sor, azt nem elegendő csupán bejelenteni, engedélyeztetni is szükséges.

Speciális szabályt tartalmaz a Kttv. 80. § (2b) bekezdése, mely szerint a kormánytisztviselő a továbbképzési rendszer működtetésével kapcsolatosan az NKE-n meghatározott feladatok ellátásában a közszolgálati tisztviselők továbbképzésének keretein belül oktatói, tananyag-fejlesztői, illetve oktatásszervezői feladatra munkaviszonyt is létesíthet.

b) A vezetőkre vonatkozó különös szabályok

Noha a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő összeférhetetlenségére is az általános szabályokat kell alkalmazni, esetében a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok létesítése a fentiekben vázoltaknál további szigorítás alá esik. A vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő ugyanis a gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszony kivételével általános szabály szerint *további jogviszonyt egyáltalán nem létesíthet*. E tiltás alól *kivétel*, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye alapján

- folytathat közérdekű önkéntes tevékenységet,
- viselhet egyesületben, érdek-képviselői szervezetben, valamint szövetkezetben tisztséget,
- lehet alapítvány, közalapítvány kezelő szervezetének tagja, illetve elnöke,
- elláthat edzői, versenybírói játékvezetői tevékenységet,
- folytathat tanszékvezetői tevékenységet,
- lehet felsőoktatási intézmény oktatási feladatokat is ellátó belső szervezeti egységének vezetője [Kttv. 87. § (1)-(3) bek.].

3.3.2. Gazdasági tevékenység folytatására vonatkozó tilalmak

A közszolgálati pálya integritását, a *gazdasági élettől való függetlenségének megóvását* juttatja érvényre a Kttv. azon szabálya, mely előírja, hogy a kormánytisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag. Nem esik tilalom alá, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy ha az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke legalább ötven százalék. Nem keletkeztet összeférhetetlenséget a gazdasági társaságban vagy más szervezetben keletkező vezető tisztségviselői, illetve felügyelőbizottsági, audit bizottsági tagság, ha az olyan állami befolyás gyakorlása következtében alakul ki, amelynek alapja az államháztartás, illetve a pénzügyi

közvetítőrendszer stabilitásának erősítése érdekében hozott állami intézkedés, különös tekintettel az állami tőkeemelésre, kölcsönnyújtásra, kezesség-, illetve garanciavállalásra.

E szabályokat a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő esetében akkor is alkalmazni kell, ha a tisztségviselés, a tagság ellátása további jogviszony létesítésével jár [Kttv. 85. § (4) bek. c) pont, (5) bek., 87. § (4) bek.]. Ezen túlmenően a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye alapján lehet állami alapító vagy az általa létrehozott szervezet által önállóan vagy más állami alapítóval, állami alapító által létrehozott szervezettel vagy államháztartáson kívüli szervezettel közösen alapított (köz)alapítványban felügyelő bizottsági tag [Kttv. 87. § (2) bek. f) pont].

3.4 Közzolgálati pálya presztízséből fakadó összeférhetlenség

A kormányzati szolgálati jogviszonyban a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának szem előtt tartásával kell eljárni [Kttv. 9. § (1) bek.]. Ebből következően a kormánytisztviselő a *közzolgálati pálya presztízse és a közbizalom fenntartása érdekében* sem a munkavégzése során, sem a munkahelyén kívül nem folytathat olyan tevékenységet, és nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné [Kttv. 85. § (4) bek.]. A pártatlanság és a befolyástól mentesség objektív kategória, a kormánytisztviselő nem lehet eljárása során részrehajló, elfogult, és nem kérhet, illetve fogadhat el semmilyen juttatást a hivatali feladatainak elvégzésével összefüggésben. Az összeférhetlenségi szabályok ugyanakkor a kormánytisztviselő magánéletére és életvezetésére is kihatással vannak, megkövetelve a munkahelyen kívül is a hivatáshoz méltó, példamutató magatartást. Az, hogy egy tevékenység vagy magatartás hivatalhoz méltatlannak minősül-e vagy sem, értelemszerűen függ a betöltött munkakörtől és az eset összes körülményétől is.

3.5 Hozzátartozói összeférhetlenség (együttalkalmazási tilalom)

A magyar közzolgálati jog tiltja a hozzátartozók olyan alkalmazását, amelynek következtében közöttük bármely vonatkozásban „hierarchikus” kapcsolat keletkezne. Ezt a jogintézményt nevezzük *együttalkalmazási tilalomnak*. A hozzátartozók – az egyeneságbeli rokon és annak házastársa, az örökbefogadó, mostoha- és a nevelőszülő, az örökbefogadott, mostoha- és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, az élettárs, a bejegyzett élettárs, a jegyes;

a házastársnak, a bejegyzett élettársnak egyeneságbeli rokona, testvére, valamint a testvér házastársa, bejegyzett élettársa [Kttv. 6. § (11) bek.] – között fennálló irányítási viszony mind a közszolgálat elsődlegességének érvényre juttatása, mind a hatékony munkavégzés szempontjából aggályos lehet, hátrányosan befolyásolhatja az érintettek munkavégzését, kivételezéshez vagy – épp ellenkezőleg – túlzott mértékű szigorhoz vezethet. A Kttv. 84. §-a éppen ezért előírja, hogy nem létesíthető kormányzati szolgálati jogviszony, ha a kormánytisztviselő ezáltal hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne. Az összeférhetetlenség közvetlenül és közvetetten is fennállhat, vagyis az akkor is megállapítható, ha a vezető csupán a hozzátartozójának vezetője felett gyakorol munkáltatói jogkört. Az együttalkalmazási tilalom alól jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a külszolgálati hálózat tekintetében a külpolitikáért felelős miniszter különösen indokolt esetben azonban felmentést adhat.

3.6 Összeférhetetlenség megállapítása és jogkövetkezménye

A Kttv. az összeférhetetlen helyzet elhárítása érdekében a felek együttműködését követeli meg. Amennyiben a felek erőfeszítései nem hozzák meg a kívánt eredményt, a szabályozás maga oldja fel az összeférhetetlenséget a jogviszony megszűnésének kimondásával.

A kormánytisztviselő *köteles haladéktalanul írásban bejelenteni*, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha kormányzati szolgálati jogviszonyának fennállása alatt összeférhetetlen helyzetbe kerül. Az összeférhetetlenség kormánytisztviselő általi elhallgatása vétkes kötelezettségszegésnek minősül, így ez esetben fegyelmi eljárás megindításának is helye lehet.

Összeférhetetlen helyzet észlelésekor a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles haladéktalanul *írásban felszólítani* a kormánytisztviselőt annak megszüntetésére. Amennyiben az összeférhetetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított *harminc napon belül nem szünteti meg* – például nem szünteti meg a tilalom alá eső munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyát –, a *jogviszonya automatikusan külön jognyilatkozat nélkül megszűnik*. Ha a hozzátartozói összeférhetetlenség a kormánytisztviselő jogviszonyának fennállása alatt keletkezik, akkor az érintetteknek kell eldönteniük, hogy kinek a jogviszonya szűnjék meg. Ilyen megegyezés hiányában a munkáltatói jogkör gyakorlója választhat, hogy melyiküknek szűnjék meg a jogviszonya [Kttv. 86. §].

Megjegyezzük, az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással kapcsolatban annak kézbesítésétől számított harminc napon belül közszolgálati panaszt lehet benyújtani Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz. Ekkor az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló munkáltatói felszólítás a jogerős döntésig nem hajtható végre [Kttv. 190. § (2) bek. b) pont, (8) bek.].

3.7 Általánostól eltérő speciális rendelkezések

A *szakmai vezető* összeférhetetlenségére a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni azzal, hogy a szakmai vezető érdek-képviseleti szervezetben tisztséget, szövetkezetben vezető tisztséget nem viselhet, nem lehet továbbá alapítvány kezelő szervezetének tagja. Nem keletkeztet azonban összeférhetetlenséget, ha a szakmai vezető a Magyar Nemzeti Bank felügyelőbizottságának tagja, a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács tagja, továbbá a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet Birtokpolitikai Tanácsának elnöke vagy tagja [Kttv. 213. § (1)-(3) bek.].

Különös rendelkezés vonatkozik az összeférhetetlenség megszüntetésével kapcsolatosan a szakmai vezetőre, ugyanis amennyiben az összeférhetetlenségi eljárás ideje alatt a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot megszünteti, az összeférhetetlenség megállapítását mellőzni kell. Ha a közigazgatási államtitkár, illetve a helyettes államtitkár az összeférhetetlenségét a kinevezésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, vagy a tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel, a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára, illetve a miniszterelnök a miniszter javaslatára az közléstől számított harminc napon belül dönt az összeférhetetlenség kérdésében [Kttv. 213. § (4) bek., 218. § (6) bek., 223. § (2) bek.].

A Mötv. 36. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az önkormányzati képviselő általában véve nem lehet központi államigazgatási szerv *köztisztviselője*. E tilalmat a polgármesterre is megfelelően alkalmazni kell [Mötv. 72. § (2) bek.]. Ezen túlmenően a helyi önkormányzat képviselője nem létesíthet munkaviszonyt azzal az önkormányzattal (vagyis nem lehet közigazgatási munkavállaló), amelynél képviselő [Kttv. 258. § (5) bek.]. A köztisztviselők esetében az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással kapcsolatban annak kézbesítésétől számított harminc napon belül keresetlevelet lehet előterjeszteni a

bírósághoz. Ilyenkor az összeférhetlenség megszüntetésére irányuló munkáltatói felszólítás a bíróság jogerős döntéséig nem hajtható végre [Kttv. 238. § (3) bek. b) pont, (6) bek.].

Különös rendelkezés vonatkozik a *jegyzőkre* is, ugyanis a jegyző másik jegyző helyettesítése céljából – a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője által történő kinevezés esetén – további egy közszolgálati jogviszonyt létesíthet [Kttv. 251. §]. Az együttalkalmazási tilalom alól ugyanakkor jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a községi önkormányzat képviselő-testülete különösen indokolt esetben felmentést adhat.

3.7 A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

Általános szabály, hogy a közalkalmazott nem létesíthet munkavégzésre irányuló további jogviszonyt, ha az a közalkalmazotti jogviszonya alapján betöltött munkakörével összeférhetetlen [Kjt. 41. § (1) bek.]. A Kjt. nem adja meg részletesen az összeférhetlenség mibenlétét, ezt lényegében a munkáltató megítélésére bízta (a munkajog általános szabályainak keretén belül). A magasabb vezető, vezető, valamint a pénzügyi kötelezettségvállalásra jogosult közalkalmazottra szigorúbb további összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak (*vezetői összeférhetlenség*). A Kjt. szabályai szerint nem megengedett, hogy a munkáltató a vele közalkalmazotti jogviszonyban álló személlyel munkaköri feladatainak ellátására további jogviszonyt létesítsen [Kjt. 42. §].

Az összeférhetlenség szempontjából külön kell vizsgálni azt a két esetkört, amikor munkavégzésre irányuló további jogviszony időtartama érinti, illetve nem érinti a közalkalmazotti jogviszonyt.

A Kjt. szigorú feltételeket határoz meg arra az esetre, ha a közalkalmazotti jogviszony és a munkavégzésre irányuló további jogviszony időtartama részben vagy egészben előbbi tartamára esik („másodállás”). Ilyen esetben munkavégzésre irányuló további jogviszony csak a munkáltató előzetes írásbeli hozzájárulásával létesíthető. Amennyiben a hozzájárulást a munkáltató megtagadja, tekintettel a munkaidők közös tartamára, nem lehetséges munkaügyi jogvita kezdeményezése az ügyben [Kjt. 43. §].

A közalkalmazott a munkaidejét nem érintő munkavégzésre irányuló további jogviszony („mellékállás”) létesítését is köteles a munkáltatónak előzetesen írásban bejelenteni, kivéve, ha az tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi, vagy közérdekű önkéntes tevékenység. A munkáltató az ilyen további jogviszony létesítését kizárólag összeférhetlenség esetén tilthatja meg, és amennyiben döntését a közalkalmazott vitatja, munkaügyi jogvitát kezdeményezhet [Kjt. 44. §].

Az összeférhetlenséget a közalkalmazott köteles bejelenteni, illetve azt az intézmény is vizsgálni köteles. Ha a közalkalmazott a felszólítást követően 30 napon belül nem szünteti meg az összeférhetlenséget, a munkáltató azonnali hatállyal megszünteti a közalkalmazott jogviszonyát [Kjt. 44. § (4) bek.].

A Kjt. szabályai az összeférhetlenségi szabályokkal kapcsolatos számos speciális és részletes rendelkezést tartalmaznak (pl. bizonyos munkáltatói körökre, így például a nemzetbiztonsági feladatot ellátó munkáltatóra, kutatóintézetekre stb.).

4. Előmenetel

4.1. Az előmenetel jelentősége

A zárt rendszerű közzszolgálat egyik legmarkánsabb sajátossága a *törvényileg szabályozott, komplex előmeneteli rendszer (karrierrendszer)*. A versenyszférát szabályozó munkajogból teljes egészében hiányzik az előmenetel szabályozása, ami természetesen nem azt jelenti, hogy a munkavállalók esetében nincs mód karrierre. Ehelyett arról van szó, hogy utóbbiak esetében a (szakmai) előrehaladás módját és feltételeit a Mt. a felekre „bizza” – vagyis egy munkavállalónak nincs alanyi, törvényben garantált joga arra, hogy munkahelyén meghatározott időközönként előléptetésben részesüljön és ezáltal fokozatosan magasabb munkabérré tegyen szert.

A Közzszolgálati életpályák című tankönyvben kifejtettük, hogy a zárt rendszerű közzszolgálat egyfajta életpályát kínál a közzszolgálati alkalmazottaknak, amely fontos komparatív előnyként értékelhető a versenyszférával szemben. Az előmenetel *rendkívüli fontossággal* bír a zárt rendszerű közzszolgálatban:

- az előmeneteli rendszer alapul szolgál a *tervszerű, belátható életpályához*, amelynek döntő jelentősége van a közzszolgálati hivatás vonzóvá tételében és a közzszolgálat megtartó erejében;
- igen szoros kapcsolatban áll az *illetményrendszerrel*, vagyis a kormánytisztviselőknek járó illetmény túlnyomó részt az előmenetel (pontosabban a besorolás) függvénye;
- ezen kívül az előmenetel *összefüggést mutat a pragmatika egyéb elemeivel*, így
 - a minősítés és a teljesítményértékelés eredménye kihathat az előmenetelre,
 - az évi rendes szabadság döntően az előmenetel függvénye,
 - a képzés és továbbképzés egyrészt az előmenetel feltétele lehet, másrészt gyorsíthatja is azt,
 - egyes fegyelmi büntetések is érinthetik az előmenetelt.

Az előmenetel három módon valósulhat meg; ennek megfelelően megkülönböztetjük

- a besorolásban történő előmenetelt
- a címekben történő előmenetelt
- a vezetői előmenetelt.

A következőkben ezeket az előmeneteli formákat mutatjuk be.

4.2. Előmenetel a besorolásban

4.2.1. A besorolási rendszer alapjai

Az előmenetel legáltalánosabb, minden kormánytisztviselőt érintő formája a besorolásban való előmenetel. (Megjegyzendő, hogy a Kttv. csak ezt a típusú előmenetelt tárgyalja az előmenetel alcím alatt.) Ennek az előmenetelnek az az alapja, hogy az idő múlása, vagyis a növekvő mértékű szolgálati idő már önmagában – egy bizonyos alkalmassági szintet feltételezve – feljogosítja a kormánytisztviselőt arra, hogy a besorolási rendszerben előre lépjen. (Ezt nevezzük anszientitás-elvnek vagy szenioritásnak.) E mögött az az a megfontolás húzódik meg, hogy a kormánytisztviselő – akár évtizedekig tartó – lojalitását folyamatos előresorolás és fokozatosan növekvő illetmény révén kell elismerni. Következésképpen ez a fajta előmenetel *lényegében automatikusnak tekinthető*, és a *kormánytisztviselőnek alanyi joga van rá*, vagyis nem a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelésétől függ.

A Kttv. 1. melléklete tartalmazza a *besorolási rendszert*, amely – mint a 9. pontban látni fogjuk – egyben illetményrendszerként is funkcionál.

Amint látható, a besorolási rendszer két *besorolási osztályból* áll, amelyek *besorolási fokozatokra*, a besorolási fokozatok pedig *fizetési fokozatokra* tagoldódnak.

A kormánytisztviselőt *a kormányzati jogviszony létesítésével egyidejűleg be kell sorolni*, amelyet a kinevezési okmányban is fel kell tüntetni. A besorolása két szempont, az iskolai végzettség és a szolgálati idő (gyakorlati idő) alapján történik [Kttv. 116. §].

a) Iskolai végzettség

A felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők az I. besorolási osztályba, a középiskolai végzettségűek pedig a II. besorolási osztályba kerülnek. Kiemelendő, hogy az I. besorolási

osztályhoz a törvény felsőfokú *iskolai* végzettséget ír elő, ami oklevéllel (diplomával) igazolt egyetemi vagy főiskolai végzettséget (a kétciklusú képzésben alap- vagy mesterfokozatot) jelent. Tehát egy felsőfokú szakképzettség (pl. mérlegképes könyvelő szakképzettség) önmagában nem elegendő az I. besorolási osztályba kerüléshez. További megszorítást jelent, hogy a kormánytisztviselő az I. besorolási osztályba csak akkor sorolható, ha a *feladatkörére előírt* szakirányú felsőfokú iskolai végzettséget szerzett [Kttv. 119. §]. (Vagyis pl. egy számviteli referensként dolgozó, gyógypedagógusi diplomával rendelkező kormánytisztviselőt a felsőfokú iskolai végzettsége ellenére sem fognak az I. besorolási osztályba sorolni.) A középiskolai végzettség az érettségi vizsgát jelenti (vagyis ez sem keverendő a középfokú szakképzettséggel).

b) Szolgálati idő (gyakorlati idő)

Bár a Kttv. mellékletében a „*kormányzati szolgálati jogviszony időtartama*” kifejezés szerepel, a szolgálati időbe nemcsak a ténylegesen kormányzati szolgálati vagy közszolgálati jogviszonyban töltött idő számít bele, hanem lényegében *minden munkavégzésre irányuló jogviszonyban töltött év* (így pl. a munkaviszony, a közalkalmazotti jogviszony, az állami vezetői szolgálati jogviszony, a bírósági szolgálati jogviszony stb. is) [Kttv. 8. § (5) bek.]. Vagyis aki pl. a kormánytisztviselővé kinevezése előtt 5 évet munkavállalóként, majd 4 évet közalkalmazottként dolgozott, úgy kell tekinteni, mintha azt az 5, illetve 4 évet (összesen tehát 9 évet) kormányzati szolgálati jogviszonyban töltötte volna és a besorolása is ennek megfelelően fog megtörténni. (Amennyiben felsőfokú iskolai végzettségű, akkor a besorolása vezető-tanácsos 7. fizetési fokozat, ha pedig középiskolai végzettségű, előadó 5. fizetési fokozat lesz.)

A fentieket összegezve tehát:

- az iskolai végzettség a besorolási osztályt;
- a szolgálati idő pedig a besorolási fokozatot (azon belül a fizetési fokozatot) határozza meg.

A *pályakezdő* közszolgálati tisztviselők mindkét besorolási osztályban *gyakornoki* besorolásban részesülnek, ami alól két kivétel van:

- a közigazgatási alapvizsga alól mentesülő kormánytisztviselők fogalmazóként (2-es fizetési fokozat) indítják pályájukat [Kttv. 120. § (2) bek.]

- azt a pályakezdő kormánytisztviselőt, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte meg, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába, illetve az előadó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni [Kttv. 120. § (3) bek.].

Itt jegyezzük meg, hogy – a minisztériumok kivételével – a központi államigazgatási szervek esetében jogszabály a kormánytisztviselő tevékenységének jellegére utaló – a besorolási fokozatot nem érintő – *munkaköri megnevezést* állapíthat meg [Kttv. 123. §]. Ilyenek pl. a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál az adóügyi ügyintéző, adóellenőr, kockázatkezelési szakreferens stb. munkakörök [a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál foglalkoztatott kormánytisztviselők és pénzügyőrök képesítési előírásairól szóló 396/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet alapján]. A besorolási fokozat és a munkakör nem keverendő egymással: előbbi az iskolai végzettség és a szolgálati idő alapján kalkulált „státuszt” jelenti, utóbbi pedig azon – a kinevezésben rögzített – feladat- tevékenységfajtát jelöli, amelyet a kormánytisztviselőnek el kell látnia a munkavégzése során.

4.2.2. Előrelépés a besorolási rendszerben

A besorolásban való előmenetel – tágabb értelemben – három módon valósulhat meg:

- besorolási osztályok között:* ahhoz, hogy a kormánytisztviselő a II. besorolási osztályból az I-be kerüljön, a feladatkörére előírt szakirányú felsőfokú iskolai végzettséget kell szereznie [Kttv. 199. §]; ekkor megtörténik a kormánytisztviselő átsorolása
- besorolási fokozatok között:* a magasabb besorolási fokozatba lépéshez (amely a besorolásban való előmenetel szűkebb értelmezése) a következő feltételek teljesülése szükséges [Kttv. 118. § (1) bek.]:
 - a magasabb besorolási fokozathoz előírt *várakozási idő letelte*, amely 1 évtől (gyakornok) egészen 19 évig (főelőadó) terjedhet
 - legalább *megfelelt fokozatú* (azaz „C” szintű) *minősítéssel* kell rendelkeznie a kormánytisztviselőnek (kivévelt jelent a kormánytisztviselőre irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt év, ugyanis ekkor már nem minősítik a kormánytisztviselőt
 - a magasabb besorolási fokozathoz *jogszabályban előírt feltételek teljesítése* (ilyen lehet pl. a közigazgatási alapvizsga vagy szakvizsga)

- *a közigazgatási szerv által írásban meghatározott feltételek teljesítése* (ilyen lehet pl. egy nyelvvizsga letétele).

Ha ez a négy feltétel teljesül, a munkáltató köteles elősorolni a kormánytisztviselőt. (A megfeleltnél gyengébb, azaz a „D” szintű minősítés esetén már nem garantált az előresorolás – lásd a 6.3 pontot.) A feltételek közül a várakozási idő és a minősítés minden esetben jelentőséggel bír; ugyanakkor az ritkábban fordul elő, hogy a jogszabály vagy a közigazgatási szerv feltételeket írjon elő a magasabb besorolási fokozatba kerüléshez.

c) fizetési fokozatok között: ehhez pusztán a várakozási időnek kell eltelnie.

Míg a besorolási osztályok közötti váltásra kivételesen kerül sor (ehhez a fentiek alapján arra van szükség, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya alatt szerezzon felsőfokú iskolai végzettséget), addig a besorolási fokozatokban és a fizetési fokozatokban történő előresorolás minden kormánytisztviselőt érint.

4.2.3. Az előmenetel gyorsítása

Annak érdekében, hogy a besorolásban való előmenetel ne legyen túlzott mértékben automatikus – azaz kizárólag az idő múlásának függvénye –, bizonyos körülmények mellett a Kttv. kötelezővé, illetve lehetővé teszi az előmenetel gyorsítását. Ezek a következők:

a) kötelező jelleggel

Amennyiben a kormánytisztviselő az előresoroláshoz a jogszabály vagy a közigazgatási szerv által meghatározott *feltételeket a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási idő lejártá előtt teljesítette*, nyomban előre kell sorolni [Kttv. 120. § (1) bek.]. Példaként: a munkáltató a kormánytisztviselő részére a főtanácsosi besorolási fokozathoz előírja a komplex középfokú nyelvvizsgát angol nyelvből. A várakozási idő 2015. június 10-én jár le, viszont a kormánytisztviselő már 2014. december 8-án megszerzi a nyelvvizsgát. Ebben az esetben – bár a várakozási ideje még nem járt le – nyomban kötelező lesz főtanácsosi besorolási fokozatba előresorolni. Hasonló a helyzet a közigazgatási alapvizsgánál és szakvizsgánál: amennyiben valamelyik vizsga letétele a magasabb besorolási fokozatba lépés feltétele, és a kormánytisztviselő ezt a kitűzött határidő előtt teljesíti, jogosult lesz az előresorolásra.

b) mérlegelés alapján

Ha a vezető-főtanácsos, illetve a főmunkatárs besorolási fokozatú közszolgálati tisztviselő legmagasabb fokozatú (azaz „A” szintű) minősítést kap, eggyel magasabb fizetési fokozatba sorolható [Kttv. 120. § (1) bek.]. Fontos, hogy itt az előresorolás csak a fizetési fokozatot érinti (ami értelemszerű, hiszen a vezető-főtanácsos, illetve a főmunkatárs besorolási fokozat felett már nincs magasabb besorolási fokozat), illetve az előresorolás a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogától függ – tehát nem automatikus. Amint látható, az első esetben az idő előtti előresorolás lehetősége egyfajta motivációt jelent a kormánytisztviselőnek, hogy a jogszabály vagy a közigazgatási szerv által meghatározott feltételeket minél előbb teljesítése. A második eset célja kimagasló munkavégzés honorálása.

4.2.4 Az előmenetel lassítása

A Kttv. három esetben az előmenetel lassítását is lehetővé teszi:

a) kötelező jelleggel

A kormánytisztviselő előmenetelét két körülmény érintheti hátrányosan. Egyrészt amennyiben a kormánytisztviselő az előresoroláshoz a jogszabály vagy a közigazgatási szerv által meghatározott *feltételeket nem teljesíti az előírt határidőre*, a magasabb besorolási fokozatba sorolásánál *nem vehető figyelembe* az előírt határidőtől a feltétel teljesítéséig eltelt időtartam [Kttv. 121. § (2) bek.]. Tehát ha a fenti példában említett nyelvvizsgát csak 2015. december 10-én teszi le a kormánytisztviselő, úgy az előírt határidő (2015. június 10.) és a feltétel teljesítése (2015. december 10.) közötti hat hónap a későbbiekben nem vehető figyelembe a magasabb besorolási fokozatba sorolásnál.

A másik esetet az jelenti, amikor a nem pályakezdő kormánytisztviselő a részére előírt 3 éves határidőn belül *nem teszi le a közigazgatási szakvizsgát*. A határidő eredménytelen elteltét követően ugyanis a kormánytisztviselő magasabb fizetési, besorolási fokozatba nem sorolható egészen addig, amíg a közigazgatási szakvizsgát nem teljesíti [Kttv. 122. § (4) bek.].

b) mérlegelés alapján

Ha a kormánytisztviselő *megfelelnél alacsonyabb fokozatú* (vagyis „D” szintű) minősítést kap, a következő besorolási fokozathoz előírt *várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható* [Kttv. 121. § (1) bek.]. A munkáltatói jogkör gyakorlója tehát lehetőséget kap arra, hogy a gyengébb teljesítményt nyújtó kormánytisztviselőt átmenetileg visszatartsa

az előmenetelben. Így pl. amennyiben a kormánytisztviselőt – várakozási ideje lejárta következtében – 2015. január 1-től főtanácsosi besorolási fokozatba kellene sorolni, ám a minősítése „D” szintű, a munkáltatói jogkör gyakorlója élhet az előbbi jogával, és elrendelheti, hogy az előresorolás csak egy későbbi időpontban (de legkésőbb 2016. január 1-jén) történjen meg. Tekintve, hogy a Kttv. ezen szabálya nem kötelező jellegű, a munkáltató úgy is dönthet, hogy a gyengébb minősítés ellenére sem lassítja az előmenetelt.

4.3. Előmenetel a címekben

A szolgálati időn alapuló előmenetel túlzott merevségének oldására szolgál a címadományozás lehetősége. Az előmenetel egy másik fajtájának tekinthetjük a címekben való előmenetelt, amelynek az a lényege, hogy a kormánytisztviselők valamilyen *kimagasló teljesítmény* esetén különböző címeket nyerhetnek el. Az egyes címek nem érintik sem a kormánytisztviselő besorolását (tehát megmarad a besorolási fokozata), sem pedig a munkakörét (vagyis továbbra is ugyanazt a tevékenységet fogja ellátni az adott közigazgatási szervnél). A címek – az erkölcsi elismerés mellett – mindig egy bizonyos szintű *illetménynövekedéssel* is együtt járnak, amely lehet akár néhány százalékos is, de esetenként akár meg is duplázhatja az illetményt. Előbbi esetben a címadományozás elismerő jellege, presztízse kerül előtérbe, az utóbbi esetben viszont komoly szereppel bírhat a közszolgálat – versenyszférával szembeni – megtartó erejének növelésében.

Fontos kiemelni, hogy a címek megszerzésére a kormánytisztviselőnek *nincs alanyi joga*, vagyis ez kizárólag a *munkáltató mérlegelésétől* függ. A címadományozás révén lehetővé válik, hogy a munkáltató a – többnyire tartósan – kimagasló teljesítményt nyújtó kormánytisztviselő érdemeit formálisan is honorálja. A címek ugyanakkor vissza is vonhatóak, különösen nem megfelelő teljesítmény esetén vagy fegyelmi büntetésként [Kttv. 155. § (2) bek. e) pont].

A Kttv. által a kormánytisztviselők vonatkozásában intézményesített címek a következők:

a) közigazgatási tanácsadó / főtanácsadó

Ezen címeket az I. besorolási osztályba tartozó, közigazgatási vagy jogi szakvizsgával, valamint 5, illetve 10 éves szakmai gyakorlattal rendelkező kormánytisztviselők kaphatják [Kttv. 126. § (2)–(3) bek.]. A két cím azért kiemelkedő jelentőségű, mert jelentős (esetenként

akár közel kétszeres mértékű) illetménynövekedést eredményezhet azáltal, hogy a címben részesített kormánytisztviselő vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi (közigazgatási tanácsadói címnél), illetve vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezetői illetményre (közigazgatási főtanácsadói címnél) válik jogosulttá. Annak érdekében, hogy a címek ne „értéktelenedjenek el”, a törvény korlátozza az adományozásukat: a két cím valamelyikében részesülő kormánytisztviselők aránya együttesen nem haladhatja meg a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselői létszámának 20%-át [Kttv. 126. § (1) bek.].

b) szakmai tanácsadó / főtanácsadó

A szakmai tanácsadói / főtanácsadói cím abban megegyezik a közigazgatási tanácsadói / főtanácsadói címmel, hogy ezeket is az I. besorolási osztályba tartozó, közigazgatási vagy jogi szakvizsgával kormánytisztviselők kaphatják [Kttv. 127. (2) bek. §]. Az adományozásnál viszont nem szükséges az 5, illetve 10 éves szakmai gyakorlat megléte, vagyis ez a két cím már a pályafutás korábbi szakaszaiban is elnyerhetővé válik. A szakmai főtanácsadói címnél ugyanakkor van egy további követelmény is: a kormánytisztviselőnek a legmagasabb, azaz „A” szintű minősítéssel kell rendelkeznie. A két cím pozitív következménye itt is a vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi, illetve főosztályvezetői illetmény [Kttv. 127. § (3) bek.]. A szakmai tanácsadói / főtanácsadói cím adományozhatósága is korlátozva van: az adományozható címek számát a közigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatában kell meghatározni, de a két cím együttesen nem haladhatja meg a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselői létszámának 20%-át [Kttv. 127. § (1) bek.]. (Az előbbi négy cím valamelyikében tehát a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők legfeljebb 40 %-a részesíthető.)

c) a „címzetes” cím

A „címzetes” címek lényege abban ragadható meg, hogy a tartósan kiemelkedő munkát végző kormánytisztviselő részére mintegy „megelőlegezik” az eggyel magasabb besorolási fokozatot [Kttv. 128. §]. Egy példán illusztrálva: ha egy tanácsosi besorolási fokozattal és 5 év kormányzati szolgálati jogviszonnyal rendelkező kormánytisztviselő címzetes vezető-tanácsosi címet kap, akkor az 5-ös fizetési fokozatból a 7-es fizetési fokozatba kerül, és a továbbiakban ezen magasabb fizetési fokozat alapján kapja az alapilletményét. Ez a cím azért átmeneti, mert ha a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő alapján eléri a címmel járó besorolási és fizetési fokozatot, akkor a cím megszűnik és a

kormánytisztviselő további előmenetelére az általános szabályok lesznek irányadók. Visszatérve a példára: a címadományozás után 3 évvel a címzetes vezető-tanácsosi cím azért fog megszűnni, mert a kormánytisztviselő immár „saját jogán” is elérné a 7-es fizetési fokozatot (5 + 3 = 8 év), és ezzel már „valódi” vezető-tanácsos lesz belőle. A cím előnye ebben az esetben tehát az, hogy a kormánytisztviselő 3 éven át egy magasabb (4,2-es) fizetési fokozat alapján kapja az illetményét. A fentebb tárgyalt tanácsadói / főtanácsadói címekhez képest a „címzetes” cím jóval kisebb jelentőségű és az illetmény csak szerény mértékben emelkedik.

d) miniszterelnökségi, kormány és miniszteri tanácsadó, főtanácsadó

A Kttv. a címek között tesz említést a Miniszterelnökségen létesíthető miniszterelnökségi tanácsadói és főtanácsadói, a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban létesíthető kormánytanácsadói és kormány-főtanácsadói, illetve a miniszteri kabinetben létesíthető miniszteri tanácsadói és főtanácsadói *munkakörökről* [Kttv. 125. §]. Tekintve azonban, hogy ezek valójában nem címek, hanem sajátos munkakörök, részletesebb kifejtésüktől eltekintünk.

Címek	Mik az elnyerés feltételei?	Milyen előnyökkel jár?	Egyéb
közigazgatási tanácsadó	<ul style="list-style-type: none"> - I. besorolási osztály - legalább 5 éves szakmai gyakorlat - közigazgatási vagy jogi szakvizsga (vagy közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat) 	vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi illetmény	<ul style="list-style-type: none"> - a két cím együttesen nem haladhatja meg a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselői létszámának 20%-át
Közigazgatási főtanácsadó	<ul style="list-style-type: none"> - I. besorolási osztály - legalább 10 éves szakmai gyakorlat - közigazgatási vagy jogi szakvizsga (vagy közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat) 	vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezetői illetmény	<ul style="list-style-type: none"> - a címet „E” fokozatú minősítés esetén vissza kell vonni
szakmai tanácsadó	<ul style="list-style-type: none"> - I. besorolási osztály - szakmai gyakorlat - közigazgatási vagy jogi szakvizsga (vagy közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat) 	vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi illetmény	<ul style="list-style-type: none"> - az adományozható címek számát az SZMSZ-ben meg kell határozni - a két cím együttesen nem haladhatja meg a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselői létszámának 20%-át
szakmai főtanácsadó	<ul style="list-style-type: none"> - I. besorolási osztály - szakmai gyakorlat - közigazgatási vagy jogi szakvizsga (vagy közigazgatási jellegűnek minősített 	vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezetői illetmény	<ul style="list-style-type: none"> - a címet „E” szintű minősítés esetén vissza kell vonni

		tudományos fokozat) - „A” szintű minősítés		
címzetes	Vezető-tanácsos	- tartósan kiemelkedő munkavégzés - közigazgatási szakvizsga - legalább 5 éves szakmai gyakorlat	a fizetési szorzószám 4,2-re nő	megszűnik a cím, amennyiben a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő alapján eléri a címmel járó besorolási és fizetési fokozatot
	Főtanácsos	- tartósan kiemelkedő munkavégzés - közigazgatási szakvizsga - legalább 12 éves szakmai gyakorlat	a fizetési szorzószám 5,1-re nő	
	Vezető-főtanácsos	- tartósan kiemelkedő munkavégzés - közigazgatási szakvizsga - legalább 20 éves szakmai gyakorlat	a fizetési szorzószám 5,6-ra nő	
	Főmunkatárs	- tartósan kiemelkedő munkavégzés - legalább 18 éves szakmai gyakorlat	a fizetési szorzószám 3,3-ra nő	

4.4. Vezetői előmenetel

Az előmenetel harmadik formája a vezetői előmenetel. A vezetők kulcsfontosságú szereppel bírnak a közszolgálat hatékony működésében, így kiválasztásuk különös felelősséggel jár. *Magyary Zoltán* gondolatai kiválóan illusztrálják a vezetővel szembeni összetett követelményeket:

*„Minden szervezet eredményességében a' legfontosabb tényező a főnök. Ezért azok a kritikák is, amelyek a közigazgatás ellen elhangzanak, jelentékeny részben a főnökökre vonatkoznak. A szervezésben tehát a főnökök kiválasztására, a főnöki állások betöltésére a legnagyobb gondot kell fordítani, mert azokat a hibákat, amelyeket a főnökök rossz kiválasztása okoz, nem lehet ellensúlyozni az alárendeltek még oly jó kiválasztásával sem.”¹² Később így folytatja: „A főnöki állásba való előléptetésnél nagyfontosságú annak a megfontolása, hogy a főnöki funkció minőségileg más, mint alárendeltnek lenni. A főnök nem kiérdemesült referens. Ezért főnöki beosztásba való emelés előtt nemcsak azt kell mérlegelni, amit az illető addig végzett, hanem azt is, hogy főnöki képességekkel rendelkezik-e, amelyek: előrelátás, szervezés, parancsadás és vezetés, összhangbiztosítás és ellenőrzés”.*¹³

Az idézet rámutat, hogy a jó vezetőnek a szakmai ismereteken túl számos egyéb kvalitással kell rendelkeznie, amelynek nem tud minden alkalmazott megfelelni. Sőt, ha figyelembe vesszük, hogy a vezetői pozíciók száma véges, nyilvánvalóvá válik, hogy nem lehet minden kormánytisztviselőből vezető; sokan úgy töltenek el akár több évtizedet is a közszolgálatban, hogy soha nem kerülnek vezető pozícióba. Mindez természetesen azzal is összefügg, hogy a vezetővé váláshoz – hasonlóan a címek megszerzéséhez – *nincs alanyi, törvény által garantált joga a kormánytisztviselőnek.* A tárgyalt előmeneteli formák közül minden bizonnyal a vezetői előmenetelnél *a legtágabb a munkáltató mérlegelési joga.*

Maga a törvény nem támaszt túlzottan sok feltételt a vezetői kinevezéssel szemben: mindössze a *felsőfokú iskolai végzettség és a jogi vagy közigazgatási szakvizsga* meglétét írja elő [Kttv. 129. § (2) bek.]. A közigazgatási szakvizsga alól ugyanakkor egyrészt a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium mentesítheti a kormánytisztviselőt, másrészt pedig szakvizsga hiányában is adható vezetői kinevezés, amennyiben a kormánytisztviselő vállalja,

¹² MAGYARY Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései.* Erdélyi Múzeum-Egyesület, Kolozsvár, 1944. 12.

¹³ Uo. 8.

hogy a kinevezéstől számított két éven belül leteszi [Kttv. 129. § (3) bek.] (Ha viszont a szakvizsga-kötelezettségét e határidőn belül a kormánytisztviselő számára felrható okból elmulasztja, kormányzati szolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik – lásd a 2.1 pontot.)

A Kttv. *három vezetői szintet (munkakört) intézményesít* [Kttv. 129. § (1) bek.]:

- osztályvezető
- főosztályvezető-helyettes
- főosztályvezető.

A vezetői kinevezés *államigazgatási szerv* (pl. egy dekoncentrált szerv) vagy *a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység* (pl. főosztály, osztály) vezetésére adható. A törvény azt is kimondja, hogy főosztályvezető-helyettesi munkakört a – főosztályvezető helyettesítésére – szervezeti egység vezetése nélkül is be lehet tölteni. Az előző három vezetői munkakörön kívül az egyes törvények számos más vezetői munkakört ismernek – ilyen pl. egy központi hivatal vezetője, egy megyei kormányhivatal főigazgatója vagy egy járási hivatal vezetője.

A vezetői kinevezés – törvény eltérő rendelkezése hiányában – *határozatlan időre* szól [Kttv. 129. § (4) bek.]. Helyettesítés céljából viszont határozott időre is adható kinevezés, amely meghosszabbítható [Kttv. 129. § (5) bek.]. A vezetői pozíció szankció által is nyomán is megszűnhet, ugyanis a törvény a fegyelmi büntetések között említi a vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezést [Kttv. 155. § (2) bek. *e*) pont].

A vezetők jogállásának legfontosabb jellemzője az, hogy ők azok, akik *munkáltatói jogkört gyakorolnak* a többi kormánytisztviselő felett. (Amint az 1.11.1 pontban láttuk, a munkáltatói jogkör gyakorlása állami vezetőre vagy vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőre ruházható át.) Ebből adódóan a Kttv. és a kapcsolódó kormányrendeletek számos feladatot telepítenek a vezetőkhez, mint a munkáltatói jogkör gyakorlóikhoz. Ilyennek minősül – többek között – a teljesítményértékelés és a minősítés elkészítése, a szabadság engedélyezése, a címadományozás, a jogviszony megszüntetése (vagy annak kezdeményezése), fegyelmi eljárás indítása stb. Másrésztől a *vezetők jogállása is több szempontból sajátos* a nem vezetői munkakörben dolgozó kormánytisztviselőkhöz képest:

- szigorúbb összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak rájuk [Kttv. 87. § (1) bek.] (lásd 3. pont)

- a vezetői munkakörben dolgozó kormánytisztviselő esetében a besorolásban való előmenetelre vonatkozó szabályok nem alkalmazandók [Kttv. 129. § (8) bek.], így pl. nem kerülnek besorolásra és az előmenetelük sem a besorolási tábla alapján történik
- az előbbiből következően az alapilletményüket sem a besorolásuk, hanem külön vezetői szorzók alapján kapják [Kttv. 139. §] (lásd 9.1.1 pont), illetve vezetői illetménypótlékban is részesülnek [Kttv. 137. §]; összességükben az illetményük általában jóval meghaladja a nem vezető munkakörben dolgozó kormánytisztviselőkéét
- vezetői pótszabadságra jogosultak [101. § (5) bek.] (lásd 7.5.5 pont).

Ezek közül az utóbbi kettő a vezetői munkakörrel járó nagyobb felelősség kompenzációjaként értékelhető.

A vezetőkről – megvilágítva azok felelősségét – egy másik munkájában így vall Magyary:

„A vezetés lényege: emberek vezetése. Valamely szervezeti egységet vezetni annyit jelent, mint vele a kitűzött cél elérésére törekedni. A célt alacsonyabb egységeknél a magasabb főnök tűzi ki, az egész számára legmagasabb főnök maga dolgozza ki, állapítja meg (haditerv, kormányprogram) [...]. A főnöknek tudnia kell, hogy a vezetésére bízottak mire képesek, mit várhat tőlük. Az emberismeret a főnöknek fontos tulajdonsága és alapja az emberekkel való bánásmódnak. [...] A főnök felelős a vezetésére bízott egységért. A felelősség egyedül őt terheli. Nem védekezhetik azzal, hogy alárendeltjei megítélésében tévedett. A főnök feladata, hogy a rábízott egységet fejlessze. Aki alárendeltjei közül elmarad, vagy hibázik, azzal szemben eljárhat, de feljebbvalóival szemben összes alárendeltjeiért felelősséggel tartozik. Ezért a főnök is állandó kipróbálás alatt áll. Nem elég, ha a múltban bevált, hanem mindig be kell válnia”¹⁴

4.5. Általánostól eltérő speciális rendelkezések

4.5.1. A szakmai vezetőkre vonatkozó eltérő szabályok

A közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár teljes egészében *ki van véve az előmenetelre vonatkozó rendelkezések alól* [Kttv. 214. § (4) bek.]. Ennek megfelelően nem kerülnek besorolásra, nem részesíthetők címekben stb.

¹⁴ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. im.541–542.

4.5.2. A politikai (fő)tanácsadókra vonatkozó eltérő szabályok

A szakmai vezetőkhez hasonlóan a politikai (fő)tanácsadók is teljes *egészében ki vannak véve az előmenetelre vonatkozó rendelkezések alól* [Kttv. 204. § (7) bek.]. Mindez nagyrészt azzal magyarázható, hogy az ő kinevezésük – szemben a kormánytisztviselőknél látott főszabállyal – nem határozatlan idejű, hanem a miniszterelnök, a miniszter vagy az államtitkár megbízatásának idejére szól, így esetükben *nem cél az életpálya alapelveinek érvényesítése*.

4.5.3. Az ügykezelőkre vonatkozó eltérő szabályok

Az ügykezelőkre szintén *nem alkalmazandóak az előmeneteli szabályok* [Kttv. 206. § (3) bek. d)–g) pont; 240. § (3) bek. d)–g) pont]. A kormánytisztviselőkhöz képest további különbséget jelent, hogy az ügykezelőknek – a közigazgatási alapvizsga, illetve szakvizsga helyett – a kormányzati szolgálati jogviszony keletkezésétől számított hat hónapon belül *ügykezelői alapvizsgát* kell tenniük. Ha az ügykezelő az alapvizsgát az előírt határidőt követő hat hónapon belül nem teszi le, jogviszonya megszűnik [Kttv. 210. § (1) bek.; 244. § (1) bek.].

4.5.4. A köztisztviselőkre vonatkozó eltérő szabályok

A helyi önkormányzatok esetében a törvény – a főjegyzői, jegyzői, aljegyzői kinevezésen felül – létesíthető *vezetői munkaköröket és szinteket* behatárolja [Kttv. 236. § (5) bek.].

7. sz. táblázat

lakosságszám / önkormányzat típusa	létesíthető vezetői szint
3000-nél kevesebb (kivéve	nem létesíthető
3 000–10 000 lakosú település (illetve 3000-nél kevesebb lakosú város)	osztályvezetői szintnek megfelelő vezetői kinevezés adható
10 000–100 000 lakosú település	osztályvezetői és főosztályvezető-helyettesi szintnek megfelelő vezetői
fővárosi kerület	
megyei jogú város / megye főváros	

4.5.5 Önkormányzati tanácsadó, főtanácsadó

A miniszterelnökségi, kormány és miniszteri tanácsadói és főtanácsadói munkakörök mintájára az önkormányzat képviselő-testülete (a községi kivételével) önkormányzati tanácsadói és főtanácsadói munkaköröket hozhat létre a polgármesteri hivatalban. Feladatuk a képviselőtestület és a bizottságok döntéseinek előkészítéséhez, illetve a polgármester tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására.

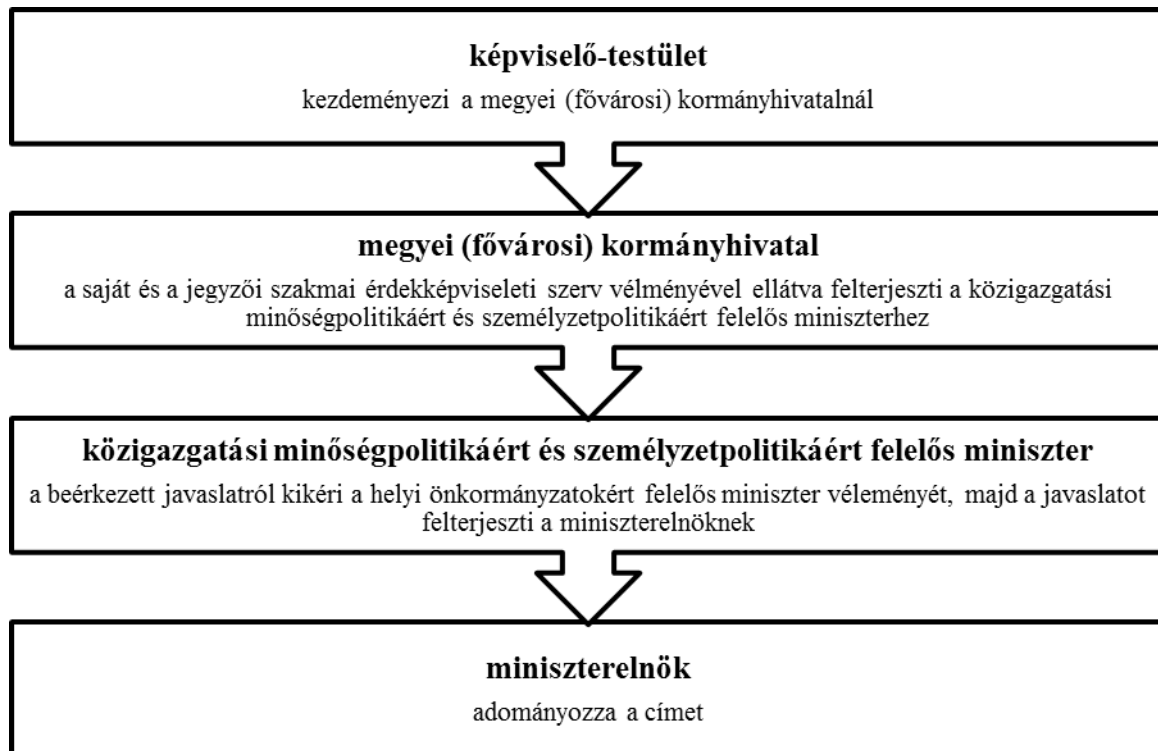
4.5.6. A jegyzőkre vonatkozó eltérő szabályok

A jegyzőknél a legfontosabb címnek a *címzetes főjegyzői cím* minősül. Adományozásának feltételei a következők [Kttv. 253. § (1) bek.]:

- tartósan kiemelkedő szakmai munka
- a megelőző 10 évben folyamatosan jegyzői tisztség betöltése
- legmagasabb fokozatú (azaz „A” szintű) minősítés

A címadományozást vagy a képviselő-testület vagy – a saját illetékességi területén – a megyei, illetve fővárosi kormányhivatal kezdeményezi [Kttv. 253. § (2) bek.]. Az előbbi esetben a folyamat a következőképpen néz ki:

8. sz. táblázat



Amennyiben a címadományozást a megyei (fővárosi) kormányhivatal kezdeményezi, köteles kikérni a képviselő-testület véleményét is (az adományozás folyamata innentől ugyanúgy zajlik).

A címzetes főjegyzői cím anyagi hozadéka az ún. *címadományozási juttatás*, amelyet a költségvetési törvény állapíthat meg (azaz az Országgyűlés nem köteles az adott költségvetési törvényben ilyet megállapítani) [Kttv. 253. § (9) bek.]. Abban az esetben, ha a költségvetési törvény címadományozási juttatást nem állapít meg, akkor a helyi önkormányzat rendeletében *saját költségvetése terhére* megállapíthat ilyen juttatást, azonban ennek összege nem haladhatja meg az illetményalap huszonnégyszeresét (2014-ben a 927 600 Ft-ot).

A címet két esetben kell *visszavonni*: egyrészt akkor, ha a jegyző később az „A” szintű minősítésnél gyengébb minősítést kap, másrészt pedig abban az esetben, ha a jegyzővel szemben jogerős fegyelmi büntetést szabtak ki. A polgármester kezdeményezheti a cím visszavonását attól is, aki etikai vétséget követett el [Kttv. 253. § (5) bek.]. A címet a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök vonja vissza [Kttv. 253. § (6) bek.].

4.6 A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

A Kjt. ún. *illetmény-előmeneteli rendszerrel* szavatolja a közalkalmazotti pálya kiszámítható előmenetelét. E ponton tehát a Kjt. jelentősen eltér az egyébként alapul fekvő Mt. rendszerétől és inkább a közszolgálati joghoz közelít logikájában.

A közalkalmazotti munkakörök az ellátásukhoz szükséges iskolai végzettség (illetve állam által elismert szakképesítés, szakképzettség, doktori cím, tudományos fokozat, valamint akadémiai tagság) alapján közalkalmazotti osztályokra tagolódnak. A *fizetési osztályok* tagozódása a következő: A-tól E-ig a diplomával nem rendelkezők, F-től J-ig a diplomások kerülhetnek besorolásra [Kjt. 61. §]. Fontos kiemelni, hogy ha a plusz végzettség az adott munkakör ellátásához nem szükséges, a besorolásnál nem vehető figyelembe.

A közalkalmazotti pályán dolgozók fizetését, illetve fizetési besorolását a jogviszonyban eltöltött idő alapján állapítják meg. Közalkalmazotti jogviszonyban töltött időként kell értékelni a Kjt. 87/A. §-ban felsorolt időtartamokat. A dolgozókat hároméves várakozási idő

elteltével egyel magasabb *fizetési fokozatba* léptetik. Az egyes fizetési osztályok tizennégy fizetési fokozatot tartalmaznak [Kjt. 62. §]. A mindenkori éves költségvetési törvényben található egy táblázat, amelyből kiszámítható az illetmény: a fizetési osztályok első fizetési fokozatához tartozó illetmény garantált összegét, valamint a növekvő számú fizetési fokozatokhoz tartozó - az első fizetési fokozat garantált illetményére épülő - legkisebb szorzószámokat adja meg az éves költségvetési törvény [Kjt. 66. § (1) bek.].

A várakozási idő tartósan magas színvonalú munkavégzés esetén csökkenthető. A tartósan magas színvonalú munkavégzés megállapításához kiválóan alkalmas vagy alkalmas eredményű minősítés szükséges. A várakozási időt csökkenteni kell akkor is, ha a közalkalmazott miniszteri vagy állami kitüntetésben részesült [Kjt. 65. § (3) bek.].

Speciális, a fentiekől eltérő besorolási rendszer érvényesül a felsőoktatásban dolgozó közalkalmazottak esetén (vö.: a Kjt. 2. számú melléklete).

A Kjt. a közalkalmazott tartósan magas színvonalú munkájának, illetve kiemelkedő munkateljesítményének elismerése érdekében lehetőséget biztosít a munkáltatónak, hogy az egyes közalkalmazotti osztályoktól függően munkatársi, főmunkatársi, tanácsosi, főtanácsosi *címet* adományozzon [Kjt. 39. § (3) bek.]. A munkatársi, főmunkatársi, tanácsosi és főtanácsosi címek után a Kjt.-ben meghatározott mértékű címpótlék jár.

A négy elismerő cím nevesítése mellett, a Kjt. lehetőséget biztosít az *ágazati* minisztereknek arra, hogy a törvényben foglaltakon kívül *egyéb címeket* is alapíthassanak, illetve tartsanak továbbra is fenn, és az adományozás feltételeit megállapíthassák [Kjt. 39. § (4) bek.]. Ilyen például az orvos és szakorvos közalkalmazottnak adományozható "főorvos" cím.

A Kjt. hatálya alatt *magasabb vezetői, illetve vezetői feladat* ellátása magasabb vezető, illetve vezető beosztásra történő megbízással (*megbízott vezető*) történik [Kjt. 23. §]. A magasabb vezetői, illetve vezetői megbízás feltétele, hogy a közalkalmazott a kinevezés szerinti munkaköre mellett látja el a magasabb vezetői, illetve vezetői beosztásból eredő feladatait. A megbízást és annak elfogadását írásba kell foglalni. Magasabb vezető főszabály szerint csak felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező közalkalmazott lehet. A magasabb vezetői, valamint vezetői megbízások körét, továbbá a megbízás feltételeit a végrehajtási rendelet határozza meg. A magasabb vezetői, valamint a vezetői megbízás jogszabályban megjelölt,

legfeljebb 5 évig terjedő határozott időre szól. A munkáltatónak lehetősége van arra, hogy a vezetői megbízást visszavonja, intézkedését a közalkalmazott kérésére kell megindokolnia.

Kivételes jelleggel végrehajtási rendelet meghatározhatja azokat a - munkáltató működése szempontjából meghatározó jelentőségű - magasabb vezetői munkaköröket, amelyek betöltésére az Mt. vezető állású munkavállalóra vonatkozó rendelkezései alkalmazásával munkaviszonyt kell létesíteni (*munkaviszonyban álló vezető*). Az alaphér összegét itt a felek szabad megállapodása határozza meg [Kjt. 22/B. §].

5. A kormánytisztviselő képzése, továbbképzése

5.1. A képzés, továbbképzés jelentősége

A kormánytisztviselők jogai és kötelezettségei körében sajátos, kiemelkedő szerepet tölt be a képzés és a továbbképzés, amely a közigazgatási szerv részéről kötelezettségként, míg a tisztviselő oldalán egyaránt jogként és kötelezettségként is jelentkezik. A Kttv. az államigazgatási szerv kötelezettségei körében rendelkezik arról, hogy „Az államigazgatási szerv köteles ... a kormánytisztviselő munkakörével kapcsolatos képzést és továbbképzést elősegíteni...” [Kttv. 75. § (1) bek.] A kormánytisztviselő jogosult az előmeneteléhez szükséges, és köteles a központilag vagy az államigazgatási szerv által előírt képzésben, továbbképzésben, átképzésben, vezetőképzésben; tehát a továbbképzésben részt venni. A továbbképzésen való részvétel érdekében mentesül a rendelkezésre állási, illetőleg munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól.

A közszolgálati rendszerek egyik jellegzetes ismérve a közigazgatásban dolgozó tisztviselők *intézményesített továbbképzése*. Ma már nem csupán a zárt, de a nyílt (vagy inkább úgy mondhatnánk pontosabban, hogy nem csupán az inkább zárt, de a zömében a nyílt modellhez közelebb álló elemeket alkalmazó) közszolgálatokban is általánosan jellemző a továbbképzési rendszerek működtetése. Hiszen az „élethosszig tartó tanulás”, a gyakran még a magyar szövegkörnyezetben is „lifelong learning”-nek nevezett folyamat, a közszféra, a közszolgálat területein is elengedhetetlen, és ennek megfelelően kiemelkedő szerephez jut. Nem szükséges hangsúlyoznunk, hogy a közfeladatok színvonalas, hatékony, a törvényességi követelményeket mindenek felett szem előtt tartó ellátásához elengedhetetlen az ismeretek folyamatos szinten tartása, bővítése, megújítása. Ennek biztosításához szükség van a megfelelő képzési-, továbbképzési tartalomra és formára; ennek szolgálatában pedig adekvát képzési-, továbbképzési rendszer kialakítására és működtetésére.

A magyar kormánytisztviselők továbbképzési rendszerére a *kötelező továbbképzések és a fakultatív (önkéntes) továbbképzések* együttes jelenléte jellemző. Más csoportosítás szerint különbséget tehetünk iskolarendszeren kívüli és iskolarendszeren belüli továbbképzések között.

Itt teszünk említést róla, hogy a közszerológati életpályák átjárhatósága megteremtésének koncepciójában (lásd: Közszerológati életpályák c. tankönyv 4. fejezet) a mobilitásban (az átjárhatóságban) érintett karrierutak (amelybe a kormánytisztviselői-, meghatározott rendészeti-, illetve honvéd-hivatások tartoznak bele) közös kapcsolódási pontként az egyes továbbképzési- és szakvizsga-rendszerek összekapcsolását, részbeni kompatibilissé tételét tűzte ki célul a jogalkotó. Ennek megfelelően, például a rendészeti szakvizsga részét képezik az általános közigazgatási ismeretek is, természetesen, a rendvédelmi feladatokat ellátó kategóriák számára specifikus tudásanyaggal kiegészítve.

5.2. Kötelező és fakultatív továbbképzések rendszere

A kormánytisztviselők továbbképzési rendszerének tartalmát tekintve különféle típusú képzésekkel találkozhatunk, amelyek között különböztethetünk a közigazgatási szervek tisztviselői meghatározott kategóriái számára kötelezőként jelentkező, illetve a részvétel önkéntességét feltételező fakultatív továbbképzések között.

5.2.1 A továbbképzésekre vonatkozó általános rendelkezések

A közszerológati továbbképzési programok az általános közigazgatási ismeretek megszerzésére irányulnak és a közigazgatási szakvizsgára való felkészülést szolgálják *modulárisnak* nevezett rendszerben, valamint a jogalkalmazás javítását célozzák. Mindezeken túl, egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert a szakmai és kompetenciafejlesztő programok, amelyeknek célja, hogy a közigazgatási szerveknél betöltött munkakörök ellátásához szükséges szakmai hozzáértést és kompetenciákat fejlesszék. Ez utóbbi továbbképzések egy részét felsőoktatási- vagy akkreditált felnőttképző intézmények biztosítják, míg bizonyos hányadukról maguk a közigazgatási szervek gondoskodnak saját szolgálatvállalóik számára.

Amennyiben az *emberi erőforrás fejlesztésének* szemszögéből vizsgáljuk a továbbképzések tartalmát, úgy az általános szakmai ismeretek bővítésére, illetve a kompetenciák fejlesztésére irányuló, valamint vezetőképzési és átképzési célú programokat különböztethetünk meg. A nemzetközi gyakorlatnak és a modern pedagógiai-, andragógiai (felnőttképzési) megközelítésnek köszönhetően, a magyar közszerológati tisztviselők továbbképzésében – a hagyományos oktatási formák mellett – egyre nagyobb mértékben hódítanak teret olyan

korszerű továbbképzési megoldások, mint például a kiscsoportos formában megvalósított tréningek vagy a távoktatás, stb.

Az iskolarendszeren kívüli közzolgálati tisztviselői továbbképzés pénzügyi feltételeit az éves költségvetési törvényben biztosítja az Országgyűlés. A kormánytisztviselők számára előírt továbbképzési kötelezettségek teljesítéséhez szükséges pénzügyi forrást, legalább az előírt tanulmányi kötelezettségek teljesítését biztosító mértékben, a közigazgatási szerv biztosítja.

A kormánytisztviselők kötelező továbbképzéséről középtávú és éves továbbképzési tervek készülnek a Kormány és az ágazati miniszterek döntése alapján, amelyeket a közigazgatási szervek helyi éves továbbképzési tervekre bontanak le.

A továbbképzést (amennyiben nem rendelkezik másként jogszabály), az *NKE* biztosítja. Az Egyetem feladatai kiterjednek a továbbképzés tervezésére, fejlesztésére, szervezésére, oktatására és értékelésére. Területi szinten a területi kormányhivatalok felelősségi körébe tartozik a kormánytisztviselők, valamint a területi kormányhivatal illetékességi területéhez tartozó önkormányzatok köztisztviselőinek továbbképzése, valamint az *NKE* együttműködik felsőoktatási intézményekkel a közigazgatási továbbképzési és vezetőképzési programok kidolgozásában.

A kormánytisztviselők szakmai továbbképzése és kompetenciáik fejlesztése megvalósítása céljából *továbbképzési programjegyzék* készül. E jegyzékben olyan programok kerülhetnek nyilvántartásba, amelyek előzetesen sikeres minősítési eljáráson estek keresztül. A továbbképzési programok programjegyzékre történő nyilvántartásba vételéről, vagy törléséről az *NKE* javaslatára a *KTK* dönt.¹⁵ A közzolgálati tisztviselők továbbképzési kötelezettségét e jegyzéken szereplő programok kínálatából választva lehet teljesíteni. A képzésre, továbbképzésre vonatkozó főbb rendelkezéseket a *Kttv.* és a *R8.* rendezi.

A kormánytisztviselők *jogosultak* az előmenetelhez, és *kötelesek* a központilag vagy a közigazgatási szerv által előírt képzésben, továbbképzésben vagy átképzésben részt venni. A

¹⁵ A *KTK* a személyzetpolitikáért felelős miniszter továbbképzéssel összefüggő feladatait segítő szakmai tanácsadó és véleményező testület; elnöke az *NKE* mindenkori rektora, a *KTK* tagjait – az *NKE* rektorának javaslatára – a miniszter kéri fel.

jelenleg hatályos szabályozás szerint a kormánytisztviselők a pályán maradás feltételeként *közigazgatási alapvizsga* letételére kötelezettek. A *közigazgatási szakvizsga* ezzel szemben már karriervizsgának minősül; jelentősége az előmenetel szempontjából alapvető, csakúgy, mint a vezetőképzés különböző formái. Ezen túl a civil közigazgatásban központilag, illetve ágazati vagy szervei szinten szerveznek továbbképzéseket, amelyek gyakran a közigazgatásban végbemenő változásokhoz, az új típusú feladatok jelentkezéséhez kapcsolódnak. A kormánytisztviselő továbbképzési kötelezettsége a közszolgálati továbbképzési, valamint szakmai továbbképzési programokkal, illetve a vezetőképzésekben való részvétellel teljesíthető.

A kormánytisztviselők továbbképzése *4 éves továbbképzési időszakokban* zajlik. A továbbképzések teljesítésének mérése tanulmányi pontrendszerrel, kreditek formájában történik.

5.2.2. A közigazgatási alapvizsga

A közigazgatási alapvizsga egyfajta, a nemzetközi gyakorlatban „alapozó továbbképzés”-nek nevezett képzést, vizsgafajta jelöl. Magyarországon egyben a tudásalapú előmenetel első állomása; sikeres elvégzése a pályánmaradás feltételét képezi. Célja, hogy a közigazgatásban különböző végzettséggel és képzettséggel munkát végzők számára biztosítsa azokat az általános alapismereteket, amelyek az állam, a közigazgatási szervek nevében eljáró tisztviselőknek feladataik hatékony ellátásához, illetve ahhoz szükséges, hogy saját magukat és az általuk ellátott munkakört képesek legyenek elhelyezni a közigazgatás és tágabban, az államszervezet rendszerében. Ennek megfelelően a kormánytisztviselő a jogviszony létesítését követően kötelezett arra, hogy ezeket a közszolgálati mivoltához kapcsolódó, a munkaköre betöltéséhez szükséges általános, alapozó ismereteket elsajátítsa.

A közigazgatási alapvizsga *tárgykörei* ennek a követelménynek megfelelően kerültek meghatározásra. Alkotmányos és jogi, közigazgatási (benne közszolgálati- és hivatásetikai), európai uniós, gazdálkodási és pénzügyi, információbiztonsági és adatvédelmi, a közigazgatási szervezetek működéséhez, valamint nemzetpolitikához kapcsolódó alapismereteket foglalnak magukban. Az alapvizsgázónak a vizsgakövetelményekben meghatározott tárgykörökben kell számot adnia tudásáról. Ebben az NKE VTKI honlapján (<http://vtki.uni-nke.hu/>) közzétett tananyag és az általa, valamint a területi kormányhivatalok

által szervezett három napos konzultáció és egyéb segédanyagok támogatják. A vizsgáztatás számítógépes alapon történik, így az elektronikus rendszer által véletlenszerűen generált feladatsor megoldása – természetesen – egyben informatikai alapismeretek birtoklását is megköveteli a tisztviselőtől.

Az I. besorolási osztályba tartozó, felsőfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselőnek *fogalmazó besoroláshoz* egy éven belül, a II. besorolási osztályba tartozó, középfokú végzettségű kormánytisztviselő az előadó besoroláshoz két éven belül kell közigazgatási alapvizsgát tenniük. Ha a kormánytisztviselő a közigazgatási alapvizsgát az előírt határidőn belül nem teszi le, jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik.

Mentesül az alapvizsga letételének kötelezettsége alól, aki jogi-, közigazgatási-, rendészeti képzési területen felsőfokú, vagy katonai alap- és mesterképzésben végzettséget szerzett, illetve a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program keretében sikeres záróvizsgát tesz.

Az ügykezelőknek a közszolgálati jogviszony keletkezésétől számított hat hónapon belül kell letenniük az ügykezelői alapvizsgát, amelynek ismeretanyaga az ügykezelők által ellátott feladatokhoz igazított.

5.2.3. A közigazgatási szakvizsga

A közigazgatási szakvizsga úgynevezett *karriervizsga* funkcióját tölti be. Ennek megfelelően letétele nem képezi a pályánmaradás feltételét, de az előmenetel szempontjából alapvető jelentőséggel bír.

Az I. besorolási osztályba pályakezdőként kinevezett kormánytisztviselőknél a *tanácsos besorolási fokozatba* soroláshoz közigazgatási szakvizsgát kell tenniük. Azok az ügyintézők tehetnek szakvizsgát, akik rendelkeznek alapvizsgával, vagy mentesültek az alól, és – alapesetben – közigazgatási szervnél szerzett legalább kétéves gyakorlattal rendelkeznek. A törvény értelmében egyenértékű a közigazgatási szakvizsgával a jogi szakvizsga, valamint a KTK által teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat és az annak alapján adott mentesítés. Tudományos fokozat részben is közigazgatási jellegűnek minősíthető, ebben az esetben a kormánytisztviselő a szakvizsgának abból a részéből vizsgázik, amelyre a mentesítés nem vonatkozik.

A vezetők kinevezésének egyik feltételét képezi a közigazgatási vagy jogi szakvizsga (illetve, az alóla adott mentesítés) birtoklása. A vezetők számára a jogszabály a szakvizsga letételének kötelezettsége tekintetében két év türelmi időt határoz meg. Amennyiben a vezető felróható okból ezt elmulasztja, nem csupán vezetői munkaköre, hanem kormányzati szolgálati jogviszonya szűnik meg a törvény erejénél fogva. A vezetők közigazgatási gyakorlat nélkül is szakvizsgázhatnak, éppígy az önkormányzatoknál foglalkoztatott jegyzők is.

Szintén szerepet játszik a címekben való előmenetelben a szakvizsga. Hiszen a közigazgatási-, a szakmai (fő)tanácsadói, valamint a címzetes (vezető-, fő- és vezető-fő)tanácsosi címekhez mindegyik esetben, kivétel nélkül szükséges – az egyéb feltételek mellett – a közigazgatási szakvizsga (illetve az azzal egyenértékű jogi szakvizsga vagy tudományos fokozat) birtoklása. Közigazgatási szakvizsgát – ha jogszabály előírja – nem kormányzati szolgálati jogviszonyban álló is tehet, feltéve, ha közigazgatási alapvizsgát tett vagy az alól mentesült. Így például a polgármester vagy a helyi önkormányzati képviselőtestület tagja.

A közigazgatási szakvizsga – minden vizsgázó számára egységes tartalmú – kötelező és egy választható vizsgatárgyból áll. Mind a kötelező, mind a választható tárgy írásbeli és szóbeli rész teljesítését jelenti. A vizsgázó egy vizsganapon tesz írásbeli és szóbeli vizsgát egy szakvizsgatárgyból, amelynek során számot ad általános elméleti és gyakorlati ismereteiről, továbbá konkrét feladat(ok) kapcsán elemző, problémamegoldó, szervezési, jogalkalmazási, döntéshozatali készségéről. A vizsgatárgyak írásbeli részében a vizsgázó arról tesz tanúbizonyságot, hogy mennyire képes egy közigazgatási probléma komplex gyakorlati elemzésére, a megoldásához szükséges intézkedések, eljárások kiválasztására, a végrehajtás menetének megtervezésére. Emellett a vizsgatárgyakhoz kapcsolódó konkrét feladatok megoldása is része a tantárgy írásbeli vizsgarészének. A szóbeli részben a vizsgázó bizottság előtt bizonyítja szakmai, közigazgatási tájékozottságát, felkészültségét. A tartalmat tekintve a kötelező rész általános közigazgatási ismeretekből áll, moduláris felosztásban; a központi államigazgatás rendszeréről, jogalkotási és jogalkalmazási-, államháztartási-, közigazgatás-szervezési és vezetési-, valamint európai uniós ismeretekből. A választható tárgyak körében a vizsgázó a saját szakterületéhez legközelebb álló anyagból készülhet fel; így államigazgatási, gazdasági igazgatási, kül- és biztonságpolitikai, önkormányzati igazgatási, valamint pénzügyi- és költségvetési igazgatási ismeretekben való elmélyültségéről adhat számot.

A felkészülést 5 napos, az NKE VTKI és a területi kormányhivatalok által szervezett konzultációk, illetve az említett honlapon (<http://vtki.uni-nke.hu/>) közzétett tan- és segédanyagok támogatják.

5.2.4. Továbbképzési időszakok

A kormánytisztviselők továbbképzése *továbbképzési időszakokban* történik, amelyek időtartama négy év. A továbbképzések teljesítésének mérése tanulmányi pontrendszerrel történik. A felsőfokú végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselőknek a 4 éves továbbképzési időszak alatt legalább 128 tanulmányi pontot, a középfokú végzettséggel rendelkezőknek pedig legalább 64 pontot kell teljesíteniük. A továbbképzési kötelezettségek a közszolgálati-, a szakmai illetve a vezetőképzési programokban való részvétellel teljesíthetőek. A megszerzendő tanulmányi pontok megoszlása annak figyelembe vételével történik a közszolgálati és a szakmai továbbképzések között, hogy a kormánytisztviselő rendelkezik-e közigazgatási szakvizsgával avagy sem, vezetői munkakörben vagy ügyintézőként dolgozik-e, illetve felső- vagy középfokú végzettséggel rendelkezik. Így például, ha a tisztviselő nem rendelkezik szakvizsgával, az általa teljesítendő 128 pont úgy oszlik meg, hogy 96 óra közszolgálati továbbképzési kötelezettsége keletkezik, amely a szakvizsgára felkészülést jelenti. Ezen túlmenően, a konkrét munkaköréhez kapcsolódó szakmai továbbképzési kötelezettségét 32 órában határozza meg a továbbképzési kormányrendelet. A szakvizsgával rendelkező kormánytisztviselőnél az arány fordított; 32 óra fordítandó a közszolgálati-, illetve 96 óra a szakmai továbbképzési kötelezettségre. A vezetőknél, attól függően, hogy rendelkeznek-e szakvizsgával, hasonlóak az arányok.

A kormánytisztviselők továbbképzési kötelezettsége a közigazgatási alapvizsga letételének napjával kezdődik. (Alapvizsga alóli mentesség esetén a próbaidő leteltét követő napon.)

A kormánytisztviselők számára a továbbképzést végző intézmény mind a teljesített pontokról, mind az alap-, illetve a szakvizsgáról *tanúsítványt* állít ki.

5.3. Képzés

5.3.1. A képzésre vonatkozó általános rendelkezések

Képzés alatt – szemben a továbbképzéssel – az ismeretek elsajátításának azon formáit értjük, amelyek *nem tartoznak* az előmenetelhez szükséges vagy a közigazgatási szerv által előírt továbbképzések körébe. Így például, ha a kormánytisztviselő saját elhatározásából beiratkozik egy felsőfokú oktatási intézménybe alap- vagy mesterszakra, szakirányú (tovább)képzésre, vagy tudományos fokozat megszerzését célzó tanulmányokat folytat, stb. Amennyiben a kormánytisztviselő ilyen jellegű képzésben vesz részt, és ez érinti a munkaidejét, köteles ezt engedélyeztetni a munkáltatójával. Ha a munkáltató engedélyezi számára a képzésben való részvételt, a kormánytisztviselő mentesül a tanulmányok folytatásához, a vizsgákhoz, a diplomamunka elkészítéséhez szükséges – meghatározott – időre a munkavégzési kötelezettsége alól. Ezekre az időtartamokra illetményre jogosult, ugyanakkor tanulmányi szerződés vagy a közszolgálati szabályzat eltérő rendelkezése hiányában, köteles ledolgozni a tanulmányi célú mentesítés időtartamát.

5.3.2. Tanulmányi szerződés

Amennyiben a közigazgatási szerv támogatásra érdemesnek ítéli szolgálatvállalója tanulmányait, tanulmányi szerződést köthet vele. Ennek keretében a munkáltató vállalja a támogatást, míg a kormánytisztviselő arra vállal kötelezettséget, hogy lefolytatja tanulmányait, majd a képzettség megszerzése után a támogatás mértékével arányos időn keresztül – maximum öt évig – fenntartja jogviszonyát. Ha a kormánytisztviselő megszegi a szerződésben vállalt kötelezettségeit, a munkáltató kérheti a támogatás megtérítését. Ezzel szemben, ha a munkáltató nem teljesít, a kormánytisztviselő mentesül vállalt kötelezettségei alól. A tanulmányi szerződést mindkét fél felmondhatja, ha körülményeiben olyan lényeges változás következett be, amely a tanulmányi szerződésből eredő kötelezettség teljesítését lehetetlenné tenné, vagy annak teljesítése aránytalan sérelemmel járna. Ha a munkáltató személyében változás következne be, az eredeti szolgálatadó köteles tájékoztatni a jogutódot az általa korábban vállalt, a tanulmányi szerződésekből eredő kötelezettségeiről is, még azok átszállása előtt.

5.4. Az általánostól eltérő speciális szabályok

Az államigazgatásban alkalmazásban álló politikai tanácsadók, főtanácsadók letehetik a közigazgatási alap- és szakvizsgát. A vizsgák költségei a jogszabály szerint őket terhelik, de közigazgatási szerv átvállalhatja e költségeket.

5.5. Egyéb, nem kormányzati-, illetve közszolgálati jogviszonyban álló kategóriák közigazgatási továbbképzési lehetőségei

Léteznek olyan közfeladatot ellátó, egyes országokban a közszolgálat legtágabb körébe sorolt kategóriák, akiket – velük ellentétben – a magyar szabályozás nem tekint a közszolgálatba tartozónak. Ennek dacára, jogállásukból, pozíciójukból és az általuk ellátott feladatok jellegéből és jelentőségéből adódóan számukra a közigazgatási-, közszolgálati továbbképzés éppoly indokolt lehet, mint a közszolgálati tisztviselők esetében; hiszen a közigazgatás által végrehajtott döntések nagy részét ők hozzák meg. Ilyenek egyes választott tisztségviselői kategóriák; így a polgármester és a helyi önkormányzati képviselők. Ők jogosultak lehetnek meghatározott közigazgatási képzéseken, továbbképzéseken, átképzéseken, vezetőképzéseken részt venni, alapvizsgát, szakvizsgát tenni, amennyiben ennek finanszírozását az önkormányzat költségvetése lehetővé teszi.

5.6 A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

A Kjt. a Kttv.-hez képest igen tömören szól a képzés, továbbképzés lehetőségéről, és csupán elvi érveléssel rögzíti, hogy a *munkáltató elősegíti* a közalkalmazott munkakörével összefüggő képzésben, illetve továbbképzésben való részvételét [Kjt. 39. § (1) bek.]. A képzésre, továbbképzésre irányuló általános munkáltatói kötelezettség konkrét megvalósulását természetesen számos tényező befolyásolja (a munkáltató anyagi lehetőségei, az adott munkakörhöz szükséges szakértelem foka stb.), ennek részletes kereteiről a törvény nem rendelkezik. Az ágazati szabályok e tekintetben is számos részletszabályt tartalmaznak.

A képzésekben való részvételre a munkáltató a közalkalmazottal az Mt. szabályai szerint [Mt. 229. §] tanulmányi szerződést köthet.

6. Teljesítményértékelés, minősítés

6.1. A teljesítményértékelésről és a minősítésről általában

A teljesítményértékelések egyre nagyobb teret nyernek az egyes országok közzolgálatában, amely alapvetően arra vezethető vissza, hogy az évek múlására épülő, s általában alanyi jogon működő előmenetel rövidtávon nem jelent megfelelő motivációt a nagyobb munkateljesítmény elérésére. Ez sok esetben együtt járt a teljesítményalapú díjazás bevezetésével is. Bár döntően az állástípusú közzolgálati rendszerekre jellemző a magánszférában már alkalmazott értékelési technikák, módszerek átvétele, a teljesítményértékelés ma már a karrier-rendszerekben is „polgárjogot” nyert. Ez alól a magyar közzolgálat sem képez kivételt.

Az utóbbi időkben a teljesítményértékelés alkalmazásának kiszélesítése mellett a hivatásrendként különböző értékelési rendszerek összehangolása jelentette ezen a területen a legfontosabb kihívást a magyar közzolgálatban. Ezért fogalmazódott meg a közigazgatási, a rendvédelmi és a katonai életpályákat átfogó *úgynevezett Integrált Közzolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer* bevezetésének szükségessége, amely biztosítani képes, hogy az egyes szolgálati területeken elért teljesítmények összehasonlíthatóak legyenek.

A minősítést – szemben a teljesítményértékeléssel – már hosszú idők óta alkalmazzák a közzolgálatban – így a magyarban is -, első sorban az előmenetelhez, a gyorsított előresoroláshoz vagy a magasabb munkakörbe történő „előléptetéshez”. A minősítés célja, hogy hosszabb távon értékelje a közzolgálatban dolgozók szakmai teljesítményét, a teljesítményüket befolyásoló ismereteket, képességeket, személyiségjegyeket, s ezáltal segítse elő szakmai fejlődésüket.

Ebben a fejezetben a teljesítményértékelésre, illetve a minősítésre vonatkozó lényegesebb szabályokat mutatjuk be.

6.2. Szabályozás rendszere

A teljesítményértékelés szabályozását is a *többszintűség* jellemzi. A kereteket a Kttv. határozza meg. A rendvédelem és a Honvédség esetében a Hszt., illetve a Hjt. határozza meg a főbb szabályokat. Kormányrendeleti szinten a R10. mindhárom hivatásrend vonatkozásában részletesen rendelkezik a követendő eljárásról, fogalmakról. Míg az egyes szolgálati területek sajátos szabályait miniszteri rendeletek tartalmazzák. Ilyen például a KIMr. Módszertani kérdésekre kézikönyvek adnak válaszokat. [R10. 23. § (3) bek.]

6.3. Teljesítményértékelés

A kormánytisztviselő munkateljesítményét a *munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében* eljárva *írásban* értékeli (teljesítményértékelés). Ebből a törvényi rendelkezésből több további szabály is következik. A teljesítményértékeléssel kapcsolatos munkáltatói jogkör gyakorlása *átruházható*, ezért nem szükséges, hogy az államigazgatási szerv valamennyi kormánytisztviselőjét a hivatali szervezet első számú vezetője értékelje. [Kttv. 37. § (1) bek.] Mivel a munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva értékeli a kormánytisztviselő teljesítményét, a teljesítményértékelés eredménye *nem támadható meg* bíróság előtt. Kizárólag a valótlan és hibás, illetve a kormánytisztviselő személyiségi jogait sértő megállapítások miatt lehet a bírósághoz – illetve azt megelőzően a Döntőbizottsághoz – fordulni. [Kttv. 130. § (6) bek., 190. § (6) bek.] Az írásbeliség az értékelés érvényességi feltétele, amelynek elmulasztása *érvénytelenné* teszi a teljesítményértékelést. [Kttv. 19. § (3) bek.]

A teljesítményt *évente kétszer*, a tárgyév közepén (július 15-ig) és a tárgyévet követően (január 31-ig) kell elvégezni. Ez alól a kompetenciák (pl. ismeret, jártasság, készség) értékelése képez kivételt, amelyet évente csak egyszer, a tárgyévet követően kell elvégezni. (január 31-ig) [R10. 12. § (1)-(2) bek.]

A teljesítményértékelés értékelésből és mérésből áll. Az *értékelésről* akkor beszélünk, amikor – mérhető mutatók hiányában – az értékelő vezető megítélésén alapul a teljesítmény megállapítása. *Mérni* akkor lehet a teljesítményt, ha annak megállapítása konkrét eredményeken, határidőkön, mérőszámokon, indikátorokon alapul.

A teljesítményértékelésnek kötelező és ajánlott elemei vannak. *Kötelező elem* a munkaköri egyéni teljesítménykövetelmények, valamint a kompetencia alapú munkamagatartás értékelése. Az előbbi a *munkaköri leírásában* foglalt állandó, valamint az adott évben aktuálisan felmerülő, ezért esetlegesen, időszakosan a munkaköri leírásba bekerülő kiegészítő feladatok alapján történő értékelést jelenti. (Kézikönyv) Az utóbbira példa a határidők, szakszerűség, jogszerűség betartása, vagy az írásbeli feladatok ellátása. Az *ajánlott elemek* közé tartozik a stratégiai egyéni teljesítménykövetelmények, egyéni fejlesztési célok, többletfeladatok és kompetenciák értékelése.

Az életpálya-miniszter módszertani ajánlást ad ki a teljesítményértékelés lefolytatásának elősegítése érdekében, illetve - a helyi önkormányzatok tekintetében a megyei, fővárosi kormányhivatalok útján - ellenőrzi a teljesítményértékelésre, minősítésre vonatkozó szabályok és módszertan betartását. [Kttv. 130. § (7)-(8) bek.]

A kormánytisztviselő teljesítményét 0–100%-ig terjedő, öt teljesítményfokozatra bontott mérőskálán kell mérni, illetve értékelni. A százalékos értékekhez különböző teljesítményfokozatok tartoznak. A százalékos értékek együttes számtani átlaga adja a teljesítményszintet, ami a teljesítményértékelés eredménye. [R10. 11. § (1)-(3) bek.]

Teljesítményszint	Teljesítményfokozat	Százalékos értéksávok
A szint	kivételes teljesítmény	100–91%
B szint	Jó teljesítmény	90–71%
C szint	megfelelő teljesítmény	70–51%
D szint	átlag alatti teljesítmény	50–41%
E szint	elfogadhatatlan teljesítmény	40–0%

A munkáltatói jogkör gyakorlója lehetővé teheti, hogy a teljesítményértékelés előtt az értékelt személy az értékelő lapon *önértékelést* végezzen. Ebben az esetben az értékelt személy az értékelő vezető által végzett értékeléssel azonos módon méri, illetve értékeli a saját teljesítményét. Az önértékelést az értékelő vezető jogosult megismerni, azonban azt nem köteles figyelembe venni. [R10. 16. § (1)-(3)]

A teljesítményértékeléskor az értékelő vezető és az értékelt személy között *értékelő megbeszélésre* kerül sor, amelyen az értékelő vezető részletesen ismerteti és indokolja az értékelt személlyel az általa kialakított teljesítménymérési, illetve teljesítményértékelési eredményeket. Ezekre az értékelt személy észrevételt, javaslatot tehet, amelyet írásban kell rögzíteni.

A kormánytisztviselő kérésére az értékelő megbeszélésbe be kell vonni a szervnél működő *munkavállalói érdekképviseleti szervet*, illetve a *területi szinten működő MKK-t*. [R10. 17. § (1)-(2) bek.]

A teljesítményértékelés informatikai rendszerét mindhárom hivatásrendben tekintetében egy-egy *ún. TÉR Centrum* biztosítja. Ezek együttesen mintegy 175 000 közszolgálati alkalmazott teljesítményértékelését támogatják.

6.4. Minősítés

A minősítéshez nincs szükség külön eljárásra, mivel a minősítés eredményét legalább kettő teljesítményértékelés eredménye együttesen adja. Minősíteni az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell. A minősítés szintjei azonosak a teljesítményértékelés szintjeivel. [18. § (2) bek.]

9. sz. táblázat

	Kiváló	Jó	Megfelelő	Átlag alatti	Elfogadhatatlan
Minősítések megoszlása	61%	35,97%	2,52%	0,24%	0,27%

2013. évi adatok a civil közigazgatásról. Forrás: Jelentés a 2013. évi közszolgálati teljesítményértékelés tapasztalatairól, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, 2014.

6.5. Jogkövetkezmények

Az elvégzett teljesítményértékelésnek és minősítésnek többfajta *jogkövetkezménye* lehet. Befolyásolhatja a kormánytisztviselő *alapilletményét*, mivel a hivatali szerv vezetője a kormánytisztviselő alapilletményét a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján a tárgyév végéig legfeljebb 50%-kal – minisztériumok esetében 30%-kal - megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentheti. [Kttv. 133. § (3)-(5) bek.] A

teljesítményértékelés alapján lehet *jutalmat* fizetni. *Fel kell menteni* a kormánytisztviselőt, ha munkavégzése nem megfelelő és ezt a minősítése is alátámasztja. [Kttv. 63. § (2) bek., 65. § (1) bek.] A minősítés alapján *szakértői*, illetve *vezetői utánpótlás* adatbázisba helyezhető a kormánytisztviselő.

6.6. Az általánostól eltérő speciális szabályok

Az egyéni teljesítményértékelés és a minősítés szabályai nem terjednek ki a szakmai vezetőkre, a kabinetfőnökre, a politikai tanácsadóra és főtanácsadóra, a kormányzati ügykezelőre, valamint a az önkormányzati tanácsadóra és főtanácsadóra és a közszolgálati ügykezelőre. Az ügykezelők munkáját 5 évente kell értékelni, figyelembe véve a teljesítményértékelés, minősítés rendelkezéseit. Értékelésük szabályait a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg. [Kttv. 204. § (7) bek., 205. § (5) bek., 206. § (3) bek. h) pontja, 211. §, 214. § (4) bek., 239. § (4) bek., 240. § (3) bek. h) pontja]

A képviselő-testület hivatalánál minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek személyi illetményt állapíthat meg - a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával - a jegyző, illetve a főjegyző. [Kttv. 235. § (1) bek.]

6.7. A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

A közalkalmazotti pályán történő előrelépés érdekében a törvény valamennyi közalkalmazottra nézve *kötelezően előírja a minősítést*. A minősítés egy adott időszakra vetítve a közalkalmazott munkájának tényeken alapuló értékelése, mely alapján a munkáltató mérlegelési jogköréből adódóan hozhat meg bizonyos munkajogi döntéseket (pl. vezetői kinevezés, jutalmazás, a jogviszony megszüntetése). A minősítés célja a közalkalmazott munkaköri feladatai ellátásának megítélése, az ezt befolyásoló ismeretek, képességek, személyi tulajdonságok értékelése, továbbá a szakmai fejlődés elősegítése.

A vezetőkről alapesetben 2 évente, a közalkalmazottokról 3 évente kell rendszeres minősítést készíteni, de a Kjt. 40. § (1) bek. a)–g) pontja megadja azokat az eseteket, amikor rendkívüli minősítést kötelező készíteni (pl. a gyakornoki idő végén; a várakozási idő csökkentése előtt; a garantálnál magasabb összegű illetmény megállapítása előtt; a közalkalmazott kérésére

bizonyos feltételekkel; címadohányozást megelőzően). Mindezekon túl a munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva is minősítheti a közalkalmazottat.

A minősítést a *munkáltatói jogkör gyakorlója* végzi el, a törvény mellékletét képező minősítési lap alkalmazásával.

A közalkalmazott minősítésének *eredményeként* kiválóan alkalmas (80-100%), alkalmas (60-79%), kevésbé alkalmas (30-59%), alkalmatlan (30% alatt) minősítést kaphat.

A minősítés folyamatának rendeltetésszerűségét a törvény eljárási garanciákkal igyekszik biztosítani (pl. a minősítés ismertetése, észrevételezési jog, jogorvoslat).

7. Munkaidő és pihenőidő

7.1 A munkaidő szabályozásának célja és a munkaidő fogalma

A kormánytisztviselők *rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének időbeli keretét* a munkaidő fejezi ki. A munkaidő szabályozásának célja elsődlegesen egészségvédelmi, illetve munkavédelmi indíttatású, ám kétségtelenül kihatással van a közszolgálat hatékonyságára, az ellátandó feladatok rugalmas biztosítására, valamint a kormánytisztviselők munkája és a magánélete közötti egyensúly biztosítására is. A köz szolgálatának elsődlegessége a kormánytisztviselőtől ugyan teljes odaadást kíván, ez nem jelenti azonban azt, hogy a köz szolgálatának ne lennének ésszerű időbeli korlátai. Kétségtelen, hogy mindenkinek szüksége van pihenésre, senkinek a figyelme nem tartható fenn korlátlanul, így a kormánytisztviselő egészségének védelme, valamint a munkavégzés hatékonyságának biztosítása érdekében szükség van a munkavégzés időbeli behatárolására. E megfontolásokból következően szabályozza a munkaidő és a pihenőidő egyes aspektusait az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelve, melynek rendelkezései nemcsak a versenyszféra világára, hanem a közszolgálatra is irányadóak.

A munkaidő és a pihenőidő szabályozása kézen fogva jár, az egyik sem értelmezhető a másik nélkül. A munkavégzés időbeli dimenziója szempontjából a kormánytisztviselő élete két részre bontható: az egyik a munkaidő, amely alatt köteles munkavégzés céljából az őt alkalmazó munkáltató rendelkezésére állni, a másik pedig az a rész, amely a saját rendelkezése alá esik – ez a szabadideje.

A munkaidő a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó idő, amely a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység időtartamát is magában foglalja, azaz minden olyan feladat ellátását, amelyet a kormánytisztviselő munkaköréhez kapcsolódóan, szokás szerint és rendszeresen, külön utasítás nélkül is köteles elvégezni [Kttv. 6. § 7. és 23. pont] (ilyen például az iratok iktatása, elzárása, a számítógép bekapcsolása, a munkavégzéshez szükséges eszközök elpakolása). A kormánytisztviselő a munkaidő kezdetén köteles a munkáltató által kijelölt munkavégzési helyen munkára képes állapotban megjelenni, ott a munkaidő alatt munkavégzés céljából rendelkezésre állni, a kapott utasításokat teljesíteni, és a munkakörébe tartozó feladatokat ellátni. A munkaidő azonban

nemcsak a kormánytisztviselőre ró kötelezettséget, ugyanis ez idő alatt a munkáltató is köteles a kormánytisztviselőt foglalkoztatni, azaz munkával ellátni.

Fontos kiemelni, hogy nem minősül munkaidőnek a kormánytisztviselő lakó- vagy tartózkodási helyéről a tényleges munkavégzés helyére, valamint a munkavégzés helyéről a lakó- vagy tartózkodási helyére történő utazás időtartama. Nem tekinthető munkaidőnek a kormánytisztviselő késésének időtartama, valamint a munkahelyről történő, munkaidő vége előtti távozása sem.

7.1.1. Rendes munkaidő és rendkívüli munkaidő elhatárolása

A munkaidőn belül megkülönböztethetünk rendes és rendkívüli munkaidőt. A *rendes munkaidő* azt az időtartamot jelöli, amelyet a kormánytisztviselő a kinevezésében, illetve a reá irányadó jogszabályokban meghatározottak szerint köteles munkával eltölteni, és amely időről a jogviszony alanyai már a kinevezés idején előre tudták, hogy az a munkáltató rendelkezése alá fog esni.

A kormánytisztviselő *szabadideje* alatt ugyan nem tartozik sem rendelkezésre állási, sem munkavégzési kötelezettséggel, a köz szolgálatának elsődlegessége alapján a munkáltató azonban a törvény által meghatározott garanciális szabályok mellett és korlátok között kivételesen mégis kötelezheti erre. Az ilyen munkaidőt nevezzük *rendkívüli munkaidőnek*. Hozzátehetjük, a munkaidő és a szabadidő ezzel ellentétes irányú átrendezésére is találunk példát a közszolgálatban, ugyanis vannak olyan élethelyzetek, amelyek a kormánytisztviselő nyomós magánérékére tekintettel eredetileg munkaidőnek minősülő, és ennél fogva a munkáltató rendelkezése alá eső időszakokat is szabadidővé fordítanak át.

7.2. Rendes munkaidő

A rendes munkaidővel kapcsolatosan két alapvető fontosságú kérdésre kell választ adnia a szabályozásnak: egyfelől mennyi időt köt le a köz szolgálata a kormánytisztviselő életéből, másfelől az így meghatározott munkaidő-mennyiséget mikor, azaz egy-egy héten belül mely napokon és mettől meddig kell ledolgoznia. Míg az első kérdésre a munkaidő mértékére vonatkozó rendelkezések adnak iránymutatást, a másodikra a munkaidő beosztásának szabályai adnak választ.

7.2.1 Rendes munkaidő mértéke

A kormánytisztviselői jogviszony teljes munkaidőre vagy részmunkaidőre is létesíthető [Kttv. 6. § 26. pont]. Általános szabály szerint a jogviszony *teljes munkaidőre* szól. Ez esetben a teljes napi munkaidő *napi nyolc óra*. Ezt nevezzük általános teljes napi munkaidőnek. Ebből következik az is, hogy a heti munkaidő alapesetben negyven órát tesz ki.

Részmunkaidő kikötése esetén a kinevezésnek kifejezetten tartalmaznia kell a részmunkaidő mértékét, mely az adott munkakörre irányadó teljes napi munkaidőnél rövidebb napi munkaidőt – például a leggyakoribb esetben napi négy vagy hat órát – jelent. A részmunkaidőnek azonban nincs alsó küszöbe, ezért az általános napi munkaidőhöz képest bármilyen alacsonyabb mértékben meghatározható. Ebből következően a kinevezés szólhat olyan részmunkaidőre is, amelynél a kormánytisztviselő havonta csupán néhány órát köteles munkát végezni. A részmunkaidős foglalkoztatás ugyanakkor kihatással van az illetményre is, mivel az általános munkaidőhöz képest ilyen esetben az egyébként járó illetményt időarányosan csökkenteni kell [Kttv. 89. §].

7.2.2 Munkaidőkeret

A kormánytisztviselő által teljesítendő munkaidőt a munkáltató munkaidőkeretben is meghatározhatja [Kttv. 90. §]. A munkaidőkeret lényege, hogy a *ledolgozandó munkaidő-mennyiség* – a munkaidő mértékét, azaz a teljes munkaidőt vagy a részmunkaidőt, alapul véve – *egy hosszabb időszakra kivetítve kerül meghatározásra*. Ez a hosszabb időszak legfeljebb négy hónap vagy tizenhat hét lehet, de a munkáltató ennél rövidebb munkaidőkeretet is alkalmazhat (például kéthetes, egy hónapos vagy nyolchetes munkaidőkeretet). (Megjegyezzük, a Kttv. szerint a hét nemcsak naptári hetet jelenthet. Ha a munkáltató működése miatt a beosztás szerinti napi munkaidő kezdete és befejezése nem azonos naptári napra esik, a munkáltató által meghatározott megszakítás nélküli százhatvannyolc óra is hétnek tekintendő [Kttv. 6. § 9. pont].)

Amint azt látni fogjuk, a munkaidőkeret lehetőséget ad a munkáltató számára, hogy a kormánytisztviselő munkaidejét rugalmasan, egyenlőtlenül ossza be. Minél hosszabb a munkaidőkeret, annál nagyobb a munkáltató szabadsága a munkaidő beosztása során. A

munkaidőkeret kezdő és befejező időpontját a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásban kell meghatározni és a helyben szokásos módon közzétenni (például intraneten, elektronikus levélben, faliújságon).

A munkaidőkeretben teljesítendő munkaidő három tényezőtől függ: a munkaidőkeret tartamától, a napi munkaidő mértékétől, valamint az általános munkarendtől (azaz attól, hogy hetente öt munkanapot kell dolgozni). A munkaidőkeretre jutó munkaidő meghatározása során az ún. általános munkarend szerinti munkanapra – azaz hétfőre, keddre, szerdára, csütörtökre vagy péntekre – eső munkaszüneti napot figyelmen kívül kell hagyni. Ennek megfelelően ahhoz, hogy például meg tudjuk határozni az egy hónapos munkaidőkeretben felhasználható munkaidő mennyiségét egy teljes munkaidőben foglalkoztatott kormánytisztviselő esetében, azt is tudnunk kell, hogy az adott hónapban hány munkanap és munkaszüneti nap van. Például 2014 októberében – figyelemmel arra, hogy október 23-a csütörtökre esik – huszonnégy munkanap van, ebből következően napi nyolc óra munkaidővel számolva összesen 176 óra a munkaidőkeretben ledolgozandó munkaidő-mennyiség. Ha a munkaidőkeretben foglalkoztatott kormánytisztviselő valamely oknál fogva nem dolgozik, a távollét tartamát vagy figyelmen kívül kell hagyni, vagy az erre eső napokat a rá irányadó napi munkaidő mértékével kell figyelembe venni.

10. sz. táblázat

Példa a négyhetes munkaidőkeretre, ha nincs munkaszüneti nap

	Hétfő	Kedd	Szerda	Csütörtök	Péntek	Szombat	Vasárnap	Munkaidő összesen (160 óra)
1. hét	8 óra	8 óra	12 óra	12 óra	8 óra	pihenőnap	pihenőnap	48 óra
2. hét	4 óra	12 óra	8 óra	8 óra	8 óra	4 óra	pihenőnap	44 óra
3. hét	pihenőnap	8 óra	8 óra	4 óra	8 óra	pihenőnap	pihenőnap	28 óra
4. hét	8 óra	12 óra	8 óra	6 óra	6 óra	pihenőnap	pihenőnap	40 óra

7.2.3 Rendes munkaidő beosztásának általános szabályai

A munkáltató a rendelkezésére álló munkaidő-mennyiséget a jogszabályok keretei között oszthatja be. A munkaidő beosztása tehát arra a kérdésre ad választ, hogy a kormánytisztviselő *mely napokon és azon belül pontosan mikor köteles munkát végezni*, vagy a munkavégzés céljából rendelkezésre állni.

a) A munkarend meghatározása

A munkaidő-beosztás szabályait (azaz a munkarendet) a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg. Az egyik legalapvetőbb szabály, melyet a munkaidő-beosztás során sohasem szabad figyelmen kívül hagyni az, hogy a munkaidőt az *egészséges és biztonságos munkavégzés követelményére*, valamint a *munka jellegére figyelemmel kell beosztani* [Kttv. 90. § (1) és (3) bek.]. Ebből fakadóan az olyan munkaidő-beosztás is lehet jogellenes, amely ugyan formailag megfelel az egyéb jogszabályi rendelkezéseknek, de nem felel meg az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményének (például azért, mert nem teszi lehetővé, hogy a kormánytisztviselő kellőképpen kipihenje magát a munkavégzés előtt). A munkaidő-beosztást legalább tizennégy nappal korábban, legalább egy hétre előre írásban kell közölni. Ha az ennek megfelelő előzetes közlés elmarad, az utolsó munkaidő-beosztás lesz az irányadó [30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 3. § (2) bek.]. Megjegyezzük, a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás eseteiben (lásd Kttv. 51-55. §) a munkavégzés helye szerinti munkarend az irányadó [Kttv. 92. § (2) bek.].

b) Kötött és kötetlen munkarend

A munkarend lehet kötött és kötetlen is. *Kötött munkarendről* akkor beszélünk, ha a kormánytisztviselő munkaidejét a munkáltatói jogkör gyakorlója előre beosztja. *Kötetlen munkarend* pedig az, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója a napi munkaidő legalább fele beosztásának jogát a kormánytisztviselő számára írásban átengedi. Erre kifejezett példát a közszolgálatban – a munkavégzés sajátos jellegére tekintettel – a távmunkavégzés esetében találunk [30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 12. § (5) bek.], de nem kizárt, hogy egyéb esetekben is sor kerüljön ennek alkalmazására. *Kötetlen munkarend* esetén a kormánytisztviselő nagyfokú önállóságot élvez a munkaidejének és pihenőidejének meghatározása során, éppen ezért a rendkívüli munkavégzés nem értelmezhető ilyenkor.

Kötött munkarend a Kttv. értelmében az ún. általános munkarend, amely hétfőtől csütörtökig reggel 8 órától délután 16 óra 30 percig, pénteken reggel 8 órától délután 14 óráig tart [Kttv. 89. § (1) bek.]. Ha a munkáltatói jogkör gyakorlója ettől eltérően nem rendelkezik, a kormánytisztviselő ebben az általános munkarendben kerül foglalkoztatásra.

c) Egyenlő és egyenlőtlen munkaidő-beosztás

A munkáltató *egyenlő munkaidő-beosztást* is alkalmazhat. Ilyenkor a kormánytisztviselőt minden munkanapon (hétfőtől péntekig) ugyanannyi időre – például naponta nyolc órára – osztja be munkavégzésre. A Kttv. tekintetében a munkanap naptári napot vagy a munkáltató által meghatározott megszakítás nélküli huszonnégy órás időtartamot jelenthet, ha a munkáltató működése miatt a beosztás szerinti napi munkaidő kezdete és befejezése nem azonos naptári napra esik (Kttv. 6. § 25. pont). (A munkanap fogalma megfelelően irányadó a heti pihenő- vagy a munkaszüneti nap meghatározása tekintetében is, azzal, hogy a hét óra és huszonnégy óra közötti időtartamot heti pihenő- vagy a munkaszüneti napnak kell tekinteni [Kttv. 6. § 10. pont].)

Ugyancsak kötött munkarend az általános munkarendtől eltérő, *egyenlőtlen munkaidő-beosztás* is, amelynél a munkáltató a munkaidőt a hét minden napjára vagy az egyes munkanapokra egyenlőtlenül osztja be. Egyenlőtlen munkaidő-beosztás munkaidőkeret alkalmazása mellett képzelhető el [Kttv. 91. § (4) bek., 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.]. Ilyenkor a munkáltató a kormánytisztviselő munkaidejét rugalmasan – például az ügyfelek igényeinek kielégítése érdekében, a lehető leghatékonyabb – osztja be. Ennek megfelelően elképzelhető, hogy a kormánytisztviselő ne csupán hétköznapokon dolgozzék, és egyúttal az is megvalósítható, hogy egy napon nyolc óránál kevesebbet vagy többet kötelezzék öt munkavégzésre.

Ha az egy munkanapra eső munkaidőt a munkáltató megszakítás nélkül osztja be, a kormánytisztviselő az adott munkaidő-mennyiséget egyhuzamban dolgozza le, amit legfeljebb csak a munkaközi szünet időtartama szakít meg. [Megjegyezzük, jogi szempontból ez sem jelent megszakítást (lásd a 7.5.1 pontot)].

d) Osztott munkaidő

A Kttv. lehetőséget ad azonban arra is, hogy a munkáltató – a felek kifejezett megállapodása alapján – legfeljebb két részletben ossza be a munkaidőt. Ez az ún. *osztott munkaidő*, melynél

a beosztás szerinti napi munkaidők között legalább két óra pihenőidőt kell biztosítani [Kttv. 92. § (8) bek.]. Az osztott munkaidő alkalmazása a kormánytisztviselő munkaidejét az adott munkanapon belül két részletre bontja tehát, a két részlet között idő pedig a kormánytisztviselő szabadidejének minősül, melynek eltöltésének módját maga választhatja meg. Ennek segítségével a munkáltató például biztosítani tudja, hogy a kormánytisztviselőt az ügyfélfogadási időn belül délelőtt és egy hosszabb megszakítás után késő délután is munkát végeztesen, így az ügyfelek igényeihez a lehető legjobban igazodjon a hivatali ügyintézés ideje.

7.2.4 Munkaidő-beosztásra vonatkozó korlátok és az azok alóli kivételek

a) A beosztás szerinti napi és heti munkaidő

Amint láthattuk, a munkaidő beosztása során a Kttv. nagyfokú rugalmasságot biztosít a munkáltatói jogkör gyakorlójának, ez azonban nem jelent kötöttségtől való mentességet is egyben [Kttv. 92. §].

Az egyik ilyen korlát, hogy a kormánytisztviselő *beosztás szerinti napi munkaideje*, azaz az egy munkanapra elrendelt rendes munkaidő az esetleges rendkívüli munkaidővel együtt sem haladhatja meg a tizenkét órát. A részmunkaidő kivételével négy óránál nem osztható be rövidebb munkaidő a kormánytisztviselő számára. A beosztás szerinti napi munkaidőbe az ügyelet, valamint a készenlét teljes tartamát is be kell számítani, ha a munkavégzés tartama nem mérhető. Szintén fontos megkötés, hogy a kormánytisztviselő *beosztás szerinti heti munkaideje* – azaz a hétre elrendelt rendes munkaidő – munkaidőkeret hiányában legfeljebb negyvennyolc óra lehet, amelybe a rendkívüli munkavégzés idejét is be kell számítani. Egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazása esetén ugyanakkor a beosztás szerinti heti munkaidő negyvennyolc órás tartamát a munkaidőkeret átlagában kell figyelembe venni. Ez utóbbi rendelkezés értelmében munkaidőkeret alkalmazása esetén a kormánytisztviselő heti munkaideje meghaladhatja a negyvennyolc órát, így például a napi munkaidő tizenkét órás korlátját figyelembe véve, hatnapos munkahéttel számolva [lásd 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 5. § (2) bek.] akár hetvenkét óra is lehet.

A rugalmasság irányába mutat az a szabály, amely a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter által kiadott, *munkaszüneti napok miatti munkanap-áthelyezések* következtében lehetővé teszi a beosztás szerinti heti munkaidő felső korlátjának túllépését. Ebben az esetben ugyanis a

munkanap áthelyezése, vagyis az a helyzet, amikor az adott héten az általános munkarendben foglalkoztatott kormánytisztviselők számára a szombati nap is munkanapnak minősül, egyértelmű, hogy hat munkanapot kell dolgozni. Ez azonban azzal jár, hogy napi nyolc óra teljes munkaidővel számolva a kormánytisztviselő beosztás szerinti heti munkaideje az érintett héten eleve negyvennyolc óra lesz, így amennyiben ezen a héten rendkívüli munkavégzés elrendelésére anélkül kerül sor, hogy munkaidőkeretet alkalmaznának, a kormánytisztviselő beosztás szerinti heti munkaideje bizonyosan túllépi a negyvennyolc órát. A Kttv. éppen ezért akként rendelkezik, hogy ilyen esetekben a beosztás szerinti heti munkaidő meghaladhatja a negyvennyolc órát, és az egyébként irányadó heti két pihenőnap kiadása sem kötelező.

További rugalmasságra ad lehetőséget, hogy a kormánytisztviselő – legfeljebb tizenkét órás – beosztás szerinti napi munkaideje, valamint – legfeljebb negyvennyolc órás – heti munkaideje legfeljebb egy órával meghosszabbodhat, ha a téli időszámítás kezdete a munkaidő-beosztás szerinti munkaidőre esik.

b) Vasárnapi és munkaszüneti napon történő munkavégzés

A munkaidő-beosztás értelemszerű korlátjait jelentik a pihenőidők is. Noha e korlátokat a 7.5 pontban bővebben ismertetjük, már itt érdemes utalni a *vasárnapi és a munkaszüneti napon történő munkavégzés elrendelésének lehetőségeire*. A köz szolgálatának elsődlegessége elvéből fakadóan vasárnapra és munkaszüneti napra (lásd a 7.5.4 pontot) is beosztható rendes munkaidő

- a rendeltetése folytán e napon is működő munkáltatónál vagy munkakörben – azaz abban az esetben, ha a tevékenység igénybevételére a munkaszüneti naphoz közvetlenül kapcsolódó, helyben kialakult vagy általánosan elfogadott társadalmi szokásból eredő igény alapján, vagy baleset, elemi csapás, súlyos kár, továbbá az egészséget vagy a környezetet fenyegető veszély megelőzése vagy elhárítása, továbbá a vagyonvédelem érdekében kerül sor [Kttv. 93. § (4) bek.],

- az idényjellegű munkavégzés esetén (a munkáltató tevékenysége akkor idényjellegű, ha az a munkaszervezéstől függetlenül az év valamely időszakához vagy időpontjához kötődik [Kttv. 6. § 24. pont]), valamint

- a társadalmi közszükségletet kielégítő, vagy külföldre történő szolgáltatás nyújtásához – a szolgáltatás jellegéből eredően – e napon szükséges munkavégzés esetén, továbbá

- a külföldön történő munkavégzés során

foglalkoztatott kormánytisztviselő számára [Kttv. 93. § (3) bek., 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 4. §].

A fentiekén túlmenően értelemszerűen a kizárólag szombaton és vasárnap foglalkoztatott részmunkaidős kormánytisztviselő is kötelezhető rendes munkaidőben vasárnapi munkavégzésre. Megjegyzendő továbbá, hogy a munkaszüneti napra vonatkozó beosztási szabályokat kell megfelelően alkalmazni a húsvét- és a pünkösdvasárnap tekintetében, valamint akkor is, ha a munkaszüneti nap vasárnapra esik [Kttv. 93. § (5) bek.].

A munkaszüneti napon rendes munkaidőben történő munkavégzésre kötelezett közszolgálati kormánytisztviselőt a teljesített munkavégzés időtartama kétszeresének megfelelő mértékű szabadidő illeti meg, melyet a teljesítését követően legkésőbb harminc napon belül kell kiadni, ha pedig ez nem lehetséges, pénzben kell megváltani a kormánytisztviselő kifizetéskori illetményének a szabadidőre járó arányos összegével [Kttv. 98. § (6)-(7) bek.]. Ettől eltérően a vasárnapi munkavégzés esetén a kormánytisztviselőnek nem jár többletdíjazás.

7.3 Rendkívüli munkaidő

A rendkívüli munkaidő a kormánytisztviselő szabadidejéből „hasít ki” szeleteket, ennek alkalmazásával a munkáltatói jogkör gyakorlója meghatározott feltételek fennállása esetén a beosztás szerinti *munkaidőn felül is rendelkezésre állásra vagy munkavégzésre kötelezheti* a közszolgát [Kttv. 96. §]. A Kttv. rögzíti ugyanakkor, hogy a kormánytisztviselő csak rendkívüli esetben köteles a munkahelyén a beosztás szerinti munkaidején felül munkát végezni.

7.3.1 Rendkívüli munkaidő egyes esetei

Az, hogy mi minősül olyan rendkívüli esetnek, amely arra indítja a munkáltatói jogkör gyakorlóját, hogy az előre közölt munkaidő-beosztástól eltérően kötelezze a kormánytisztviselőt munkavégzésre, csak esetről esetre dönthető el. Jogszerűtlen, ha a rendkívüli munkaidő elrendelése rendszeresen, mintegy a munkaszervezés állandó elemeként kerül alkalmazásra abból következően, hogy a feladatok rendes munkaidőben történő ellátásához képest eleve alacsonyabb létszám kerül alkalmazásra. Ha a kormánytisztviselő a

munkakörébe tartozó feladatok ellátása érdekében, a munkáltató hallgatólagos tudomásulvételével és érdekében dolgozik a munkaidő-beosztásán felül, a bírói gyakorlat szerint rendkívüli munkaidőről beszélhetünk. Önmagában viszont az, ha a kormánytisztviselő a „hivatalos” munkaideje kezdeténél korábban ér be a munkahelyére, vagy a munkaidő lejártát követően a munkahelyén tartózkodik, nem szolgálhat a rendkívüli munkaidő megállapításának alapjául. Nem tekinthető rendkívüli munkaidőnek az sem, ha a kormánytisztviselő az engedélyezett távollét idejét a munkáltatóval történt megállapodás alapján utóbb ledolgozza.

A Kttv. értelmében *rendkívüli munkaidőnek minősül*

- munkaidő-beosztástól eltérő munkaidő (például általános munkarendben hétfőn 16 óra 30 perc vagy pénteken 14 óra után, vagy a kormánytisztviselő pihenőnapján végzett munka),
- a munkaidőkereten felüli munkaidő (munkaidőkeretre eső munkaidő-mennyiségen felüli munkavégzést),
- az ügyelet teljes tartama (lásd a 7.4.1 pontot), továbbá
- a készenlét (lásd a 7.4.1 pontot) alatt elrendelt munkavégzés esetén a munkahelyre érkezéstől a munkavégzés befejezéséig – ha pedig a kormánytisztviselőnek több helyen kell munkát végeznie, az első munkavégzési helyre érkezéstől az utolsó munkavégzési helyen történő munkavégzés befejezéséig – terjedő időtartam.

7.3.2 Rendkívüli munkaidő elrendelése és korlátai

A rendkívüli munkaidőt *szóban is el lehet rendelni*, és csak a kormánytisztviselő kérése esetén kell az erre vonatkozó utasítást írásba foglalni. A rendkívüli munkaidő elrendeléséhez azonban egyéb adminisztrációs kötelezettség fűződik, ugyanis a Kttv. 115. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében azt nyilván kell tartani. Az elrendelésének, nyilvántartásának és elszámolásának rendjét a hivatali szervezet vezetője állapítja meg, melyre leggyakrabban közszolgálati szabályzatban kerül sor.

A rendkívüli munkaidő *naptári évenként elrendelhető felső korlátja* teljes napi munkaidő esetén kettőszáz óra. Ezt a korlátot időarányosan kell alkalmazni, ha a jogviszony év közben kezdődött, határozott időre, illetve részmunkaidőre jött létre. Az egy munkanapon belüli korlátról már korábban is szó esett (lásd a 7.2.4 pontot): a napi munkaidő időtartama rendkívüli munkavégzéssel együtt sem haladhatja meg egy naptári napon a tizenkét órát.

Fontos korlátozás, hogy a rendkívüli munkaidő elrendelése nem veszélyeztetheti a kormánytisztviselő testi épségét, egészségét, és nem jelenthet személyi, családi és egyéb körülményeire tekintettel aránytalan terhet. Nem esik korlátozás alá ugyanakkor a rendkívüli munkaidő elrendelése, ha az baleset, elemi csapás, súlyos kár, az egészséget vagy a környezetet fenyegető közvetlen és súlyos veszély megelőzése, elhárítása érdekében válik szükségessé (*vis maior*), ilyenkor a köz szolgálatának elsődlegessége és e veszélyhelyzetek kezelésével összefüggő közérdek előtérbe kerül, és háttérbe szorítja a kormánytisztviselő még oly nyomósnak is tekinthető magánérdekét. Munkaszüneti napon rendkívüli munkaidő csak az említett *vis maior* eseteiben, valamint a rendes munkaidőben e napon is foglalkoztatható kormánytisztviselő számára rendelhető el.

7.3.3 Rendkívüli munkaidő ellenértéke

A Kttv. 98. §-a értelmében a kormánytisztviselőt rendkívüli munkaidő teljesítése esetén annak ellentételezéseként díjazás nem, csupán annak időtartamával azonos mértékű *szabadidő illeti meg*. A heti pihenőnapon teljesített rendkívüli munkaidő ellenértékeként a munkaidő időtartama kétszeresének, a munkaszüneti napon teljesített rendkívüli munkaidő ellenértékeként pedig a munkaidő időtartama háromszorosának megfelelő mértékű szabadidő jár. Annak a kormánytisztviselőnek, aki a rendszeresen rendkívüli munkaidőt teljesít, legfeljebb évi huszonöt munkanap *szabadidő-átalány* is megállapítható. A vezetői munkakörben lévő kormánytisztviselő részére azonban csak akkor jár a rendkívüli munkaidőért szabadidő, illetve szabadidő-átalány, ha ezt a közszerzőlati szabályzat megállapítja.

A szabadidőt a rendkívüli munkaidő teljesítését követően legkésőbb harminc napon belül kell kiadni, ha pedig ez nem lehetséges, akkor azt *pénzben kell megváltani*, azaz ki kell fizetni. A megváltás mértéke a kormánytisztviselő kifizetésekor illetményének a szabadidőre járó arányos összege lesz.

7.4 Rendelkezésre állás szabályai – ügyelet és készenlét

A rendkívüli munkaidőhöz szorosan kapcsolódik az ügyelet és a készenlét jogintézménye [Kttv. 97. §]. Ezekben az esetekben a munkáltatói jogkör gyakorlója a kormánytisztviselő számára a beosztás szerinti napi munkaidején kívül nem munkavégzést, csupán rendelkezésre

állási kötelezettséget ír elő. Mindkét esetben köteles a kormánytisztviselő megőrizni munkára képes állapotát, ugyanis a rendelkezésre állási kötelezettség célja, hogy – amennyiben ennek szükségessége merülne fel – annak tartama alatt bármikor a munkáltató utasítása szerinti munkavégzésre legyen kötelezhető.

7.4.1 Ügyelet és készenlét elhatárolása

Az ügyelet esetében – mely egyébként teljes egészében rendkívüli munkaidőnek minősül függetlenül attól, hogy tényleges munkavégzésre sor kerül-e vagy sem – a *munkáltató által meghatározott helyen és ideig* kell rendelkezésre állnia a kormánytisztviselőnek.

A *készenlét* alatt ehhez képest a rendelkezésre állás a *kormánytisztviselő által megjelölt és a munkavégzés helyére tekintettel elérhető helyen* történik, melyet oly módon kell megválasztania, hogy a munkáltató utasítása esetén haladéktalanul rendelkezésre tudjon állni a munkavégzés céljából. A készenlét tehát nem, csak a készenlét alatti munkavégzés minősül rendkívüli munkaidőnek. Nem tekinthető készenlétnek, ha csupán az elvi lehetősége áll fenn annak, hogy a kormánytisztviselő a hétvégén is elérhető legyen a hivatali mobiltelefonján, de ennek elmaradása esetén mégsem kell szankciókkal számolnia.

7.4.2 Ügyelet és készenlét elrendelése és korlátai

Ha a *készenlét* tartama a négy órát nem éri el, azt általában korlátozás nélkül el lehet rendelni, ügyelet elrendelésére azonban – mivel ez is rendkívüli munkaidőnek minősül – általánosságban is csak rendkívüli esetben kerülhet sor. Négy órát meghaladó időtartamú rendelkezésre állás – ügyelet és készenlét – csak valamely társadalmi közszükséglet kielégítő szolgáltatás folyamatos biztosítása, vagy baleset, elemi csapás, súlyos kár, valamint az egészséget vagy a környezetet fenyegető veszély megelőzése, illetve elhárítása érdekében rendelhető el.

A rendelkezésre állást a rendkívüli munkavégzéshez hasonlóan akár szóban is el lehet rendelni, noha a kormánytisztviselő annak írásba foglalását ezekben az esetekben is kérheti. Fontos különbség azonban a rendkívüli munkavégzéshez képest, hogy az ügyelet és a készenlét időtartamát legalább egy héttel korábban és egy hónapra előre közölni kell. Ettől

csak különösen indokolt esetben lehet eltérni, ám ilyenkor is figyelemmel kell lenni az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményeire.

Az *ügyelet* időtartama beleszámít az egy naptári évben elrendelhető legfeljebb kettőszáz óra rendkívüli munkaidőbe, ezért annak felső korlátját is ez jelenti. Készenlét esetében ez a korlát nem érvényesül, annak egy hónapon belüli időtartama viszont nem haladhatja meg a százhatvannyolc órát. Ezt a korlátot munkaidőkeret alkalmazása esetén a munkaidőkeret átlagában kell figyelembe venni.

Fontos eltérés az általános szabályokhoz képest, hogy az ügyelet időtartama tekintetében nem érvényesül a napi munkaidő tizenkét órás felső korlátja: az ügyelet időtartama ugyanis legfeljebb huszonnégy órás lehet, melybe az ügyelet megkezdésének napjára beosztott rendes munkaidő és az elrendelt rendkívüli munkaidő tartamát is be kell számítani. A heti pihenőnap (heti pihenőidő) időtartama alatt készenlét pedig csak a kormánytisztviselő hozzájárulásával rendelhető el, ha az elrendelést megelőző százhatvannyolc órás időszakban a heti pihenőnapján már teljesített készenlétet.

7.4.3 Ügyelet és készenlét ellenértéke

Az ügyelet és a készenlét teljesítéséért a kormánytisztviselőt – a rendkívüli munkaidőhöz hasonlóan – legfeljebb annak időtartamával megegyező mértékű *szabadidő* illeti meg. Ha heti pihenőnapon kell ügyeletet vagy készenlétet teljesíteni, ellenértékként a kétszeresének megfelelő mértékű szabadidő jár. Ha munkaszüneti napra esik az ügyelet vagy a készenlét, a tartama háromszorosának megfelelő mértékű szabadidő illeti meg a kormánytisztviselőt. A szabadidőt legkésőbb harminc napon belül kell kiadni, ha pedig ez nem lehetséges, azt *meg kell váltani* a szabadidőre járó illetmény arányos összegével [Kttv. 98. § (1)-(2) és (7) bek.].

7.5 Pihenőidő fogalma és fajtái

A munkaidő és a pihenőidő fogalma egymást kiegészítő fogalmak. Míg a kormánytisztviselőt a munkaidőben munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettség terheli, addig épp ezek hiánya jellemzi a pihenőidőket, melyek a munkáltató szemszögéből a munkaidő beosztásának alapvető korlátait testesítik meg. A *pihenőidők célja*, hogy olyan hosszabb-rövidebb időszakokat biztosítsanak a kormánytisztviselő számára, amelyek alatt lehetősége nyílik arra, hogy kipihenhesse a munkavégzés fáradalmait, visszanyerje „újratermelje” munkavégző

képességét és regenerálódhasson. A pihenőidők elsődleges célja a munkát végző ember egészségének védelme. A pihenéshez való jog három fajtáját – a napi pihenőidőhöz, a heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz való jogot – az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése minden munkavállalót – ideértve a kormánytisztviselő is – megillető alapjogként deklarálja. Ebből is látható, hogy nem beszélhetünk általában véve pihenőidőről, csak a pihenőidők egyes fajtáiról, melyeknek számos – eltérő rendeltetésű és funkciójú – megjelenési formája van.

Rendeltetésük szerint megkülönböztethetünk rendes és rendkívüli pihenőidőket (rendkívüli szabadidőket). A *rendes pihenőidők* legáltalánosabb célja a kormánytisztviselő regenerálódásának biztosítása, noha ezen belül egyesek a rövidebb pihenés és – tipikusan – az étkezés lehetőségét (munkaközi szünet), mások egy ennél hosszabb munka nélkül eltöltött időtartamot jelentenek, melyet a közszolga tipikusan alvásra és kikapcsolódásra használhat fel (napi pihenőidő és heti pihenőnap). Mindközül a szabadság az egyik leghosszabb, az egybefüggő feltöltődés és kikapcsolódás reményével kecsegtető időtartam. Ezen túlmenően a tradíciók tiszteletének, a nemzeti, illetve vallási ünnepek méltó eltöltésének lehetőségét biztosítják a munkaszüneti napok.

A *rendkívüli pihenőidők* elsődleges célja – nevükkel ellentétben – nem kifejezetten a pihenés. Ez alapján ezekre az esetekre pontosabb a rendkívüli szabadidők kifejezés használata. E szabadidőknél mindig valamely méltányolható magánérdek vagy közérdek jelenik meg a háttérben, amely a jogviszony létesítésekor előre nem látható körülmények folytán – olykor rövidebb, máskor meglehetősen hosszú időre – csökkenti a munkáltató rendelkezése alá eső időtartamokat (például betegszabadság, szülési szabadság, különböző célú fizetés nélküli szabadságok). (Megjegyezzük, dogmatikailag a rendkívüli szabadidők közé sorolhatóak a Kttv. 79. §-ában szabályozott – és korábban már tárgyalt – azon időtartamok is, amelyek alatt a kormánytisztviselő mentesül a munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettsége alól.)

7.5.1 Munkaközi szünet

A munkaközi szünet a legrövidebb a pihenőidők közül, célja, hogy a kormánytisztviselő számára a munkanapon belül lehetőség nyíljon legalapvetőbb *emberi szükségleteit* – például az étkezést, tisztálkodást – a *munkavégzés megszakításával kielégíteni*, és a gyakorta oly monoton munkavégzést rövid időre felfüggeszteni. A munkaközi szünet – melynek tartama

alapesetben harminc perc – csak abban az esetben jár, ha az adott munkanapon a kormánytisztviselő beosztás szerinti napi munkaideje – melybe a rendkívüli munkaidő tartamát is be kell számítani – a hat órát meghaladja. Hat óra munkavégzést követően minden további három óra után legalább húsz perc munkaközi szünetet kell egybefüggően biztosítani [Kttv. 94. §].

A munkaközi szünettől meg kell különböztetni a *képernyő előtti munkavégzés* esetén óránként kötelezően biztosítandó tízperces megszakítást. E megszakításnak munkavédelmi, egészségvédelmi oka van, amely nem általában véve a munkavégzést, csupán a képernyő (például számítógép) előtti munkavégzést akadályozza meg, más jellegű munkavégzési tevékenységet (például a rendelkezésre álló papír alapú dokumentumok tanulmányozását) azonban lehet, és kell is végeznie ez idő alatt is [lásd a képernyő előtti munkavégzés minimális egészségügyi és biztonsági követelményeiről szóló 50/1999. (XI. 3.) EüM rendeletet].

7.5.2 Napi pihenőidő

A napi pihenőidőhöz való jogot az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése garantálja. A Kttv. ezzel összhangban kimondja, hogy a kormánytisztviselő részére a napi munkájának befejezése és a következő napi munkakezdés között legalább tizenegy óra egybefüggő pihenőidőt kell biztosítani. A *napi pihenőidő célja*, hogy a kormánytisztviselő két munkanap között ki tudja pihenni magát, ezzel napról napra újratermelje munkavégző képességét. A napi pihenőidőbe azonban beleszámít a hazautazással és a munkahelyre történő utazással töltött idő is, így amennyiben a kormánytisztviselő ingázik, értelemszerűen kevesebb ideje marad erre. Hozzá kell tennünk, a napi pihenőidő szabálya általános munkarend esetében mindig érvényesül, hiszen ekkor minden esetben biztosított a legalább tizenegy óra napi pihenőidő. Az általános munkarendtől való eltérés egyes eseteiben, valamint a rendkívüli munkavégzésnél kap különös jelentőséget, mint sajátos munkaidő-beosztási korlát. Ha az elrendelt rendkívüli munkaidő 23 óráig eltart, a kormánytisztviselő másnap 8 óra helyett csupán 10 órakeres munkába, a 8 és 10 óra közötti időtartamra pedig ugyanúgy illetmény is jár számára.

Nem illeti meg a kormánytisztviselőt napi pihenőidő a készenléte követően, ha annak időtartama alatt nem végzett munkát [Kttv. 95. § (1)-(3) bek.]. Némi rugalmasságot biztosít az

a szabály miszerint, ha a napi pihenőidő a nyári időszámítás kezdetének időpontjára esik, annak mértéke nem legalább tizenegy, hanem csak tíz óra.

7.5.3 Heti pihenőidő és heti pihenőidő

A *heti pihenőidőhöz való jog* szintén az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése által biztosított. A heti pihenőnap, illetve a heti pihenőidő a munkával töltött napok után lehetőséget biztosít a kormánytisztviselő számára a napi pihenőidőnél hosszabb egybefüggő pihenésre.

A Kttv. 95. § (4) bekezdése értelmében a kormánytisztviselőt hetenként két egymást követő pihenőnap illeti meg, ezek közül az egyiknek vasárnapra kell esnie. Általános munkarend esetén a heti pihenőnap értelemszerűen szombat és vasárnap, egyenlőtlen munkaidő-beosztásnál azonban ettől el lehet térni, és a heti pihenőnapok egyenlőtlenül is beoszthatók. Fontos szabály, hogy a kormánytisztviselő számára hat munkanapot követően heti egy pihenőnapot be kell osztani, ez alól csak az idényjellegű tevékenység keretében foglalkoztatottnál lehet eltérni. Megjegyzendő továbbá, hogy a kizárólag szombaton és vasárnap részmunkaidőben foglalkoztatott kormánytisztviselő kivételével havonta legalább heti egy pihenőnapot vasárnapra kell beosztani [30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 5. §].

Mindez egy példával élve azt jelenti tehát, hogy amennyiben például négyhetes munkaidőkeretben kerül sor a kormánytisztviselő foglalkoztatására, be lehet úgy osztani a munkaidejét, hogy az első, a második és a harmadik héten is hétfőtől szombatig dolgozzon, és az e három hétre jutó, ki nem adott három „maradék” pihenőnapot csak az utolsó héten kapja meg összevonva, a negyedik hétre jutó további két pihenőnappal együtt. Ez tehát azt eredményezheti például, hogy az utolsó héten csak két munkanapot dolgozik, a hét többi napján pedig a pihenőnapjait tölti.

12. sz. táblázat

Példa a pihenőnapok egyenlőtlen beosztására munkaidőkeretben

	Hétfő	Kedd	Szerda	Csütörtök	Péntek	Szombat	Vasárnap

1. hét	munkanap	munkanap	munkanap	munkanap	munkanap	munkanap	pihenőnap
2. hét	munkanap	munkanap	munkanap	munkanap	munkanap	munkanap	pihenőnap
3. hét	munkanap	munkanap	munkanap	munkanap	munkanap	munkanap	pihenőnap
4. hét	munkanap	pihenőnap	pihenőnap	pihenőnap	munkanap	pihenőnap	pihenőnap

A 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 6. §-a további rugalmasságot biztosít a munkáltató számára. Egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén ugyanis lehetővé teszi, hogy a kormánytisztviselő részére ne heti pihenőnapokat, hanem hetenként legalább negyvennyolc órát kitevő, megszakítás nélküli heti pihenőidőt biztosítson. Ez alapján, ha szombaton déli tizenkét óráig dolgozott a kormánytisztviselő, akár már hétfőn tizenkét órakor munkavégzésre lehet kötelezni, hiszen a heti két pihenőnap helyett azzal egyenértékű negyvennyolc óras pihenőidőt kap. Ebben az esetben – a kizárólag szombaton és vasárnap részmunkaidőben foglalkoztatott kormánytisztviselő kivételével – havonta legalább egy alkalommal vasárnapra kell beosztani számára a heti pihenőidőt. Egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén azonban az is elegendő, ha a kormánytisztviselőnek hetenként mindössze legalább negyven órát kitevő és egy naptári napot magába foglaló, megszakítás nélküli heti pihenőidő kerül biztosításra. Ilyenkor a kormánytisztviselőnek csak a munkaidőkeret átlagában kell a legalább heti negyvennyolc óra heti pihenőidőt biztosítani (azaz lesznek olyan alkalmak, amikor negyven órát, és lesznek olyanok is, amikor több mint negyvennyolc órát pihenhet).

7.5.4 Munkaszüneti nap

A munkaszüneti napok elsődlegesen a nemzeti, illetve a kereszténységhez kötődő vallási ünnepek megtartását és méltó megünneplését teszik lehetővé. A *munkaszüneti napok* a következők: január 1., március 15., húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25-26., valamint a közszolgálatban tevékenykedők munkájának elismerését kifejező Közszolgálati Tisztviselők Napja, mely július 1-jére esik.

Az Mt. célszerűségi okok folytán felhatalmazást ad a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter számára, hogy az általános munkarendtől eltérően egy-egy évre vonatkozóan rendeletben határozza meg a munkaszüneti napok körüli munkaidő-beosztást, ily módon lehetőség nyílik arra, hogy a közszolgálatban és a magán-munkajogviszonyban foglalkoztatottak számára az ünnepek alkalmával hosszabb egybefüggő, munkavégzési kötelezettséggel nem járó időszakok legyenek biztosítva [Kttv. 93. § (6) bek.]. Ez a gyakorlatban akként kerül megvalósításra, hogy egyes – általános munkarend szerinti – munkanapok szombati napokra történő „áthelyezésére” kerül sor. Ha például március 15. napja csütörtökre esne, nagy valószínűség szerint a március 16-a, azaz a pénteki munkanap „kicserélésre” kerül hozzá közel eső szombatra, mely „hivatalosan” is munkanap lesz.

7.5.5 Szabadság

A *szabadság célja*, hogy a kormánytisztviselő számára hosszabb tartamú, tartós pihenési lehetőséget biztosítson, oly módon, hogy arra egyúttal ugyanúgy megkapja az illetményét, mintha dolgozna. A fizetett szabadsághoz való jogot az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése garantálja.

Valamennyi kormánytisztviselőnek attól függetlenül jár a szabadság, hogy teljes munkaidőben vagy részmunkaidőben dolgozik-e (lásd a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 19. számú állásfoglalását). Ha a kormánytisztviselőnek több munkajogviszonya áll fenn egyidejűleg, valamennyi jogviszonyban párhuzamosan jogosult a szabadságra (lásd a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 18. számú állásfoglalását).

a) Szabadsága való jogosultság

A Kttv. 100. §-a értelmében általános szabály szerint a kormánytisztviselőnek minden naptári évben a *munkában töltött ideje alapján jár a szabadság*. Ebből következik, hogy azok az időszakok, amelyek alatt a kormánytisztviselő nem kerül foglalkoztatásra, általános szabály szerint nem számítanak bele a szabadságra jogosító időtartamokba. Ha tehát a kormánytisztviselő munkavégzési, illetve rendelkezésre állási kötelezettsége szünetel, nem jogosult szabadságra sem. Ez alól azonban jelentős számú kivételt állapít meg a Kttv., ugyanis léteznek olyan köz-, illetve magánérdekekkel indokolható helyzetek, amikor a

kormánytisztviselő ugyan nem végez munkát, ám mégis *jogosultságot szerez a szabadságra*.

Ezen időtartamok közé tartozik

- a munkaidő-beosztás alapján történő munkavégzési kötelezettség alóli mentesülés,
- a szülési szabadság,
- a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság [Kttv. 111. §, 113. § (1) bek.] első hat hónapja,
- a hozzátartozó ápolása miatt kapott harminc napot meg nem haladó fizetés nélküli szabadság,
- a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés három hónapot meg nem haladó időtartama,
- azon időtartamok, amelyek alatt a kormánytisztviselő a keresőképtelensége; a külön jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő, egészségügyi intézményben történő kezelése; az önkéntes, illetőleg létesítményi tűzoltói szolgálat ellátása; valamint a különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távolléte időtartamára mentesül a rendelkezésre állási, illetve munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól [Kttv. 79. § a), b), h) és j) pont], továbbá
- minden olyan munkában nem töltött idő, amelyre a kormánytisztviselő illetményre jogosult [Kttv. 144. § (3) bek.].

b) Szabadság mértéke – alapszabadság és pótszabadságok

A szabadság alapszabadságból és pótszabadságból áll. Az *alapszabadság* valamennyi kormánytisztviselőt megillet, ennek mértéke egységesen évi huszonöt munkanap [Kttv. 101. § (1) bek.]. A *pótszabadságok* a törvényben meghatározott sajátos egyéni körülmények, illetve az általánostól eltérő munkavégzési feltételek esetén irányadóak. Ezek az alapszabadságon felül – akár többféle jogcímen, együttesen is – megilletik a kormánytisztviselőt.

A kormánytisztviselőt a *besorolásától függően* pótszabadság illeti meg. A felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselő esetén a pótszabadság mértéke fogalmazó besorolásnál három, tanácsosnál öt, vezető-tanácsosnál hét, főtanácsosnál kilenc, vezető-főtanácsosnál tizenegy munkanap évente. A középiskolai végzettségű kormánytisztviselő esetén a pótszabadság mértéke előadó besorolásnál öt, főelőadónál nyolc, főmunkatársnál tíz munkanap évente. A vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőt ugyanakkor nem a besorolása szerint illeti meg a pótszabadság; a vezető ún. *vezetői pótszabadságra* jogosult,

amelynek mértéke évente az osztályvezetőnél tizenegy, a főosztályvezető-helyettesnél tizenkét, a főosztályvezetőnél pedig tizenhárom munkanap [Kttv. 101. § (2)-(5) bek.].

Ha *föld alatt állandó jelleggel*, illetve az *ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen* dolgozó kormánytisztviselő naponta legalább három órán keresztül tevékenységét ionizáló sugárzásnak kitett munkakörülmények között végzi, évenként öt munkanap pótszabadságra jogosult. Ha a kormánytisztviselő ilyen munkahelyen legalább öt évet már eltöltött, évenként tíz munkanap pótszabadság illeti meg. Ezen túlmenően a sugárártalomnak kitett munkahelyen eltöltött napi munkaidőtől függetlenül öt munkanap, illetve legalább öt év itt eltöltött idő után tíz munkanap pótszabadság illeti meg azt a kormánytisztviselőt, akit rendszeres *kettős egészségi ártalomnak kitett munkakörben* foglalkoztatnak, feltéve, hogy az egyik egészségi ártalom sugárártalom [Kttv. 101. § (6)-(7) bek.].

A gyermekek nevelésével együtt járó többletterhek kompenzálására a kormánytisztviselőnek a tizenhat évesnél fiatalabb egy gyermeke után kettő, két gyermeke után négy, kettőnél több *gyermeke után* összesen hét munkanap pótszabadság jár. Ha a gyermek fogyatékos a pótszabadság további két munkanappal nő. A pótszabadságra való jogosultság szempontjából a gyermeket először a születésének évében, utoljára pedig abban az évben kell figyelembe venni, amelyben a tizenhatodik életévét betölti. Az egykori Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 100. számú állásfoglalása értelmében a pótszabadság azt a kormánytisztviselőt is megilleti, aki a gyermeket örökbe fogadta.

Az *apának gyermeke születése esetén* öt, ikergyermek születése esetén hét munkanap pótszabadság jár, amit legkésőbb a gyermek születését követő második hónap végéig a kérésének megfelelő időpontban kell kiadni. A szabadság akkor is jár, ha a gyermek halva születik vagy meghal [Kttv. 102. § (1)-(4) bek.].

Végezetül, ha a rehabilitációs szakértői szerv a kormánytisztviselő legalább ötven százalékos mértékű *egészségkárosodását* megállapította, ha *fogyatékosági támogatásra*, vagy a *vakok személyi járadékára* jogosult, évenként öt munkanap pótszabadság jár [Kttv. 102. § (5) bek.].

A fentiek alapján meghatározott szabadság az év közben kezdődő vagy megszűnő jogviszony esetén *időarányosan* illeti meg a kormánytisztviselőt. A fél napot elérő töredéknapi egész munkanapnak számít. Amennyiben például a tanácsos besorolással rendelkező, háromgyermekes kormánytisztviselő jogviszonya július elsején kezdődik, öt a huszonöt

munkanap alapszabadság, a tanácsosi besorolásra tekintettel járó öt, illetve a gyermekek után járó hét munkanap pótszabadság – harminchét munkanap – arányos része (fele) illeti meg. Mivel a fél napot elérő töredéknapot felfelé kell kerekíteni, a naptári év hátralévő részére járó szabadság tizenkilenc nap lesz. Amennyiben a szabadság mértékét érintő változásra év közben kerül sor (ha például a besorolás változik), a kormánytisztviselő számára a szabadság arányos része jár [Kttv. 106. §].

c) Szabadság kiadásának általános szabályai

A szabadság mértékének meghatározása mellett kulcskérdés, hogy mikor és milyen feltételek mellett kerül sor a *szabadság kiadására*. Általános szabály, hogy a szabadságot az esedékességének évében kell kiadni [Kttv. 104. § (1) bek.]. Ez azt jelenti tehát, hogy a 2015. évre eső összes szabadságot ugyanezen naptári évben kell a munkáltatónak kiadnia. A szabadságot valójában nem a kormánytisztviselő „veszi ki” – ahogyan azt a köznyelv oly sokszor használja –, hanem a munkáltatói jogkör gyakorlója adja ki. Ez jog és egyben kötelezettség is a számára.

A szabadság zökkenőmentes kiadását szolgálja az ún. *szabadságolási terv* jogintézménye, melynek gondos előkészítése jelentősen megkönnyítheti a hivatali munkateher és a szabadságolási igények közötti összhang megteremtését. A munkáltatói jogkör gyakorlója köteles a kormánytisztviselő igényének megismerése után a tárgyév februárjának végéig elkészíteni az éves szabadságolási tervet, mely a szabadságok tárgyévi ütemezését tartalmazza. Az elkészült szabadságolási tervről a közszolgálati tisztviselőt tájékoztatni kell. A szabadságolási tervben foglaltaktól csak rendkívül indokolt esetben lehet eltérni. Ekkor a kormánytisztviselő jogosult az ezzel összefüggésben felmerülő kára, költségei megtérítésére – kivéve, ha az eltérésre a kérelmére került sor [Kttv. 103. § (1) és (5) bek.].

A szabadság kiadásának időpontját tehát a kormánytisztviselő előzetes meghallgatása után a szabadságolási terv alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg [Kttv. 103. § (2) bek.]. Mivel a szabadság rendeltetése az, hogy a kormánytisztviselő viszonylag hosszabb időre meg tudja szakítani a munkavégzést, a Kttv. 103. § (3) bekezdése előírja, hogy a szabadságot kettőnél több részletben csak a kormánytisztviselő kérésére lehet kiadni. Megjegyzendő, hogy a gyakorlatban a legtöbb esetben a felek konszenzusa alapján általában több részletben kerül sor a szabadság kiadására.

Fontos garanciális szabály, hogy a kormánytisztviselő az alapszabadságának kettőötödével „szabadon” rendelkezik: azt a munkáltató jogkör gyakorlója – a kormányzati szolgálati jogviszony első három hónapját kivéve – köteles a szabadságotól eltérően a kormánytisztviselő által kért időpontban kiadni. Az erre vonatkozó igényét a kormánytisztviselőnek a szabadság kezdete előtt legkésőbb tizenöt nappal kell bejelentenie. Ha a kormánytisztviselőt érintő olyan körülmény merül fel, amely miatt a munkavégzési kötelezettség teljesítése számára személyi, illetve családi körülményeire tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel járna, az alapszabadság kettőötödéből összesen három munkanapot – legfeljebb három alkalommal – a kérésének megfelelő időpontban, az említett tizenöt napos bejelentési határidőre vonatkozó szabály mellőzésével kell kiadni. A három munkanap rendhagyó kiadását megalapozó körülményekről a kormánytisztviselőnek haladéktalanul értesítenie kell a munkáltatót, a körülmény fennállását pedig a munkába állásakor haladéktalanul igazolnia, amennyiben erre őt a munkáltató felszólítja [Kttv. 103. § (4) bek.].

d) Szabadság megszakítása és a tárgyévtől eltérő kiadása

A munkáltatói jogkör gyakorlója a kormánytisztviselő már megkezdett szabadságát *kivételesen fontos érdekből megszakíthatja*, és munkavégzés céljából visszarendelheti a szabadságát töltő kormánytisztviselőt. Ekkor szabadság alatti tartózkodási helyről a munkahelyre történő utazás, visszautazás, valamint a munkavégzés időtartama nem számít be a szabadságba. A munkáltató köteles megtéríteni a kormánytisztviselőnek a megszakítással összefüggésben felmerült kárát, illetve költségeit [Kttv. 103. § (6) bek.].

Annak ellenére, hogy a szabadságot az *esedékességének évében kell kiadni*, a Kttv. lehetőséget biztosít arra, hogy kivételesen a *tárgyévet követően is* jogszerűen sor kerülhessen a kiadására. A szabadság pontos nyilvántartása érdekében a tárgyévet követő hónap végéig a munkáltatói jogkör gyakorlója megállapítja a kormánytisztviselő tárgyévben igénybe vett, illetve ki nem adott szabadságának mértékét, és a tárgyévben ki nem adott szabadságot a következő évben járó szabadság mértékéhez hozzászámítja. Ha a kormánytisztviselő az esedékesség évében a részére járó szabadságnál több szabadságban részesült, a következő évben arányosan kevesebb szabadságra jogosult.

Fontos garanciális szabály, hogy az elévülésre vonatkozó általános szabályoktól eltérően (lásd a 12.2.1 pontot) a szabadság kiadására vonatkozó igény a jogviszony fennállása alatt nem évül el, a szabadság megváltásával kapcsolatos igény elévülése pedig a jogviszony megszűnésének

napján kezdődik. Így amennyiben a szabadság Kttv.-vel összhangban történő kiadására bármely oknál fogva nem kerül sor, az nem vész el automatikusan.

A Kttv. fikcióval élve kimondja, hogy az esedékesség évében kell kiadottnak tekinteni a szabadságot, ha igénybevétele az esedékesség évében megkezdődik és a szabadság következő évben kiadott része nem haladja meg az öt munkanapot. Ennek megfelelően az év végén megkezdett, és januárra is átívelő szabadság esetén a januárra eső első öt munkanap szabadság még az óévben kiadottnak tekintendő.

A munkáltatói jogkör gyakorlója egyfelől szolgálati érdekre hivatkozva a tárgyévet követő év január 31-ig, kivételesen fontos szolgálati érdek esetén pedig legkésőbb március 31-ig is kiadhatja a szabadságot. E körben szolgálati érdekek minősül különösen az előre nem tervezhető, rendkívüli feladatok határidőre történő ellátása, illetve az az eset, ha a szabadság kiadása miatt nem lenne biztosítható a szervezet alapfeladatainak folyamatos működése. Kivételesen fontos szolgálati érdekek a munkáltató működési körében fellépő veszélyhelyzet (baleset, elemi csapás, súlyos kár) tekinthető. A szabadságot a kormánytisztviselő betegsége vagy a személyét érintő más elháríthatatlan akadály (például szülési szabadság vagy gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság) esetén az akadályoztatás megszűnésétől számított harminc napon belül is ki lehet adni az esedékesség évét követően [Kttv. 104. §].

e) Szabadság kiadása munkanapokra

A szabadság tekintetében további lényeges kérdés, hogy konkrétan mely napokra kell, illetve lehet azt kiadni. Általános szabály szerint szabadság kiadásánál a *munkarend (munkaidő-beosztás) szerinti munkanapokat kell figyelembe venni*, azaz akkor lehet a szabadságot kiadni, amikor a kormánytisztviselő a munkarendje szerint egyébként is dolgozna. Ez általános munkarendben foglalkoztatottak esetén azt jelenti, hogy a szabadságot a hétfőtől péntekig tartó időszakra lehet elszámolni – értelemszerűen, ha egy teljes munkahetet ad ki a munkáltató, akkor öt munkanapot, ha csak a hétfőt és a keddet, akkor két munkanapot. Az említett elvből következik az is, hogy a jogviszony felmentéssel történő megszüntetése esetén a munkavégzés alóli mentesítés időtartama alatt nem lehet szabadságot kiadni, ugyanis ekkor már nem terheli munkavégzési kötelezettség a kormánytisztviselőt.

Azokban az esetekben, amikor a kormánytisztviselő munkaidő-beosztása heti kettőnél több pihenőnapot biztosít (azaz amikor csak négy vagy ennél kevesebb munkanapot dolgozik), a

szabadság kiadása tekintetében a hét minden napja munkanapnak számít, kivéve a kormánytisztviselő két pihenőnapját, valamint a munkaszüneti napot. Ennek értelmében a két pihenőnap és a szabadság időszakára eső munkaszüneti nap kivételével valamennyi napot munkanapnak kell venni, azaz ilyenkor hiába dolgozna például csak hétfőtől csütörtökig a kormánytisztviselő, egy hetes távolléte esetén a péntekre is egy munkanap szabadságot kell neki elszámolni. Annak a kormánytisztviselőnek, akinek a munkaidő-beosztása ezzel ellentétben nem biztosít hetenként két pihenőnapot (azaz például hat napon dolgozik egy héten), úgy kell számítani a szabadságát, hogy azonos naptári időszakra (hétre) mentesüljön a munkavégzés alól, mint az ötnapos munkahéttel dolgozók. Ez praktikus azt jelenti, hogy a hat munkanapot dolgozó egy teljes heti szabadsága esetén nem hat, csupán öt munkanapot kell neki elszámolni a szabadságra [Kttv. 106. §].

A fentiekből következik az is, hogy a Kttv. hatálya alatt a szabadságot soha nem lehet órában elszámolni, illetve kiadni, csak munkanapokban. Így amennyiben az általános munkarend szerint foglalkoztatott kormánytisztviselő egy pénteki napon kap szabadságot, amelyen csupán hat óra lenne a munkaidő, ezt a napot is egy teljes munkanapnak kell venni, nem lehet arányosítani a nyolc órához képest.

f) Szabadság megváltásának lehetőségei

A szabadság rendeltetéséből következően *tilos a szabadság pénzbeli megváltása*. A szabadság ugyanis csak akkor érheti el a célját, ha azt a kormánytisztviselő ténylegesen is igénybe veszi. A jogviszony megszűnésekor azonban kivételesen mégis lehetőség van a megváltásra, ha a munkáltató a megszűnés időpontjáig járó szabadságot még nem adta ki. Ilyenkor a szabadság időarányos részét a *jogviszony megszűnésekor kötelező megváltani*. Szintén kivétel a pénzbeli megváltás tilalma alól a gyermek ápolása, gondozása miatt kapott fizetés nélküli szabadság első hat hónapjára járó szabadság megváltása. Ennek feltétele, hogy e szabadság-rész kiadására a törvényes határidőben ne kerüljön sor.

A Kttv. szabályozza azt is, hogy mi a teendő, ha a kormánytisztviselő a jogviszonya megszűnéséig több szabadságot vett igénybe annál, mint ami a munkáltatónál töltött időre megilletné. Ekkor a közszolgának vissza kell fizetnie a „túlvett” és a ténylegesen járó időarányos szabadság különbözetére kifizetett illetményt. Nem követelhető vissza a túlfizetés, ha a jogviszony a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősülése, halála, illetve a munkáltató jogutód nélküli megszűnése miatt szűnt meg [Kttv. 107. §].

g) Igazgatási szünet

A szabadsághoz szorosan kapcsolódik az *igazgatási szünet jogintézménye*, mely lehetőséget biztosít arra, hogy az államigazgatási szerveknél valamennyi kormánytisztviselő tekintetében kiadásra kerüljenek a szabadságok, és munkaszervezés is tervezhető legyen. Az igazgatási szünet szabályai értelmében a Kormány a központi államigazgatási szervekre, azok területi és helyi szerveire nézve igazgatási területenként rendeletben megállapíthatja azt az időszakot, amely alatt a *szabadságot ki kell adni*. Az államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője a Kormány által megállapított igazgatási szünet időtartamán belül az egyes szervezeti egységek esetében eltérő időszakban, illetve időtartamban határozhatja meg a szabadság kiadását, illetve kivételét. A szabadságot úgy kell kiadni, hogy a zavartalan ügymenet és feladatellátás, valamint a lakossági ügyfélszolgálattal rendelkező szervek esetében a folyamatos feladatellátás biztosítva legyen. Az ilyen módon kiadott, illetve kivett szabadság általános szabály szerint nem haladhatja meg a kormánytisztviselő tárgyévre megállapított alapszabadságának a háromötödét, azaz a tizenöt munkanapot.

Az igazgatási szünet időszaka alatt ugyanakkor az esedékessége évében ki nem adott (korábbi évekről maradt) szabadság teljes egésze kiadható. Az igazgatási szünet időtartama nyáron öt egybefüggő naptári hét, amely augusztus 20-át közvetlenül követő vasárnapig tart; télen pedig két egybefüggő naptári hét, amely január 1-jét közvetlenül követő vasárnapig tart. A munkáltató az igazgatási szünet időszakára figyelemmel határozza meg a szabadságolási terv alapján kiadásra kerülő szabadságot.

7.5.6 Betegszabadság

A rendkívüli szabadidők közé sorolható a betegszabadság jogintézménye, mely naptári évenként legfeljebb tizenöt munkanapra a *betegség miatti keresőképtelenség időtartamára jár*. A betegszabadság alatt a kormánytisztviselő keresőképtelen beteg, mely megakadályozza őt abban, hogy eleget tegyen munkavégzési, illetve rendelkezésre állási kötelezettségének. A betegszabadság tartamára a kormánytisztviselő nem a társadalombiztosítási ellátások szerinti táppénzre, hanem az illetményének 70%-ára jogosult, melyet a munkáltató fizet számára. Nem jár betegszabadság a társadalombiztosítási szabályok szerinti üzemi baleset és foglalkozási betegség miatti keresőképtelenség, valamint a várandósság miatti keresőképtelenség időtartamára.

Az év közben kezdődő jogviszony esetén a kormánytisztviselő a betegszabadság arányos részére jogosult. A fél napot elérő töredéknapp egész munkanapnak számít. Ez azt jelenti tehát, hogy amennyiben a jogviszony létesítésére október elsején kerül sor a kormánytisztviselő számára négy munkanap betegszabadság jár. (Három hónapra ugyanis 3,75 munkanap betegszabadság járna, amelyet felfelé kerekítve négy munkanapot kapunk.)

A betegszabadság kiadásánál a munkarend (munkaidő-beosztás) szerinti munkanapokat kell figyelembe venni. A szabadság kiadásához hasonlóan a heti kettőnél több pihenőnapot biztosító munkaidő-beosztás esetén a betegszabadság kiadása tekintetében a hét minden napja munkanapnak számít, kivéve a két pihenőnapot, valamint a munkaszüneti napot. Ha a munkaidő-beosztás nem biztosít hetenként két pihenőnapot, úgy kell számítani a betegszabadságot, hogy a kormánytisztviselő azonos naptári időszakra (hétre) mentesüljön a munkavégzés alól, mint az ötnapos munkahéttel dolgozók. Ha a kormánytisztviselő a munkaszüneti nap miatt mentesülne a munkavégzési kötelezettsége alól, ezt a napot munkanapként kell figyelembe venni [Kttv. 105. §, 106. § (2) bek., 109. §].

7.5.7 Szülési szabadság

A *szülési szabadság célja* a gyermek születésére való felkészülés, valamint az újszülött gondozásának biztosítása. A szülési szabadság az anyának, valamint annak a nőnek jár, aki a gyermeket örökbefogadási szándékkal nevelésbe vette. A mértéke egybefüggő huszonnégy hét, amit – eltérő megállapodás hiányában – úgy kell kiadni, hogy legfeljebb négy hét a szülés várható időpontja elé essen. Ha a gyermeket a koraszülöttek ápolására fenntartott intézetben gondozzák, a szülési szabadság igénybe nem vett részét a szülést követő egy év elteltéig a gyermeknek az intézetből történt elbocsátása után is igénybe lehet venni. A szülési szabadság időtartamát, a kifejezetten munkavégzéshez kapcsolódó jogosultságot kivéve, munkában töltött időnek kell tekinteni [Kttv. 110. §].

A szülési szabadság megszűnik

- a gyermek halva születése esetén,
- ha a gyermek meghal, a halált követő tizenötödik napon, valamint
- ha a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, átmeneti vagy tartós nevelésbe vették, továbbá harminc napot meghaladóan bentlakásos szociális intézményben helyezték el, a

gyermek elhelyezését követő napon. A szülési szabadság ezekben az esetekben sem lehet azonban kevesebb a szülést követő hat hétnél rövidebb [Kttv. 112. §].

Megjegyzendő, hogy a szülési szabadság időtartamára – mely egyúttal felmentési tilalmat eredményező időszak is [Kttv. 70. § (1) bek. b) pont] – a társadalombiztosítási szabályok értelmében terhességi-gyermekágyi segély jár.

7.5.8 Fizetés nélküli szabadság

A *fizetés nélküli szabadság* egyes eseteiben a családi, magánéleti kötelezettségek teljesítése érdekében szorul háttérbe a köz szolgálata, más esetek pedig egyéb köz érdekében végzett tevékenységek okán mentesítik a közszolgálat alól a kormánytisztviselőt.

A kormánytisztviselő a *gyermek harmadik életéve betöltéséig* – a gyermek gondozása céljából – fizetés nélküli szabadságra jogosult, amelyet a kérésének megfelelő időpontban kell kiadni. Erre az időszakra a kormánytisztviselő nem kap illetményt, díjazás nélkül mentesül a munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettsége alól. A gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság – mely szintén felmentési tilalmat jelent [Kttv. 70. § (1) bek. c) pont] – a szülési szabadságnál ismertetett esetekben [Kttv. 112. §] szűnik meg. A gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadságra – a társadalombiztosítási, illetve a családtámogatási szabályoknak megfelelően – gyermekgondozási díj, illetve gyermekgondozási segély járhat.

A kormánytisztviselő – *tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos* – *gyermek személyes gondozása érdekében* fizetés nélküli szabadságra jogosult a gyermek tizedik életéve betöltéséig. Ennek feltétele, hogy gyermekgondozási segély kerüljön folyósítására a társadalombiztosítás szabályai értelmében [Kttv. 113. § (1) bek.].

A kormánytisztviselőt a *hozzátartozója tartós – előreláthatólag harminc napot meghaladó – személyes ápolása céljából*, az ápolás idejére, de legfeljebb két évre fizetés nélküli szabadság illeti meg. A tartós ápolást és annak indokoltságát az ápolásra szoruló személy kezelőorvosa igazolja [Kttv. 113. § (2) bek.]. Hozzá tartozónak az egyeneságbeli rokon és annak házastársa, az örökbefogadó, mostoha- és a nevelőszülő, az örökbefogadott, mostoha- és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, az élettárs, a bejegyzett élettárs, a jegyes, valamint a

házastársnak, a bejegyzett élettársnak egyeneságbeli rokona, testvére, továbbá a testvér házastársa, bejegyzett élettársa tekinthető [Kttv. 6. § 11. pont]. A hozzátartozó tartós ápolása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság időtartama egyúttal felmentési korlátozásnak minősül [Kttv. 71. § (1) bek. b) pont], ami azt jelenti, hogy a munkáltató ugyan közölheti a felmentést, ám a felmentési idő csak a fizetés nélküli szabadság leteltét követően kezdődhet el.

Ha a kormánytisztviselő *házastársa vagy élettársa külszolgálatot teljesít*, fizetés nélküli szabadság illeti meg őt a külszolgálat időtartamára [Kttv. 113. § (4) bek.].

A kormánytisztviselőnek fizetés nélküli szabadság jár a *tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés időtartamára* is [Kttv. 113. § (3) bek.]. A fizetés nélküli szabadság időtartama szintén felmentési tilalmat eredményez [Kttv. 70. § (1) bek. e) pont].

A kormánytisztviselőnek valamennyi típusú fizetés nélküli szabadságra irányuló igényét legalább tizenöt nappal korábban köteles írásban bejelenteni. A fizetés nélküli szabadság az általa megjelölt időpontban, de legkorábban a szabadság megszüntetésére irányuló jognyilatkozat közlésétől számított harmincadik napon szűnik meg. Ezeket a rendelkezéseket ugyanakkor nem kell alkalmazni a *tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés* esetére kapott fizetés nélküli szabadságra [Kttv. 114. §].

7.6 A kormánytisztviselők egyes csoportjai vonatkozó különös rendelkezések

A Kttv. 99. §-a a kormánytisztviselők *egyes – különös védelmet igénylő – csoportjaira* nézve az egészségvédelmi és szociális megfontolások alapján speciális rendelkezéseket ír elő. E rendelkezések a kormánytisztviselőre a várandósság megállapításától a gyermek hároméves koráig, a gyermekét egyedül nevelő kormánytisztviselő esetén a gyermek hároméves koráig, valamint a jogszabályban meghatározott egészségkárosító kockázat fennállása esetén irányadóak.

A munkáltató egyoldalú utasítási jogát jelentős mértékben korlátozza, hogy e kategóriáknál egyenlőtlen munkaidő-beosztás csak a kormánytisztviselő hozzájárulása esetén alkalmazható, rendkívüli munkaidő, illetve készenlét egyáltalán nem rendelhető el, a heti pihenőnapok pedig nem oszthatók be egyenlőtlenül. A gyermekét egyedül nevelő kormánytisztviselő számára

rendkívüli munkaidő vagy készenlét a gyermek hároméves korától négyéves koráig – a vis maior eseteit kivéve [Kttv. 96. § (5) bek.] – csak a hozzájárulásával rendelhető el.

A gyermek hároméves koráig a kormánytisztviselő számára éjszakai munka – azaz huszonkét és hat óra közötti időszakban teljesített munkavégzés [Kttv. 6. § 5. pont] – nem rendelhető el, a jogszabályban meghatározott egészségkárosító kockázat fennállása esetén a beosztás szerinti napi munkaidő nem haladhatja meg az éjszakai munkavégzés során a nyolc órát.

7.7 A munkaidő és a pihenőidő nyilvántartása

A munkáltató köteles nyilvántartani a kormánytisztviselő rendes és rendkívüli munkaidejét, a készenlét, a szabadság, valamint az egyéb munkaidő-kedvezmények időtartamát.

A Kttv. nem határozza meg a nyilvántartás vezetésének formáját, módját, illetve helyét. Ezekről a munkáltató mérlegelési jogkörében dönt, azt akár papír alapon, akár elektronikus formában, egy vagy több különálló dokumentumban is lehet vezetni. A nyilvántartásból naprakészen megállapíthatónak kell lennie a teljesített rendes és rendkívüli munkaidő, valamint a készenlét kezdő és befejező időpontjának is. A nyilvántartásból annak is ki kell tűnnie, hogy a munkáltató alkalmaz-e munkaidőkeretet, hogyan alakult a munkaidő-beosztás (például melyek a munkanapok és a pihenőnapok), és ehhez képest a ténylegesen teljesített munkaidő, alkalmasnak kell lennie továbbá arra is, hogy lehessen állapítani a napi és a heti pihenőidőt, valamint – amennyiben ez irányadó – az állásidőt. A rendes és a rendkívüli munkaidő nyilvántartása az írásban közölt munkaidő-beosztás hónap végén történő igazolásával és a változás naprakész feltüntetésével is vezethető [Kttv. 115. §].

Megjegyezzük, hogy az egyszerű jelenléti ív vezetése – az adatok tartalmi hiányosságaiból fakadóan – a legtöbb esetben nem tudja helyettesíteni a munkaidő és a pihenőidő nyilvántartását, s mivel a munkáltató kötelezettsége a nyilvántartás vezetése, a felelősség is őt terheli ezzel kapcsolatosan, s nem hivatkozhat arra, hogy a kormánytisztviselők nem adminisztrálták az elvárható alapossggal a munkaidő és a pihenőidő lényeges körülményeit.

7.8 Általánostól eltérő speciális rendelkezések

A munkaidő és a pihenőidő tekintetében a közszolgálati jogi szabályozás az általánostól eltérően rendelkezik bizonyos esetekben. Így a *szakmai vezetőket* nem illeti meg külön alap- és pótszabadság, számukra minden naptári évben egységesen negyven munkanap szabadság jár [Kttv. 214. § (2) bek.]. A politikai tanácsadót a szabadságra vonatkozó általános

rendelkezéseken felül évente hét, a politikai főtanácsadót kilenc munkanap pótszabadság illeti meg [Kttv. 204. § (2) bek.]. A szakmai vezetők esetében az általános szabályoktól eltérően az igazgatási szünet alatt kiadott, illetve kivett szabadság legfeljebb huszonnégy munkanap lehet, a szabadságotól eltérően pedig évi tizenhat munkanapot kell kiadni ilyenkor a szakmai vezető által kért időpontban [Kttv. 214. § (2) bek.].

A rendkívüli munkaidő ellenértékéért kapott szabadidőt az *Országgyűlés Hivatalában foglalkoztatott köztisztviselők* esetében nem harminc napon belül, hanem legkésőbb száznolcvan napon belül kell kiadni, illetve ha ez nem lehetséges, ezt követően meg kell váltani [Kttv. 232. § (2) bek.].

A *köztisztviselők* esetében a képviselő-testület a napi munkaidő beosztást – a heti munkaidő figyelembevételével – az általános munkarendtől eltérően is megállapíthatja [Kttv. 232. § (1) bek.]. A köztisztviselők számára is elrendelhető igazgatási szünet, ez azonban nem kötelező, az a képviselőtestület, illetve a Kttv. 2. §-ában felsorolt szervek vezetőjének döntésétől függ [Kttv. 108. §, 232. § (3) bek., 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 13-15. §].

Speciális szabályok vonatkoznak továbbá a *jegyzőkre* is, az alap- és pótszabadság általános szabályain felül további pótszabadság is megilleti őket: az aljegyzőnek tizenegy, a jegyzőnek tizenkettő, a főjegyzőnek pedig évente tizenhárom munkanap pótszabadság jár [Kttv. 252. §].

7.9 A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

A Kjt. munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó szabályai alapvetően *igazodnak az Mt. általános munkajogi szabályaihoz* (Mt. XI. fejezet), így ezek részletes ismertetésétől itt eltekintünk, csupán néhány jellegzetes jogintézményre hívjuk fel a figyelmet.

A *szabadság* körében például több speciális közalkalmazotti szabály található. A Kjt. az alapszabadság megállapításánál különbséget tesz a közalkalmazott fizetési osztályba sorolása szerint, melyek figyelembevételével évi 20 munkanap alapszabadság illeti meg évente az A, B, C és D fizetési osztályba besorolt közalkalmazottat, míg huszonegy munkanap illeti meg az E, F, G, H, I és J fizetési osztályba tartozó közalkalmazottat [Kjt. 56. §]. Továbbá a közalkalmazottnak a fizetési fokozatával egyenlő számú munkanap pótszabadság is jár, kivéve az 1-es fokozatot, ahol nincs pótszabadság [Kjt. 57. § (1) bek.]. A magasabb vezető

megbízású közalkalmazottat évi tíz munkanap, a vezető megbízásút évi öt munkanap pótszabadság illeti meg [Kjt. 57. § (2) bek.].

Egyes közalkalmazotti ágazatokban a munkaidőre nézve is vannak speciális szabályok, igazodva a végzett közszolgáltatás jellegzetes adottságaihoz. Például a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény előírja [62. § (5) bek.], hogy a nevelési-oktatási és a pedagógiai szakszolgálati intézményekben pedagógus-munkakörökben dolgozó pedagógus heti teljes munkaidejének nyolcvan százalékát (kötött munkaidő) az intézményvezető által meghatározott feladatok ellátásával köteles tölteni, a munkaidő fennmaradó részében a munkaideje beosztását vagy felhasználását maga jogosult meghatározni.

8. A munkavégzés szabályai: a jogviszony tartalma; jogok és kötelezettségek

A jogviszony tartalmaként az alábbiakban elsőként a szolgáltató államigazgatási szerv kötelezettségeit tárgyaljuk, majd a kormánytisztviselő kötelezettségeit mutatjuk be. Általánosságban elmondható, hogy ami az egyik oldalon kötelezettségként jelentkezik, az a másik félnél jogosultságot jelent (és fordítva).

8.1 Az államigazgatási szerv kötelezettségei

A Kttv. meghatározza az államigazgatási szerv munkáltatói minőségéből fakadó kötelezettségeit [Kttv. 75. §]. E munkáltatói kötelezettségek köre fő- és mellékötelezettségekre osztható. Ugyanakkor a foglalkoztatási jogviszonyok keret- és tartam jellegéből következik, hogy a jogok és kötelezettségek köre tételesen felsorolhatatlan (és a felek magatartásának orientálásában kiemelt szerep jut az általános magatartási követelményeknek is).

Az államigazgatási szerv fő munkáltatói kötelezettsége alapvetően kettős:

- foglalkoztatási kötelezettség;
- díjfizetés: a törvényben meghatározott illetményt és egyéb járandóságok megfizetése.

Ehelyütt a foglalkoztatási kötelezettségről, illetve az ahhoz kapcsolódó, abból fakadó részkötelezettségekről szólnunk, hiszen a díjazást külön fejezet tárgyalja kimerítően.

8.1.1 A foglalkoztatási kötelezettség jelentése és keretei

A foglalkoztatási kötelezettség alapvető *jelentése*, hogy a kormánytisztviselőt a kinevezésében foglaltak és a jogszabályok, illetve a közszolgálati szabályzat szerint kell foglalkoztatni. A foglalkoztatási kötelezettség *kereteit* tehát a kinevezés, a jogszabályok, illetve a közszolgálati szabályzat adja meg. A közszolgálati szabályzatot a hivatali szervezet vezetője köteles a törvényben meghatározott kérdésekben, valamint az általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben kiadni. Ez, a normatív utasításnak minősülő dokumentum a hivatali működés legfontosabb pragmatikus kérdéseit hivatott rendezni. A foglalkoztatási kötelezettség határait tovább pontosítja, hogy a kormánytisztviselő feladatait és a munkakör betöltésével kapcsolatos követelményeket (végzettség, szakképzettség,

szakképesítés, tapasztalat, képességek) munkaköri leírásban szükséges rögzíteni. A foglalkoztatási kötelezettség kereteit ezen túl az általános magatartási követelmények is orientálják (pl. együttműködési kötelezettség).

A foglalkoztatási kötelezettség tartalma *nem statikus*, hanem dinamikus és progresszív jellegű. A karrier-elvből fakad ugyanis, hogy biztosítani szükséges az előmenetelt a törvény szerint, illetve egyebekben is biztosítani kell a munkakörrel kapcsolatos képzést és a továbbképzés elősegítését. A foglalkoztatási kötelezettségnek bár megvannak a stabil keretei (lásd fentebb: kinevezés, jogszabályok, közszolgálati szabályzat, munkaköri leírás stb.), a munkáltatói jogkör számára mégis adott némi *mozgástér*. Például a kormánytisztviselő átirányítással, kirendeléssel (ideértve a kormányzati érdekből történő kirendelést) és kiküldetéssel ideiglenesen a kinevezéstől eltérően is foglalkoztatható [Kttv. 55. § (1) bek.].

8.1.2 A foglalkoztatási kötelezettség elmulasztása

A foglalkoztatási kötelezettség alapvetően azt a követelményt testesíti meg, hogy a munkáltató a kormánytisztviselőt köteles *munkával ellátni*. Természetesen előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor a munkáltató erre valamilyen oknál fogva nem képes. A kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás (átirányítás, kirendelés, kiküldetés) átmeneti megoldás lehet az ilyen helyzetekre [Kttv. 55. § (1) bek.].

Ha viszont a kormánytisztviselő a munkáltató működési körében felmerült okból nem tud munkát végezni, az emiatt kiesett munkaidőre illetmény illeti meg. Ezt nevezzük *állásidőnek* [Kttv. 144. § (1) bek.]. Ez azért kivételes, a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségét megerősítő jogintézmény, mert a kormánytisztviselőt munkavégzés hiányában csak törvényben meghatározott kivételes esetekben illeti meg díjazás. Az állásidőre példa lehet az áramszünet (vagy egyéb „vis maior”) miatti hivatali „leállás” esete.

Ha a munkáltató vétkesen, huzamosabb időn át elmulasztja foglalkoztatási kötelezettségét, az jogellenes (ilyen lehet például az, ha a munkáltató huzamosabb időn át nem biztosítja a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság után ismét „aktív állományba” kerülő, visszatérő kisgyermekes szülő foglalkoztatását).

8.1.3 A foglalkoztatási kötelezettség tartalma

A foglalkoztatási kötelezettség nem csupán azt jelenti, hogy munkával kell ellátni a kormánytisztviselőt, hanem számos egyéb részkötelezettséget indukál. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

- *A munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítása*, mind személyi (pl. megfelelő személyi állomány), mint tárgyi (pl. megfelelő munkaeszközök, munkahely, infrastruktúra) értelemben.
- *A munka megszervezése* úgy, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja.
- *A munkavégzéshez szükséges tájékoztatás és irányítás* megadása; utasítások kiadása és azok végrehajtásának ellenőrzése (mindez a közszolgálati jogviszony „önállótlan” minőségéből fakadó jog és kötelezettség is egyben).
- *Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosítása* (munkavédelem).

Az utolsóként említett *munkavédelmi kötelezettség* önmagában is sokrétű. Itt elsősorban a részletesen szabályozott munkavédelmi normák betartására kell gondolnunk, ilyenek például az Mvt. vagy az Mmkr. stb.

A munkavédelemből fakadnak egyebek mellett az alábbi kötelezettségek:

- A kormánytisztviselőt csak olyan munkára lehet alkalmazni, amely testi alkatára vagy fejlettségére tekintettel rá hátrányos következményekkel nem járhat.
- A munkába lépést megelőzően és a kormányzati szolgálati jogviszony fennállása alatt rendszeres időközönként köteles ingyenesen biztosítani a kormánytisztviselő munkaköri alkalmassági vizsgálatát.

A fogyatékossgal élő, illetve a megváltozott munkaképességű kormánytisztviselő foglalkoztatása során sajátos *többletkötelezettségek* érvényesülnek, hiszen a munkáltatónak gondoskodnia kell az ésszerű alkalmazkodás (az EU-jog terminológiájával: „reasonable accommodation”) feltételeinek biztosításáról. Az ésszerű alkalmazkodás a fogyatékos személyek egyéni szükségleteinek biztosítását kívánja meg a teljeskörű munkaerő-piaci részvételük biztosítása érdekében. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük

biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény is előírja, hogy a foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását (mindaddig, amíg ez a munkáltató számára nem jelent aránytalanul nagy terhet).

A foglalkoztatási kötelezettség egyes *további részelemeit a törvény részletesen szabályozza:*

- a törvény szerinti előmenetel, és az ahhoz szükséges feltételek garantálása;
- képzés és továbbképzés elősegítése;
- a teljesítmény értékelése és minősítés;
- költségek megtérítése (amelyek a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó kötelezettségek teljesítése során indokoltan merülnek fel);
- annak biztosítása, hogy a kormánytisztviselő érdek-képviseleti tevékenységével kapcsolatos jogait gyakorolhassa.

8.2. A kormánytisztviselő kötelezettségei

A kormánytisztviselő munkajogi jellegű kötelezettségeit a közszolgálati jog alapvetően három szinten szabályozza:

- egyrészt az általános magatartási követelmények („alapelvek”) felől [Kttv. 9-10. §];
- másrészt a kormányzati szolgálati jogviszony tartalmát képező általános jogok és kötelezettségek megadásával [Kttv. 76. §];
- harmadrészt konkrétan, tételesen szabályozott közszolgálati jogintézményekkel (pl. munka- és pihenőidő, díjazás stb. szabályai).

Ehelyütt a második kört, azaz a kormánytisztviselő általános kötelezettségeit tárgyaljuk a Kttv. 76. § tükrében. E kötelezettségek köre is kettős:

- egyrészt megjelennek itt az Mt.-ben is előírt általános – a tágan értelmezett „munkavállalói” / „alkalmazotti” minőségből fakadó – kötelezettségek;
- másrészt szabályozásra kerülnek a kormánytisztviselői minőségből, a közszolgálatból fakadó sajátos többletkötelezettségek.

A kötelezettségek e két nagy körét külön tárgyaljuk.

8.2.1. Általános „munkavállalói” kötelezettségek

A Kttv. a kormánytisztviselők számos általános, az önállótlan, függő jellegű foglalkoztatás tényéből fakadó munkajogi kötelezettségét lényegében az Mt.-vel megegyező módon szabályozza (majd ehhez kapcsol sajátos kormánytisztviselői többletkötelezettségeket).

A kormánytisztviselő tehát – éppen úgy, mint bármely munkavállaló („alkalmazott”) – köteles:

- az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni;
- munkaideje alatt - munkavégzés céljából, munkára képes állapotban - a munkáltató rendelkezésére állni;
- vezetőkkel és munkatársakkal együttműködni;
- munkáját személyesen ellátni.

Sajátos módon fogalmazza meg a Kttv. a kormánytisztviselőtől általában elvárható magatartás zsinórmértékét, összekapcsolva a kormánytisztviselő ún. „oltalmi” kötelezettségével: köteles a kormánytisztviselő általában olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi károsodását vagy helytelen megítélését ne idézze elő.

8.2.2. Kormánytisztviselői többletkötelezettségek

Mivel a kormánytisztviselői munka egyfajta közérdekű szolgálat és sajátos hivatás, megjelennek a Kttv.-ben az általános munkajogi szabályokhoz képest speciális, kiemelt többletkötelezettségek is.

A Kttv. leszögezi, hogy a kormánytisztviselő köteles feladatait a *köz érdekében* a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni. A közszférában tehát a köz szolgálatának primátusa és az ebből fakadó kiemelt elvárások teljesítése elemi elvárás. Ezek jogszabályi nevesítése azért fontos, mert a szolgálat konkrét teendői nem adhatóak meg előre tablószerűen a törvényben, de kellenek olyan általános magatartási elvárások, amelyek folyamatosan és stabilan orientálják a tisztviselő magatartását.

A Kttv. előírja azt is, hogy a kormánytisztviselő a vezetői iránti *szakmai lojalitással* köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést. E kötelezettség megszegése bizalomvesztést alapozhat meg [Kttv. 63. § (2) bek. e) pont; 66. §].

A törvény továbbá rendelkezik arról, hogy az államigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban állók tekintetében – ha a rendőrségről szóló törvény előírja – a rendőrségről szóló törvény szerinti belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv ellenőrizheti, hogy az államigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselő eleget tesz-e az e törvényben meghatározott hivatali kötelezettségének.

Többletkötelezettségnek tekinthető még bizonyos egyoldalú munkáltatói intézkedések „elfogadása”. Ilyen például a kormányzati kirendelés vagy a munkakör módosítása.

8.3. Az utasításoknak való engedelmesség

A munkajogi jellegű, függő, önállóan foglalkoztatási jogviszonyok közös sajátossága, hogy a dolgozó a foglalkoztató utasításai, irányítása szerint köteles a munkát végezni. E jogviszonyok tartam-jellegéből fakad, hogy a vonatkozó jogszabályok csak a munkavégzés kereteit határozzák meg, a kereteken belül pedig a munkahelyi felettes utasításai konkretizálják a tennivalókat. A közigazgatás hierarchikus szerkezetében különösen fontos szerepe van az utasítások engedelmes teljesítésének, hiszen ez az egyik fő záloga a közigazgatási szervek hatékony, fenntartható működésének.

Az általános szabály tehát az, hogy a kormánytisztviselő *köteles felettese* – akár szóban vagy írásban adott, akár egyedi vagy normatív – *utasítását végrehajtani*. Fontos és esetileg vizsgálendő, hogy az utasítás az arra jogosulttól származzon és illeszkedjen az adott jogviszonyra irányadó szabályok kereteibe.

Ha az utasítás megtagadására megfelelő ok nélkül kerül sor, ez a kormánytisztviselő fegyelmi felelősségre vonását alapozhatja meg. Éppen ezért a törvény részletesen szabályozza azokat a kivételes eseteket, amikor a munkáltató valamilyen okból „fogyatékos”, hibás utasítására a

kormánytisztviselő legitim módon reagálhat az általános szabálytól (végrehajtási kötelezettség) eltérően. A valamilyen okból *hibás munkáltatói utasításra való reagálás legitim módjait* a törvény öt esetkörben szabályozza:

- megtagadási kötelezettség;
- megtagadási lehetőség;
- figyelemfelhívási kötelezettség;
- különvéleményezés lehetősége;
- eltérési lehetőség.

Az alábbiakban ezeket fejtjük ki egyenként. *Eljárási szempontból* kiemelendő, hogy az utasítás jogszerű megtagadása nem menti fel a kormánytisztviselőt az alól, hogy munkavégzés céljából továbbra is rendelkezésre álljon, és a jogszerű utasításokat teljesítse. Ha a kormánytisztviselő az utasítás teljesítésének jogszerű megtagadása következtében nem végez munkát, a kieső időre illetményre jogosult.

8.3.1. Megtagadási kötelezettség

A kormánytisztviselő köteles felettese utasításának végrehajtását megtagadni, ha annak teljesítésével:

- bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg;
- más személy életét, testi épségét vagy egészségét, illetőleg a környezetét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné.

Ha a kormánytisztviselő utasítás alapján eljárva mégis bűncselekményt valósít meg, a büntetőjogi jogkövetkezmények alól nem mentesíti az a tény, hogy utasításra járt el.

8.3.2. Megtagadási lehetőség

A kormánytisztviselő az utasítás végrehajtását megtagadhatja, ha annak teljesítése

- az életét, egészségét vagy testi épségét, közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy
- jogszabályba, a munkáltató által kiadott normatív utasításba ütközne.

Az első esetkörre példa lehet, ha a munkáltató arra utasítaná a kormánytisztviselőt, hogy egy erőszakos politikai tüntetésen testi épségét is kockáztatva képviselje a kormányzati álláspontot. Utóbbira példaként szolgálhat, ha a három év alatti gyermekét egyedül nevelő

kormánytisztviselő számára rendkívüli munkaidőt rendelnének el, ellentétesen a Kttv. 99. §-ával. Ezekben a szituációkban a kormánytisztviselő tehát voltaképpen mérlegelheti, hogy eleget tesz-e az utasításnak, vagy megtagadja azt.

8.3.3. Figyelemfelhívási kötelezettség

A kormánytisztviselő köteles az utasítást adó figyelmét felhívni, és egyben kérheti az utasítás írásba foglalását, ha az, vagy annak végrehajtása

- jogszabályba vagy a munkáltató által kiadott normatív utasításba ütközne, vagy
- teljesítése kárt idézhet elő és a kormánytisztviselő a következményekkel számolhat, vagy
- az utasítás az érintettek jogos érdekeit sérti.

Az utasítást adó felettes az utasítás írásba foglalását nem tagadhatja meg (feltéve, hogy a kormánytisztviselő az írásba foglalás kérésére irányuló jogát rendeltetésszerűen, a joggal nem visszaélve gyakorolja). A kormánytisztviselőt az írásba foglalásra irányuló kérelme miatt hátrány nem érheti (ha mégis „retorzió” érné, az a munkáltató joggal való visszaélésére lenne példa). Ha az utasítást adó a kormánytisztviselőnek nem közvetlen felettese, akkor a közvetlen felettes útján kell az írásba foglalást kérni.

A figyelemfelhívási kötelezettség vétkes elmulasztása megalapozhatja akár a fegyelmi, akár a kártérítési felelősséget is.

8.3.4. Különvéleményezés lehetősége

A kormánytisztviselő, ha felettese döntésével, illetve utasításával *nem ért egyet*, jogosult különvéleményét írásba foglalni. Emiatt hátrány nem érheti. A különvélemény megfogalmazásával adott esetben számos későbbi vita megelőzhető. Különvéleményének megfogalmazása során is kötik természetesen a kormánytisztviselőt az általános szabályok (pl. lojalitás, szakmaiság stb.).

8.3.5. Eltérési lehetőség

A kormánytisztviselő a munkáltató utasításától akkor térhet el, ha ezt a munkáltató károsodástól való megóvása feltétlenül megköveteli és a munkáltató értesítésére nincs mód. Az utasítástól való eltérésről a munkáltatót haladéktalanul tájékoztatni kell. Tehát nincs

például eltérési lehetőség pusztán azon az alapon, hogy a beosztott célszerűtlennek véli felettese utasítását.

8.4. Mentésülés a rendelkezésre állási, illetőleg munkavégzési kötelezettség teljesítése alól

A törvény értelmében a kormánytisztviselő bizonyos esetekben mentesül a rendelkezésre állási, illetőleg munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól. Kiemelendő, hogy ezek az ex lege mentesülési esetek nem minősülnek szabadságnak, hanem önálló jogcímként érvényesülnek.

A kormánytisztviselőnek a munkavégzés alóli mentesülésére okot adó körülményről (együttműködési kötelezettségéből fakadóan) haladéktalanul értesítenie kell a munkáltatót, továbbá ezek megszűnése után rendelkezésre kell állnia. A kormánytisztviselőnek a munkáltató felhívására az okokat igazolnia szükséges. Az alább kifejtendő törvényi mentesülési okok körében vegyesen szerepelnek közérdekből, illetve fontos magánérdekből biztosított jogcímek.

A kormánytisztviselő tehát az alábbi esetekben mentesül a rendelkezésre állási, illetőleg munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól:

- *A keresőképtelensége időtartama.* A keresőképtelenség fogalmát társadalombiztosítási jogszabály határozza meg. A távollét orvosilag igazolandó.
- *A külön jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő, egészségügyi intézményben történő kezelés időtartama.* Az emberi reprodukciós eljárás fogalmát az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény határozza meg. A mentesülés az ilyen eljárásnak az egészségügyi intézményben történő kezelés időtartamára vonatkozik, nem az egész eljárásra.
- *A kötelező orvosi vizsgálata időtartama.* Kiemelendő, hogy csak a kötelezőnek minősülő orvosi vizsgálat jogosít tehát automatikusan mentesülésre, és csak annyi időre, amennyi az egészségügyi szolgáltatónak feltétlenül szükséges ennek elvégzésére.
- *A véradáshoz szükséges, legalább négy óra időtartam.* Fontos, hogy a véradónak a véradás során az utazással összefüggésben keletkezett indokolt és igazolt költségeit a vérgyűjtést végző téríti meg, nem a munkáltató.

- *A szoptató anya esetében* a szoptatás első hat hónapjában naponta kétszer egy, ikergyermek esetén naponta kétszer két óra, a kilencedik hónap végéig naponta egy, ikergyermek esetén naponta két óra.
- *Hozzá tartozója halálakor két munkanap.* A két munkanap kiadásnak rendjéről a törvény nem rendelkezik, így azt alapvetően a kormánytisztviselő kérésének megfelelően kell biztosítani (pl. a temetésre).
- *A törvény [Kttv. 80. § (1) bek.] szerinti kötelező továbbképzésben, valamint az engedélyezett egyéb képzésben [Kttv. 81. §] való részvételhez szükséges idő.* Mivel a professzionális közszolgálat lényegi eleme a képzés, továbbképzés, a Kttv. e ponton kedvezőbb mentesülési szabályokat biztosít, mint az Mt.
- *Önkéntes, illetőleg létesítményi tűzoltói szolgálat ellátásának időtartama.* A kieső jövedelmet ilyenkor az igénybevevő téríti meg.
- *Bíróság vagy hatóság vagy Kormánytisztviselői Döntőbizottság felhívására vagy az eljárásban való személyes részvételhez szükséges időtartam.* Ilyen lehet, ha például tanúként bírósági tárgyalásra idézik be a kormánytisztviselőt.
- *A különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távollét időtartama.* Például ilyenek lehetnek az extrém időjárási körülmények, vagy közlekedési sztrájk miatti távollétek. Különös méltánylást érdemlő családi ok lehet például a hozzátartozó balesete miatti távozás a munkahelyről.
- *A Kttv.-ben, a törvény végrehajtására kiadott jogszabályban, valamint a közszolgálati szabályzatban meghatározott időtartam.* Például ilyen a felmentés esetén a felmentési idő tartamának legalább a felére szóló mentesítés [Kttv. 68. § (4) bek.].
- *A munkáltató engedélye alapján.* Ebben az esetben csak a felek megállapodása esetén jár díjazás.

8.5. Általánostól eltérő speciális rendelkezések

A közszolgálati jogviszony tartalmát képező – fentebb ismertetett – általános jogok és kötelezettségek [Kttv. 75-79. §] generális jellegzetességéből fakad, hogy azok nem csupán a kormánytisztviselőkre nézve irányadók, hanem a Kttv. által lefedett egyéb személyi körökre is teljeskörűen alkalmazandók (szakmai vezetők, politikai tanácsadók, kabinetfőnök, ügykezelő, köztisztviselő).

8.6 A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

A munkavégzés általános szabályai tekintetében a Kjt. nem ad speciális szabályokat, e tekintetben az *Mt.*-nek a munkaszerződés teljesítéséről szóló VIII. fejezete megfelelően irányadó (alapvető kötelezettségek, munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás, az utasítás teljesítésének megtagadása, mentesülés a munkavégzési kötelezettség alól, jogkövetkezmények a munkavállaló vétkes kötelezettségszegésért).

9. Díjazás

Amint erről korábban már több ízben szó esett, a munkavégzés a közszférában is ellenérték fejében történik, azaz a kormánytisztviselő is jogosult díjazásra. Munkájának anyagi elismerése a díjazásban nyilvánul meg, amelynek *két pillére van: az illetmény, valamint az egyéb támogatások, juttatások*. Míg a munkajog hatálya alá tartozó versenyszférában a munkabér lényegében szabad megállapodás tárgya (figyelemmel természetesen a mindenkori kötelező legkisebb munkabérre és a – legalább középfokú iskolai végzettséget, illetőleg középfokú szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatottaknak járó – garantált bérminimumra), addig a közszolgálatban – így a Kttv. esetén is – *kötött illetményrendszer* működik. Utóbbi azt jelenti, hogy nagyrészt a jogszabályok határozzák meg, hogy a kormánytisztviselő – iskolai végzettsége, szolgálati ideje, az őt foglalkoztató szerv jellege stb. alapján – milyen illetményben részesíthető. A kötöttség azonban nem jelent teljes rugalmatlanságot, ugyanis – amint azt látni fogjuk – a munkáltatónak több módon is lehetősége van az illetmények befolyásolására.

9.1. Illetmény

A kormánytisztviselőnek alapvető joga van arra, hogy illetményben részesüljön. (Megjegyzendő, hogy a közszolgálati alkalmazottak munkájuk – azaz szolgálatuk – ellenértékeként nem munkabért, hanem illetményt kapnak.) A kormánytisztviselő részére havonta folyósított illetmény három összetevőből áll:

- alapilletmény
- illetménykiegészítés
- illetménypótlék

Ezek közül az alapilletmény minden esetben jár; az illetménykiegészítés és az illetménypótlék azonban csak meghatározott feltételek esetén [Kttv. 131. § (2) bek.] A következőkben az illetmény előbbi három komponensét vesszük számba.

9.1.1. Alapilletmény

Az alapilletmény az illetmény legfontosabb összetevője. Egyrészt azért, mert ez minden kormánytisztviselőnek jár, másrészt pedig ez jelenti a legnagyobb részösszeget az illetményen

belül. Az alapilletmény az *illetményalap és a fizetési fokozathoz tartozó szorzószám szorzata* [Kttv. 133. § (1) bek.] Az illetményalap – amely tehát nem keverendő az alapilletménnyel – egy fix összeg és minden évben az Országgyűlés állapítja meg az összegét a központi költségvetésről szóló törvényben – azzal a megkötéssel, hogy az előző évi illetményalaphoz nem lehet alacsonyabb [Kttv. 132. §]. (Az illetményalap 2014-ben 38 650 Ft; az összeg 2008 óta változatlan.) Az illetményalaphoz azért van különös jelentősége, mert ebből az összegből lehet kiszámolni (a különböző szorzószámok segítségével) a közszolgálati tisztviselők alapilletményét és számos egyéb juttatását. Ez az illetményalap a kiindulópont több más közszolgálati alkalmazott díjazásánál (fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, katonák), illetve az állami vezetők (miniszterelnök, miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár) illetményét, de még a köztársasági elnök tiszteletdíját is ezen összegből számítják. Ez egyben azt is jelenti, hogy az illetményalap növelése az elsődleges eszköze a közszolgálati illetmények emelésének. A *fizetési fokozathoz tartozó szorzókat* a Kttv. 1. melléklete tartalmazza.

13. sz. táblázat

I. BESOROLÁSI OSZTÁLY (felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Kormányzati szolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorzószám
Gyakornok	1	0-1	3,1
Fogalmazó	2	1-2	3,2
	3	2-3	3,3
Tanácsos	4	3-4	3,5
	5	4-6	3,7
	6	6-8	3,9
Vezető-	7	8-10	4,2

tanácsos	8	10-12	4,4
	9	12-14	4,6
	10	14-16	4,8
Főtanácsos	11	16-19	5,1
	12	19-22	5,2
	13	22-25	5,3
Vezető-főtanácsos	14	25-29	5,6
	15	29-33	5,7
	16	33-37	5,8
	17	37 év felett	6,0

II. BESOROLÁSI OSZTÁLY (középszintű végzettségű kormánytisztviselők)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Kormányzati szolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorósza
Gyakornokok	1	0-2	1,79
Előadó	2	2-4	1,9
	3	4-6	2,0
	4	6-8	2,2
	5	8-10	2,25
	6	10-12	2,3
Főelőadó	7	12-15	2,5
	8	15-18	2,6
	9	18-21	2,65
	10	21-24	2,7

	11	24-27	2,8
	12	27-29	2,85
	13	29-31	2,9
Főmunkat árs	14	31-33	3,3
	15	33-35	4,0
	16	35-37	4,2
	17	37 év felett	4,4

A besorolásban való előmenetel (lásd a 4.2.1. alpontot) itt kapcsolódik össze az illetményel: ahogyan a szolgálati idő növekszik, a kormánytisztviselő úgy kerül magasabb besorolási (és fizetési) fokozatba, és emelkedik az előbbi szorzószám – vagyis *a hosszabb szolgálati idő már önmagában nagyobb alapilletményre jogosít* (anszientitás vagy szenioritás elve). Az I. besorolási osztályban 3,1-ről 6-ra, míg a II. besorolási osztályban 1,79-ről 4,4-re nő fokozatosan a szorzószám. A Kttv. ugyanakkor garanciális jelleggel írja elő, hogy az alapilletmény és az illetménykiegészítés együttes összegének *legalább a garantált bérminimum összegét* (2014-ben 118.000 Ft) el kell érnie [Kttv. 131. § (3) bek.]. Amennyiben a számított összeg kevesebb a garantált bérminimumnál (pl. a II. besorolási osztályban egy illetménykiegészítésben nem részesülő gyakornoknál $38.650 \times 1,79 = 69.183,5$ Ft), a kormánytisztviselő automatikusan a bérminimumra – vagyis a 118.000 Ft-ra – lesz jogosult.

A vezetői munkakörben dolgozó kormánytisztviselőknél nem a Kttv. mellékletében található szorzószámokat kell alkalmazni. Részükre a törvény külön – lényegesen magasabb – *vezetői szorzókat* állapít meg a következők szerint [Kttv. 139. §]:

- osztályvezető: 7
- főosztályvezető-helyettes: 7,5
- főosztályvezető: 8

Ebből kitűnik, hogy legalacsonyabb vezetői szorzó (7) magasabb, mint a legmagasabb nem vezetői szorzó (6). Kiemelendő, hogy *a vezetőknél a szorzószámot csak a vezetői szint befolyásolja*, a kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő viszont nem. (Ez tehát azzal jár, hogy egy 5 évnyi szolgálati jogviszonnyal rendelkező osztályvezető alapilletményét éppen úgy a 7-es szorzóval számítjuk ki, mint egy 30 éve pályán levő másik osztályvezetőjét.) A magasabb szintű vezetők (pl. egy közigazgatási szerv elnökének) szorzószámát az adott

közigazgatási szervre vonatkozó jogszabályok állapítják meg (így pl. a NAV elnökének 14,5 a szorzója; a járási hivatal vezetőjének legfeljebb 18).

A fentiek alapján joggal merülhet fel a kérdés, miszerint helyes-e, ha az alapilletmény kizárólag a szolgálati időnek – illetve vezetőknél a vezetői munkakör szintjének – a függvénye.

Annak érdekében, hogy ne legyen a rendszer túlzottan rugalmatlan (vagyis az alapilletmény összegénél ne csak az számítson, hogy a kormánytisztviselő hány éve dolgozik / milyen vezetői munkakört tölt be), a Kttv. lehetővé tesz az *alapilletmény eltérítését*, ami lényegében a törvény alapján számított összegnek a munkáltató általi módosítását jelenti [Kttv. 133. § (3) bek.]. Az eltérítés a tárgyévvel megelőző év minősítése (ennek hiányában teljesítményértékelése) alapján történik, és legfeljebb 50 %-os (minisztériumokban legfeljebb 30 %-os) emelést, illetve legfeljebb 20 %-os csökkentést tesz lehetővé. Tekintve, hogy az alapilletmény eltérítése jelentős befolyással bír a kormányzati szolgálati jogviszonyra, a törvény több *garanciális rendelkezést* tartalmaz az eltérítés vonatkozásban:

- az eltérítéssel kizárólag *a közigazgatási szerv hivatali szervezetének a vezetője* élhet és ez a hatáskör nem átruházható (pl. a minisztériumban a közigazgatási államtitkár nem ruházhatja át a főosztályvezetőkre)
- az eltérítés csak *a személyi juttatások előirányzatán belül* lehetséges (tehát nem lehet pl. a dologi kiadások [irodaszer-beszerzés stb.] terhére eltérítést eszközölni)
- az eltérítés az a tárgyévben *csak korlátozottan változtatható meg* (a megállapított alapilletmény legkorábban 6 hónapot követően módosítható a teljesítményértékelés alapján, de a csökkentés maximum 20 %-os lehet)

Az eltérítés alkalmazása lehetővé teszi, hogy a kiemelkedő teljesítményt nyújtó kormánytisztviselők magasabb alapilletményben részesüljenek annál, mint ami a törvény alapján „alap esetben” járna nekik. Másrészt a negatív irányú eltérítés alkalmas lehet arra, hogy az alacsony színvonalú munkavégzést szankcionálja.

9.1.2. Illetménykiegészítés

Amint fentebb utaltunk rá, az illetmény számításakor figyelembe kell venni azt is, hogy a kormánytisztviselő milyen típusú közigazgatási szervnél áll alkalmazásban. Az

illetményrendszer úgy került kialakításra, hogy a hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő szerveknél dolgozók magasabb illetményre jogosultak. Mindez az illetménykiegészítés mértékében nyilvánul meg, amely mindig az alapilletmény (tehát nem az illetményalap!) bizonyos százalékában van meghatározva. Az illetménykiegészítés mértékénél az iskolai végzettség – azaz a besorolási osztály – is számít, ugyanis a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők magasabb mértékű illetménykiegészítésre jogosultak.

A Kttv. a különböző közigazgatási szerveket öt kategóriába sorolja, és ezekhez a kategóriákhoz eltérő mértékű illetménykiegészítést társít. Az alábbi táblázat az illetménykiegészítés rendszeréről nyújt egy – nem teljes körű – áttekintést.

14. sz. táblázat

kate - góri a	Kttv. rendelkezése	közigazgatási szervek (példák)	illetménykiegészítés mértéke	
			felsőfok ú iskolai végzetts ég	közép- iskolai végzetts ég
1.	234. § (2) bek.	<ul style="list-style-type: none"> • Országgyűlés Hivatala • Köztársasági Elnöki Hivatal • Alkotmánybíróság Hivatala • Alapvető Jogok Biztosának Hivatala • Állami Számvevőszék • Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság • Nemzeti Választási Iroda 	80 %	35 %
2.	134. § (1) bek.	<ul style="list-style-type: none"> • minisztériumok • további központi államigazgatási szervek (pl. kormányhivatalok) 	50 %	15 %
	234. § (1) bek.	<ul style="list-style-type: none"> • Gazdasági Versenyhivatal • Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság • Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal 		

		• Közbeszerzési Hatóság		
3.	134. § (2) bek.	• egyes központi államigazgatási szervek (pl. Országos Tisztifőorvosi Hivatal, Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság) • fővárosi és megyei kormányhivatalok	35 %	15 %
4.	134. § (3) bek.	• központi államigazgatási szerv legalább megyei szintű területi szerve (pl. Magyar Államkincstár megyei igazgatóságai)	30 %	10 %
5.	134. § (4) bek.	• járási (kerületi) hivatalok	10 %	–

Megjegyzendő, hogy egyes államigazgatási szerveknél (pl. Nemzeti Adó- és Vámhivatal) nem a Kttv. határozza meg az illetménykiegészítés mértékét, hanem az őket létrehozó törvény.

9.1.3. Illetménypótlékok

Az illetménypótlékok általában az illetmény legkisebb részét teszik ki. A pótlékra való jogosultság a közszolgálati tisztviselő valamilyen *személyes képességére vagy a munkavégzés egyes sajátos körülményeire* tekintettel állapítható meg. Jelentőségük és gyakoriságuk igen eltér egymástól; egyes pótlékok a kormánytisztviselők jelentős körét érintik (pl. idegennyelv-tudási pótlék), más pótlékoknál viszont jóval szűkebb a jogosultak köre (pl. veszélyességi pótlék). A pótlékok abban is különböznek, hogy miből történik a kiszámításuk: öt pótlék esetében az *illetményalap*, három pótlék esetében pedig az *alapilletmény* bizonyos százaléka adja ki a pótlék összegét.

A Kttv. a kormánytisztviselők esetén jelenleg nyolcféle illetménypótlékot tesz lehetővé. Ezek közül kettőt (képzettségi és munkaköri pótlék) nem a Kttv., hanem kormányrendelet, az R9 szabályoz részletesen.

A táblázat a pótlékokról nyújt egy áttekintést.

15. sz. táblázat

Pótlék neve	Mértéke	Jogszabályi rendelkezés
Éjszakai	óránként az illetményalap 0,45 %-a	Kttv. 140. § (3) bek.
Gépjármű-vezetési	az illetményalap 13 %-a	Kttv. 140. § (4) bek.
Veszélyességi	az illetményalap 45 %-a	Kttv. 140. § (5) bek.
Idegennyelv-tudási	az illetményalap 15–100 %-a	Kttv. 141. §
Képzettségi	az illetményalap 30–75 %-a	Kttv. 142. § R9. 2. §
Munkaköri	az alapilletmény max. 30 %-a	Kttv. 142. § R9. 3. §
Vezetői	az alapilletmény 10–30 %-a	Kttv. 137. §
Integrált ügyfélszolgálati	az alapilletmény 20 %-a	Kttv. 138. §

A következőkben az egyes pótlékokat tekintjük át.

a) éjszakai pótlék

Éjszakai pótlékra az jogosult, aki a munkaidő beosztása alapján 22.00 és 6.00 óra között végez munkát. A pótlék mértéke óránként az illetményalap 0,45 %-a (jelenleg 174 Ft). Abban az esetben, ha a munkaidő-beosztás részben esik 22.00 és 6.00 óra közé, a pótlék időarányosan jár. Az éjszakai pótlék a közszolgálatban viszonylag ritka; példaként az az adóellenőr említhető, aki az éjszakai órákban végez adóellenőrzést egy szórakozóhelyen.

b) gépjármű-vezetési pótlék

A jogosultság feltétele, hogy a kormánytisztviselő rendszeresen hivatali gépjárművet vezessen és ezáltal külön gépjárművezető foglalkoztatása szükségtelen legyen. A pótlék mértéke az

illetményalap 13 %-a. A gépjármű-vezetési pótlékra jogosító munkaköröket a hivatali szervezet vezetője állapítja meg.

c) veszélyességi pótlék

A kormánytisztviselő két esetben jogosult veszélyességi pótlékra:

- amennyiben a munkavégzése munkaideje nagyobb részében egészségkárosító kockázatok között történik (pl. sugár- vagy fertőzésveszély);
- egészségének védelme csak olyan egyéni védőeszköz állandó vagy tartós használatával valósítható meg, amely a kormánytisztviselő számára fokozott megterhelést jelent (pl. ólombetétes mellény).

A pótlék mértéke az illetményalap 45 %-a. A veszélyességi pótlékra jogosító munkaköröket a hivatali szervezet vezetője állapítja meg. (Ilyen lehet pl. az Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóságainál dolgozó hatósági állatorvos munkaköre vagy az ÁNTSZ laboratóriumi munkatársainak munkaköre.)

d) idegennyelv-tudási pótlék

A pótlékokat tekintve kétségtelenül kiemelkedik az idegennyelv-tudási pótlék, ugyanis a kormánytisztviselők széles körét érinti és a pótlékok mértéke viszonylag magas. A Kttv. megkülönbözteti az ún. *kiemelt* (angol, francia, német) *nyelveket*, amelyek esetén a pótlék alanyi jogon jár – azaz függetlenül attól, hogy azt a kormánytisztviselő a munkája során alkalmazza-e. (Ebben az esetben tehát a nyelvvizsga eredményét igazoló bizonyítvány – vagy azzal egyenértékű okirat – önmagában feljogosít a nyelvpótlékra.)

A *nem kiemelt* nyelvek esetén a kormánytisztviselő csak akkor jogosult pótlékra, ha a munkakörében az adott idegennyelv használata szükséges. (Az idegennyelv-tudási pótlékra jogosító nyelveket és munkaköröket a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg.) Megjegyzendő továbbá, hogy ezen nyelvek esetén pótlék mértéke a kiemelt nyelvek után járó összegek fele.

A nyelvpótlék is az illetményalap bizonyos százalékában van megállapítva; mértéke függ továbbá a nyelvtudás szintjétől és a nyelvvizsga jellegétől is (komplex vagy csak írásbeli / szóbeli).

16. sz. táblázat

	nem kiemelt nyelvek		kiemelt nyelvek	
	komplex	írásbeli vagy szóbeli	komplex	írásbeli vagy szóbeli
alapfokú (B1)	—	—	15 %	—
középfokú (B2)	30 %	15 %	60 %	30 %
felsőfokú (C1)	50 %	25 %	100 %	50 %

Több idegen nyelv ismerete esetén mindegyik után jár a pótlék, de ha a kormánytisztviselő ugyanazon idegen nyelvből azonos típusú, de különböző fokozatú, illetve különböző típusú és különböző fokozatú nyelvvizsgával rendelkezik, csak a magasabb mértékű pótlékre jogosult. (Így tehát ha pl. angol nyelvből középfokú és felsőfokú komplex nyelvvizsgával is rendelkezik a kormánytisztviselő, pótlékre értelemszerűen csak az utóbbira lesz jogosult.)

e) képzettségi pótlék

A képzettségi pótlék célja a *kormánytisztviselő alapvégzettségét* – tehát munkakör betöltéséhez szükséges végzettséget – *meghaladó további végzettség, szakképzettség, szakképesítés* elismerése. A pótlék abban az esetben jár, ha a kormánytisztviselő a következők valamelyikével rendelkezik [R9. 2. § (1)–(2) bek.]:

- feladatkör szakszerűbb ellátását biztosító tudományos fokozat (pl. PhD fokozat)
- a feladatkörön belüli szakosodást elősegítő további szakképesítés, szakképzettség (pl. a jogi végzettséggel rendelkező, jogi referensként dolgozó kormánytisztviselő kodifikátori szakjogász képesítést szerez)
- a besorolásánál figyelembe vett iskolai végzettségénél magasabb szintű szakképesítés, szakképzettség, feltéve, ha az a munkakör ellátásához szükséges (pl. a középiskolai végzettségű kormánytisztviselő mérlegképes könyvelő képesítést szerez)

A képzettségi pótlék is az illetményalap bizonyos százalékában van meghatározva az alábbiak szerint [R9. 2. § (4) bek.]:

17. sz. táblázat

Végzettség, szakképzettség szintje	Pótlék mértéke
doktori (PhD) fokozat vagy azzal egyenértékű, vagy ennél magasabb tudományos fokozat	75 %
felsőfokú iskolai rendszerű képzésben, továbbképzésben szerzett további szakképesítés, szakképzettség	50 %
akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzésben vagy iskolarendszeren kívüli felsőfokú szakképzésben szerzett szakképesítés, szakképzettség	40 %
iskolarendszeren kívüli középfokú szakképzésben szerzett további szakképesítés, szakképzettség	30 %

Kiemelendő, hogy a képzettségi pótlékra nincs alanyi joga a kormánytisztviselőnek; a pótlék megállapítása a hivatali szervezet vezetőjének hatáskörébe tartozik. Azt, hogy milyen munkakörök és milyen képzettségek jogosítanak képzettségi pótlékra, a közszolgálati szabályzatban vagy ügyrendben kell szabályozni [R9. 2. § (3) bek.].

f) munkaköri pótlék

A munkaköri pótlék – a hazai közszolgálat egyik új fejleményeként – az anszientitás elvét igyekszik korrigálni. Lehetővé teszi ugyanis, hogy a díjazás során a munkáltató – az iskolai végzettségen és a szolgálati időn túl – *azt is értékelje, hogy ki milyen munkakörben dolgozik, azaz milyen feladatot lát el* a közigazgatási szervnél. A munkaköri rendszer kiindulópontja az, hogy bizonyos munkakörök (és itt most nem csak a vezetői munkakörökről van szó) nagyobb súllyal járulnak hozzá a közigazgatási szerv alaptevékenységéhez és nagyobb szakmai felkészültséget, valamint felelősséget követelnek. (Így pl. az Igazságügyi Minisztériumban a jogszabály-előkészítői munkakör stratégiai szempontból nagyobb fontosságú, mint pl. az illetményszámfejtői vagy az informatikus munkakör.)

A munkaköri pótlék megállapítása jelenleg csak az államigazgatási szerveknél dolgozó kormánytisztviselők esetében lehetséges. A pótlék csak abban a munkakörben fizethető, amelyet *munkakör-elemzést követően értékelték* a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter (jelenleg ez a belügyminisztert jelenti) által meghatározott szakmai módszertan alapján. Az egyes munkakörök értékelése során – többek között – figyelembe veszik

- a munkakör célját
- a munkakörben ellátandó fő feladatokat
- a munkakörhöz szükséges szaktudást, felkészültségi igényeket
- a munkakör tevékenységi terjedelmét (mennyiben jár együtt pl. mások munkájának irányítása)
- a gondolkodási és cselekvési szabadságot, amely együtt jár a munkakörrel
- a munkakör által gyakorolt befolyás / hatás nagyságát (anyagi javakra, emberre, munkavégzésre, eredményre).
-

A munkakör-értékelés alapján a hivatali szervezet vezetője közszolgálati szabályzatban határozza meg azokat a munkaköröket, amelyekben pótlék fizethető [R9. 3. § (4) bek.].

A pótlék mértéke maximum az alapilletmény 30 %-a lehet. A munkaköri pótlék és az alapilletmény-eltérítés együttes összege viszont nem haladhatja meg az 50 %-ot; tehát egy +40 %-os eltéréssel rendelkező kormánytisztviselő legfeljebb 10 %-os munkaköri pótlékban részesülhet [R9. 3. § (4) bek.].

g) vezetői pótlék

Vezetői pótlékra a vezetői munkakörben dolgozó közszolgálati tisztviselők jogosultak. A pótlék az alapilletmény bizonyos százalékában van megállapítva; mértéke egyrészt függ a *vezetői szinttől*, másrészt pedig attól, hogy *mely szervnél* történik az alkalmazás. A Kttv. – csakúgy, mint az illetménykiegészítés mértékének meghatározásakor – kategóriákba rendezi a közigazgatási szerveket, és ugyanazon vezetői munkakörhöz többnyire kategóriánként eltérő mértékű vezetői pótlék tartozik (tehát pl. egy minisztériumi [2. kategória] főosztályvezető magasabb vezetői pótlékra jogosult, mint egy megyei kormányhivatal [3. kategória] főosztályvezetője).

18. sz. táblázat

szerv kategóriája	vezetői szint		
	főosztályvezető	főosztályvezető- helyettes	osztályvezető
1–2.	30 %	20 %	10 %
3–4.	25 %	15 %	
5.	20		

h) integrált ügyfélszolgálati pótlék

Integrált ügyfélszolgálati pótlékre jogosult az a kormánytisztviselő, aki a fővárosi és megyei kormányhivatalban, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalán belül működő integrált ügyfélszolgálati feladatok ellátásával összefüggő munkakört tölt be – mindez tehát a kormányablakoknál dolgozó kormánytisztviselőket érinti. A pótléket elsősorban az teszi indokolttá, hogy a kormányablak ügyintézőinek munkavégzése több szempontból is speciális (így pl. változó munkaidő-beosztás; a beosztás szerinti munkaidő gyakran 20.30-ig tart). A pótlék mértéke az alapilletmény 20%-a.

9.2. Egyéb juttatások, támogatások

A közszolgálati alkalmazottak többletjogosultságaként említhetők meg az illetményen felül járó egyéb juttatások és támogatások, amelyekkel az állam a közszolgálat díjazásának versenyképességét igyekszik növelni. Ezek közül az alábbiakat kell kiemelni:

9.2.1. Jubileumi jutalom

A jubileumi jutalom, a szolgálati jogviszonyban eltöltött hosszabb időt, az ott történő folyamatos munkavégzést és a megvalósított életpályát – azaz a szolgálatvállaló hűségét – ismeri el. A jubileumi jutalom 25, 30, 35 és 40 évnyi szolgálati jogviszony után jár, mértéke pedig 2–3–4–5 havi illetmény [Kttv. 150. § (1)–(2) bek.]. Meg kell jegyezni, hogy a jubileumi jutalomra való jogosultságnál a szolgálati időbe nem csak az adott munkáltatónál eltöltött évek számítanak, hanem figyelembe kell venni lényegében valamennyi olyan jogviszonyt, amelynél a munkavégzés a tág értelemben vett közszférában történt (így pl. a közalkalmazotti jogviszonyt vagy a hivatásos szolgálati jogviszony időtartamát is be kell számítani) [Kttv. 150. § (3) bek.].

9.2.2 Cafetéria

A cafetéria-juttatások a versenyszférából kerültek átemelésre; olyan *béren (illetményen) kívüli juttatásokról* van szó, amelyeket a kormánytisztviselő választhat ki a következők közül [Kttv. 151. § (1) bek.]:

- üdülési szolgáltatás (a munkáltató tulajdonában, vagyonkezelésében lévő üdülőben)
- étkeztetési szolgáltatás (a munkáltató telephelyén működő étkezőhelyen)
- Erzsébet étkezési utalvány
- Széchenyi Pihenő Kártya (szálláshely, vendéglátás és szabadidő alszámlákkal)
- iskolakezdési támogatás
- helyi (adott településen belüli) utazására szolgáló bérlet
- az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárba a munkáltató által befizetett hozzájárulás
- az önkéntes kölcsönös egészségpénztárba vagy önszegélyező pénztárba a munkáltató által befizetett hozzájárulás.

A cafetéria-juttatás éves összegét – amely nem lehet kevesebb az illetményalap ötszörösénél –, valamint igénybevételének részletes szabályait a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője határozza meg a közszolgálati szabályzatban. A kormánytisztviselő a tárgyév március 1-ig, illetve a jogviszony létesítésekor vagy az áthelyezésekor nyilatkozik arról, hogy a cafetéria-juttatás összegén belül milyen juttatásokra tart igényt. (A cafetéria-juttatás részletszabályait az R9. tartalmazza.)

9.2.3. Nem alanyi jogon járó juttatások

A Kttv. értelmében a közszolgálati tisztviselő részére többféle szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatás biztosítható [Kttv. 152. § (1)–(3) bek.]. Ilyen juttatás lehet különösen:

- lakásépítési és -vásárlási támogatás (amennyiben a kormánytisztviselő lakás építéséhez vagy vásárlásához hitelintézettől állami kamattámogatású kölcsönt vett fel, az állam – meghatározott feltételek teljesülése esetén – készfizető kezességét vállalhat)
- albérleti díj hozzájárulás (az a kormánytisztviselő igényelheti, akinek lakóhelye, tartózkodási helye a munkavégzés helyétől eltérő településen található, ahonnan a napi munkába járás aránytalan nehézséggel járna)

- családalapítási támogatás (általában házasságkötés és/vagy gyermek születése esetén igényelhető)
- szociális támogatás / segély (általában akkor igényelhető, ha a kormánytisztviselő megélhetése, illetve életkörülményeinek fenntartása egy váratlan, nagy összegű kiadással vagy jövedelemcsökkenéssel járó családi vagy egyéb ok miatt átmenetileg veszélybe került)
- illetményelőleg (a kormánytisztviselő indokolt esetben, meghatározott feltételek esetén kérvényezheti, hogy – egyfajta kamatmentes kölcsönként – a jövőbeli illetményének egy meghatározott részét előre folyósítsák részére)
- tanulmányi ösztöndíj, képzési, továbbképzési, nyelvtanulási támogatás (így pl. a munkáltató átvállalhatja egyes képzés költségeit)
- üdülési támogatás (mértéke nem számít bele a cafetéria keretében igényelhető üdülési szolgáltatásba).

Az előbbi juttatások mindegyike lehet *visszatérítendő*, illetve *vissza nem térítendő*. Az egyes támogatások mértékét, feltételeit, az elbírálás és elszámolás rendjét, valamint a visszatérítés szabályait a hivatali szervezet vezetője belső szabályzatban állapítja meg. Kiemelendő, hogy e juttatások nem alanyi jogon járnak a közszolgálati tisztviselőnek, azaz folyósításuk mérlegelés kérdése. (Sőt, előfordulhat, hogy bizonyos támogatási formát egyáltalán nem intézményesít az adott munkáltató.)

Az előbbieken kívül a Kttv. lehetővé teszi a nyugállományú kormánytisztviselő pénzbeli vagy természetbeni támogatását is, amennyiben szociális helyzete indokoltá teszi [Kttv. 152. § (4) bek.; R9. 10–12. §] Egy további támogatási formát jelent az elhunyt kormánytisztviselő közszolgálat halottjává nyilvánítása, amely a temetési költségek részleges vagy teljes átvállalásával jár [Kttv. 152. § (5)–(7) bek.].

9.2.4. Jutalom

Jutalomra akkor válhat jogosulttá a kormánytisztviselő, ha egy adott közszolgálati feladatot kiemelkedően teljesít, illetve feladatait hosszabb időn át eredményesen végzi, és mindez a teljesítményértékelésében is tükröződik [Kttv. 154. § (1) bek.]. (A 6.5 pontban láttuk, hogy a Kttv. kifejezetten kimondja, hogy a teljesítményértékelés alapján jutalom fizethető.)

9.2.5. Céljuttatás

A céljuttatás előfeltétele az ún. *célfeladat* megállapítása a kormánytisztviselő részére [Kttv. 154. § (2)–(3) bek.]. Célfeladatot a hivatali szervezet vezetője állapíthat meg: olyan rendkívüli feladatot jelent, amelynek teljesítése *a munkakör ellátásából adódó általános munkaterhet jelentősen meghaladja* (ilyen lehet pl. egy szakmai kiadvány összeállítása.) Kiemelendő, hogy a célfeladat nem lehet azonos a teljesítményértékelés során a kormánytisztviselő részére megállapított feladattal [R9. 4. § (3) bek.]. A célfeladat eredményes végrehajtásáért a hivatali szervezet vezetője – a célfeladat megállapításakor vagy teljesítésének igazolásakor – céljuttatást határoz meg, amely tehát a kormánytisztviselő illetményén felül járó összeg.

9.2.6. Napidíj

A *kiküldetésben* (1.10.4 pont) lévő kormánytisztviselőnek az élelmezésével kapcsolatos többletköltségei fedezetére a kiküldetés tartamára élelmezési költségtérítés (napidíj) jár. A napidíj mértéke az illetményalap egy munkanapra eső összegének 25 %-a (jelenleg 460 Ft). A napidíj átalányként is elszámolható, ha a kormánytisztviselő havonta, rendszeresen kiküldetésben végez munkát. Kiküldetés esetén a napidíjon túlmenően a munkáltató köteles a kormánytisztviselő számára megfizetni a kiküldetés során felmerülő szükséges és igazolt többletköltségeit (pl. tömegközlekedés díja vagy parkolási díj) [Kttv. 54. § (3)–(6)].

9.2.7. Helyettesítési díj

Helyettesítési díjra három esetben jogosult a kormánytisztviselő [Kttv. 52. § (2)–(6) bek.]:

- *átirányítás* esetén (amennyiben az eredeti munkaköre mellett más munkakörbe tartozó feladatokat is ellát – lásd az 1.10.1 pontot);
- *tartósan távol lévő* (pl. szülési szabadságát töltő) kormánytisztviselőt helyettesítése esetén;
- ha részben vagy egészben *többletfeladatként betöltetlen munkakört* lát el (pl. a pénzügyi ügyintéző ellátja a közbeszerzési ügyintézői munkakört is).

A helyettesítési díj az illetményen felül jár, mértéke pedig a helyettesítő kormánytisztviselő illetményének 25–50 %-áig terjedhet (pontos mértékét a hivatali szervezet vezetője állapítja meg).

Két esetben viszont *nem jár* helyettesítési díj:

- a helyettesítés a kormánytisztviselő munkaköri kötelezettsége (tipikusan idetartozik pl. a főosztályvezető-helyettesi munkakör);
- a helyettesítés rendes szabadság miatt szükséges (pl. az egyik humánpolitikai ügyintéző helyettesíti a másikat annak rendes szabadsága alatt – máskor ugyanis a helyettesítés iránya fordított lesz)

9.3. Az illetményfizetés szabályai

Az illetményt – amelyet száz forintra kerekítve kell megállapítani – *havonta, utólag folyósítják* a kormánytisztviselő részére. A kifizetésnek a tárgyhónapot követő ötödik napig meg kell történnie. (Amennyiben ez heti pihenőnapra vagy munkaszüneti napra esik, az azt megelőző munkanapon történik a kifizetés.) Amennyiben az illetményfizetés bankszámlára utalással történik, a munkáltatónak úgy kell eljárnia, hogy a kormánytisztviselő illetményével a bérfizetési napon rendelkezhessen (azaz a számlájára ténylegesen megérkezzen az összeg) [Kttv. 146. §].

A törvény azt is előírja, hogy az illetményt – külföldön történő munkavégzés vagy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – *a magyar törvényes pénznemben* (azaz forintban) kell megállapítani és kifizetni. Az illetményt utalvány (pl. Erzsébet-utalvány) vagy fizetőeszköz helyettesítésére szolgáló más formában (pl. pontgyűjtőkártyával) tehát nem lehet kifizetni [Kttv. 145. §].

A kormánytisztviselő részére illetményéről *részletes írásbeli elszámolást* kell adni, amely alapján a kiszámítás helyessége, valamint az illetményből való levonások (pl. személyi jövedelemadó, járulékok) jogcíme és összege ellenőrizhető. Az írásbeli elszámolásnak tartalmaznia kell a rendkívüli munkavégzés jogcímén kifizetett díjazást is [Kttv. 148. §].

Egyes esetekben a kormánytisztviselő akkor is jogosult illetményre, amikor ténylegesen nem történt munkavégzés (*díjazás munkavégzés hiányában*). Ilyen körülménynek minősülnek a következők:

- ha a kormánytisztviselő a munkáltató működési körében felmerült okból nem tud munkát végezni (pl. munkaidőben áramszünet miatt), az emiatt kiesett munkaidőre (állásidő) is megilleti az illetmény [Kttv. 144. § (1) bek.]

- szabadság időtartama (a kormánytisztviselő tehát rendes szabadsága alatt is jogosult az illetményére)
- munkaszüneti nap miatt kiesett idő (pl. ha valamelyik – munkaszünettel járó – nemzeti ünnep miatt nem dolgozik a kormánytisztviselő)
- azon esetek egy része, amikor a kormánytisztviselő mentesül a munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól:
 - kötelező orvosi vizsgálat
 - véradás
 - szoptatás
 - hozzátartozó halála
 - személyes részvétel egyes eljárásokban (bíróság, hatóság, Kormánytisztviselői Döntőbizottság előtt)
 - az előmenetelhez szükséges, illetve a központilag vagy az államigazgatási szerv által előírt képzésben, továbbképzésben vagy átképzésben való részvétel [Kttv. 144. § (3) bek.].

Bizonyos esetekben a kormánytisztviselőnek *a munkáltatóval való megállapodása alapján jár díjazás* a kiesett munkaidőre. Ilyen esetnek minősül, ha a kormánytisztviselő azért mentesül a munkavégzés alól, mert a különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távolléte, illetve ha a munkáltató engedélye alapján mentesül a munkavégzés alól [Kttv. 144. § (2) bek.].

A *betegszabadság* időtartama alatt – értelemszerűen – szintén nem történik munkavégzés. Ekkor a kormánytisztviselő csökkentett összegű, 70 %-os illetményre jogosult [Kttv. 144. § (4) bek.].

9.4. Általánostól eltérő speciális rendelkezések

9.4.1. A szakmai vezetőkre vonatkozó eltérő rendelkezések

A közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár illetménye nem a fentebb ismertetett módon kerül kiszámításra. Részükre a törvény külön illetményszámítási szabályokat határoz meg [Kttv. 219. § (1)–(3) bek.; 224. § (1)–(3) bek.].

19. sz. táblázat

	Közigazgatási államtitkár	Helyettes államtitkár
Alapilletmény	illetményalap 12-szerese	illetményalap 9-szerese
Illetménykiegészítés	alapilletmény 50 %-a	
Vezetői pótlék	alapilletmény 65 %-a	

A közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár alapilletményét a miniszter át nem ruházható hatáskörében legfeljebb 30 %-kal megemelheti [Kttv. 219. § (4) bek.; 224. § (4) bek.]. A szakmai vezetők – a vezetői pótlékon kivételével – illetménypótléokra nem jogosultak; az egyéb juttatásokra és támogatásokra viszont igen.

9.4.2. A politikai (fő)tanácsadókra vonatkozó eltérő rendelkezések

A politikai (fő)tanácsadók illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója szabadon állapítja meg, azaz esetükben nem alkalmazandóak a fentebb tárgyalt számítási módszerek (az illetményük tehát nincs az illetményalaphoz kötve). Az egyetlen korlátot az jelenti, hogy illetményük nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző évre országosan számított havi átlagos bruttó kereset tízszeresét (ez 2013-ra vonatkozóan 2 307 000 Ft) [Kttv. 204. § (6) bek.]

9.4.3. Az ügykezelőkre vonatkozó eltérő rendelkezések

Az általános díjazási szabályok alól a kormányzati és a közszolgálati ügykezelők is ki vannak véve. Az ő illetményüket a hivatali szervezet vezetője állapítja meg oly módon, hogy az legalább elérje a garantált bérminimum összegét (2014-ben 114 000 Ft), de ne haladja meg az illetményalap hatszorosát (2014-ben 231 900 Ft). A hivatali szerv vezetőjének mérlegelési jogkörét azonban csökkenti az a rendelkezés, mely szerint az illetmény megállapításakor arányosan figyelembe kell venni az ügykezelő szolgálati jogviszonyban töltött idejét. Az illetmény megállapításakor figyelembe veendő egyéb szempontokat (pl. a munkavégzéssel járó felelősség súlya) a közszolgálati szabályzatban kell rögzíteni [Kttv. 208. § (1) bek.; 242. § (1) bek.].

9.4.4 A köztisztviselőkre vonatkozó eltérő rendelkezések

a) illetménykiegészítés

Amint a 9.1.2. pontban láttuk, az állami főhatalom hivatalainál, valamint egyes központi államigazgatási szerveknél dolgozó köztisztviselők is jogosultak illetménykiegészítésre [Kttv. 234. § (1)–(2) bek.]. A helyi önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselők azonban – szemben az államigazgatási szervek által foglalkoztatott kormánytisztviselőkkel / köztisztviselőkkel – illetménykiegészítésre csak abban akkor jogosultak, ha azt a helyi önkormányzat – a pénzügyi lehetőségek függvényében – *rendeletben megállapítja* a tárgyévre. A Kttv. az önkormányzatok esetében nem határozza meg pontosan az illetménykiegészítés mértékét, hanem a lehetséges maximumokat határozza meg az alábbiak szerint [Kttv. 234. § (3)–(6) bek.]:

20. sz. táblázat

önkormányzat típusa	illetménykiegészítés mértéke	
	felsőfokú iskolai végzettség	középiskolai végzettség
megyei megyei jogú város fővárosi fővárosi kerületi	max. 40 %	max. 20 %
egyéb városi	max. 30 %	
községi	max. 20 %	

Amennyiben az önkormányzat illetménykiegészítést biztosít a köztisztviselői részére, ezt egységesen, az adott besorolási osztályhoz tartozó valamennyi köztisztviselő vonatkozásában állapíthatja meg – azaz arra nincs lehetőség, hogy pl. csak egyes szervezeti egység dolgozói kapjanak illetménykiegészítést. A két besorolási osztály részére azonban egymástól függetlenül is megállapítható az illetménykiegészítés – így pl. nem jogellenes az, ha az önkormányzat csak a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőket részesíti illetménykiegészítésben.

b) vezetői pótlék

Az állami főhatalom hivatalai, valamint egyes központi államigazgatási szervek által foglalkoztatott köztisztviselők is jogosultak vezetői pótlékre [Kttv. 236. § (1)–(3) bek.]. A

helyi önkormányzatnál dolgozó vezetők azonban vezetői pótlékra *csak akkor jogosultak, ha ezt a képviselő-testület rendeletben megállapítja*; mértéke osztályvezetői szintnél az alapilletmény maximum 10 %-a, főosztályvezető-helyettesi szintnél pedig maximum 15 %-a lehet [Kttv. 236. § (4) bek.].

c) személyi illetmény

A törvény alapján járó illetménytől való eltérés egyik formája az ún. személyi illetmény megállapítása, amelyre kizárólag *a polgármesteri hivatalban dolgozó*, – minősítéssel vagy teljesítményértékeléssel alátámasztottan – *kimagasló teljesítményt nyújtó* köztisztviselőknél van lehetőség [Kttv. 235. §]. A személyi illetményben részesülő köztisztviselő nem a Kttv. rendelkezései alapján kapja az illetményét, hanem részére a (fő)jegyző – a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával – egy *tetszőleges összeget* állapíthat meg. (Az így megállapított illetmény ugyanakkor nem haladhatja meg a megelőző évre országosan számított átlagbér tízszeresét – ez 2013-ra vonatkozóan 2 307 000 Ft.) A személyi illetmény lévén lehetővé válik, hogy a legjobb munkaerők magasabb díjazásban részesüljenek – természetesen csak akkor, ha az önkormányzat anyagi lehetőségei megengedik az ilyen irányú munkáltatói intézkedést.

d) egyéb juttatások, támogatások

A fentebb tárgyalt egyéb juttatásokra, támogatásokra a helyi önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselők is jogosultak lehetnek. A törvény kimondja, hogy a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat a képviselő-testület rendeletben szabályozza [Kttv. 237. §].

9.4.5. A jegyzőkre vonatkozó eltérő rendelkezések

A jegyzők alapilletményénél a szorzószám, valamint a vezetői illetménypótlék az önkormányzat lakosságszámához igazodik [Kttv. 255–256. §]:

21. sz. táblázat

lakosságszám / önkormányzat típusa	alapilletmény szorzója	vezetői pótlék
3000-nél kevesebb	6,25	10 %
3 000–10 000 lakosú település	7,75	20 %

10 000–100 000 lakosú	8	30 %
fővárosi kerület	8,25	40 %
megyei jogú város / megye	8,5	
főváros	8,75	50 %

Az előbbi számításoknál a közös önkormányzati hivatal jegyzője, illetve a városi (megyei jogú városi) jegyzője esetében a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések együttes lakosságszámát, illetve az érintett város és községek együttes lakosságszámát kell alapul venni. Az alapilletmény eltérítése, illetve személyi illetmény megállapítása a jegyző esetében is lehetséges – mindkettő intézkedés a polgármester döntését igényli [Kttv. 254. §].

9.5. A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

A közalkalmazotti illetményt – hasonlóan a közszolgálathoz és eltérően a versenyszférától – alapvetően nem a munkáltatók és a szakszervezetek közötti béralku határozza meg, hanem a törvény. A Kjt. ún. *illetmény-előmeneteli rendszerrel* szavatolja a közalkalmazottak díjazásban történő kiszámítható előrehaladását. Minderre a munkáltatók költségvetéséből történő finanszírozása teremt lehetőséget. Ezáltal az előmenetel kapcsán a fentiekben kifejtettek az illetményrendszer kereteit is megadják (ld. *fizetési osztályok, fizetési fokozatok*).

A közalkalmazotti kinevezésben a közalkalmazott besorolása alapján meg kell állapítani a közalkalmazott illetményét. A *fizetési fokozathoz kapcsolódó illetmény* képezi az illetményrendszer alapját (garantált illetmény). Amint már az előmenetel kapcsán kifejtettük, a havi garantált illetményt a munkáltatói jogkör gyakorlója az éves költségvetési törvényben fizetési osztályonként megállapított illetményalap és a kapcsolódó táblázat szerinti fizetési fokozathoz igazodó szorzószám alapján állapítja meg. Ettől eltérni kivételesen lehet, ha a közalkalmazott minősítése ezt indokolja.

A rendszer feszességét több tényező oldja. A fizetési fokozathoz kapcsolódó illetmény alsó határként tekintendő, a munkáltató indokolt esetben, a szükséges pénzügyi feltételek megléte esetén többletdíjazást állapíthat meg. Lehetőség van továbbá a tartósan magas színvonalú munkavégzés vagy kiemelkedő teljesítmény esetén a fizetési fokozatok közötti várakozási idő csökkentésére is. Egyes pótlékok, valamint az adományozható címek, továbbá a jutalmak is az a differenciálhatóságot támogatják.

A közalkalmazott által a munkaköre ellátásához használt - azonos szintű - több végzettséget, szakképesítést, vagy azzal jogszabályban egyenértékűnek elismert képzést a Kjt. a garantált illetmény százalékos megemelésével értékeli (*illetménynövekmény*). Az illetménynövekedés feltétele, hogy a közalkalmazott a további szakképzését munkaidejének legalább 10%-ában hasznosítja [Kjt. 66. § (2)–(4) bek.].

A Kjt. szabályozza azon feltételeket is, mellyel a munkáltató a törvény által garantálnál *magasabb illetményt* állapíthat meg a közalkalmazottnak. A munkáltatónak erre – főszabály szerint – csak abban az esetben van lehetősége, ha a közalkalmazott kiválóan alkalmas vagy alkalmas minősítést kapott [Kjt. 66. § (7) bek.]. A főszabálytól eltérően lehetőség van arra, hogy az újonnan létesített közalkalmazotti jogviszonyok esetén is a garantált illetménynél magasabb illetményt állapítsanak meg, feltéve, hogy egy év elteltével a minősítést elvégzik. További eltérítés lehetséges még a minősítés elvégzésével.

A közalkalmazott a fizetési fokozata alapján járó illetményén felül *illetménykiegészítésben* is részesülhet. A kollektív szerződés, ennek rendelkezése hiányában a munkáltató határozza meg, hogy a munkáltató a gazdálkodás eredményének mely hányadát és milyen feltételek szerint fordítja illetménykiegészítésre [Kjt. 67. §]. Az illetménykiegészítésben részesülő közalkalmazott havi jövedelme két részből áll: egyrészt az időbér jellegű illetményből, valamint a fizetett teljesítménybér jellegű illetménykiegészítésből.

A törvényben megállapított feltételek mellett a közalkalmazott a különböző jogcímenek (pl. vezetői pótlék, címpótlék, egészségre ártalmas munkaköri pótlék, idegennyelv-tudási pótlék) *illetménypótlékra* jogosult [Kjt. 69-75. §]. A Kjt. által szabályozott illetménypótlék számításának alapját (pótlékalap) a mindenkori éves költségvetési törvény állapítja meg. Végrehajtási rendelet a Kjt.-ben foglaltakon túl ágazati, szakmai sajátosságokra tekintettel további illetménypótlékokat állapíthat meg, ha ezt a munkakörbe tartozó, valamely, az általánostól eltérő munkafeltétel indokolja (pl. osztályfőnöki pótlék a közoktatásban, sürgősségi pótlék a mentőszolgálatnál).

A közalkalmazott meghatározott teljesítmény eléréséért, átmeneti többletfeladat teljesítéséért kaphat *keresetkiegészítést* [Kjt. 77. §]. 2010. január 1-jétől a keresetkiegészítés megállapításának feltételei úgy módosultak, hogy a megállapítás célja már nem a pusztán a

meghatározott munkateljesítmény elérésének, illetve átmeneti többletfeladatok teljesítésének ösztönzése. Az ösztönzés helyett a meghatározott munkateljesítmény elérését, illetve az átmeneti többletfeladatok teljesítését kívánja díjazni a törvény. A keresetkiegészítés szabályait főszabály szerint kollektív szerződésben kell rögzíteni. Kollektív szerződés hiányában a munkáltató állapítja meg e szabályokat. A keresetkiegészítés lehet egyszeri vagy meghatározott időre szóló, havi rendszerességgel fizetett juttatás.

A Kjt. lehetővé teszi, hogy a munkáltató kivételes, egyszeri anyagi elismerésben – *jutalomban* – részesíthesse a kiemelkedő, illetve tartósan jó munkát végző közalkalmazottat [Kjt. 77. § (3) bek.]. Naptári évenként a jutalom összege nem haladhatja meg a kifizetés esedékessége időpontjában a közalkalmazott kinevezés szerinti havi illetménye tizenkétszeresének harminc százalékát. A jutalomra a közalkalmazottnak nincs alanyi joga, annak megadása a munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozik. Kivételt képez ez alól az önálló juttatásként, alanyi jogként szabályozott *jubileumi jutalom*, amely – általános szabályként – a huszonöt, harminc-, illetve negyvenévi közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkező közalkalmazottnak jár [Kjt. 78. §].

A közalkalmazottakat *egyéb juttatások* is megilletik. Például a közalkalmazottak lakáshoz jutásának elősegítése és megkönnyítése érdekében az állam készfizető kezességet vállal a közalkalmazott által a lakás építéséhez, vásárlásához hitelintézettől igényelt állami kamattámogatású kölcsön összegének a hitel fedezetéül szolgáló, hitelcél szerinti lakásingatlan hitelbiztosítéki értékének 60%-át meghaladó részére, legfeljebb e hitelbiztosítéki érték 100%-áig [Kjt. 78/A. §]. Vannak továbbá olyan juttatások, amelyek ágazat-specifikusak és végrehajtási rendelet írhatja elő őket (pl. a munka jellegére tekintettel biztosítandó formaruha-juttatás). Természetesen kollektív szerződés, illetve munkáltatói szabályzat is rendszeresíthet további (pl. szociális) juttatásokat.

10. A fegyelmi felelősség

10.1. A fegyelmi felelősség szabályozása

A fegyelmi felelősséget *kétszintű* szabályozás rendezi. Egyrészt a Kttv., másrészt az R6. határozza meg a fegyelmi felelősség és eljárás szabályait. Ennek megfelelően a két jogszabályt együttesen kell alkalmazni, ha fegyelmi eljárásra kerül sor. A Kttv. a fegyelmi felelősség alapvető, garanciális szabályait állapítja meg, például a fegyelmi vétség fogalmát, vagy a fegyelmi büntetések körét, míg a R6. a fegyelmi eljárás részletszabályait, mint például az egyes határidők meghosszabbításának lehetőségét, a lényeges eljárási szabálysértéseket, vagy a vizsgálat lefolytatását.

10.2. A fegyelmi vétség fogalma

Fegyelmi vétséget követ el a kormánytisztviselő, ha kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. [Kttv. 155. § (1) bek.] A fegyelmi vétség csak abban az esetben állapítható meg, ha az alábbi feltételek együttesen fennállnak:

- a) az elkövető kormányzati szolgálati jogviszonyban áll;
- b) kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét szegte meg;
- c) magatartása vétkes volt.

10.2.1. Kormányzati szolgálati jogviszonyban állás

Önmagában nem elegendő, hogy a kormánytisztviselő a magatartás elkövetésekor állt kormányzati szolgálati jogviszonyban, az is szükséges, hogy az eljárás lefolytatásakor is kormányzati szolgálati jogviszonyban álljon. Ez azzal van összefüggésben, hogy a munkáltatói jogkör részét képező fegyelmi joggal csak azzal szemben lehet élni, aki még a munkáltató munkajogi „hatalma” alatt áll. Ha a cselekmény elbírálásakor az elkövető már nem rendelkezik kormányzati szolgálati jogviszonnyal, az *eljárás nem indítható meg*, illetve az eljárást *meg kell szüntetni*. [Kttv. 158. § (1) bek a) pont] Más a helyzet, ha már a büntetést kiszabták. Ha a kormányzati szolgálati jogviszony a törvényben meghatározott, jogerősen kiszabott fegyelmi büntetés (az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása, az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal, az előmeneteli rendszerben

visszavetés egy besorolási fokozattal) végrehajtása előtt vagy annak végrehajtása közben megszűnik, a büntetést vagy annak hátralévő időtartamát *más államigazgatási szervnél* is végre kell hajtani. A végrehajtás feltétele, hogy a kormánytisztviselő a büntetés végrehajthatóságától számított 3 éven belül ismételen kormányzati szolgálati jogviszonyt létesít.[Kttv. 159. § (2) bek.] Hivatalvesztés fegyelmi büntetés kiszabása esetén a volt kormánytisztviselő államigazgatási szervnél 3 évig nem alkalmazható.[Kttv. 155. § (5) bek.]

10.2.2. Kormányzati szolgálati jogviszonyból származó kötelezettség megszegése

A fegyelmi felelősség megállapításának további feltétele, hogy a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét szegje meg. A Kttv. nem sorolja fel taxatíván a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló valamennyi kötelezettségét, ráadásul azok a törvény különböző rendelkezéseiben, szétszórtan jelennek meg. Például kötelezettségnek tekinthetők az általános magatartási követelmények (jóhiszeműség, tisztesség, együttműködés, tájékoztatási kötelezettség, rendeltetésszerű joggyakorlás, minősített adat megtartásának kötelezettsége), de kötelezettséget tartalmaznak az összeférhetlenségi szabályok is. A törvény más helyen kifejezetten a kormánytisztviselő kötelezettségeként rendelkezik a pártatlan, igazságos, kulturált ügyintézésről, a szakmai lojalitásról, a személyes munkavégzésről, a munkaképes állapot megőrzéséről, illetve az utasítások végrehajtásáról.

A kormánytisztviselőnek azonban nem csak a Kttv. szabályait kell betartania, hanem a más jogszabályokban előírt követelményeket, illetve a vezetői döntésekben foglaltakat is. [Kttv. 76. § (1) bekezdése]. A hivatásetikai elvek megsértése esetén nem fegyelmi eljárás, hanem *etikai eljárás* indul a kormánytisztviselővel szemben. [Kttv. 83. § (3) bek.]

10.2.3. Kötelezettség vétkes megszegése

A fegyelmi vétség megállapíthatóságának feltétele az is, hogy a kormánytisztviselő *vétkesen* szegje meg kormányzati szolgálati jogviszonyából származó kötelezettségét. A vétkességnek *két formáját* különböztetjük meg, a *szándékosságot* és a *gondatlanságot*. Szándékosan akkor követi el a kötelezettségszegést a kormánytisztviselő, ha előre látja cselekményének [mulasztásának] következményeit, és azokat kívánja (közvetlen szándék), vagy azokba belenyugszik (eshetőleges szándék). Például szándékosnak minősíthető a fegyelmi vétség, ha

a kormánytisztviselő egy munkahelyi vita alkalmával munkatársát testileg bántalmazza, arcul üti. Ebben az esetben magatartását még az sem enyhíti, ha tettét utóbb megbánja, a sértettől elnézést kér. (Szabados Mónika, 2013) Az előírt munkavégzés szándékos megtagadása szintén súlyos kötelezettségszegés különösen olyan esetben, amikor a munkavégzésnek nincs figyelembe vehető akadálya [BH1999. 532]. A kormánytisztviselőtől elvárható pártalanság súlyos megsértésének minősül, ha a kormánytisztviselő egy gazdasági társaság reklámanyagát munkáltatójának hivatalos küldeményeként postázza [BH1996. 232.].

A gondatlan elkövetésnek is két fokozata különböztethető meg. *Súlyos gondatlanság* terheli a kormánytisztviselőt, ha előre látja magatartásának következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában. Gondatlan például a kormánytisztviselő, ha a munkaidő végén elmulasztja kikapcsolni, vagy zárolni személyi számítógépét, és ennek köszönhetően illetéktelen harmadik személy hozzáférhet a munkáltató kezelésében lévő adatokhoz. (Szabados Mónika, 2013) *Enyhe gondatlanság* állapítható meg, ha a kormánytisztviselő magatartásának következményeit azért nem látja előre, mert elmulasztja a tőle elvárható gondosságot. Ilyennek minősülhet, ha a kormánytisztviselő rendes szabadságának kivételét megelőzően elmulasztja teljes körűen tájékoztatni a távollétében őt helyettesítő munkatársát az intézkedést igénylő, folyamatban lévő ügyeiről, emiatt a helyettesítő kolléga határidőben nem intézkedik. Visszatérve szabadságáról a kormánytisztviselő mulasztását elismeri. (Szabados Mónika, 2013)

A munkáltató államigazgatási szervnek kell bizonyítani, hogy a fegyelmi felelősség megállapításának feltételei fennállnak.

10.3. Fegyelmi büntetések

A fegyelmi vétséget elkövető kormánytisztviselővel szemben a következő fegyelmi büntetéseket szabhatóak ki:

- a) megrovás;
- b) az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása;
- c) az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal;
- d) az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal;

- e) a Kttv. szerinti címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés;
- f) hivatalvesztés.

Ha megállapítják a kormánytisztviselő fegyelmi felelősségét, akkor fegyelmi büntetést is *ki kell szabni*, kivéve, ha a körülményekre tekintettel a legenyhébb fegyelmi büntetés kiszabása is indokolatlan.[R6. 8. § (3) bek.]

A *megrovás* a legenyhébb, erkölcsi jellegű büntetés. Fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabható, amennyiben a tényállás megítélése egyszerű és a kötelezettségszegést a kormánytisztviselő elismeri [Kttv. 156. § (2) bek.]. A tényállás megítélése akkor tekinthető egyszerűnek, ha külön bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül is egyértelműen meg lehet állapítani a fegyelmi büntetést megalapozó kötelezettségszegést. Csekélyebb súlyú kötelezettségszegés esetén alkalmazható, pl. ha a kormánytisztviselő egymás után több munkanapon is az előírt hivatali munkaidő kezdete után néhány perccel, késve érkezik meg munkahelyére. (Szabados Mónika, 2013)

Az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása azt jelenti, hogy a kormánytisztviselő legközelebbi előlépési ideje a büntetésben megjelölt időtartammal meghosszabbodik. A várakozási időt legfeljebb két évvel lehet meghosszabbítani.

Az egy fizetési, vagy besorolási fokozattal való visszavetés büntetések közül az utóbbi jóval súlyosabb, mivel a I. besorolási osztályban akár négy fizetési fokozattal való visszasorolást is eredményezhet.

A címtől való megfosztás, illetve a *vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés* esetén a kormánytisztviselőt az általános szabályok szerint újra be kell sorolni.

A legsúlyosabb fegyelmi büntetés a *hivatalvesztés*. Ebben az esetben a kormánytisztviselő *három évig nem alkalmazható* a Kttv. hatálya alá tartozó szerveknél.

A kormánytisztviselő a Kttv.-ben meghatározott ideig a kiszabott fegyelmi büntetés hatálya alatt áll - például a *várakozási idő meghosszabbítása* büntetés hatálya a meghosszabbított várakozási idő leteltéig terjed - ami azt jelenti, hogy ez idő alatt a büntetést az államigazgatási

szerv nyilvántartja, illetve a munkáltató kizárhatja a kormánytisztviselőt jutalomból, egyéb elismerésből. Megrovás esetén a kormánytisztviselő egyáltalán nem köteles a büntetésről számot adni.

22 sz. táblázat: Fegyelmi büntetések típusai, hatályuk (Forrás: Szabados Mónika, 2013)

Fegyelmi büntetés	Fegyelmi büntetés hatálya	Nyilvántartás
Megrovás	hátrányos következményei nincsenek, a büntetés hatálya ebben az esetben nem értelmezhető	Nem
az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása	a meghosszabbított várakozási idő leteltéig (de legfeljebb 2 év)	Igen
az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal	visszavetés időpontja szerinti fokozat ismételt elérésének idejéig tart	Igen
az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal		
a Kttv. szerinti címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés	a büntetés végrehajtásától számított 2 év	Igen
Hivatalvesztés	az elbocsájtott kormánytisztviselő államigazgatási szervnél 3 évig nem alkalmazható	Igen

10.4. A fegyelmi eljárás megindítása

Fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója – kivéve a méltatlanság, a bizalomvesztés és a hivatásetikai elvek megsértését - köteles a fegyelmi eljárást megindítani [Kttv. 156. § (1) bek.]. Szintén mellőzhető az eljárás megindítása, ha a tényállás megítélése egyszerű, a vétkesség foka csekély és a kötelezettségszegést a kormánytisztviselő elismeri. Ez utóbbi esetben a munkáltató megrovásban részesíti a kormánytisztviselőt.

A Kttv. a fegyelmi eljárás megindítására *szubjektív* és *objektív* határidőt is megállapít. Mindkettő jogvesztő. Az eljárást nem lehet megindítani, ha a kötelezettségszegés felfedezése óta több mint *3 hónap* eltelt [Kttv. 156. § (1) bekezdése]. A cselekmény felfedeztségéhez nem elegendő, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója tudomást szerez a fegyelmi vétség elkövetéséről, arra is szükség van, hogy az elkövetéssel alaposan gyanúsítható kormánytisztviselő személyéről is tudomást szerezzen [BH1998. 452]. A cselekmény elkövetését követő 3 év elteltével egyáltalán nem lehet eljárást indítani, kivéve, ha a kötelezettségszegés miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás indult és az anélkül fejeződött be, hogy megállapították volna a kormánytisztviselő felelősségét. Ebben az esetben a három hónapos határidőt attól az időponttól kell számítani, amikor az eljárás befejezéséről szóló jogerős határozatot a munkáltató részére megküldik. A hároméves határidőt pedig az eljárás jogerős befejezésétől kell számítani [Kttv. 156. § (1) bek.].

10.5. Vizsgálat

A fegyelmi eljárás *két szakaszból* áll. Az első a *vizsgálóbiztosi vizsgálat*, amelynek lefolytatására a munkáltatói jogkör gyakorlója az eljárás megindításától számított 3 munkanapon belül írásban *vizsgálóbiztost* jelöl ki saját kormánytisztviselői közül. Vizsgálóbiztos az lehet, aki a fegyelmi eljárás alá vont kormánytisztviselőnél magasabb besorolású. Ha ilyen kormánytisztviselő nincs, akkor vezetőt kell vizsgálóbiztosnak kijelölni. Ha a fegyelmi eljárást vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő ellen indították meg, vele legalább azonos szintű vezetőt kell vizsgálóbiztosnak kijelölni. Előfordulhat, hogy a munkáltatónál nem lehetséges az előírt feltételeknek megfelelő vizsgálóbiztost kijelölni. Ebben az esetben az államigazgatási szerv *irányítását, illetve felügyeletét ellátó államigazgatási szerv vezetője* – ilyen szerv hiányában a *közigazgatási minőségpolitikáért és*

személyzetpolitikáért felelős miniszter – saját kormánytisztviselőjét jelölheti ki vizsgálóbiztosnak, amennyiben az a kijelölés feltételeinek megfelel. [R6. 4. § (1)-(2) bekezdések].

A vizsgálóbiztos kijelölésekor tekintettel kell lenni az *összeférhetetlenségi szabályokra* is. Ezek értelmében nem lehet vizsgálóbiztos:

- a) az eljárás alá vont kormánytisztviselő hozzátartozója;
- b) akit a vizsgálat során, mint tanút vagy szakértőt meghallgattak, illetve meghallgatása szükséges, valamint
- c) akitől egyébként az ügy elfogulatlan elbírálása nem várható el [R6. 4. § (3) bekezdés].

A kötelezettségszegést *írásban* kell közölni a kormánytisztviselővel. A vizsgálat során a vizsgálóbiztos köteles a kötelezettségszegés elkövetésével alaposan gyanúsított kormánytisztviselőt meghallgatni. A vizsgálóbiztos a tényállás tisztázása céljából tanúkat hallgathat meg, iratokat szerezhet be, szakértőt vehet igénybe, szemlét tarthat. A kormánytisztviselővel közölni kell a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait. Módot kell részére adni, hogy azokra észrevételt tehesen, és további bizonyítást javasolhasson. Lehetővé kell számára tenni, hogy az ügy iratait megtekinthesse. A kormánytisztviselő védekezéséről, a lefolytatott bizonyításról, valamint arról, ha a kormánytisztviselő valamely eljárási cselekményen nem jelenik meg, jegyzőkönyvet kell felvenni.

A kormánytisztviselő a vizsgálat folyamán jogi képviselőt vehet igénybe. Kérelmére lehetővé kell tenni, hogy a fegyelmi eljárás során az államigazgatási szervnél működő munkavállalói érdekképviseleti szerv, illetve az MKK képviselője részt vegyen az eljárásban és képviselje a kormánytisztviselőt. Ha a kormánytisztviselő meghallgatására tartós akadályoztatása miatt a vizsgálat időtartama alatt nem kerülhet sor, a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait vele *írásban* kell közölni.

A vizsgálatot – az eljárás felfüggesztésének esetét kivéve - a fegyelmi eljárás megindításától számított 60 napon belül be kell fejezni. A vizsgálóbiztos miután lezárta a vizsgálatot az ügy összes iratát saját véleményével ellátva megküldi a munkáltatói jogkör gyakorlójának. Ha a kormánytisztviselő a vizsgálat során elismerte a kötelezettségszegést és a tárgyalás tartásáról

lemondott, valamint a tényállás megítélése egyszerű és a büntetés célja *tárgyalás nélkül* is elérhető, a vizsgálóbiztos javasolhatja, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója tárgyalás nélkül szabjon ki fegyelmi büntetést. [R6. 5. §] Ez a lehetőség a *hivatalvesztésre* nem vonatkozik.

10.6. Tárgyalás

A fegyelmi eljárás második szakasza a tárgyalás, amely során az ügy érdeméről *háromtagú* fegyelmi tanács határoz. A fegyelmi tanács *elnöke* a munkáltatói jogkör gyakorlója, aki kijelöli a tanács másik két tagját. A tagokat úgy kell kijelölni, hogy a fegyelmi eljárás alá vont kormánytisztviselővel legalább azonos besorolásúak, illetve vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselők legyenek. Vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő esetén legalább azonos szintű vezetői munkakört betöltő tagot kell kijelölni. Ha mindez nem lehetséges, a továbbiakban a vizsgálóbiztos kijelöléséről írt szabályok szerint kell eljárni [R6. 6. § (3)-(4) bek.].

A tanács tagjainak összeférhetetlenségére szintén a vizsgálóbiztosnál ismertetett szabályok az irányadók azzal a kiegészítéssel, hogy a fegyelmi tanács eljárásában és döntéshozatalában elnökként, tagként nem vehet részt az ügyben vizsgálatot folytatott vizsgálóbiztos, illetve annak hozzátartozója sem. Ha a *munkáltatói jogkör gyakorlójával szemben áll fenn összeférhetetlenség*, az államigazgatási szerv irányítását, illetve felügyeletét ellátó államigazgatási szerv vezetője - ilyen szerv hiányában a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter - saját vezető kormánytisztviselőjét jelöli ki a fegyelmi tanács elnökének [R6. 6. §].

A tárgyaláson az államigazgatási szervet az ügy *vizsgálóbiztosa képviseli*. Hasonlóan a vizsgálathoz a kormánytisztviselő a tárgyaláson is igénybe vehet jogi képviselőt, vagy kérheti az államigazgatási szervnél működő munkavállalói érdek-képviselői szerv, illetve az MKK képviselőjének részvételét. Ha a kormánytisztviselő vagy képviselője a tárgyaláson nem jelenik meg, tárgyalást tartani és az ügyet érdemben elbírálni csak akkor lehet, ha a kormánytisztviselőt vagy képviselőjét szabályszerűen értesítették. Az eljárás akkor is lefolytatható, ha a kormánytisztviselő vagy képviselője előzetesen bejelentette, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni. A fegyelmi tanács a tényállás tisztázása céljából tanúkat hallgathat meg, iratokat szerezhethet be, szakértőt vehet igénybe, szemlét tarthat [R6. 7. § (3)-(5) bek.].

A fegyelmi tanács - a felfüggesztés esetét kivéve - az első tárgyalástól számított 30 napon belül, *zárt ülésen, szótöbbséggel* határoz, döntését indokolt írásbeli határozatba foglalja [R6. 8. § (1) bek.].

Meg kell szüntetni a fegyelmi eljárást, ha annak tartama alatt a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnt, a fegyelmi eljárás megindítására a Kttv.-ben meghatározott határidő után került sor, a kormánytisztviselő a terhére rótt fegyelmi vétséget nem követte el, vagy annak elkövetése nem bizonyítható, továbbá, ha felelősségre vonását kizáró ok áll fenn. [Kttv. 158. § (1) bek.] *Nem kell fegyelmi büntetést kiszabni*, ha a körülményekre tekintettel a legenyhébb fegyelmi büntetés kiszabása is indokolatlan [R6. 8. § (3) bek.].

A fegyelmi határozatot az ellene benyújtott kereset jogerős elbírálásáig - a hivatalvesztés büntetés kivételével - *végrehajtani nem szabad*. Ha azonban a kormánytisztviselő a kereset benyújtására nyitva álló határidő eltelte vagy a kereset jogerős elbírálása előtt a kormányzati szolgálati jogviszonyát megszünteti, a határozat *azonnal végrehajthatóvá* válik [Kttv. 159. § (1) bek.].

10.7. Lényeges eljárási szabálysértés

Bizonyos eljárási szabályok megsértése lényeges eljárási szabálysértésnek minősül. Ezekben az esetben, ha jogvitára kerül sor, a fegyelmi tanács határozatát *érdemi vizsgálat nélkül* eljárásjogi szabálysértésre hivatkozva hatályon kívül helyezik. Lényeges eljárási szabálysértésnek minősül:

- a) ha a fegyelmi eljárást nem a fegyelmi jogkör gyakorlója rendelte el,
- b) ha a fegyelmi tanács elnökének, valamint a tagjának a jogkörét nem az arra jogosult gyakorolta,
- c) ha az összeférhetlenségi szabályokat megsértették,
- d) ha az értesítési kötelezettséget megsértették [R.3. §]
- e) ha olyan kötelezettségzegés miatt szabnak ki fegyelmi büntetést, amelyet a munkáltatói jogkör gyakorlója nem közölt írásban a kormánytisztviselővel a vizsgálat során,
- f) ha a fegyelmi tanács nem zárt ülésén hozza meg a határozatot,

- g) ha a fegyelmi tanács zárt ülésén a tanács tagjain és a jegyzőkönyvvezetőn kívül más is részt vesz,
- h) ha a fegyelmi határozat nem jelöli meg az elkövetett konkrét kötelezettségszegéseket, illetve a határozat nem tartalmaz indokolást, vagy indokolása nem tartalmazza a tényállás leírását,
- i) ha a vizsgálat során a kormánytisztviselővel nem közlik a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait. Nem adnak módot részére, hogy azokra észrevételt tegyen, és további bizonyítást javasolhasson. Nem teszik lehetővé számára, hogy az ügy iratait megtekinthesse [R6. 5. § (4) bek.].

10.8. A fegyelmi eljárás felfüggesztése és az állásból történő felfüggesztés

Különbséget kell tenni a fegyelmi eljárás felfüggesztése és a kormánytisztviselő saját állásából történő felfüggesztése között. Az előbbi azt jelenti, hogy az eljárás lefolytatását – a vizsgálóbiztos javaslatára - a munkáltatói jogkör gyakorlója valamilyen döntést akadályozó körülmény miatt átmenetileg elhalasztja. Az ügy érdemi elbírálását akadályozhatja, hogy a kormánytisztviselő önhibáján kívüli okból védekezését nem tudja előterjeszteni, vagy a kötelezettségszegés miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás indult, és ezek lezárása nélkül a tényállás nem tisztázható [R. 2. § (6) bek.]. Mindkét esetben az akadály megszűnésével az eljárást haladéktalanul folytatni kell.

Az állásból való felfüggesztés viszont azt jelenti, hogy a kormánytisztviselő nem végezhet munkát, nem léphet be a munkahelyére, vagyis kötelezően távol kell maradnia a munkahelyétől. Elrendelésének oka, hogy bizonyos esetekben az eljárás alá vont kormánytisztviselő jelenléte akadályozhatja a tényállás tisztázását. Az is előfordulhat, hogy a kötelezettségszegés súlyossága indokolja a kormánytisztviselő távoltartását. Azonnal meg kell szüntetni a felfüggesztést, ha annak indoka már nem áll fenn. Az állásból való felfüggesztés a *hivatalvesztés büntetés kiszabásával együtt jár*, s mindaddig fennáll, amíg az erről szóló határozat jogerőre nem emelkedik. A felfüggesztés idejére illetmény jár, ennek azonban 50%-át a felfüggesztés megszüntetéséig vissza kell tartani. A teljes illetményt vissza kell tartani a hivatalvesztést kimondó fegyelmi határozat kézbesítésétől kezdve, annak jogerőre emelkedéséig. A visszatartott összeget a fegyelmi határozat jogerőre emelkedése után ki kell fizetni, kivéve, ha a hivatalvesztést kimondó határozat vált jogerőssé [Kttv. 157. §].

10.9. Az általánostól eltérő speciális szabályok

Néhány eljárási szabályt eltérően kell alkalmazni, ezek közül a lényegesebbeket ismertetjük.

A kormányzati ügykezelőkkel szembeni fegyelmi eljárásban a vizsgálóbiztost és a fegyelmi tanács tagjait kormánytisztviselők közül kell kijelölni.

Szakmai vezetők esetében a vizsgálóbiztos és a fegyelmi tanács tagjainak kijelölésére vonatkoznak eltérő szabályok. A fegyelmi tanács a hivatalvesztésre csak javaslatot tesz, míg a büntetést – közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár esetében - a köztársasági elnök, illetve a miniszter mondja ki [Kttv. 216. § (3) bek. 225. §].

Köztisztviselők esetében, ha nincs olyan köztisztviselő, aki megfelelné a vizsgálóbiztosi kijelölés feltételeinek, akkor a polgármester képviselő-testületi tagot is felkérhet vizsgálóbiztosnak. Ehhez hasonlóan kérhet fel tagot a fegyelmi tanácsba is. Ha képviselő-testületi tagok felkérésével sem lehetséges a vizsgálóbiztos, illetve a fegyelmi tanácsi tag kijelölése, akkor az illetékes kormányhivatalt vezető kormány megbízott jelöli ki – első esetben - saját kormánytisztviselői, illetve – második esetben - vezetői közül a jogszabályi feltételeknek megfelelő vizsgálóbiztost, illetve fegyelmi tanácsi tagot. Ugyanezt az eljárást kell követni, ha a munkáltatói jogkör gyakorlójával szemben áll fenn összeférhetetlenség. A *közzszolgálati ügykezelők* elleni fegyelmi eljárásban a közigazgatási szerv köztisztviselői közül kell vizsgálóbiztost, illetve fegyelmi tanácsba tagot kijelölni [R6. 13. §].

10.10. Közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

Mint említettük, a Kjt. számos jogintézmény kapcsán az Mt.-hez képest hierarchizáltabb kapcsolatot alakít ki a munkáltató és az alkalmazott között. Ezt a hierarchizáltságot példázta hosszú időn át a közalkalmazotti fegyelmi felelősségi rendszer szabályozása is (amely sok tekintetben inkább hasonlított a közzszolgálat fegyelmi felelősségi struktúrájához).

A hatályos Kjt.-ben a fegyelmi felelősségre vonatkozó rendelkezések az Mt.-re utalnak vissza. A Kjt. 2012. július 1-jétől hatályos módosítása eltörölte a fegyelmi vétség fogalmát és a fegyelmi eljárás szabályait, így a munkáltatónak nincs lehetősége a munkáját nem megfelelően végző közalkalmazottakkal szemben a korábbiak szerinti fegyelmi eljárás

lefolytatására. E tekintetben is megszűnt tehát a különbség a Kjt. és az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalók között. A törvény indokolása kiemeli, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint túlszabályozott, szükségképpen bürokratikus és rugalmatlan, illetőleg jelentős mértékben indokolatlan a közalkalmazottak fegyelmi felelősségére vonatkozó speciális szabályozás fenntartása. Helyette a már eddig is létező rendkívüli felmentés [Kjt. 33/A. §] eszközével élhet a munkáltató, ha a közalkalmazott a közalkalmazotti jogviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a közalkalmazotti jogviszony fenntartását lehetetlenné teszi. Amennyiben a munkáltató a fegyelmezés egyéb eszközeit is rendszeresíteni kívánja, akkor az Mt. 56. § rendelkezése szerint van lehetősége a közalkalmazottat – vétkes kötelezettségzegése esetén – fegyelmileg felelősségre vonni. A Kjt. hatálya alatt kollektív szerződés állapíthat meg fegyelmi felelősséget. Bár az Mt. nem teszi kötelezővé, célszerű a kollektív szerződésben a fegyelmi felelősségre vonás eljárási szabályait is lefektetni.

11. Kártérítési felelősség

A kártérítési felelősség szabályozása – hasonlóan a fegyelmi felelősséghez – szintén kétszintű. A kormánytisztviselők és az államigazgatási szerv kártérítési felelősségére vonatkozó szabályokat a Kttv. és a R6. tartalmazza. Az alapvető rendelkezések, mint például a kormánytisztviselő kártérítési felelőssége, a megőrzési felelősség, a leltárhiány, az együttes károkozás és az államigazgatási szerv kártérítési felelőssége a törvényben szerepel [Kttv. 160-175. §], míg a kártérítési felelősség megállapítására irányuló eljárást a R6. szabályozza.

A kormányzati szolgálati jogviszonyban nemcsak a *kormánytisztviselő* okozhat kárt, hanem a *munkáltató* is. Kártérítési felelősségük azonban lényegesen eltér egymástól. Ugyanakkor közös szabályok rendezik a kártérítés esedékességét, elévülését, illetve érvényesítésének eljárási rendjét. A kártérítési felelősség tekintetében is megfogalmazódnak az általánostól eltérő szabályok, amelyekre röviden ebben a fejezetben is kitérünk.

11.1. A kormánytisztviselő kártérítési felelőssége

A kormánytisztviselő kártérítési felelősségének általános alakzata a vétkességi felelősség (szubjektív), míg speciális feltételek fennállása esetén a kormánytisztviselőt vétkességre tekintet nélkül terheli a kártérítési felelősség (objektív).

11.1.1. Általános kártérítési felelősség: a vétkességi alapú felelősség

A kormánytisztviselő, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, a kormányzati szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettség megszegésével okozott kárért kártérítési felelősséggel tartozik [Kttv. 160. § (1) bek.]. Ez azt jelenti, hogy a kormánytisztviselő Kttv. szerinti kártérítési felelőssége abban az esetben áll fenn, ha a kárt

- a) kormányzati szolgálati jogviszonya keretében;
- b) kormányzati szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét megszegve,
- c) kötelezettségszegésével összefüggésben,
- d) oly módon okozta, hogy nem úgy járt el az adott helyzetben, ahogy az általában elvárható.

A *kormányzati szolgálati jogviszony fennállása*, mint feltétel azt jelenti, hogy az államigazgatási szervvel más, például *polgári jogi jogviszonyban* álló személlyel szemben nem a Kttv. kártérítési felelősségi szabályait kell alkalmazni, hanem a Ptk. rendelkezéseit. A kormányzati szolgálati jogviszonynak a károkozás időpontjában kell fennállnia. A kárigény Kttv. szerinti érvényesítésének szintén feltétele a kormányzati jogviszony fennállása. Ha jogviszony a károkozást követően, de még a kárigény érvényesítése előtt megszűnik, a munkáltató kárigényének érvényesítése céljából közvetlenül bírósághoz fordulhat.

Csak a *kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség megszegése* alapozhatja meg a Kttv. szerinti kártérítési felelősséget, ezért szintén a polgári jog szabályait kell figyelembe venni, ha a kormánytisztviselő a tanulmányi szerződésére, illetményelőlegére, vagy lakástámogatására vonatkozó szerződést szegi meg.

A kár bekövetkeztének *okozati összefüggésben* kell állnia a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség megszegésével.

A kártérítési felelősség akkor állapítható meg, ha a kötelezettségszegés *felróható* a kormánytisztviselőnek, vagyis nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. Bár a kártérítési felelősség tekintetében a törvény nem tesz különbséget vezető és beosztott kormánytisztviselő között, mégis egy adott helyzetben más lehet az elvárhatóság velük szemben, mivel munkaköri felelősségük, feladataik, kompetenciáik eltérnek egymástól. (Magyar Éva, 2012)

A kormánytisztviselő magatartása *szándékos* és *gondatlan* lehet [MK 25.]. Attól függően alakul a kártérítés mértéke, hogy a kormánytisztviselő szándékosan vagy gondatlanul okozta a kárt. Szándékosság és súlyos gondatlanság esetén a *teljes kárt* meg kell térítenie, míg enyhe gondatlanság esetén a kártérítés mértéke nem haladhatja meg *négyhavi illetményét*. Ugyanakkor a kormánytisztviselőt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján bíróság a kártérítés alól részben mentesítheti [Kttv. 166. §]. Ennek során a bíróság különösen azt mérlegeli, hogy a károkozással összefüggésben milyen sürgősséggel kellett cselekedni a feladat végrehajtása érdekében, a végrehajtás során milyen sajátos körülmények merültek fel, milyen a felek vagyoni helyzete, mekkora a jogsértés súlya, a károkozás mértéke, továbbá a kártérítés teljesítésének milyen következményei lehetnek.

A törvény nemcsak az enyhe gondatlanság esetében, hanem más helyzetekben is előírja a kártérítés korlátozását. Így *nem kell megtéríteni* azt a kárt, amelynek bekövetkezése a károkozás idején nem volt előre látható, vagy amelyet a munkáltató vétkes magatartása okozott, vagy amely abból származott, hogy a munkáltató kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget [Kttv. 160. § (4) bek.].

Az *előreláthatóság hiányáról* akkor beszélünk, ha a kár a kormánytisztviselő magatartásával csak távoli okozati összefüggésben következett be, amely alapján a kormánytisztviselő nem számolhatott reálisan a kár keletkezésével.

A munkáltató vétkes magatartásának kell különösen tekinteni, ha a kár olyan utasítás teljesítéséből keletkezett, amelynek következményeire az utasított kormánytisztviselő az utasítást adó figyelmét előzőleg felhívta [Kttv. 78. § (4) bek.].

Az említett esetekben a kártérítés korlátozásának eredményeként a kormánytisztviselő és a munkáltató *megosztva* viseli a kárt.

11.1.2. Speciális kártérítési felelősség: a megőrzési és a leltárhiányért való felelősség

A speciális kártérítési felelősség a *megőrzési felelősség* és annak sajátos változata a *leltárhiányért való felelősség*. A speciális felelősségi szabályok szigorúbbak az általános, vétkességi alapú szabályoknál. Ennek oka, hogy ezeket olyan dolgokban bekövetkezett hiány esetében kell alkalmazni, amelyeket a kormánytisztviselő állandóan őrizetében tart, kizárólagosan használ, vagy kezel, vagyis korlátozott a külső közrehatás lehetősége a hiány bekövetkeztében.

A *megőrzési felelősségi szabályok* csak a kormánytisztviselő által őrzött dologban bekövetkezett hiány esetére alkalmazandók, feltéve, hogy a kormánytisztviselő visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel, jegyzék vagy elismervény ellenében, aláírásával igazoltan vette át azt. Ilyen dolog lehet jellemzően hivatali mobiltelefon, notebook s egyéb elektronikai eszköz. Ebben az esetben a kormánytisztviselő *vétkességére tekintet nélkül a teljes kárt* köteles megtéríteni. (Magyar Éva, 2012) Több kormánytisztviselő részére történő átadásakor a jegyzéket vagy elismervényt valamennyi kormánytisztviselőnek alá kell írnia [Kttv. 161. § (3) bek.]. A jegyzék vagy elismervény nem pótolható az átadás-átvétel tényének utólagos igazolásával. [MK 113.] A pénztárost, a pénzkezelőt vagy értékezelőt a

jegyzék vagy elismervény nélkül is terheli a felelősség az általa kezelt pénz, értékpapír és egyéb értéktárgy tekintetében [Kttv. 161. § (4) bek.].

Kimentheti magát a kormánytisztviselő a felelősség alól, amennyiben bizonyítja, hogy a hiányt elháríthatatlan külső ok idézte elő, vagy a munkáltató a biztonságos őrzés feltételeit nem biztosította [Kttv. 161. § (2) bek.].

Másként alakul a kormánytisztviselő felelőssége, ha a megőrzésre átvett dolog megrongálódik, mivel ebben az esetben a felelőssége *vétkességi alapúvá* válik. Ez azt jelenti, hogy a kormánytisztviselő mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható [Kttv. 161. § (6) bek.]. Lényeges különbség azonban az általános vétkességi felelősségi szabályhoz képest, hogy ebben az esetben nem a munkáltatót, hanem a kormánytisztviselőt terheli a bizonyítási kötelezettség.

A leltárhiányért való felelősség a megőrzési felelősség sajátos esete. Leltárhiány a kezelésre szabályszerűen átadott és átvett anyagban, áruban (leltári készletben) ismeretlen okból keletkezett, a természetes mennyiségi csökkenéssel és a kezeléssel járó veszteség mértékét meghaladó hiány [Kttv. 162. § (1) bek.]. A kormánytisztviselő a keletkezett leltárhiányért vétkességére való tekintet nélkül felel [Kttv. 162. § (2) bek.].

A felelősség megállapításához azonban több feltétel együttes fennállása szükséges:

- a) a kormánytisztviselő kinevezési okirata tartalmazza a leltárhiányért való felelősség megnevezését és mértékét,
- b) a leltári készlet szabályszerű átadása és átvétele megtörtént;
- c) a leltárhiányt az államigazgatási szerv által meghatározott leltározási rend szerint lebonyolított, a teljes leltári készletet érintő leltárfelvétel során állapítják meg.

Ha a leltárhiányért kinevezési okirata alapján felelős kormánytisztviselő olyan munkakörben, illetve olyan munkahelyen dolgozik, ahol az átvett leltári készletet állandóan egyedül kezeli, a leltárhiány teljes összegéért felel. A leltárhiányért kinevezési okirata alapján felelős, valamint a leltári készletet kezelő többi kormánytisztviselő a leltárhiányért illetményük arányában felelnek [Kttv. 162. § (3)-(5) bek.].

11.1.3. Együttes károkozás

Ha a kárt többen együttesen okozták, *vétkességük* arányában, ha ez nem állapítható meg, *közrehatásuk* arányában viselik. Ha egyik sem állapítható meg, a kárt egyenlő arányban kötelesek megtéríteni. A megőrzésre átadott dolgokban bekövetkezett hiány esetén a kormánytisztviselők *illeményük* arányában felelnek [Ktv. 163. § (1)-(2) bek.].

Amennyiben a kárt többen *szándékosan* okozták, *egyetemleges* kötelezésnek van helye [MK 35.]. Ez azt jelenti, hogy bármelyik károkozótól követelhető az egész kár megtérítése. Ugyanakkor az egyetemlegesen kötelezett kormánytisztviselő megtérítési igényt támaszthat a többi károkozóval (adóstársával) szemben, azon az alapon, hogy felróhatóságuk vagy közrehatásuk aránya különböző. Az e miatt keletkezett vita azonban nem minősül munkaügyi jogvitának (Magyar Éva, 2012).

11.1.4. A kár elemei és a kártérítés módja

Kártérítés címén a károkozó kormánytisztviselő köteles megtéríteni

- a) a munkáltató vagyonában beállott értékcsökkenést,
- b) az elmaradt vagyoni előnyt és
- c) a munkáltatót ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségeket.

A *vagyonban beállott értékcsökkenés* (*damnum emergens*) azáltal következik be, hogy a károkozás eredményeként a károsult valamely dolga megsemmisül, megsérül, eltűnik, elveszik. Ilyenkor a kár összegét a dologban, illetve a károsult vagyonában bekövetkezett értékcsökkenés határozza meg.

Elmaradt vagyoni előnyről (*lucrum cessans*) akkor beszélünk, ha a károkozással a munkáltató oldalán kereset vagy jövedelemveszteség keletkezik.

A *munkáltatót ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges* költségek a káreseménnyel összefüggésben járulékosan szoktak felmerülni. Bár nem állnak közvetlen okozati összefüggésben a károkozással, mégis szükséges megtérítésük ahhoz, hogy a károkozás eredményeként felmerült hátrány kiküszöbölhető, illetve csökkenthető legyen (Magyar Éva,

2012). Például a károkozás folytán meghibásodott szervergép helyett egy másik gépet kell bérelnie a munkáltatónak, ahhoz, hogy a határidős feladatait el tudja végezni.

A kárt *pénzben* kell megtéríteni, kivéve, ha a körülmények a kár természetben való megtérítését indokolják [Kttv. 164. § (1)-(3) bek.].

11.1.5. A kár összege

A kár összegének meghatározásánál a megrongált dolog kijavítására fordított kiadást - ideértve az üzemviteli költséget is - és a kijavítás ellenére még fennmaradó esetleges értékcsökkenés mértékét kell figyelembe venni. Ha a dolog megsemmisült vagy használhatatlanná vált, illetve, ha nincs meg, a károkozás időpontjában érvényes fogyasztói árat kell - az avulásra is tekintettel - alapul venni [Kttv. 164. § (4) bek.].

11.1.6. Kártérítési eljárás

A kormánytisztviselő kártérítési felelősségének megállapítására a fegyelmi eljárásra meghatározott szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy az eljárás megindítására az *elévülésre* vonatkozó rendelkezések az irányadók [Kttv. 165. § (1) bek.]. Ez utóbbi lényeges különbség a fegyelmi eljáráshoz képest, mivel a fegyelmi eljárás megindításra előírt határidők helyett a kár bekövetkezésétől számított 3 év áll rendelkezésre, ahhoz, hogy a munkáltató érvényesítse kártérítési igényét. Ha azonban a kárt bűncselekménnyel okozták, az elévülési idő 5 év, kivéve, ha a cselekmény büntethetőségének elévülési ideje ennél hosszabb, mert ebben az esetben ezt az időt kell az eljárás megindítása tekintetében figyelembe venni. További különbség a két eljárás között, hogy míg a fegyelmi vétség esetében az eljárás megindítására előírt határidőt attól az időponttól kell számítani, amikor a cselekmény a munkáltató tudomására jutott, addig kártérítési igény érvényesíthetőségére vonatkozó elévülési idő a károkozás időpontjától kezdődik, amelyet egyes eljárási cselekmények akár meg is szakíthatnak, pl. kártérítési igény érvényesítésére irányuló írásbeli felszólítás. Az elévülési határidő megszakadása esetén az elévülési idő újra kezdődik.

Nincs akadálya annak, hogy a munkáltató *egy eljárás* keretében bírálja el a fegyelmi vétséget és érvényesítse kártérítési igényét [MK 20.].

11.2. Az államigazgatási szerv felelőssége

11.2.1. Kormánytisztviselőnek okozott kárért való felelősség

A munkáltató *vétkességre tekintet nélkül teljes mértékben* felel a kormánytisztviselőnek a kormányzati szolgálati jogviszonyával összefüggésben okozott kárért. A felelősség alól *két esetben mentesülhet*, így, ha bizonyítja, hogy

a) a kárt ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje vagy a kárt elhárítsa, vagy

b) a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta [Kttv. 167. § (1)-(2) bek.].

A munkáltató *ellenőrzési körébe* tartoznak mindazok a körülmények (munkavégzési eszközök, munkavégzés helye, feltételei, munkavállalók), amelyekre a munkáltatónak tevékenysége során befolyása van (Magyar Éva, 2012). Ha a kárt ebbe a körbe tartozó körülmény okozta, pl. nem voltak biztosítva a biztonságos munkavégzés feltételei, a munkáltató nem mentesülhet a felelősség alól. A mentesüléshez azonban önmagában még nem elegendő, hogy a kár bekövetkeztének oka a munkáltató ellenőrzési körén kívül merült fel, annak bizonyítására is szükség van, hogy a károkozó körülmény bekövetkezésével a munkáltató – általános megítélés szerint – nem számolhatott és nem is volt elvárható, hogy e károkozó körülmény bekövetkeztét elkerülje, vagy a kárt elhárítsa (Magyar Éva, 2012).

A munkáltató abban az esetben is mentesül a felelősség alól, ha a kárt *kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása* okozta. Vagyis két feltétel együttes fennállására van szükség: a kárt kizárólag a kormánytisztviselő magatartása okozza, illetve ez a magatartás a munkáltató részéről elháríthatatlan legyen.

A *kormánytisztviselőnek kell bizonyítania*, hogy mekkora kára keletkezett és a károkozás a kormányzati szolgálati jogviszonyával okozati összefüggésben következett be.

A munkáltatónak *nem kell megtérítenie*

a) azt a kárt, amellyel kapcsolatban a munkáltató bizonyítja, hogy bekövetkezése a károkozás idején nem volt előre látható,

b) a kárnak azt a részét, amelyet a kormánytisztviselő vétkes magatartása idézett elő, vagy amely abból származott, hogy a kormánytisztviselő kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget.

A kár megtérítésére a kormánytisztviselői kártérítésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Ez vonatkozik a bekövetkezett károsodás kiküszöbölésének módjára, a kártérítés címén előterjeszhető igényekre, valamint a kár megtérítésének a módjára [Kttv. 164. § (1)–(3) bekezdés].

11.2.2. A kormánytisztviselő munkahelyre bevitt dolgaiban bekövetkezett kárért való felelősség

A munkáltató ugyanolyan felelősséggel tartozik a kormánytisztviselő munkahelyre bevitt tárgyaiban, dolgaiban bekövetkezett károkért, mint a kormánytisztviselőnek okozott károkért. Vagyis *vétkességre tekintet nélkül teljes kárt köteles megtéríteni*, s csak abban az esetben mentheti ki magát a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje, vagy a kárt elhárítsa, vagy a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta. A munkáltató ugyanakkor előírhatja a munkahelyre bevitt dolgok megőrzőben való elhelyezését vagy a bevitel bejelentését. A munkába járáshoz vagy a munkavégzéshez nem szükséges dolgok csak a munkáltató engedélyével vihetők be. Ez alapján a munkáltató akár meg is tilthatja a munkavégzéshez nem szükséges dolgok munkahelyre történő bevitelét. E szabályok megsértése esetén a munkáltató a bekövetkezett kárért csak *szándékos* károkozása esetén felel [Kttv. 168. § (1)-(2) bek.].

11.2.3. A kormánytisztviselőt megillető kártérítés összegének meghatározása

Az elmaradt jövedelem megállapításánál első sorban az *elmaradt illetményt és a kormányzati szolgálati jogviszony alapján rendszeresen kapott juttatások értékét* kell figyelembe venni. Előfordulhat azonban az is, hogy a kormánytisztviselő *más jogviszony* alapján, pl. óraadó tanárként is szerzett jövedelmet, amelytől a sérelem folytán szintén elesett. Amennyiben ezt a

jövedelmet a károkozás előtt rendszeresen és jogszerűen, pl. a munkáltató engedélyével szerezte, azt szintén az elmaradt jövedelemhez hozzá kell számítani [Kttv. 169. § (1)-(2) bek.].

A munkáltató köteles megtéríteni azt a kárt is, amelyet a kormánytisztviselő a sérelemből eredő jelentős fogyatékosága ellenére, rendkívüli munkateljesítménnyel hárít el.

Ugyanakkor *nem kell megtéríteni* azon juttatások értékét, amelyek rendeltetésük szerint csak munkavégzés esetén járnak, továbbá a költségtérítés címén kapott összeget.

A természetbeni juttatások értékét, valamint a dologi kár összegét a kártérítés megállapításakor érvényes fogyasztói ár alapján kell meghatározni. A dologi kár összegét az avulás figyelembevételével kell kiszámítani. Kárként a javítási költséget kell figyelembe venni, ha a dologban okozott kár értékcsökkenés nélkül kijavítható [Kttv. 169. § (3)-(6) bek.]. Mindezek alapján, ha például a kormánytisztviselő mobiltelefonja a károkozás eredményeként teljesen használhatatlanná válik, akkor a kár összegét a kártérítés megállapításakor érvényes fogyasztói ár alapján kell meghatározni, még akkor is, ha kormánytisztviselő a mobiltelefont két évvel korábban vásárolta, ugyanakkor figyelembe kell venni a készülék avulását. Ha a mobiltelefon úgy rongálódott meg, hogy javítható, s ezáltal továbbra is rendeltetésszerűen használható, akkor csak javításának költségét kell vagyoni kárként beszámítani (Magyar Éva, 2012).

A munkáltató köteles megtéríteni a kormánytisztviselő *hozzátartozójának* a károkozással összefüggésben felmerült kárát is. Ha a károkozással összefüggésben a kormánytisztviselő meghal az eltartott hozzátartozó *tartást pótló kártérítést* is igényelhet olyan összegben, hogy az szükségletének a sérelem előtti színvonalon való kielégítését biztosítja [Kttv. 170. § (1)-(2) bek.].

A kártérítés összegének kiszámításánál *bizonyos bevételeket, jövedelmeket le kell vonni*. Így például a társadalombiztosítás vagy az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár által nyújtott ellátást (pl. táppénz) [Kttv. 171. § (1) bek.].

Kártérítésként *járadékot* is meg lehet állapítani, különösen akkor, ha a kártérítés a kormánytisztviselő vagy vele szemben tartásra jogosult hozzátartozója tartását vagy tartásának kiegészítését szolgálja [Kttv. 172. § (1)bek.].

Vannak esetek, amikor a kár vagy annak egy része pontosan nem számítható ki, ilyenkor a munkáltató olyan összegű *általános kártérítés* megfizetésére köteles, amely a károsult teljes anyagi kárpótlására alkalmas. Általános kártérítés járadékként is megállapítható.

Utóbb a megállapított kártérítés alapjául szolgáló körülményekben lényeges változás következhet be, pl. a munkáltatónál illetményemelést hajtanak végre, amely a járadék formájában megállapított kártérítés összegének módosítását teheti szükségessé. Ennek azonban feltétele, hogy az illetményemelkedés őt is érintette volna, ha a kormányzati szolgálati jogviszonyával összefüggésben nem éri egészségkárosodás (Magyar Éva, 2013).

A munkáltató a károkozásról való tudomásszerzéstől számított 15 napon belül köteles a károsultat felhívni kárigénye előterjesztésére. A munkáltató a kárigény bejelentésére tizenöt napon belül írásbeli, indokolt választ ad [Kttv. 174. §].

A kártérítési igény az általános szabályoknak megfelelően az esedékessé válástól számított 3 év alatt évül el. A kártérítés a károkozás bekövetkeztekor nyomban esedékes [Kttv. 192. § (3) bekezdés]. Ugyanakkor előfordulhat, hogy ugyanabból a károkozásból több kártérítési igény keletkezik, s ezek önállóan érvényesíthetőek, ezért elévülési idejük egymástól függetlenül más időpontban kezdődik. (szakaszos elévülés). Így az elévülés szempontjából önállóan kell tekinteni az (elmaradt) illetmény és a táppénz, az (elmaradt) illetmény és a sérelem folytán csökkent kereset, az (elmaradt) illetmény és a rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rokkantsági ellátás vagy rehabilitációs ellátás különbözetének megtérítése iránti igényt (Magyar Éva, 2013).

Garanciális okokból a járadékigényt csak kivételesen lehet visszamenőlegesen 6 hónapnál régebbi időre érvényesíteni, például akkor, ha a jogosultat a követelés érvényesítésében mulasztás nem terheli. Három évnél régebbi időre azonban már egyáltalán nem lehet visszamenőlegesen járadékigényt érvényesíteni.

11.3. Sérelemdíj

Az új Ptk. megszüntette a nem vagyoni kártérítés intézményét és bevezette a személyhez fűződő jogok megsértésének szankciójaként a *sérelemdíjat*. Erre azért volt szükség, mert a magánjogban a kár csak ténylegesen kimutatható vagyoni hátránnyként értelmezhető, míg a nem vagyoni sérelem konkrét vagyoni hátránnyként nem fejezhető ki, s e miatt nem is lehet pontosan megtéríteni, vagyis nem nevezhető kártérítésnek (Vékás Lajos, 2013. 70. o.). Ugyanakkor a személyes jogok megsértésének lehetnek nem vagyoni következményei, amelyek pénzügyi elváltatást szolgálja - a kártérítési szabályoktól elválasztva - a sérelemdíj. A sérelemdíj tehát a *nem vagyoni sérelem egyszeri reparációját* jelenti. Megfizetésének nem feltétele, hogy a sértett az őt ért hátrányt bizonyítsa, elegendő a jogsértés tényét bizonyítani (Vékás Lajos, 2013. 72. o.).

Bár a Ptk. a sérelemdíjat elválasztotta a kártérítési jogtól, fontos részletkérdésekben a kártérítés szabályait rendeli alkalmazni. Így különösen a sérelemdíjra kötelező személy meghatározására és a kimentés módjára a kártérítési felelősség szabályait kell figyelembe venni. Így például a sérelemdíj megfizetése alóli mentesülés feltételeit a jogsértő személyre vonatkozó felelősségi szabályok alapján kell megállapítani. Ez azt jelenti, ha a jogsértő személyre a vétkességi felelősségi szabályok az irányadók, abban az esetben mentesülhet a sérelemdíj megfizetése alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható (Vékás Lajos, 2013. 73. o.).

A Kttv. átveszi a sérelemdíj alkalmazását [Kttv. 11. § (4) bek.] oly módon, hogy – a Ptk. megfelelő rendelkezéseire hivatkozással - kimondja, akit személyes jogában megsértenek, sérelemdíjat követelhet az őt ért nem vagyoni sérelemért [Ptk. 2:52. § (1) bek.]. A sérelemdíj iránti igény érvényesítésére a Kttv. kártérítési felelősségre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Így a kormánybiztosok sérelemdíj megfizetésére a fegyelmi eljárás szabályai szerint lehet kötelezni, azzal az eltéréssel, hogy az eljárás megindítására az elévülésre vonatkozó rendelkezések az irányadók. Az általános elévülési idő 3 év, de ha bűncselekménnyel okozták a személyes jogi sérelmet, a sérelemdíj iránti igény 5 év, illetve ha a büntetőség elévülése ennél hosszabb, akkor ennek megfelelő idő alatt évül el [Kttv. 192. § (2a) bek.].

A Kttv. külön rendelkezik arról [Kttv. 82. § (13) bek.], hogy a felek tanulmányi szerződéssel kapcsolatos személyiségi jogainak megsértése esetén jogkövetkezményként szintén a Ptk. sérelemdíjra vonatkozó szabályait kell alkalmazni [Ptk. 2:51.-2:53. §-ai].

Ha a kormánytisztviselő jogviszonya megszűnik, a munkáltató a kormánytisztviselő sérelemdíj megfizetésére kötelezése érdekében közvetlenül bírósághoz fordulhat [Kttv. 11. § (5)-(6) bek.].

11.4. Az általánostól eltérő speciális szabályok

A fegyelmi eljárásnál ismertetett speciális szabályokat kell megfelelően alkalmazni a kártérítési eljárásban is.

11.5. Közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

A közalkalmazotti jogviszonyban irányadó kártérítési felelősségi rendszer szabályozása teljességgel *igazodik a munka törvénykönyvéhez*. A Kjt. tehát nem rendelkezik részletesen ezen jogintézményről, a vonatkozó szabályozás megismeréséhez a Mt.-t kell segítségül hívnunk. Ehelyütt eltekintünk az általános munkajogi szabályok részletes ismertetésétől, csak a jellegadó szabályokat ismertetjük.

A munkavállaló főszabály szerint a felróhatóan okozott kárért felel: köteles a munkaviszonyból származó kötelezettségének megszegésével okozott kárt megtéríteni, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. E feltételek fennállását, a kárt, valamint az okozati összefüggést a munkáltatónak kell bizonyítania. A törvény négyhavi távolléti díjban maximálja a gondatlan károkozás esetén fizetendő kártérítés mértékét. Kollektív szerződés esetén a kártérítés mértéke legfeljebb a munkavállaló nyolc havi távolléti díjának összegéig emelkedhet. Súlyos gondatlanság és szándékos károkozás esetében a teljes kárt kell megtéríteni. A magasabb vezető a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul okozott kárért teljes mértékben felel. A munkavállaló ezen általános – felróhatósági alapú – felelőssége mellett ismeretes a megőrzési felelősség objektív felelősségi formulája, illetve a – külön leltárfelelősségi megállapodáshoz kötött – leltárfelelősség konstrukciója.

A munkáltató a közalkalmazottnak a közalkalmazotti jogviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékében felel. A munkáltató mentesülésének szabályai megegyeznek mind a Kttv., mind az Mt. szabályaival.

Általánosságban véve is elmondható, hogy az utóbbi évek jogalkotása lényegében egységes alapra helyezte a három törvény – Mt., Kjt., Kttv. – kárfelelősségi szabályait. A Kjt. tekintetében az Mt.-nek a munkáltató és a munkavállaló kártérítési felelősségére szóló rendelkezései (XIII. és XIV. fejezet) közül a csupán a 178. § és a 191. § nem alkalmazható. Ez azt jelenti, hogy kollektív szerződés nem térhet el a törvényi szabályoktól.

12. Közszolgálati jogvita

12.1 Viták a közszolgálatban

Mint minden társadalmi érintkezés, kooperáció, és munkavégzés, a köz szolgálat is magában hordozza a viták, konfliktusok felmerülését. A közszolgálat alanyai között az eltérő érdekek mentén, illetve a jog által szabályozott kérdésekkel összefüggésben is felvetődhetnek viták, melyeket bizonyos esetekben informálisan, máskor formalizált keretek között rendezni szükséges. Noha a vitára hajlamosak vagyunk kizárólag mint nem kívánatos jelenségre tekinteni, és elfeledkezünk arról, hogy a konfliktus egyfelől természetes velejárója életünknek – egyfajta szükségszerűség, másfelől eleve magában hordozza a megoldás megtalálásának lehetőségét, a feloldása az érintettek számára sikerélményt, megnyugvást, a köz számára pedig pozitív példát adhat. Mindezek alapján a hatékony vitamegoldási módszerek a közszolgálatban is különös jelentőséggel bírnak, melyhez speciális szakértelem, tapasztalat és általában a közigazgatás működésének, belső viszonyainak kellő ismerete is szükséges.

12.1.1 A viták típusai

A közszolgálatban felmerülő viták – a munkaügyi konfliktusok hagyományos osztályozása alapján – lehetnek a vita alanyai szerint egyéni és a kollektív viták, a tárgya alapján pedig jogviták és érdekviták.

Egyéni közszolgálati vitának tekinthetünk minden olyan vitát, amely a közszolgálat alanyai – a munkáltató és a kormánytisztviselő – között merül fel, és amely őket egyedileg, egyénileg érinti. A *kollektív közszolgálati vita* ettől eltérően nem egyénekről, hanem a közösséget (kollektívát) érintő jogokról, kötelezettségekről, illetve érdekekről szól. E vita alanya lehet a munkáltató, a kormánytisztviselő és a munkáltatók érdek-képviselői szerve, valamint a kormánytisztviselők közössége, egy-egy csoportja.

A *közszolgálati jogviták* – melyek egyaránt lehetnek egyéni és kollektív viták – a közszolgálatból eredő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos igény érvényesítésére irányuló vitákat takarnak, és akár a kormánytisztviselők, munkáltatók, akár ezek érdek-képviselői szervei között keletkezhetnek. Ebben az esetben a vita valamely jog által már korábban szabályozott kérdés kapcsán merül fel, a jogalanyt megillető alanyi jog a jogvita

során azáltal kerül az igény állapotába, hogy azt valaki megsérti vagy vitatja. Ettől eltérően a *közszolgálati érdekviták* mögött nincs meglévő jogi szabályozás, nincs jogsérelem, csupán érdeksérelem. Ebben az esetben egyéni vagy kollektív érdekek ütköznek más azonos természetű érdekekkel. Míg a jogviták általában formalizált eljárásokban (például bíróság előtt peres vagy nem peres eljárásban) dőlnek el, addig az érdekviták feloldása tipikusan informális (egyeztetési, tárgyalási) módszerek jellemzőek.

12.1.2 A viták feloldásának módjai

A Kttv. mindenekelőtt a jogviták feloldásának, eldöntésének kereteit határozza meg. Az alábbiakban csak a Kttv. által szabályozott *közszolgálati jogvitával* foglalkozunk, ami a munkáltató és a kormánytisztviselő, valamint a munkáltató és az érdekképviseleti szervek között keletkező jogvitákat foglalja magába. A jogviták feloldásában elsődlegesen és hagyományosan a *bíróságnak* jut szerep, a bírósághoz fordulás joga ugyanis alkotmányos alapjog [Alaptörvény XXVIII. cikk]. A közszolgálatban is lehetőség van ugyanakkor az igény közvetlen érvényesítésére, a munkáltató a jogviszonnyal összefüggő tartozásainak megtérítésére irányuló igényét ugyanis *írásbeli felszólítással* is érvényesítheti [Kttv. 149. § (8) bek.].

Ezen túlmenően a pénz fizetésére irányuló lejárt követelés érvényesítésére a *közjegyző* hatáskörébe tartozó, külön törvényben szabályozott *fizetési meghagyásos eljárás* útján is van lehetőség. A pénzkövetelés iránti igényt nem lehet azonban fizetési meghagyás útján érvényesíteni, ha a per tárgya a jogviszony keletkezése, módosítása (módosulása), megszűnése vagy a fegyelmi vétség miatt alkalmazott jogkövetkezmény [Pp. 349. § (5) bek.]. A fizetési meghagyásos eljárás ún. nemperes eljárás. A fizetési meghagyás kibocsátásra irányuló kérelmet a közjegyzőnél kell előterjeszteni. A fizetési meghagyásban a közjegyző arra szólítja fel a kötelezettet, hogy a követelést teljesítse. Amennyiben a kötelezett ún. ellentmondással él, az eljárás peres úton, immáron a bíróság előtt folytatódik. Ha azonban az ellentmondásra nem kerül sor az előírt határidőn belül, a fizetési meghagyásnak jogerőre emelkedik, és végrehajthatóvá válik (lásd az Fmet.-t).

A jogviták feloldására nyitva állnak az *alternatív vitamegoldás* egyéb lehetőségei is (például közvetítés, békéltetés). Az alternatív – bíróságon kívüli – vitamegoldás egyik megjelenési formája az alább ismertetésre kerülő Kormánytisztviselői Döntőbizottság eljárása is, melynek

egyik elsődleges célja a kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatosan felmerülő jogviták „házon belüli”, gyors és hatékony feloldása.

12.2 Kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő jogviták

12.2.1 A Kormánytisztviselői Döntőbizottság előtti igényérvényesítés

A Kttv. speciális rendelkezéseket ír elő a *kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyból származó igényének érvényesítésére*. A kormánytisztviselő a Kttv. hatálya alá tartozó államigazgatási szervnél keletkezett, törvényben meghatározott egyes jogviták tekintetében nem fordulhat közvetlenül a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz. Elsőként a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz kell *közszolgálati panaszt* benyújtania a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított harminc napon belül az alábbi ügyekben:

- a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése,
- az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítás,
- a minősítés, a teljesítményértékelés megállapítása,
- a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozat,
- a kinevezés egyoldalú módosítása,
- a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozat.

A bírósághoz fordulás joga ekkor is biztosított (lásd a 12.2.4 pontot), ugyanis a Kormánytisztviselői Döntőbizottság döntésének közlésétől számított harminc nap áll rendelkezésre, hogy akár a kormánytisztviselő, akár a munkáltató a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz forduljon.

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság független, legfeljebb tizenöt főből álló testület, tagjai megbízatásukat személyesen kötelesek ellátni. A tagokkal jogait, kötelezettségeit, a Kormánytisztviselői Döntőbizottság eljárását a Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet szabályozza. A közszolgálati panaszt a Kormánytisztviselői Döntőbizottság annak kézhezvételétől számított hatvan napon belül háromfős tanácsban indokolással ellátott határozatban bírálja el és döntését írásban közli. A határidőt indokolt esetben a Kormánytisztviselői Döntőbizottság egy alkalommal hatvan nappal meghosszabbíthatja.

12.2.2 Az igény bíróság előtti érvényesítése – az elévülési idő

Egyéb, fentebb fel nem sorolt igények tárgyában *közvetlenül a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz lehet a keresetlevelet benyújtani* – általános szabály szerint – az igény érvényesítésére vonatkozó elévülési időn belül. Az elévülés (amint arról a 2.2.10 pontban részletesen szoltunk) valamely igény érvényesítésére nyitva álló határidő, amelyen belül a jogosult állami kényszer útján is kikényszerítheti az igényét. Az elévülés szabályozásának elsődleges indoka, hogy a jogbiztonság érdekében korlátot szabjon a bizonytalan jogi helyzetek fennállásának. Abból a tapasztalatból indul ki, hogy az idő múlása a jogosultat egyfelől egyre kevésbé teszi érdekeltté az igény érvényesítésében, másfelől megnehezíti, adott esetben lehetetlenné teszi a bizonyítást. Az elévülési idő elteltével az igény maga nem szűnik meg, csupán a bíróság előtt nem lesz érvényesíthető. A kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos igény általános szabály szerint *három év alatt évül el*.

A kormánytisztviselő *harminc napon* belül abban az esetben is közvetlenül a bírósághoz fordulhat keresetével, ha a Kormánytisztviselői Döntőbizottság az eljárására nyitva álló hatvan napon – illetve a legfeljebb újabb hatvan nappal meghosszabbított határidőn – belül nem bírálja el a közszolgálati panaszt. Ugyancsak közvetlenül a bírósághoz lehet fordulni a fizetési felszólítással szemben, annak kézbesítésétől számított harminc napon belül [Kttv. 190. § (1)-(3) bek.].

12.2.3 Jogvita kezdeményezésének kizárása

A jogvita kezdeményezése bizonyos esetekben kizárt. A munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozó döntése ellen a közszolgálati tisztviselő a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz, illetve a bírósághoz ugyanis csak akkor fordulhat, ha a Kttv. ezt kifejezetten megengedi [Kttv. 190. § (6) bek.]. Ennek megfelelően, amennyiben a munkáltatói jogkör gyakorlója nem járul hozzá ahhoz, hogy a kormánytisztviselő a gyakorolható tevékenységek körén kívül eső további jogviszonyt létesítsen, e döntés nem támadható meg.

12.2.4 A határidők megtartására vonatkozó speciális szabályok

Különös rendelkezések vonatkoznak a *jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére vonatkozó megállapodás megtámadására*, ugyanis a kormánytisztviselő az ezzel összefüggő közszolgálati panaszt, a munkáltató pedig az ezzel kapcsolatos keresetlevelet a megtámadás eredménytelenségének megállapításától számított harminc napon belül terjesztheti elő. A megtámadás abban az esetben tekinthető eredménytelennek, ha a másik fél annak közlésétől számított tizenöt napon belül nem válaszol, vagy azt nem fogadja el [Kttv. 190. § (5) bek.].

Mind a közszolgálati panasz, mind pedig a keresetlevél beadására megállapított *határidőt megtartottnak kell tekinteni*, ha a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz intézett közszolgálati panaszt, illetve a bírósághoz intézett keresetlevelet legkésőbb a határidő utolsó napján postára adták. Ha a fél a közszolgálati panasz, illetve a keresetlevél beadására megállapított határidőt elmulasztja, igazolással élhet. Az igény azonban hat hónap elteltével már nem érvényesíthető [Kttv. 190. § (7) bek.].

Az igényérvényesítés bizonyos esetekben a sérelmezett, vita tárgyává tett intézkedésre *felfüggesztő hatállyal* bír, vagyis az a bíróság jogerős döntéséig nem hajtható végre. Ezek közé egyfelől Kormánytisztviselői Döntőbizottság előtt indított eljárások közül az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással, a minősítés, illetve a teljesítményértékelés megállapításaival, a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal, valamint a kinevezés egyoldalú módosításával kapcsolatos ügyek, másfelől a bíróság előtt indultak közül a fizetési felszólítással szembeni igényérvényesítés tartozik.

12.2.5 A Kormánytisztviselői Döntőbizottság véleményezési jogköre

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság nem csupán döntési jogkörrel, hanem véleményezési jogkörrel is rendelkezik. Ezekben az esetekben közvetlenül nem az igény érvényesítésére irányul az eljárás, hanem arra, hogy a vélemény kérője előzetes tájékozódjék, milyen esélyei lennének az esetleges igényérvényesítésnek. A kormánytisztviselő az általa vitatott fizetési felszólítással, illetve az egyébként bíróság hatáskörébe tartozó ügyekkel kapcsolatosan, a munkáltató pedig bármely Kttv.-ből származó igényével összefüggésben véleményt kérhet a Kormánytisztviselői Döntőbizottságtól az igény megalapozottságáról. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság véleményezési eljárása független a bírósághoz fordulás lehetőségétől, így a két eljárás elvileg akár párhuzamosan is megindulhat, a kettő nem zárja ki egymást. A

véleményezési eljárás határidejére azonos az alapeljárás határidejével, testületi határozathozatal helyett azonban a Kormánytisztviselői Döntőbizottság tagja által kiadmányozott és indokolással ellátott vélemény kibocsátására kerül sor [Kttv. 190. § (4) és (10) bek.]. E vélemény ugyanakkor nem köti a bíróságot.

12.3 A jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei

Jogellenes jogviszony-megszüntetésről akkor beszélünk, ha a közszolgálat valamelyik alanya nem a Kttv. által előírtaknak megfelelően szünteti meg a jogviszonyt. A Kttv. a jogvitákra vonatkozó rendelkezések között szabályozza a jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit. A jogellenes jogviszony-megszüntetés a semmisségtől eltérő jogkövetkezményeket, sajátos szankciókat von maga után.

A jogkövetkezményeket alapvetően három csoportba sorolhatjuk. Általános szankció mindkét fél általi jogellenes megszüntetés esetén a jogellenes megszüntetéssel okozott *károk megtérítése* (reparáció). A munkáltató általi megszüntetés jogellenességének megállapítása esetén – meghatározott feltételek fennállásakor – lehetőség van az *eredeti állapot helyreállítására*, azaz a kormánytisztviselő eredeti munkakörébe való visszahelyezésére. Szintén mindkét félnél megjelenik a *pönális jellegű szankció* alkalmazása, mely a munkáltatónál elsődlegesen a jogsértés súlyával és következményeivel arányban álló további anyagi hátrányt okoz, a kormánytisztviselő esetében pedig egy átalány összeget jelent. A jogkövetkezmények rendszere attól függően alakul, hogy a munkáltató vagy a kormánytisztviselő szünteti-e meg a jogellenesen a jogviszonyt. A felek eltérő erőviszonyainak eltéréseiből adódóan megállapítható, hogy a súlyosabb szankciók a munkáltató oldalán jelentkeznek.

12.3.1 A jogviszony munkáltató általi jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei

Amennyiben a bíróság megállapítja, hogy a munkáltató a kormánytisztviselő jogviszonyát jogellenesen szüntette meg, a kormánytisztviselő kizárólag abban az esetben *kérheti az eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását, ha*

- a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe [Kttv. 10. § (1) bek.], illetve felmentési védelembe [Kttv. 70-71. §] ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmentési korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [Kttv. 57. § (4) bek., 63. § (4) bek.],

- a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, illetve a munkavédelmi képviselőnek (munkavédelmi bizottság tagjainak) jogviszonyát a Kttv. 201. § (1) bekezdésébe vagy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76. § (3) bekezdésébe ütköző módon szüntette meg,
- a fegyelmi felelősség nem áll fenn, vagy annak megállapítása esetén a hivatalvesztés fegyelmi büntetés nem áll arányban az elkövetett fegyelmi vétség súlyával,
- a jogviszony megszüntetése az egyenlő bánásmód követelményébe ütközött, vagy
- a kormánytisztviselő a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését vagy erre irányuló saját jognyilatkozatát sikerrel támadta meg.

A jogalkotó tehát a fentebb felsorolt jogellenességet eredményező hibákat tartja a legsúlyosabbaknak, *egyéb esetekben a jogviszony helyreállítása kizárt*. A továbbfoglalkoztatás esetén a közszolgálati tisztviselő jogviszonya visszamenőleges hatállyal áll helyre, ezért a helyreállítást megelőző időszakot is úgy kell tekinteni, mintha a jogviszony folyamatosan fennállt volna a jogellenes megszüntetés időpontja és a továbbfoglalkoztatás kezdő időpontja között.

A munkáltató kérelmére a bíróság azonban e helyzetek fennállása esetén is mellőzi a kormánytisztviselő eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, amennyiben *továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem várható el*. Azt, hogy pontosan mely esetekben nem várható el a továbbfoglalkoztatás, a Kttv. csupán példálózó jelleggel határozza meg. Ezek jelentős része objektíve lehetetlenné teszi a jogviszony folytatását, noha nem kizárt, hogy egyéb helyzetek (például a kormánytisztviselő súlyos kötelezettségszegése) vezessen erre a következtetésre. A Kttv. értelmében elmarad tehát a visszahelyezés, ha a kormánytisztviselő munkaköre megszűnt, a munkakörét betöltötték, a szervnél az ítélet jogerőssé válásakor létszámcsökkentést hajtanak végre, vagy ha a szervnél éppen nincs üres álláshely.

A továbbfoglalkoztatás mellett a Kttv. előírja, hogy a munkáltató köteles megtéríteni a kormánytisztviselő *elmaradt illetményét és egyéb járandóságait, továbbá a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kárát* is. Nem kell megtéríteni azonban az illetménynek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, amely máshonnan megtérült vagy kellő gondosság mellett megtérülhetett volna. A kellő gondosság elmulasztásának különösen azt kell tekinteni, ha a kormánytisztviselő az állami

foglalkoztatási szervvel nem működik együtt a munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése érdekében, nem köt álláskeresési megállapodást, illetve az e szerv által felajánlott – a foglalkoztatás elősegítéséről szóló jogszabályban foglalt feltételekre tekintettel – megfelelő munkahelyet elutasítja, továbbá maga nem keres aktívan munkahelyet. A bíróság a kellő gondosság elmulasztásának az elmaradt illetmény, egyéb járandóságok, illetve a kormánytisztviselői kár megtérítésével kapcsolatos következményét az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapítja meg.

Amennyiben a kormánytisztviselő kérhetné ugyan az eredeti munkakörbe való visszahelyezését, ám ezt mégsem kéri, vagy ha a bíróság a fentiek alapján mellőzi azt, a jogviszony a jogellenességet megállapító határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. Ekkor az elmaradt illetmény és egyéb járandóságok, valamint a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kár megtérítésén felül a bíróság a munkáltatót – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével – a kormánytisztviselő legalább két-, legfeljebb tizenkét havi illetményének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi. Ez az összeg tehát a jogsértés és annak hatásai súlyosságára reagál. A bíróság kéthavi illetménynél kevesebbet, illetve a kormánytisztviselő keresetében megjelölt összegnél többet nem ítélhet meg, a kormánytisztviselő igényét azonban mérlegelése szerint mérsékelheti.

Amennyiben a kormánytisztviselő eleve nem is kérhet továbbfoglalkoztatást, a jogviszonya a megszüntetéséről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban (például az jogellenes felmentés alapján, a felmentési idő lejártával) megszűnik. Ebben az esetben a kormánytisztviselő részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két, legfeljebb huszonnégy havi illetményének megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni. A bíróság a kártérítés mértékének megítélésakor figyelembe veszi azt is, hogy a kormánytisztviselő mennyiben tett eleget a kárenyhítési kötelezettségének [Kttv. 193. §].

12.3.2. A jogviszony kormánytisztviselő általi jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei

Ha a kormánytisztviselő szünteti meg nem a Kttv.-ben előírtak szerint szünteti meg a jogviszonyát, köteles a munkáltató számára a *lemondási időre* – azaz két hónapra – járó

illetményének megfelelő összeget megfizetni. Némileg ettől eltér a helyzet, ha a kormánytisztviselő a határozott idejű jogviszonyát szünteti meg jogellenesen. Általános szabály szerint ekkor is a lemondási időre járó illetményt köteles megfizetni a munkáltató számára, ugyanakkor amennyiben a határozott időből még hátralévő időtartam rövidebb két hónapnál, a munkáltató csak a hátralévő időre járó illetmény megfizetését követelheti.

Ezen túlmenően a munkáltató minden esetben jogosult az ezt *meghaladó kárának érvényesítésére* is. A lemondási időre járó illetmény megfizetése tehát átalány-kártérítésként és pönális jellegű szankcióként is funkcionál. Az így kiszámított összeg azonban együttesen nem haladhatja meg a kormánytisztviselő tizenkéthavi illetményének összegét. A jogellenes jogviszony-megszüntetésért való helytállás a kormánytisztviselő oldalán tehát limitált.

A munkáltató a fentebb ismertetett igényeinek érvényesítésére a kormánytisztviselő által okozott kár megtérítésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A Kttv. 165. § (2) bekezdése értelmében ilyen esetben, a munkáltató a kormánytisztviselővel szembeni igénye érvényesítése érdekében közvetlenül a bírósághoz fordulhat.

23. sz. táblázat

A jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei

Munkáltató általi jogellenes megszüntetés jogkövetkezményei		A közszolgálati tisztviselő általi jogellenes megszüntetés jogkövetkezményei		
Ha a közszolgálati tisztviselő nem kérheti a továbbfoglalkoztatását	Ha a közszolgálati tisztviselő kérheti a továbbfoglalkoztatását		Nem állítható helyre a jogviszony	
	Ha a jogviszony helyreállításra kerül	Ha a közszolgálati tisztviselő nem kéri a továbbfoglalkoztatását vagy a bíróság mellőzi azt	Határozatlan idejű jogviszony	Határozott idejű jogviszony

a jogviszony a megszüntető nyilatkozat szerinti időpontban szűnik meg	a jogviszony helyreállítására visszamenőlegesen kerül sor	jogellenességet megállapító határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg	lemondási időre járó illetmény (átalánykártérítés) megfizetése	lemondási időre, de legfeljebb a határozott időből még hátralévő időre járó illetmény (átalánykártérítés) megfizetése
-	elmaradt illetmény és egyéb járandóságok, valamint a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kár megtérítése			
legalább két, legfeljebb huszonnégy havi illetménynek megfelelő átalánykártérítés	-	legalább két-, legfeljebb tizenkét havi illetményének megfelelő összeg megfizetése	ezt meghaladó kár megtérítése (az átalánykártérítés és a kártérítés összege limitált: legfeljebb tizenkéthavi illetmény)	

12.4 Általánostól eltérő speciális rendelkezések

A köztisztviselők közszolgálati jogvitái eldöntésében nem működik közre a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz hasonló testület, így a köztisztviselő a közszolgálati jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében *közvetlenül a bírósághoz fordulhat*. A Kttv.-ből származó igényét az érdek-képviselői szerv, valamint a munkáltató ugyancsak bíróság előtt érvényesítheti. A közszolgálati jogviták e típusára a fentebb ismertetettekhez hasonló szabályok vonatkoznak. Ennek megfelelően a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozó döntése ellen a köztisztviselő is csak akkor fordulhat bírósághoz, ha a Kttv. megengedi.

Általánosságban az igény érvényesítése a köztisztviselők esetében is az *elévülési időn belül* lehetséges, ugyanakkor a keresetlevelet csak a munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított *harminc napon belül* lehet a bírósághoz benyújtani

- a közszolgálati jogviszony megszüntetésével,
 - az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással,
 - a minősítés és a teljesítményértékelés megállapításaival,
 - a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal,
 - a kinevezés egyoldalú módosításával,
 - a fizetési felszólítással, továbbá
 - a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal
- kapcsolatos ügyekben.

A keresetlevél beadására megállapított határidőt e jogvitáknál is megtartottnak kell tekinteni, ha a bírósághoz intézett keresetlevelet legkésőbb a határidő utolsó napján postára adták. A keresetlevél beadására megállapított határidő elmulasztása esetén szintén van helye igazolásnak.

A közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos jogvitát kivéve a sérelmezett intézkedés a felsorolt esetekben a bíróság jogerős döntéséig nem hajtható végre.

A közszolgálati jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére vonatkozó megállapodás megtámadása esetén a keresetlevelet a megtámadás eredménytelenségének megállapításától számított harminc napon belül lehet előterjeszteni. A megtámadás akkor minősül eredménytelennek, ha a másik fél annak közlésétől számított tizenöt napon belül nem válaszol, vagy azt nem fogadja el [Kttv. 238. §].

12.5 A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

A közalkalmazotti jogvitára az Mt. vonatkozó szabályait [Mt. XXIII. fejezet] kell alkalmazni, tehát a Kjt. nem tartalmaz speciális szabályokat (ebből következően a Kjt. nem állít fel a Kttv. által intézményesített, a KDB-hez hasonló jogvita-megoldási fórumot sem).

A Pp. szabályai értelmében a közalkalmazotti jogviszonyból származó per éppen úgy munkaügyi pernek minősül, mint a kormányzati szolgálati és közszolgálati jogviszonyból származó per, vagy éppen a munkajogi igény [Mt. 285. § (1) bekezdés] érvényesítésével kapcsolatos per.

A közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei jelentősen eltérnek a Kttv. rendszerétől, hiszen e tekintetben is teljes körűen az Mt. [82-84. §] képezi a

Kjt. háttér-joganyagát, azaz e vonatkozásban az általános munkajogi szabályok az irányadóak. Anélkül, hogy e szabályokat részletesen ismertetnénk, utalunk a jogellenes megszüntetés főbb jogkövetkezményeire.

A jogellenesség jogkövetkezményei elsősorban kártérítési természetűek. A munkáltató köteles megtéríteni a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben okozott kárt, de a munkaviszony körében elmaradt jövedelem címén igényelt kártérítés nem haladhatja meg a közalkalmazott tizenkéthavi távolléti díjának összegét. A közalkalmazott a fentiekben túlmenően – bizonyos feltételekkel – jogosult a végkielégítés összegére is. Tételes kártérítés helyett a közalkalmazott követelheti – mintegy átalány-kártérítésként – a felmentési időre járó távolléti díjnak a megfizetését. A közalkalmazotti jogviszony helyreállítása csak igen szűk körben, az Mt. (és a Kjt.) által nevesített kivételes esetekben kérhető (amennyiben például a jogellenességi ok az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, vagy a felmentési tilalmak és korlátozások figyelmen kívül hagyása).

A megszüntetésre irányuló jognyilatkozat akkor is az ott rögzítettek szerint szünteti meg a felek közötti fennállt munkaviszonyt, ha a nyilatkozat, vagy intézkedés utóbb jogellenessé válik (tehát a megszűnési időpontra a jogerős ítéletnek nincs kihatása).

Ha a közalkalmazott szünteti meg jogellenesen a határozatlan idejű közalkalmazotti jogviszonyt, köteles a lemondási időre járó távolléti díjnak megfelelő összeget megfizetni a munkáltató számára. Ha a közalkalmazott a határozott tartamú jogviszonyát szünteti meg jogellenesen, a határozott időből még hátralévő időre járó, de legfeljebb háromhavi távolléti díjnak megfelelő összeget köteles megfizetni. A munkáltató követelheti a fenti átalányösszegeket meghaladó kárának megtérítését is, de az átalány kártérítés és az egyéb kártérítés együttesen nem haladhatják meg a munkavállaló tizenkét havi távolléti díjának összegét.

13. Közzolgálati hivatásetika

13.1 A hivatásetikáról általában

A hivatásetika egyfajta *alkalmazott erkölccstan*: olyan etikai előírásokat foglal magába, amelyeket a közzolgálatban dolgozóknak mindennapi munkatevékenységük során alkalmazniuk kell a gyakorlatban.¹⁶ Magyary Zoltán szerint „a közigazgatás jósága a tisztviselőknél fordul meg.”¹⁷ Ezzel függ össze, hogy a közzolgálatban dolgozókkal szemben a társadalom eleve az általánoshoz képest szigorúbb erkölcsi követelményeket támaszt. Másfelől a köz szolgálatának – mint hivatásnak – eleve van egy sajátos ethosza, érték-töltete. A tág értelemben vett közzolgálati jog számára éppen az jelenti a kihívást, hogy miként lehet a hivatásetikai elveket és elvárásokat átvinni a közzolgálati pragmatikába.

Az utóbbi időkben – különösen a „jó kormányzás” elve jegyében – felértékelődni látszik a közzolgálati hivatásetika jelentősége. Ezt a fokozott figyelmet számos további körülmény motiválja: többek között a közzolgálat iránti – olykor megroppanó – közbizalom javításának az igénye, a korrupció elleni harc általános kívánalma, illetve a versenyszféra nagyvállalati humánpolitikai módszereinek mintái (pl. etikai eljárások intézményesítése).

13.2. A hivatásetika és a jog kapcsolata

A hivatásetika és a jog kapcsolata számos általános dilemmát vet fel:

- Kihívás, hogy közzolgálati etika egy eredendően nem jogi természetű elvárt magatartást kíván – részben – szabályozottá tenni.
- A jog stabil alapokat, irányokat adhat az etikai normák működéséhez, de a szabályozás önmagában biztosan nem elegendő a végső célhoz, a szemléletformáláshoz. Az etikai normák köre eleve bővebb, színesebb, mint a jogi szabályrendszer.
- Fontos lenne, hogy a közzolgálati dolgozók munkáját ne csak a tételes írott jog betűi irányítsák, hanem egyfajta erkölcsiség is. Utóbbit a hivatásetikai normák – és a rájuk

¹⁶ Homicskó Árpád Olivér: Hivatásetikai alapelvek a közzolgálatban a minőségi jogalkalmazás céljából, *Jogelméleti Szemle* 2011. évi II. szám., <http://jesz.ajk.elte.hu/homicsko46.html>

¹⁷ Idézi: Dudás Ferenc: Gondolatok a közzolgálati etikáról I. In: Magyar közigazgatás. 1999. 49. évf. 8. sz. 422. p.

épülő etikai infrastruktúra (képzések, monitoring, eljárások, audit stb.) – is segíthetnek „belsővé tenni”.

- A hivatásetika alapelvei – bár erkölcsi gyökerűek – legtöbbször visszavezethetők bizonyos jogelvekre is (példaként említhető az Alaptörvény részét képező Nemzeti Hitvallás azon előírása, amely szerint „Népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”).
- A hivatásetika ugyan általában irányadó magatartási követelményeket fogalmaz meg, de különösen ott lép előtérbe, ahol a jog nem szabályoz részletesen, vagy éppen széleskörű mérlegelési lehetőséget biztosít a jogalkalmazás számára.

A hivatásetika tehát jogi és jogon kívüli elemek komplex ötvözete. Sőt, már a hivatásetika hatályos *jogi alapja* maga is *rétegzett*¹⁸:

- Bizonyos alapvető szabályokat a jogszabályok tartalmazznak.
- A miniszter ágazati hivatásetikai szabályokat írhat elő utasítás formájában.
- A hivatásrend érdekképviselői köztestülete etikai kódexet fogalmazhat meg.
- A szervezet vezetése belső utasítást bocsáthat ki a speciális magatartási normákról.

13.3. A hivatásetika szabályai a Kttv.-ben

A hivatásetikai normák egyrészt *közvetlenül*, másrészt *közvetetten* is megjelennek a Kttv. szabályaiban.

Az értékelvűség középpontba állításával *közvetetten* utal a hivatásetikára a Kttv. preambuluma (amely voltaképpen egy etikai deklaráció): „Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes - a nemzeti érdekeket előtérbe helyező - állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezzi a társadalom közmegebecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Célunk ezért, hogy előmozdítsuk az erős nemzettudatra épülő és értékelvű közszolgálati tisztviselői hivatás megteremtését, s kiszámítható életpályát nyújtsunk, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában.”

Szintén hivatásetikai megfontolásokat közvetítenek egyes alapelvek: egyrészt a Kttv. egyes munkajogi gyökerű általános magatartási követelményei (pl. jóhiszeműség és a tisztesség elve [Kttv. 9. § (2) bek.], a munkaidőn kívül tanúsítható magatartások [Kttv. 10. § (2) bek.] korláta), másrészt a törvény speciálisan közszolgálati jellegű alapelvei (pl. a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom [Kttv. 9. § (1) bek.] fenntartásának elve).

Általános – szintén etikai tónusú – munkavégzési szabály, hogy a kormánytisztviselő köteles feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni [Kttv. 76. § (1) bek.].

Végső soron etikai megfontolásokon nyugszanak az összeférhetlenségi szabályok, vagy éppen az eskütétel, illetve a vagyongyarapodási vizsgálat jogintézményei is.

A fentiek mellett a *Kttv. újdonsága*, hogy immár *tételezen is* tartalmaz hivatásetikai szabályokat. *Közvetlenül* nevesíti a törvény a *kormánytisztviselőre* vonatkozó főbb hivatásetikai alapelveket: ezek a különösen a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. A *vezetők*re ezen túlmenően további, minősített etikai alapelvek vonatkoznak, különösen a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség [Kttv. 83. §].

13.4. Hivatásetikai kódexek

Bevett nemzetközi gyakorlat, hogy a hivatásetika alapelveit – egyfajta „értékleltárként” – etikai kódexekben foglalják össze. Az etikai kódex egy írásba foglalt normagyűjtemény. Az etikai kódex ideális esetben a gyakorlatban működő, élő értékek foglalata (de természetesen maga is „formálhatja” a praxist). Jellegéből adódóan nem tartalmazhat minden etikus és etikátlan cselekedetet, szerepe inkább iránymutató.

¹⁸ Vö: Kiss Norbert – Juhász Lilla: Közszolgálati hivatásetika, In: *Közszolgálati életpályák* (szerk.:

E kódexek célja sokrétű: szabályozás, standardizálás, rendszerezés, orientálás, tudatformálás, érzékenyítés, informálás, védelem az önkényesség ellen, imázs-javítás stb. Az etikai kódex léte, elfogadása és alkalmazása befolyásolja a szervezet rövid és hosszabb távú működését. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy önmagában egy etikai kódex soha nem „csodaszer”, ha az abban foglaltak nem tudnak szervesen beépülni az érintett egyének belső meggyőződésébe.

Nemzetközi példaként említhető, hogy az Európa Tanács iránymutatását a közszolgálati etika vonatkozásában a Codes of Conduct for Public Officials („Köztisztviselők Etikai Kódexe”)¹⁹ tartalmazza, míg az EU-ban a Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public („A helyes hivatali magatartás európai kódexe”)²⁰ ad hivatásetikai előírásokat a Bizottság tisztviselőire vonatkozóan.

Hazánkban a közös közszolgálati hivatásetikai értékek megalapozása céljából 2013-ban készült el a „Zöld Könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről” című dokumentum. A Könyv célja, hogy az egyes hivatásrendi köztestületek által megalkotandó etikai kódexek elkészítéséhez közös elvi alapokat fektessen le, orientálva ezzel a kódex-alkotást.

A Kttv. értelmében a *Magyar Kormánytisztviselői Kar* megalkotja a hivatásetikai részletszabályokat, kialakítja a törvényben meghatározott keretek között az etikai eljárás rendszerét, valamint lefolytatja az etikai eljárásokat [Kttv. 29. § (6) bek. c) pont]. Ennek szellemében a Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlése 2013. június 21-én kelt határozatában fogadta el a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexét. A Kódex célja a minden kormánytisztviselőre – tisztségének jellegéből és társadalmi szerepéből eredően – kötelező etikai követelmények kinyilvánítása és rendszerezett írásba fektetése. A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex rendelkezései 2013. szeptember 1-től hatályosak. A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexet valamennyi érintett szervezet közszolgálatot végző munkatársával részletesen ismertetni kell, továbbá közzé kell tenni az MKK honlapján.

A *Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe* a következőképpen adja meg a hivatásetikai alapelveket:

György István – Hazafi Zoltán), NKE, Budapest, 2013. pp. 153-168.

¹⁹ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials (Adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000).

„Kormánytisztviselőként feladatainkat

- a) Magyarország Alaptörvényéhez HŰEN,
- b) mindenekelőtt a NEMZET ÉRDEKÉBEN,
- c) a közjó iránt ELKÖTELEZETTEN,
- d) döntéseink, nyilatkozataink és cselekedeteink súlyának tudatában FELELŐSEN,
- e) a legjobb tudásunk szerint SZAKSZERŰEN,
- f) a ránk bízott erőforrások kezelésében HATÉKONYAN,
- g) döntéseinkben, nyilatkozatainkban és cselekedeteinkben TISZTESSÉGESEN,
- h) megjelenésünkben és magaviseletünkben MÉLTÓSÁGGAL,
- i) az érintettek jogainak és érdekeinek tekintetében PÁRTATLANUL,
- j) a jog és az erkölcs szerint is IGAZSÁGOSAN,
- k) a valós körülmények mérlegelése alapján MÉLTÁNYOSAN,
- l) a közérdekű célok eszközeinek megválasztásában ARÁNYOSAN,
- m) az érintettek jogait és jogos érdekeit VÉDVE,
- n) emberekre vagy azok csoportjaira vonatkozó ELŐÍTÉLETEKTŐL MENTESEN,
- o) vezetőink és az állampolgárok számára ÁTLÁTHATÓAN,
- p) minden érintettel EGYÜTTMŰKÖDVE
- q) legfőképpen pedig mindenben LELKIISMERETESEN teljesítjük.

Vezetői munkakörben feladatainkat ezeken túl

- a) a munkatársainktól elvárt magatartásban PÉLDAMUTATÓAN,
- b) feladataik elvégzésében munkatársainkat TÁMOGATVA,
- c) jogi és morális kötelességeiket munkatársainktól következetesen SZÁMONKÉRVE,
- d) döntéseinkben SZAKMAI SZEMPONTOKAT ÉRVÉNYESÍTVE teljesítjük.”

A hivatásetikai alapelveknek való megfelelés érdekében be kell tartanai a következő szabályokat:

1. A visszaélések bejelentése.
2. Az elfogulatlanság megőrzése.
3. A munkával összeegyeztethetetlen tevékenységektől való tartózkodás.
4. Az ajándékok elfogadásának tilalma.

²⁰ Published in the Official Journal of the European Communities: OJ L 267, 20.10.2000.

5. A felkínált jogtalan előnyök visszautasítása.
6. A mások befolyása alá kerüléstől való tartózkodás.
7. A hivatali helyzettel való visszaélés tilalma.
8. Az adatokkal és információkkal való visszaélés tilalma.
9. A hivatali és közforrások felelős használata.
10. Vezetői szerepben fokozott felelősség vállalása.
11. Munkahelyváltás esetén is tisztességes eljárás.

Példaként idézzük az utolsó követelményre (munkahelyváltás esetén is tisztességes eljárás) kimunkált iránymutatást: „Ha munkatársunk jelzi számunkra, hogy más munkahelyen való elhelyezkedésre vonatkozó tárgyalásokat folytat, tartózkodunk mindenféle hátrány okozásától, különösen a jogviszony megszüntetésének erre tekintettel való kezdeményezésétől, kivéve azokat a feltétlenül szükséges jogszerű biztonsági intézkedéseket, amelyek a közügyek befolyásmentes intézésének biztosításához szükségesek.”

A kódex deklarálja, hogy *méltatlanná* válik feladatai ellátására az a kormánytisztviselő, aki a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex rendelkezéseit a Kttv.-ben meghatározott általános magatartási követelmények súlyos megsértésével szegi meg, és amely magatartás az elkövetett cselekmény tárgyi súlya és az elkövetés körülményei alapján alkalmas arra, hogy az elkövető által betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja. A Kódex számos példát ad az ilyen körülményekre (pl. aki munkahelyén üzletszerűen magáncélú kereskedelmi tevékenységet végez; aki szokásszerűen arra törekszik, hogy munkahelyén mást állandó rettegésben tartson; akivel szemben egy év alatt három vagy annál több etikai vétség elkövetése miatt megrovás büntetéseket szabtak ki stb.).

Amennyiben valamely ügyben kétsége támadna a kormánytisztviselőnek azzal kapcsolatban, hogy a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexből milyen magatartás következik, tanácsot és segítséget kérhet az ún. integritás tanácsadótól: az államigazgatási szervek hivatali szervezetének vezetője az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatására integritás tanácsadót jelöl ki (lásd bővebben: 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről).

13.2 Az etikai eljárás

A Kttv. 83. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a törvényben foglalt hivatásetikai elvek megsértése esetén az *MKK etikai eljárás* lefolytatására jogosult.

Az etikai eljárás *alapelvei* közé tartozik egyebek mellett, hogy ebben az eljárásban is érvényesíteni kell az ártatlanság vélelmét, és védeni kell minden kormánytisztviselő jó hírnévhez fűződő jogát. Fontos továbbá, hogy az etikai eljárásokat a lehető legegyszerűbb módon, az eljárás bármely résztvevőjénél felmerülő költségek minimalizálásával kell lefolytatni.

Az MKK Hivatásetikai Kódexe értelmében a kormánytisztviselő felelősséggel tartozik az általa szándékosan vagy gondatlanul elkövetett etikai vétségért. Az *etikai vétség* fogalma a következő: a kormánytisztviselők hivatásetikai alapelveket vagy hivatásetikai részletszabályokat megszegő azon cselekménye, amely a Kttv. etikai szabályaival, a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint az Alapszabály rendelkezéseivel ellentétes. Hivatásetikai alapelv megsértése csak az adott alapelvvel nyilvánvalóan ellentétes cselekmények esetén állapítható meg, ha az adott magatartásra egyértelműen vonatkoztatható. Az etikai vétség miatti eljárás *első fokon* a TEB, *másodfokon* az OEB hatáskörébe tartozik. Az etikai eljárás lefolytatására első fokon az illetékes TEB elnöke, másodfokon az OEB elnöke által kijelölt háromtagú, elnökből és két tagból álló *etikai tanács* jogosult. Az etikai tanácsok tagjai tevékenységükben függetlenek. Az etikai tanács valamennyi döntését határozati formában hozza meg. Az etikai tanács tagjait időbeli korlátozás nélküli titoktartási kötelezettség terheli az etikai eljárással összefüggésben.

Az etikai *eljárás* nem nyilvános. Az etikai eljárás során felmerült szükséges és indokolt költségeket az MKK viseli. Ami az *elévülés* szabályait illeti, nem lehet etikai eljárást indítani, ha az etikai vétség elkövetése óta egy év eltelt. Etikai eljárás *bejelentésre és hivatalból is* indítható (de névtelen bejelentés alapján az eljárás megindítására csak kivételesen, csak az összes körülmény gondos mérlegelését követően van lehetőség).

Az *etikai szabályok megsértésének szankcionálása* során az a legfontosabb, hogy kifejezésre jusson közösség „rosszallása”, és mindez befolyásolja az egyéni lelkiismeret működését. A jogi szankció csak másodlagos.

- Az etikai vétséget elkövető kormánytisztviselővel szemben figyelmeztetést kell alkalmazni, ha az etikai vétséggel kapcsolatban az MKK erkölcsi rosszallásának nyomatékos kifejezése nem szükséges, mivel az összes körülmény mérlegelése alapján az etikus magatartásra való felhívás is elegendő az etikai szankció céljának eléréséhez.
- Megrovást kell alkalmazni, ha az etikai szankció céljának eléréséhez az MKK erkölcsi rosszallásának nyomatékos kifejezése is szükséges.

Az MKK gondoskodik a jogerősen kiszabott etikai szankció MKK tagnyilvántartásban történő feltüntetéséről. Az etikai szankcióra vonatkozó adatokat a határozat jogerőssé válásától számított 3 év elteltével törölni kell a tagnyilvántartásból.

A *jogorvoslati jog* az etikai eljárásnak is fontos garanciája: az eljárás alá vont kormánytisztviselő az elsőfokú elmarasztaló határozat, valamint az eljárást bizonyítottság hiányában megszüntető határozat ellen annak kézhezvételétől számított 15 napon belül az eljárt etikai tanácsnak benyújtott, de az OEB-nek címzett írásbeli fellebbezéssel élhet. A fellebbezés a határozat végrehajtására halasztó hatályú. Fellebbezni csak elmarasztaló érdemi döntés és a bizonyíték hiányában történő eljárás megszüntető határozat ellen lehet. A másodfokú etikai tanács a fellebbezéssel támadott határozatot és az azt megelőző eljárást teljes terjedelmében felülbíráhatja, függetlenül a fellebbezésben foglaltaktól. Az etikai eljárás tekintetében is biztosított a *bírói jogorvoslat*: másodfokú határozat ellen az eljárás alá vont kormánytisztviselő bírósághoz fordulhat. Az etikai eljárás *eredménye alapján* az MKK fegyelmi eljárást kezdeményezhet a kormánytisztviselő munkáltatójánál. A hivatásetikai elvek megsértése végső soron kimerítheti a méltatlanság fogalmát, ami alapján sor kerülhet a kormánytisztviselő felmentésére is.

13.3 Általánostól eltérő speciális rendelkezések

A kormánytisztviselők kapcsán bemutatott etikai szabályokat azzal az eltéréssel kell alkalmazni a *köztisztviselőkre*, hogy a hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait a képviselő-testület, illetve a Kttv. 2. §-ban felsorolt szervek (munkáltató) vezetője állapítja meg. Az etikai vétséget elkövető köztisztviselővel szemben kiszabható büntetés a figyelmeztetés vagy a megrovás [Kttv. 231. § (1) bek.].

13.4 A közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

A Kjt. – eltérően a Kttv.-től – nem tartalmaz külön, speciális szabályokat a közalkalmazottakra irányadó etikai szabályokra nézve, és ehhez kapcsolódó etikai infrastruktúrát (pl. eljárás) sem állít fel. Ugyanakkor a közszférában irányadó közös közszolgálati hivatásetikai értékek megalapozása céljából 2013-ban elkészült – már említett – *„Zöld Könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről”* című dokumentum lefedi a közalkalmazotti szféra egy részét is (amennyiben állami szervekről van szó). A Zöld Könyv – „puha jogi” útmutatóként – egyebek mellett olyan általános iránymutatásokat ad, amelyek védik az állami alkalmazottakat és segítik a korrupciós helyzetek kialakulásának megelőzését, emellett pedig az állampolgároknak is hasznos információkat tartalmaznak például a jóhiszeműen átadott ajándékból eredő félreértések elkerülésében. A Zöld Könyv alapján a közszolgálati hivatásrendi köztestületek, illetve a költségvetési szervek (illetve azok vezetői, munkáltatói jogkörben) saját szervezetükre szabva készíthetik el az etika kódexüket.

A különféle állami szervek sajátosságaira tekintettel tehát kiadhatók olyan magatartási kódexek, amelyek az adott szerve (így az ott foglalkoztatott közalkalmazottakra is) vonatkoznak. Lehet önálló etikai kódexe például egy egyetemnek, egészségügyi intézménynek stb. Az sem zárja ki a munkáltatói jogkörben kiadott etikai kódex létét, hogy ha az adott szerv munkatársai valamely önálló etikai kódex-el rendelkező szakmához (pl. közalkalmazotti jogviszonyban álló orvosok) tartoznak. Ilyen esetben a szakmai és a munkáltatói etikai kódex mellérendelt viszonyban van egymással, mindkettő előírásainak meg kell felelni.

14. Vagyonynyilatkozat

14.1. A vagyonynyilatkozat

A vagyonynyilatkozatról, illetve a vagyongyarapodás vizsgálatról *külön törvény* rendelkezik: az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény. E törvény általánosságban szabályozza a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget. Aki külön jogszabály alapján vagyonynyilatkozat tételére egyébként is kötelezett, nem köteles e törvény rendelkezései szerint vagyonynyilatkozatot tenni. Ez tehát azt jelenti, hogy a tág értelemben vett közszolgálatban számos egyéb jogszabály tartalmaz kapcsolódó speciális rendelkezéseket meghatározott szervekre, illetve alkalmazotti csoportokra nézve (pl. az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályok²¹, az Ászt.²², a Tpt.²³ szabályai stb.). Az alábbiakban az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény szerint fennálló kötelezettség főbb szabályait mutatjuk be.

A jogintézmény célja általában véve nem más, mint, az alapvető jogok és kötelességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése.

A vagyonynyilatkozat tételi *kötelezettség* a törvényben meghatározott feladat ellátásához, tisztség, illetve munkakör betöltéséhez igazodik (tehát az nem általában az egyes jogviszony-típusokhoz, közszolgálati hivatásrendekhez tapad automatikusan). A kötelezettek a törvényben meghatározott esetekben (meghatározott gyakorisággal), a törvény mellékletében rögzített kötött adattartalommal tesznek nyilatkozatot mind a saját, mind a velük egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi, gazdasági érdekeltségi és vagyoni helyzetéről (a vonatkozásban hozzátartozó a házastárs, az élettárs, valamint a közös háztartásban élő szülő, gyermek, a házastárs gyermeke, ideértve az örökbefogadott és a nevelt gyermeket is).

14.2. A vagyonynyilatkozat-tételre kötelezettek köre

²¹ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.

²² Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény.

²³ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény.

Elsődlegesen, általánosságban véve vagyonyilatkozat tételére kötelezett az a közszolgálatban álló személy, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult a törvényben meghatározott sajátos, kiemelt ügytípusokban (pl. közigazgatási hatósági vagy szabálysértési ügyben, közbeszerzési eljárás során, költségvetési, vagyongazdálkodási vonatkozású ügyekben, vagy állami, önkormányzati támogatások tekintetében).

Másodsorban, a fentiekben túl – illetve attól függetlenül – a törvény egyéb *speciális tisztségek* viselőit is bevonja a kötelezetti körbe (pl. közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, politikai tanácsadó és főtanácsadó, kormány- vagy miniszteri tanácsadó vagy főtanácsadó, vezetői megbízással rendelkező köztisztviselő, jogszabály alapján "C" típusú nemzetbiztonsági ellenőrzésre köteles fontos és bizalmas köztisztviselői munkakört betöltő stb.).

Harmadsorban, a fentiekben rögzítettektől függetlenül, vagyonyilatkozat tételére kötelezettek továbbá a közszféra és a versenyszféra határán álló bizonyos sajátos szervek egyes érintettjei. Ebbe a körbe tartoznak például a következők: a többségi állami részesedéssel működő gazdálkodó szervezet tisztségviselője és felügyelőbizottságának tagja; az Országgyűlés és a Kormány által alapított közalapítvány kezelő szervének vagy szervezetének tagja, illetve egyéb tisztségviselője; a Magyar Fejlesztési Bank Rt. vezérigazgatója, igazgatóságának, felügyelőbizottságának elnöke és tagja vagy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. felügyelőbizottságának és ellenőrző bizottságának tagja. Ide tartoznak továbbá az olyan *közszolgálatban nem álló* személyek is, akik - önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre, illetve ellenőrzésre jogosult olyan törvényben rögzített ügytípusokban, ahol – általánosságban szólva – költségvetési pénzeszközök, állami vagy önkormányzati vagyonnal való gazdálkodási kérdések, központi támogatások forognak kockán.

Ha egy személy a jelen törvény rendelkezései szerint *több jogviszony alapján* köteles vagyonyilatkozatot tenni, úgy a vagyonyilatkozat tételi kötelezettségének egy jogviszonyhoz kapcsolódóan köteles csak eleget tenni (és annak megtörténtéről a további jogviszonyok szerint őrzésre köteles személyt köteles tájékoztatni). A fenti esetkörben a következő – sorrendiséget jelentő – szempontok alapján kell eldönteni, hogy melyik jogviszonyban (és miként) kell teljesíteni a kötelezettséget:

- a vagyonyilatkozat-tétel esedékességének gyakorisága (az a jogviszony az elsődleges, ahol a kötelezettség a leggyakoribb);

- a jogviszonyok létrejöttének ideje (a korábban keletkezett élvez prioritást);
- a kötelezett választása szerinti jogviszony.

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget az érintett közszolgálatban álló személyek esetében az őket ilyen minőségében alkalmazó *szervezet szervezeti és működési szabályzatában* fel kell tüntetni. Emellett általában a munkaköri leírás is rögzíti a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget, mint a munkakör betöltésével kapcsolatos sajátos követelményt.

14.3. A vagyonyilatkozat-tétel esedékessége

Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget az teljesíti, aki annak esedékességekor valós tartalmú vagyonyilatkozatot tesz. A vagyonyilatkozat-tétel esedékessége szempontjából megkülönböztetünk előzetes, utólagos és időszakos vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget:

- Egyrészt a kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás létrejötte, munka- vagy feladatkör betöltése érdekében azt megelőzően kell vagyonyilatkozatot tenni (*előzetes*);
- Másrészt a kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnését követő tizenöt napon belül (*utólagos*);
- Harmadrészt a kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör fennállása alatt bizonyos időközönként ismétlésre van szükség (*időszakos*). Az időszakosság lehet éves, kétéves, illetve ötéves. A törvény pontosan meghatározza, hogy mely tisztség, munkakör milyen gyakoriságot indukál (pl. a közbeszerzési eljárásban javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult közszolgálatban álló személy a leggyakrabban, éves szinten kötelezettek körébe tartozik).

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó munkakört, beosztást, vagy feladatkört betöltő kötelezett a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget a kinevezését, megbízását vagy vele más szerződéses jogviszony létesítését követő 30 napon belül köteles teljesíteni.

14.4. A vagyonyilatkozat tartalma és formai követelményei

A vagyonyilatkozat-tételi nyomtatványt a vagyonyilatkozat-tétel napján fennálló érdekeltségi és vagyoni helyzetről, valamint a vagyonyilatkozat-tétel időpontját megelőző öt naptári évben szerzett bármilyen jogviszonyból származó jövedelemről kell kitölteni. Az

adatok a kötelezett és a vele egy háztartásban élő hozzátartozója jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni viszonyaira vonatkoznak.

Vagyonnyilatkozati nyomtatványt két példányban kell kitölteni és a kötelezett által valamennyi oldalán aláírva példányonként külön-külön zárt borítékba kell helyezni. A vagyonnyilatkozatot elektronikus úton is ki lehet tölteni. A kitöltés alapját képező iratokat a vagyonnyilatkozathoz nem kell csatolni.

14.5. A vagyonnyilatkozat őrzése és az őrzésért felelős főbb kötelezettségei

A vagyonnyilatkozat őrzéséért főszabály szerint a munkáltatói jogkör gyakorlója a felelős. Az őrzésért felelősnek számos kötelezettsége és feladata van a vagyonnyilatkozat-tétel kapcsán. A legfontosabb kötelezettségek az alábbiak:

- *Tájékoztatási kötelezettség:* a kötelezettet a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség fennállásáról és esedékességének időpontjáról előzetesen (főszabály szerint 30 nappal korábban) tájékoztatni kell (ehhez mellékelni kell a kitöltendő nyomtatványt, útmutatót és a kötelezettség megszegésének jogkövetkezményeire irányuló figyelmeztetést is).
- *Felszólítási kötelezettség:* ha a kötelezett nem tesz nyilatkozatot, az őrzésért felelős köteles a kötelezettet írásban felszólítani arra, hogy e kötelezettségét a felszólítás kézhezvételétől számított nyolc napon belül teljesítse.
- *A nyilatkozat átvétele (zárt borítékban).* A nyilatkozatot nyilvántartási azonosítóval látja el, majd elkülönítetten kezeli, meghatározott ideig őrzi, majd utóbb visszaszolgáltatja. Az őrzését felelős személy a vagyonnyilatkozatot a kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör ideje alatt, valamint annak megszűnésétől számított három évig őrzi.
- *A teljesítés ellenőrzése.*
- *Döntés a vagyongyarapodási vizsgálat kezdeményezéséről* (ennek érdekében kivételesen megismerheti a nyilatkozat tartalmát is).
- *Szabályzat-alkotási feladat:* a vagyonnyilatkozat átadására, nyilvántartására, a vagyonnyilatkozatban foglalt személyes adatok védelmére vonatkozó részletszabályokat, illetve a meghallgatási eljárás részletszabályait (utóbbi az érdekképviseléssel egyeztetve) az őrzésért felelős szabályzatban állapítja meg.

14.6. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megszegésének jogkövetkezményei

Annak, aki vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének a teljesítését megtagadja, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó megbízatását vagy jogviszonyát - az arra vonatkozó, külön jogszabályban meghatározott megszüntetési okoktól függetlenül - *meg kell szüntetni*, és a jogviszony megszűnésétől számított három évig közszolgálati jogviszonyt nem létesíthet, valamint az a törvény szerinti vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó munkakört, feladatkört, tevékenységet vagy beosztást nem láthat el.

Ha a kötelezett nyolc napos határidővel felszólítást kapott a kötelezettség teljesítésére, de e határidő eredménytelenül telik el, azt a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megtagadásának kell tekinteni, kivéve, ha a kötelezett a kötelezettségének önhibáján kívül nem tudott eleget tenni. Utóbbi esetben az akadály megszűnésétől számított nyolc napon belül lehetséges a pótlás, ennek elmulasztását a vagyonyilatkozat-tétel megtagadásának kell tekinteni.

14.7. A vagyongyarapodási vizsgálat

Az őrzésért felelős személy ellenőrzési eljárást folytathat le

- a kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnésétől számított egy éven belül, illetve
- ha a kötelezett vagyoni helyzetére vonatkozó valamely bejelentés szerint alaposan feltehető, hogy vagyongyarapodása a nyilatkozattételi-kötelezettségét megalapozó jogviszonyából, illetve az őrzésért felelős által ismert egyéb törvényes forrásból származó jövedelme alapján nem igazolható.

A második esetkörbe tarozó ellenőrzési eljárás lefolytatása esetén az őrzésért felelős a kötelezettet meghallgatja (*meghallgatási eljárás*). Nem lehet meghallgatást sem kezdeményezni, ha a bejelentő névtelen, illetve, ha a bejelentés nyilvánvalóan alaptalan, vagy olyan tényre, körülményre utal, amelyet az őrzésért felelős már korábbi meghallgatás során tisztázott. Meghallgatásra – a kötelezett kérelme alapján – érdekképviseleti szerv képviselőjének vagy a kötelezett által megbízott más személynek a jelenlétében, jegyzőkönyvvezetés mellett kerülhet sor.

A meghallgatási eljáráshoz képest súlyosabb eset az *adóhatósági eljárás kezdeményezése*: az őrzésért felelős - a vagyonyilatkozat haladéktalan megküldésével - az állami adóhatóságnál a kötelezett és a vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapódásának az adózás rendjéről szóló törvény szerinti vizsgálatát kezdeményezheti. Az adóhatósági eljárás kezdeményezésének vannak *kötelező, illetve lehetséges esetei*. A vizsgálat célja a magánszemélyek eltitkolt jövedelmeinek megállapítása. Az adózás rendjéről szóló törvény 1997 óta tartalmaz rendelkezéseket a vagyongyarapodás adóhatósági vizsgálatára vonatkozóan, szinte ez az egyetlen eszköz az eltitkolt jövedelmek utólagos feltárására és adóztatására. A vagyonosodási vizsgálatok igen időigényesek, a bizonyítási eljárás összetett. *Kötelező* például az adóhatósági eljárás kezdeményezése, ha az ellenőrzés során a vagyonyilatkozatok tartalmából alaposan feltehető, hogy a kötelezett vagyongyarapodása a nyilatkozattételi kötelezettséget megalapozó jogviszonyából, illetve az őrzésért felelős által ismert egyéb törvényes forrásból származó jövedelme alapján nem igazolható, vagy a meghallgatási eljárás során a bejelentésben szereplő tények, adatok, körülmények nem tisztázódnak hitelt érdemlően. A Kttv. ehhez kapcsolódóan szögezi le, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója az állami adóhatóságnál a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő és vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapódásának az adózás rendjéről szóló törvény (Art.) szerinti vizsgálatát a kormányzati szolgálati jogviszony fennállása alatt ötévente, megszűnése esetén haladéktalanul kezdeményezi [Kttv. 88. §].

Egyéb esetekben is *lehetséges* az adóhatósági eljárás kezdeményezése, ha a kötelezett vagyongyarapodása bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységből származik, de a kötelezett a bejelentést elmulasztotta.

Az állami adóhatóság az adózás rendjéről szóló törvényben (Art.) meghatározott vagyongyarapodási vizsgálatot folytat le.

Az adóhatóság megállapítja, hogy milyen összegű jövedelem fedezi a kötelezett vagy a vele egy háztartásban élő hozzátartozó törvényesen megszerzett jövedelmét meghaladó mértékű vagyongyarapodást, illetve életvitelre fordított kiadásokat. Amennyiben az adóhatóság által megállapított összeg meghaladja a vagyonyilatkozat-tétel évét megelőző naptári évben a vagyonyilatkozat-tétel évének első napján érvényes kötelező legkisebb munkabér havi összege húszszorosát, az olyan súlyos okot jelent, hogy erre az esetre a törvény előírja az alapul fekvő megbízatás, vagy jogviszony megszűnését, illetve kötelező megszüntetését. A

törvény kimentési lehetőséget is biztosít: a jogkövetkezményt nem kell alkalmazni, ha a kötelezett bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben tőle elvárható. Az a kötelezett, akinek jogviszonya a fentiek szerint szűnt meg, három évig a törvény szerinti vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó munkakört, feladatkört, tevékenységet vagy beosztást nem láthat el.

III. KÖZSZOLGÁLATI SZEMÉLYZETI IGAZGATÁS

A közszolgálat szabályozásának részét nemcsak az alanyok között létrejövő jogviszony tartalmának és feltételrendszerének normatív meghatározása képezi, hanem a közszolgálat fejlesztésében, működtetésében szerepet játszó szervek, illetve a közszolgálat eredményes működésében érdekelt egyéb intézmények feladat-és hatáskörének, valamint egymáshoz való viszonyának jogi rendezése is. Ez utóbbi körbe tartozó szabályok alkotják a *közszolgálati személyzeti igazgatás* jogszabályi kereteit. Az alábbi tevékenységek tartoznak ide:

- a közigazgatási személyzetpolitika, valamint a közszolgálat fejlesztési stratégiájának kidolgozása,
- a közszolgálati adatgyűjtés és nyilvántartás,
- a közszolgálati ellenőrzés és módszertani támogatás,
- a közszolgálati képzés, továbbképzés, átképzés,
- a közszolgálati érdekegyeztetés,
- a kormányzati tevékenység összehangolása és az egységes személyzetpolitika érvényesítése,
- az operatív személyügyi feladatok,
- a közigazgatási szakmai érdekképviselés.

1. Közigazgatási személyzetpolitika, valamint a közszolgálat fejlesztési stratégiájának kidolgozása

A kormányzati személyzeti igazgatással kapcsolatos feladatok és hatáskörök gyakorlásában kiemelt szerepet játszik a *személyzetpolitikai miniszter*, aki összehangolja, koordinálja a közigazgatási szervek személyzeti tevékenységét, valamint kidolgozza a *közigazgatási személyzetpolitika* irányait és elveit és gondoskodik azok megvalósításáról. A személyzetpolitikai miniszter feladata, hogy kidolgozza a közszolgálat *fejlesztési stratégiáját* is. Jelenleg a közigazgatási személyzetfejlesztés irányait a *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési Program* tartalmazza, míg a fejlesztési célokat, elvárt eredményeket, szükséges beavatkozásokat a *Kormányzati Személyügyi Stratégia*²⁴ határozza meg, amely magába foglalja a *közigazgatási, rendészeti és honvédelmi ágazati személyzeti stratégiákat* is, s így

²⁴ A Kormányzati Személyzeti Stratégiáról szóló 1336/2011. (X. 14.) Korm.határozat.

egységes keretek között határozza meg azokat az ágazati fejlesztési célokat, amelyek alapját képezik a szükséges jogalkotásnak.

A közigazgatási személyzetpolitika, valamint a közszoigálat fejlesztése a *köztisztviselőket* is érinti.

2. Közzolgálati adatgyűjtés és nyilvántartás

A hosszú távú személyzetpolitikai döntések megalapozásához az *életpálya-miniszter* statisztikai célú *adatgyűjtést* végez, s különböző adatszolgáltatásokat kérhet a közigazgatási szervektől. Az elrendelt adatszolgáltatásokat az államigazgatási szervek a *közzolgálati alapnyilvántartásban* kezelt adatokból teljesítik.

2.1. Közzolgálati alapnyilvántartás

Az államigazgatási szervek ahhoz, hogy biztosítani tudják a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó jogok gyakorlását, kötelezettségek teljesítését személyügyi nyilvántartást vezetnek a közzolgálati jogviszonyban állókról [Kttv. 177. § (2) bek.]. Ezt nevezzük *közzolgálati alapnyilvántartásnak*. Az alapnyilvántartásban az államigazgatási szerv személyes adatokat kezel, mivel az adatok a kormánytisztviselővel összefüggésbe hozhatóak [Infotv. 3. § 2. és 10. pontjai]. A személyes adatok védelme azt indokolja, hogy az alapnyilvántartásban csak a Kttv.-ben meghatározott, illetve kormányrendeletben részletezett adatok tarthatóak nyilván [Kttv. 2. melléklete, R3.]. A kezelt adatok közé tartozik, például a kormánytisztviselő családi és utóneve, neme, születési helye, ideje, lakóhelye, adóazonosító jele, legmagasabb iskolai végzettsége, szakképzettsége, idegennyelv-ismerete, korábbi foglalkoztatására vonatkozó adata, a munkaköri alkalmassági vizsgálatának eredménye, minősítése, besorolása szerinti illetménye stb. A törvény által fel nem sorolt körben adatszerezés nem végezhető, ilyen adatot nyilvántartani nem lehet [Kttv. 177. § (1) bek.].

Személyes adat csak *célhoz kötötten* kezelhető [Infotv. 4. §-a]. A közzolgálati alapnyilvántartás esetében a célhoz kötöttséget – ahogy ezt már említettük - a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó jogok gyakorlása, illetve kötelezettségek teljesítése jelenti. Ebből viszont az is következik, hogy a jogviszony megszűnése esetén a személyes adatok célhoz kötöttsége is megszűnik. A Kttv. ezért arról rendelkezik, hogy az elektronikusan vezetett közzolgálati alapnyilvántartásból a szolgálati jogviszony megszűnése esetén haladéktalanul és véglegesen törölni kell a kormánytisztviselő személyazonosító adatait. Az viszont már indokolatlan lenne, ha törvény az adatok statisztikai célú felhasználását is megtiltaná, mert ebben az esetben nem lehetne, például idősoros statisztikai kimutatásokat készíteni a személyi állomány létszámáról, illetményéről, illetve egyéb jellemzőiről. A

törvény ezért úgy rendelkezik, hogy statisztikai célú adatfeldolgozás vagy adatszolgáltatás céljából a személyazonosításra alkalmatlan adatok továbbra is felhasználhatók.

Az államigazgatási szerv köteles a kormánytisztviselőt tájékoztatni személyes adatainak kezeléséről. Reá vonatkozó tény, adatot, véleményt harmadik személlyel csak *törvényben meghatározott esetben* vagy a kormánytisztviselő *hozzájárulásával* közölhet. Az előzőhöz tartozik az, amikor az államigazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó kötelezettségek teljesítése céljából a kormánytisztviselő személyes adatait - az adatszolgáltatás céljának megjelölésével, törvényben meghatározottak szerint - az *adatfeldolgozó* számára átadja. Ilyen például az, amikor az illetményszámfejtést végző szerv számára küldik meg az adatokat. Erről a kormánytisztviselőt előzetesen tájékoztatni kell.

Az Infotv. maga is rendelkezik olyan esetről, amikor a kormánytisztviselő hozzájárulása nélkül válhat hozzáférhetővé, megismerhetővé személyes adata. Ezek az ún. közérdekből nyilvános adatok. Közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. A Kttv. közérdekből nyilvános adatnak minősíti:

- a kormánytisztviselő nevét;
- a kormánytisztviselő állampolgárságát;
- a kormánytisztviselőt alkalmazó államigazgatási szerv nevét;
- a kormánytisztviselőt alkalmazó államigazgatási szervnél a kormányzati szolgálati jogviszony kezdetének időpontját;
- a kormánytisztviselő jelenlegi besorolását, besorolásának időpontját;
- a kormánytisztviselő munkakörének megnevezését és a betöltés időtartamát;
- a kormánytisztviselő vezetői kinevezésének és s vezetői kinevezés megszűnésének időpontját;
- a címadományozás adatait;
- a kormánytisztviselő illetményét.

Ugyanakkor a közérdekből nyilvános adat megismerése korlátozható. (Pl. ha az adat a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.)

A közérdekből nyilvános adat megismerésére irányuló eljárást az Infotv. szabályozza.

A személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával összefüggő jogsérelem vagy annak közvetlen veszélyének kivizsgálását a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál bárki kezdeményezheti [Infotv. 28-30. §].

A kormánytisztviselőre vonatkozó adatok statisztikai célra felhasználhatók és statisztikai célú felhasználásra - hozzájárulása nélkül, személyazonosításra alkalmatlan módon – átadhatók [Kttv. 176. § (1)-(3) bek.].

A közszolgálati alapnyilvántartásban szereplő személyes adatok védelméért, az adatkezelés jogszerűségéért, valamint az előírt adatszolgáltatásokért - eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában - a kormánytisztviselőt alkalmazó államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője felelős. Az államigazgatási szervnek közszolgálati adatvédelmi szabályzatot kell készítenie, amelyben meg kell meghatároznia az iratok, az adatok kezelésének adatvédelmi, adatbiztonsági szabályait, így különösen a kormánytisztviselő saját adataival történő rendelkezési joga biztosításának, a harmadik személy részére történő adattovábbításnak, a betekintési jog gyakorlásának, valamint az adatkezelésben részt vevő kormánytisztviselő felelősségének és az adatokhoz történő hozzáférése terjedelmének szabályait. Az államigazgatási szerv közszolgálati alapnyilvántartása törvény felhatalmazásának hiányában más adatrendszerrel nem kapcsolható össze [Kttv. 177. § (3)-(5) bek.].

A közszolgálati alapnyilvántartásba csak azok jogosultak betekinteni, illetve abból adatot átvenni, akiket erre a Kttv. feljogosít. Ennek megfelelően *betekintési joggal* rendelkezik:

- a kormánytisztviselő felettese
- a kormánytisztviselő minősítését végző vezető,
- a törvényességi ellenőrzést végző,
- a fegyelmi eljárást lefolytató testület vagy személy,
- munkaügyi per kapcsán az eljáró bíróság,
- feladatkörükben eljárva a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a közszolgálati jogviszonnyal összefüggésben indult büntetőeljárásban a nyomozó hatóság, az ügyész és a bíróság,

- az ügyészi törvényességi feladatkörében eljárva az ügyész,
- a személyes adatok kezelésével összefüggésben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke,
- a személyzeti, munkaügyi és illetmény-számfejtési feladatokat ellátó szerv e feladattal megbízott munkatársa feladatkörén belül, a Kttv.-ben tételesen meghatározott adatkörökből a kormánytisztviselő illetményének számfejtése, illetve annak ellenőrzése céljából,
- a közszolgálati statisztikai adatgyűjtéssel összefüggésben az életpálya-miniszter és a fővárosi, megyei kormányhivatal kormánytisztviselője feladatkörében,
- a feladatai ellátásához szükséges mértékig adategyezés, adatösszevetés, adatkorrigálás érdekében a minisztériumokra vonatkozó adatok tekintetében, valamint az államigazgatási szervek kormánytisztviselőinek képzésével, továbbképzésével, vizsgáztatásával kapcsolatos feladatai ellátásához a személyügyi központ vezetője, valamint az általa meghatározott körben, az általa feljogosított, személyügyi központnál alkalmazásban álló személy.

Adatvédelmi követelmény, hogy az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és naprakészségét, ezért a kormánytisztviselő bármikor kérheti a róla nyilvántartott helytelen adat helyesbítését, a jogellenesen nyilvántartott adat törlését. A közokirat, illetve a munkáltató döntése alapján bejegyzett adatok helyesbítését vagy törlését csak közokirat, illetve a munkáltató erre irányuló nyilatkozata vagy döntésének az illetékes szerv által történt megváltoztatása alapján lehet kérni. Az adatok helyesbítéséről és törléséről haladéktalanul gondoskodni kell. A kormánytisztviselő megtagadhatja a jogellenesen kért adat közlését.

2.2. A minisztériumi közszolgálati alapnyilvántartások vezetésének speciális szabályai

A minisztériumok közszolgálati alapnyilvántartásainak vezetésére speciális szabályok vonatkoznak [Kttv. 185. §]. Valamennyi minisztérium közszolgálati alapnyilvántartását, mint adatfeldolgozó a személyügyi központ üzemelteti a KSZSZR keretén belül [R7.].

A KSZSZR az alábbi modulokat foglalja magába:

- a személyügyi adminisztrációt [munkáltatók állománytábláit, foglalkoztatottaknak a közszolgálati alapnyilvántartás szerinti adatai, szakmai vezetők és a kormánytisztviselők

önéletrajzai, felhasználók utasításának megfelelően vagy automatikusan feladatok, műveletek végrehajtása];

- dokumentumtárat [biztosítja az egységes okmánymintáknak megfelelően az okmányok előállítását, nyomtatását, tárolását, valamint azon igazolások, nyilatkozatok, dokumentumok elektronikus formában történő tárolását, amelyeket a foglalkoztatottnak a jogviszonyával összefüggésben a munkáltató rendelkezésére kell bocsátani];
- a munkaidő és távollét nyilvántartást [munka-és pihenőidő nyilvántartást a Kttv. vonatkozó szabályai alapján];
- képzés, oktatás nyilvántartást [nyilvántartja a képzésekre és a tanulmányi szerződésekkel kapcsolatos adatokat, kezeli a képzésekre vonatkozó igényeket, jóváhagyásokat, előírásokat, rögzíti a foglalkoztatottnak a képzéseken megszerzett végzettségeit, kompetenciáit];
- a vezetői információs rendszert [a vezetői feladatok támogatása céljából a KSZSZR-ben tárolt adatokról információkat szolgáltat, kimutatásokat készít].

A *személyzetpolitikai miniszter* a kormányzati tevékenység összehangolásának biztosítása céljából sajátos jogosítványokkal rendelkezik. Így jogosult valamennyi minisztérium alapnyilvántartásába betekinteni, szemben a többi tárcával, amelyek csak a velük jogviszonyban álló kormánytisztviselők adataiba tekinthetnek be. További hatásköre, hogy a Kormány által meghatározott módon és adatkörben statisztikai lekérdezéseket végezhet a KSZSZR-ben tárolt adatokból [Kttv. 185. 0 (2) és (5) bek.].

A személyügyi tevékenység egyszerűsítését szolgálja, hogy nem kérhető a kormánytisztviselőtől olyan adat igazolása vagy okiratmásolat szolgáltatása, amelyet a KSZSZR tartalmaz.

2.3. Személyi anyag

Adatkezelésről nemcsak akkor beszélhetünk, amikor a közszolgálati alapnyilvántartásba rögzíti az államigazgatási szerv a kormánytisztviselő adatait, hanem akkor is, amikor a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyával kapcsolatban keletkezett iratokat kezeli, amelyek szintén személyes adatokat tartalmaznak. Ezeket az iratokat személyi iratnak nevezzük. A személyi iratoknak több típusát különböztetjük meg. Az első az ún. személyzeti

irat, amelyeket együttesen *személyi anyagként* kell kezelni [Kttv. 184. § (1) bek.]. Ezek a következők:

- öt évnél nem régebbi fénykép;
- közszolgálati alapnyilvántartás adatlapja;
- önéletrajz;
- bűnügyi nyilvántartó szerv által kiállított hatósági bizonyítvány;
- esküokmány, kinevezés és annak módosítása;
- főtisztviselői kinevezés;
- vezetői kinevezés;
- címadományozás;
- besorolásról rendelkező irat;
- visszatartásról rendelkező irat;
- áthelyezésről rendelkező iratok;
- teljesítményértékelés;
- minősítés;
- kormányzati szolgálati jogviszonyt megszüntető irat;
- hatályban lévő fegyelmi büntetést kiszabó határozat;
- közszolgálati igazolás másolata.

A második a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő egyéb személyi iratok (ide nem értve külön törvény által szabályozott vagyon-nyilatkozattételi kötelezettséggel kapcsolatos iratokat). A harmadik típushoz tartoznak a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő, de más jogviszonyokkal kapcsolatos iratok sorolhatóak (pl. adóbevallás, fizetési letiltás stb.). A negyedik típushoz a közszolgálati tisztségviselő saját kérelmére kiállított vagy a közigazgatási szervnek önként átadott adatokat tartalmazó iratokat soroljuk [R3. 6. § (1) bek.].

A személyi anyagba ugyanazok jogosultak betekinteni, akik – feladatkörükhöz igazodóan - a közszolgálati alapnyilvántartás adatait is megismerhetik. A kormánytisztviselő személyi anyagát – első alkalommal – az alkalmazó államigazgatási szerv fekteti fel, ha pedig a kormánytisztviselő korábban már állt kormányzati szolgálati jogviszonyban, az alkalmazó államigazgatási szerv megkéri a személyi anyagot a korábbi munkáltatótól. A személyi anyagot a jogviszony megszűnésétől számított *50 évig* meg kell őrizni.

2.4. Közszolgálati statisztikai adatgyűjtés és adatszolgáltatás a tartalékállomány részére

A kormányzati személyzetpolitikai döntések meghozatalához, illetve végrehajtásához, a finanszírozással kapcsolatos döntések előkészítéséhez, a nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő esetenkénti adatszolgáltatásokhoz, valamint a közvélemény tájékoztatása céljából szükség van a személyi állományra vonatkozó adatokra. Ilyen adatok például a létszám, besorolás, életkor stb. Ezeket a KSA keretében évente egy alkalommal gyűjtik. Az adatszolgáltatást – a közszolgálati alapnyilvántartás alapadatairól és azok változásairól, továbbá az államigazgatási szerv szervezeti adatairól – évente, kormányrendeletben meghatározottak szerint az államigazgatási szervek - személyazonosításra alkalmatlan módon - elektronikusan, külön erre a célra kifejlesztett informatikai platformon keresztül teljesítik a tárgyévben *január 1-jei* állapotnak megfelelően legkésőbb *március 31-éig*. Az adatszolgáltatás teljesítéséről az államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője köteles gondoskodni. Az illetményadatokat, például az illetmény, az illetménykiegészítés átlagos összegét besorolási osztályonként, vagy a képzettségi pótlékre jogosultak számát, illetve a pótlék átlagos összegét szintén besorolási osztályonként az Államkincstár bocsátja rendelkezésre.

A közszolgálati alapnyilvántartásból nem csak a közszolgálati statisztikai adatgyűjtéshez szolgáltatnak adatokat az államigazgatási szervek, hanem a tartalékállomány működtetéséhez is. Az adatokat a személyügyi központ részére küldik meg a Kormány által meghatározott rendben [Kttv. 181. §]. Olyan adatok szolgáltatásáról van szó, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a tartalékállományba helyezett kormánytisztviselők újra elhelyezhetőek legyenek. (Pl. a kormánytisztviselő családi és utóneve, születési ideje, iskolai végzettsége, szakképzettsége, iskolarendszeren kívüli oktatás keretében szerzett szakképesítése, idegennyelv-ismerete (szintje, típusa), korábbi közigazgatási jellegű munkáltatójának megnevezése, tevékenységi területe, valamint az ott jogviszonyban töltött időtartamok, szakmai tapasztalata, beosztása, besorolása, feladatkörének, munkakörének megnevezése, célja, feladatköréhez, munkaköréhez tartozó főbb feladatok, foglalkoztatási jogviszonya megszűnésének módja stb.)

Bármelyik államigazgatási szerv vezetője megkeresheti a személyügyi központot, hogy a tartalékállományba helyezetttek között *keresést* végezzen. E keresés eredményeként a személyügyi központ *ajánlati listát* állít össze az álláshely betöltésére alkalmas tartalékállományba helyezett kormánytisztviselőkről. Amennyiben a kiközvetített

kormánytisztviselő megfelel az államigazgatási szervnek, a kormánytisztviselőt *át kell helyezni* az új munkáltatóhoz és törölni kell a tartalékállományból.

A kormányzati szolgálati jogviszonyban állók közül a vezetők és a szakmai vezetők, a politikai tanácsadók, a főtanácsadók, a kabinetfőnökök és a kormányzati ügykezelők *tartalékállományba* nem helyezhetőek, ezért rájuk az adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket nem lehet alkalmazni.

2.5. Általánostól eltérő speciális szabályok

Államigazgatási szervben, kormányzati szolgálati jogviszonyon, valamint kormánytisztviselőn egyéb közigazgatási szervet, közszolgálati jogviszonyt, valamint köztisztviselőt is érteni kell, ezért az ebben a fejezetben ismertetett szabályokat – 2.2. alatt szereplők kivételével – a köztisztviselőkre is irányadónak kell tekinteni. A KSZSZR azonban kizárólag a minisztériumoknál alkalmazott kormánytisztviselőket érinti.

Az önkormányzati tanácsadó, főtanácsadó, a jegyző, a vezető, a közszolgálati ügykezelő *tartalékállományba* nem helyezhető, ezért az adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket rájuk sem lehet alkalmazni.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala esetén a közszolgálati alapnyilvántartásban szereplő személyes adatok védelméért, az adatkezelés jogszerűségéért, valamint az előírt adatszolgáltatásokért - eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában - *a jegyző, főjegyző* felelős [Kttv. 257. §].

3. Közzolgálati ellenőrzés és módszertani támogatás

A kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásának ellenőrzését szolgálja a *közzolgálati ellenőrzés*. Az ellenőrzés a Kormány hatásköre, ugyanakkor az ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat a *személyzetpolitikai miniszter* látja el a fővárosi és megyei kormányhivatalok közreműködésével. A miniszter javaslatot tesz a Kormánynak a vizsgálati tárgykörökre, valamint a vizsgálat alá vont szervekre. Az ellenőrzés tapasztalatairól a miniszter a Kormányt jelentésben tájékoztatja.

Az ellenőrzés során a személyzetpolitikai miniszter, illetve felhatalmazása alapján a nevében eljáró kormánytisztviselő jogosult a munkáltatói intézkedést tartalmazó iratokba betekinteni, jogszabálysértés vagy célszerűtlen intézkedés esetén intézkedést kezdeményezni az államigazgatási szerv vezetőjénél vagy - vita esetén - annak felettes szervénél, valamint fegyelmi vagy kártérítési eljárást kezdeményezni az erre jogosultnál. Az államigazgatási szerv vezetője köteles az említett kezdeményezéseket érdemben megvizsgálni, és saját intézkedéséről vagy annak mellőzése okáról a minisztert - a megkereséstől számított 30 napon belül - tájékoztatni. Területi államigazgatási szervek esetében az ellenőrzési jogkört a miniszter koordinálásával a fővárosi, megyei kormányhivatal gyakorolja.

Az ellenőrzési tapasztalatokat felhasználják a közzolgálati jogi szabályozás felülvizsgálatához is. Pl. felesleges, párhuzamos, ellentmondásos szabályok hatályon kívül helyezése érdekében.

A közzolgálati jogszabályok egységes és a jogalkotói célnak megfelelő alkalmazásához sok esetben *módszertani támogatásra is* szükség van, ezért rendelkezik a törvény arról, hogy *a közzolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter* módszertani koordinációs feladatkörében támogatást nyújt a közzolgálatra vonatkozó szabályozás egységes alkalmazásának elősegítésére, a feladatok végrehajtásának összehangolására. [Kttv. 26. § (2) bek.] A módszertani támogatásnak többféle formája létezik, körlevél, útmutató, értekezlet. Pl. módszertani útmutatót adott a ki a KIM miniszter államigazgatási szervek részére a munkaköri pótlék meghatározásához, illetve a teljesítményértékelés lefolytatásához.

A közzolgálati ellenőrzés nem terjed ki a Kttv. 2. §-ban felsorolt autonóm szervekre s az ott foglalkoztatott *köztisztviselőkre*.

4. Közszolgálati képzés, továbbképzés, átképzés

A közszolgálati továbbképzési rendszer működtetésének több szereplője van. Ezek a következők: az életpálya-miniszter, a KTK, a személyügyi központ, az NKE, minősített továbbképzési programmal rendelkező képzőintézmények, államigazgatási szervek, mint munkáltatók. Az említett szervek, intézmények jogszabályban meghatározott hatáskört gyakorolnak, feladatot látnak el, amelyek összessége biztosítja a továbbképzési rendszer működését.

4.1. Az életpálya-miniszter

A kormánytisztviselők továbbképzése *állami feladat*, amelynek irányítása az *életpálya-miniszter* feladata. A miniszter irányítási jogkörében:

- felügyeli a továbbképzés és vezetőképzés intézményrendszerének működését és minőségirányítási rendszerét;
- felügyeli az NKE módszertani és minőségirányítási tevékenységét;
- minősített továbbképzési programot központilag előírt képzési, továbbképzési, átképzési és vezetőképzési programnak nyilváníthat;
- egyetértési jogot gyakorol minősített továbbképzési program - ágazati miniszter által - központilag előírt képzési, továbbképzési, átképzési és vezetőképzési programmá nyilvánításával kapcsolatban;
- jóváhagyja az NKE által megvalósított közszolgálati továbbképzésekről és a közszolgálati vezetőképzésekről készített beszámolót;
- jóváhagyja a személyügyi központ által az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról elkészített jelentést;
- kiadja a továbbképzés minőségirányítási szabályzatát,
- elbírálja a továbbképzési programok minősítésével kapcsolatban benyújtott panaszokat, pl. ha a továbbképzési program nyilvántartásba vételét felfüggesztik vagy a programot törlik [R8. 14. § (14)-(15) bek.].

4.2. Közigazgatási Továbbképzési Kollégium

A KTK az életpálya-miniszter továbbképzéssel összefüggő feladatait segítő *szakmai tanácsadó és véleményező* testülete. A KTK *elnöke* az NKE mindenkori rektora, a KTK tagjait

- az NKE rektorának javaslatára - a miniszter kéri fel. A KTK tagjainak megbízatását az életpálya-miniszter - az NKE rektorának javaslatára - indokolás nélkül visszavonhatja.

A KTK feladatai:

- meghatározza a közszolgálati továbbképzési és vezetőképzési programokat és azok követelményrendszerét;
- véleményezi az NKE által a megvalósított közszolgálati továbbképzésekről és a közszolgálati vezetőképzésekről készített beszámolót;
- véleményezi a személyügyi központ által az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról elkészített jelentést;
- dönt a továbbképzési programok programjegyzékébe való nyilvántartásba vételéről vagy törléséről (kormánytisztviselő továbbképzése kizárólag továbbképzési programjegyzéken szereplő, nyilvántartásba vett programok alapján végezhető, a minősítési eljárás szabályait jogszabály állapítja meg. [R8. 13. § (1) bek.; 14. § (1)-(15) bek.].

A KTK feladatainak ellátását a KTK *Titkársága* segíti. A KTK Titkársága a KTK ügyrendje alapján a KTK üléseinek előkészítésével, lebonyolításával, valamint dokumentálásával kapcsolatos döntés-előkészítési és adminisztratív feladatokat látja el. A KTK Titkárság feladatait a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető és Továbbképzési Intézete látja el [R8. 4. §(1)-(6) bek.].

4.3. Személyügyi központ

A személyügyi központ, középírányítói szerepkörében eljárva működteti a közszolgálati továbbképzési rendszert. A személyügyi központ feladatai:

- működteti a közszolgálati tisztviselők továbbképzésének országos tervezési rendszerét;
- kidolgozza a tervek készítéséhez és az értékeléshez szükséges módszertani eljárásokat,
- elvégzi a továbbképzési tervek országos, ágazati és területi összesítését;
- a minősített továbbképzési programok esetében elvégzi a beiskolázási feladatokat;
- a monitoring rendszer működtetésével ellenőrzi a továbbképzési tervek végrehajtását,
- a tervek végrehajtása alapján éves összefoglaló jelentést készít;

–kialakítja a továbbképzésekkel összefüggő tervekészítési feladatok ellátását támogató informatikai alkalmazást [R8. 5. §].

4.4. Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Az NKE a továbbképzési programok fejlesztésével, a *közszolgálati továbbképzési és vezetőképzési programok* megvalósításával, valamint a továbbképzési programok minőségügyi követelményeinek biztosításával összefüggésben lát el feladatokat. Ezeken túlmenően tervszerűen és rendszeresen gondoskodik a továbbképzések során közreműködő oktatók és vizsgáztatók szakmai, oktatás-módszertani és felnőtt-oktatói továbbképzéséről [R8. 6. §].

4.5. A minősített továbbképzési programmal rendelkező képzőintézmények

Míg közszolgálati továbbképzési és vezetőképzési programot csak az NKE nyújthat, addig szakmai és kompetenciafejlesztő továbbképzési programot felsőoktatási vagy a képző intézmény is fejleszthet, illetve nyújthat. Ezzel összefüggésben az éves továbbképzési tervek alapján kialakítják oktatási programjukat, meghirdetik és megszervezik a továbbképzéseket, a ellátják a kapcsolódó nyilvántartási és adatszolgáltatási feladatokat. Éves összefoglaló jelentést készítenek a személyügyi központ részére a tárgyévet követő év március 1-jéig az általa megvalósított továbbképzésekről [R8. 7. § (1)].

4.6. Államigazgatási szerv, mint munkáltató

Az államigazgatási szerv, mint munkáltató köteles a kormánytisztviselő fejlesztéséről, továbbképzéséről gondoskodni. Ennek érdekében minden kormánytisztviselő számára *éves egyéni továbbképzési tervet* készít az egyéni teljesítményértékelés alapján, amely tartalmazza valamennyi, a munkakör betöltéséhez, a kormánytisztviselő fejlesztését szolgáló, a Kormány, vagy az ágazati miniszter által kormányzati érdekből elrendelt, valamint a kormányzati, vagy ágazati stratégiák végrehajtásához szükséges továbbképzést. Az egyéni továbbképzési tervek összesítésével elkészíti az *intézmény éves továbbképzési tervét*, amelyet megküld a személyügyi központnak [R8. 19. § (1)-(2) bek.].

Mivel a továbbképzés *állami feladat*, az államot finanszírozási kötelezettség is terheli. Ez azt jelenti, hogy legalább az előírt *tanulmányi kötelezettségek* - egy továbbképzési időszakban (4 év) felsőfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselő számára legalább 128 tanulmányi pontot, a középfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselő számára legalább 64 pontot ír elő a jogszabály - teljesítéséhez szükséges pénzügyi fedezetet az *államigazgatási szerv* biztosítja [R8. 12. § (1) bek.]. Ennek módja, attól függ, hogy *közszolgálati továbbképzésről, illetve vezetőképzésről* vagy *szakmai továbbképzésről* van-e szó. Az előbbi általános közigazgatási ismeretek megszerzésére irányuló, a közigazgatási szakvizsgára való felkészülést moduláris rendszerben szolgáló, továbbá a jogalkalmazás javítására irányuló továbbképzés, valamint vezetői utánpótlásképzés, a vezetők rendszeres továbbképzése és a vezetők kiválósági képzése tartozik. Az utóbbi az államigazgatási szerveknél betöltött munkakörökhöz kapcsolódó szakmai és kompetenciafejlesztő képzéseket foglalja magába. A közszolgálati továbbképzések, valamint vezetőképzés pénzügyi fedezetét a továbbképzési normatív hozzájárulás (bázisa illetményalap 73%-a) biztosítja, amelyet az államigazgatási szerv a foglalkoztatotti létszám alapján fizeti meg évente a képzéseket nyújtó NKE-nek. A szakmai továbbképzéseket az államigazgatási szerv külön díjfizetés ellenében felsőoktatási vagy az akkreditált felnőttképzési intézményektől rendeli meg, vagy belső továbbképzéssel teljesíti [R8. 12. § (1)-(8) bek.]. Belső továbbképzési programjait az NKE részére nyilvántartásba vételre benyújtja. A nyilvántartásba vétel szabályait jogszabály állapítja meg [R8. 8. § (1)-(6) bek. ; 15. § (1)-(8) bek.].

A továbbképzésről szóló végrehajtási rendelkezések hatálya nem terjed ki a szakmai vezetőkre, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra s annak kormánytisztviselőire, illetve kormányzati ügykezelőire [R8. 1. § (3)-(5) bek.].

4.7. Általánostól eltérő speciális szabályok

Amennyiben a helyi önkormányzat biztosítja a szükséges forrásokat, a polgármester és a helyi önkormányzati képviselő is részt vehet a köztisztviselők számára szervezett továbbképzéseken. Az ilyen képzések költségeinek felvállalása azonban nem veszélyeztetheti a köztisztviselői továbbképzések finanszírozását [Kttv. 230. §].

5. Közzolgálati érdekegyeztetés

A Kttv. a közzolgálati érdekegyeztetés keretében biztosítja a kormánytisztviselők szociális és gazdasági érdekeinek védelmét és szabályozza a szakszervezet és az államigazgatási szerv, illetve érdekeképviselői szervezeteik kapcsolatrendszerét. A közzolgálati érdekegyeztetésnek két szintjét különböztetjük meg: a központi és a helyi érdekegyeztetést.

5.1. Központi érdekegyeztetés

Központi szinten *két érdekegyeztető fórum* keretében zajlik a közigazgatást közvetlenül érintő érdekegyeztetés. A közzféra horizontális, vagyis az egyes foglalkoztatási jogviszonyokat egységesen átfogó érdekegyeztető fóruma az *OKÉT*, míg a közigazgatás ágazati érdekegyeztetése a *KÉF* keretében történik. Ez utóbbi az államigazgatási szervek, valamint a kormánytisztviselők érdekeinek egyeztetését, a vitás kérdések tárgyalásos rendezését, valamint a megfelelő megállapodások kialakítását szolgálja. Az egyeztetések három tárgyalócsoporthoz tartoznak: a Kormány, az országos önkormányzati érdekeképviselői szervezetek, valamint a kormánytisztviselők országos munkavállalói érdekeképviselői szervezeteinek részvételével zajlanak [Kttv. 198. § (1) bek.]. A Kormányt az életpálya-miniszter képviseli.

A KÉF hatáskörébe a kormánytisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak. Ezekben az ügyekben véleményét ki kell kérni. Ezen túlmenően a KÉF tájékoztatást kérhet, illetve javaslatot tehet a hatáskörébe tartozó ügyekben.

5.2. Helyi érdekegyeztetés

A munkahelyi kormányzati szolgálati kérdések rendezésére a munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés szolgál. A munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetésben az államigazgatási szerv vezetője és a szakszervezet választott tisztségviselője vesz részt. A tárgyalópartnerek a vitás kérdések egyeztetésébe szakértőket is bevonhatnak.

Az államigazgatási szerv vezetője köteles kikérni a szakszervezet véleményét a kormánytisztviselők munkavégzésére, munka- és pihenőidejére, jutalmazására, valamint juttatásaira vonatkozó, a munkáltató hatáskörébe utalt szabályozásról. Ezen túlmenően a

szakszervezet jogosult a kormánytisztviselők csoportját érintő munkáltatói intézkedéssel (döntéssel) vagy annak tervezetével kapcsolatos *véleményét* az államigazgatási szervvel közölni, ezzel összefüggésben *konzultációt* kezdeményezni. A konzultáció az államigazgatási szerv és a szakszervezet közötti véleménycsere, párbeszéd, amelyet a megállapodás érdekében, a kezdeményezésben megjelölt célnak megfelelően oly módon kell lefolytatni, hogy biztosított legyen a felek megfelelő képviselője, a közvetlen, személyes véleménycsere, valamint az érdemi tárgyalás.

A szakszervezet *tájékoztatást* kérhet az államigazgatási szervtől a kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonyával összefüggő gazdasági és szociális érdekeivel kapcsolatban, így különösen:

- a kormánytisztviselők munkavégzésére, munka- és pihenőidejére, jutalmazására, valamint juttatásaira vonatkozó tárgykörökben készült tervezetek, statisztikai létszám- és illetményadatok, számítások, elemzések és irányelvek megismerése érdekében,
- a kormányzati szolgálati jogszabályok végrehajtásáról,
- a helyi megállapodások betartásáról,
- legalább félévente a részmunkaidős és a határozott időre szóló foglalkoztatás helyzetének alakulásáról.

A szakszervezet *javaslatot tehet* az államigazgatási szerv részére a kormánytisztviselőket érintő intézkedésekre, a kormánytisztviselőket érintő helyi szabályozás egységes értelmezésére, valamint a kormánytisztviselőket érintő helyi szabályozási tárgykörökre.

A szakszervezetet megillető tájékoztatáskérési jognak *több korlátja* is van. Így az államigazgatási szerv *nem köteles* tájékoztatást adni vagy konzultációt folytatni, ha ez olyan tény, információ, megoldás vagy adat nyilvánosságra kerülésével járhat, amely a közszolgálat érdekeit, illetve működését vagy az államigazgatási szerv jogos érdekeit, illetve működését veszélyeztetné. Továbbá a szakszervezet nevében vagy érdekében eljáró személy olyan tény, információt, megoldást vagy adatot, amelyet az államigazgatási szerv jogos érdekei, illetve működése, valamint a közszolgálat érdekei, illetve működése védelmében kifejezetten bizalmasan vagy minősített adatként való kezelésre történő utalással hozott tudomására, semmilyen módon *nem hozhatja nyilvánosságra* és azt az e törvényben meghatározott célok

elérésén kívüli tevékenységben semmilyen módon *nem használhatja* fel. A szakszervezet nevében vagy érdekében eljáró személy a tevékenysége során tudomására jutott információkat csak az államigazgatási szerv jogos érdekeinek, illetve működésének, valamint a közszolgálat érdekeinek, illetve működésének veszélyeztetése, valamint a személyiségi jogok megsértése nélkül hozhatja nyilvánosságra [Kttv. 196. § (1)-(4) bek.]. Az államigazgatási szerv - a szakszervezettel egyeztetve – köteles biztosítani, hogy a szakszervezet a tevékenységével kapcsolatos *tájékoztatást* az államigazgatási szervnél közzétegye, s azt a kormánytisztviselők megismerhessék.

A szakszervezetek érdekvédelmi tevékenységének ellátását biztosítja, hogy a szakszervezetnél választott tisztséget betöltő kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetéséhez, valamint átirányításához, kirendeléséhez és kiküldetéséhez szükség van közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv *egyetértésére*. Az egyetértés akkor tagadható meg, ha a munkáltatói intézkedés az érdekképviselési tevékenysége miatt hátrányosan megkülönböztetné a szakszervezeti tisztségviselőt [Kttv. 201. §].

A szakszervezeti tisztségviselőt munkaidő-beosztása szerinti havi munkaideje tíz százalékának megfelelő *munkaidő-kedvezmény* is megilleti. A munkaidő-kedvezmény tartamára illetmény jár. A munkaidő-kedvezményt megváltani nem lehet Ezen túlmenően a konzultáció időtartamára mentesül a munkavégzési kötelezettség alól.

A szakszervezet képviselőjében eljáró, kormányzati szolgálati jogviszonyban nem álló személy, ha a szakszervezetnek az államigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban álló tagja van, az államigazgatási szerv területére beléphet. A belépés és a munkahelyen való tartózkodás során az államigazgatási szerv működési rendjére vonatkozó szabályokat meg kell tartani [Kttv. 202. §].

A szakszervezet jogosult arra is, hogy a kormánytisztviselőket az államigazgatási szervvel vagy ennek érdek-képviselési szervezetével szemben anyagi, szociális, valamint élet- és munkakörülményeiket érintő jogaikkal és kötelezettségeikkel kapcsolatban *képviselje*, illetve tagját - meghatalmazás alapján - gazdasági és szociális érdekeinek védelme céljából bíróság, hatóság és egyéb szervek előtt szintén *képviselje* [Kttv. 200. § (8)-(9) bek.].

A köztisztviselőkre vonatkozóan nincsenek sajátos, eltérő szabályok.

6. Kormányzati tevékenység összehangolásának és az egységes személyzetpolitika érvényesítésének személyügyi eszközei

A személyzetpolitikai miniszter, aki a kormányzati tevékenység összehangolásáért is felelős sajátos, az összkormányzati érdekek érvényesítését, valamint az egységes személyzetpolitika megvalósítását érintő személyügyi hatáskörökkel is rendelkezik. Az egyik a *kifogásolási jog*, a másik a *kormányzati kirendelés* [Kttv. 55. §]. Az előbbi azt jelenti, hogy bizonyos vezetői beosztások esetén a kinevezést megelőzően a javasolt személlyel szemben a személyzetpolitikai miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkára kifogással élhet. A kifogásolt személy az adott vezetői munkakörbe nem nevezhető ki [Ksztv. 67. § (4) bek., 71. § (8) bek., 73. § (5) bek.]. Az utóbbi alapján a személyzetpolitikai miniszter - az érintett hivatali szervezet vezetője véleményének kikérését követően - *kormányzati érdekből* kirendelheti a központi államigazgatási szerv kormánytisztviselőjét legfeljebb egy évre - amely újabb egy évvel meghosszabbítható - másik központi államigazgatási szervhez. A kirendelés után azonban a kormánytisztviselőt az eredeti munkakörébe kell visszahelyezni [Kttv. 55. § (1)-(2) bek.].

A *kifogásolási jog alkotmányosságának vizsgálata* során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabályok szoros összefüggésben állnak a Kormány szervezetalakítási szabadságával, és az Országgyűlés szabadon rendelkezhet úgy a központi közigazgatás (a közigazgatás) vezetői tekintetében, hogy egységes személyzeti politikát kíván kialakítani. Ennek eszköze a kifogás intézménye, amely a Kormány egységes személyzeti politikáját juttatja kifejezésre [1008/B/2010].

A közigazgatási államtitkár esetében *nem alkalmazható* a kifogásolási jog, helyette a személyzetpolitikai miniszter észrevételt tehet a miniszterelnöknek arra a személyre, akinek a kinevezését az érintett tárca minisztere kezdeményezte [Kttv. 215. § (2) bek.].

A *szakmai vezetőket* nem lehet kormányzati érdekből kirendelni. Ugyanez irányadó a *köztisztviselőkre* is. Esetükben a *kifogásolási jog* sem alkalmazható.

7. Kormányzati személyügyi igazgatási feladatok

A stratégiai személyzetpolitikai feladatok mellett fontos szerepet játszanak az operatív, igazgatási jellegű személyügyi feladatok is, amelyek ellátásában döntő szerepet játszik a *személyügyi központ*. Ezek közé tartozik a teljesítményértékelési rendszer, valamint a toborzási adatbázis, tartalékállomány működtetése, a továbbképzés tervezése, a munkakör értékeléssel, munkaköri pótlék megállapításával kapcsolatos módszertani támogatás, a jogszabályban meghatározott pályázati és kiválasztási eljárásokkal összefüggő szolgáltatások nyújtása, a közigazgatási szervek munkaerő-utánpótlási igényei alapján a gyakornoki- és utánpótlásprogramok fejlesztése és működtetése. Ezen túlmenően a személyügyi központ közreműködik a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyügyi politikájának kialakításában, a kapcsolódó kormányzati és személyügyi döntések előkészítésében, nyilvántartja a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyügyi állománytábláját, valamint összegyűjti a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyi állományára vonatkozó adatokat, gondoskodik ezen adatok folyamatos aktualizálásáról.

Bizonyos feladatok a *köztisztviselőket* nem érintik, mivel az adott tevékenységre vonatkozó rendelkezéseket rájuk nem kell alkalmazni. Ilyen például a munkaköri pótlék megállapításával kapcsolatban készített *munkakör-elemzések és munkakör-értékelések kezelése* [R9. 3. § (3) bek.].

8. Közigazgatási szakmai érdekképviselet

Az MKK önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdek-képviseleti köztestület. Az MKK kötelező tagsági viszony alapján működik. Feladata, hogy ellássa a kormánytisztviselők szakmai érdekképviseletét, kidolgozza a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexet, közreműködjön a vizsga-és továbbképzési rendszer fejlesztésében és működtetésében, valamint tagjai számára jóléti, szociális és egyéb kedvezményes szolgáltatásokat biztosítson.

8.1. Az MKK hatáskörei

Az MKK feladatainak ellátása érdekében az alábbi hatásköröket gyakorolja:

- ellátja a kormánytisztviselői hivatás gyakorlásával összefüggő ügyekben az *érdekképviseletet*;
- *védi* a Kormánytisztviselői Kar tekintélyét, testületeinek és tagjainak érdekeit, valamint a kormánytisztviselő jogait;
- megalkotja a *hivatásetikai részletszabályokat*, kialakítja az etikai eljárás rendszerét, valamint *lefolytatja az etikai eljárásokat*;
- *konzultációs joggal* közreműködik a kormánytisztviselők foglalkoztatását és hivatásgyakorlásának feltételeit befolyásoló, a kormánytisztviselő számára előírt szakmai vizsgákkal kapcsolatos, valamint az MKK-t érintő jogszabályok megalkotásában;
- *véleményét ki kell kérni* a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő kérdésekben, a központi és a társadalombiztosítási költségvetésnek a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókat érintő rendelkezéseivel összefüggésben, valamint az igazgatási munkaerővel és személyi juttatásokkal való gazdálkodás elvi kérdéseiben;
- *kezdeményezheti* a Kormánynál a kormánytisztviselők élet-és munkakörülményeit, valamint foglalkoztatási feltételeit és a hivatás gyakorlását érintő jogszabályok megalkotását, illetve módosítását;
- a feladat- és hatáskörét érintő bármely kérdésben *felterjesztési jogot* gyakorol;
- kezdeményezheti az igazságügyért felelős miniszternél a kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogszabálysértő gyakorlat megváltoztatását;
- a kiváló munka elismeréseként díjakat alapíthat és adományozhat;

- a Kormánynál, a személyzetpolitikai miniszternél, illetve az illetékes szerv vezetőjénél *kezdeményezheti* kitüntetés vagy más elismerés adományozását;
- szakmai konferenciákat, tudományos tanácskozásokat, felkészítő továbbképzéseket szervezhet;
- *pályázatokat* írhat ki és bírálhat el, illetve *kiadványokat* jelentethet meg a közigazgatás fejlesztésére, gyakorlatának egységesítésére, a közigazgatási példaadó munkamódszerek megismertetésére, hagyományainak ápolására;
- a kormányzati szolgálati jogviszony tekintetében meghatalmazás alapján *képviseli* tagját a bíróság vagy más hatóság előtti eljárásban;
- tagjai számára *jóléti, szociális és egyéb kedvezményes szolgáltatásokat* nyújthat;
- *megfigyelőként* részt vesz a kormánytisztviselők vizsgáztatásában és továbbképzésében, indokolt esetben törvényességi és egyéb intézkedést kezdeményez;
- tagot *delegál* a KTK-ba [Kttv. 29. § (6) bek.].

8.2. Az MKK szervezete

Az MKK szervezete *képviseleti, ügyintézői testületekből*, valamint *tisztségviselőkből* és *ügyintézői szervből* áll [Kttv. 30. §].

Legfőbb *képviseleti*, döntéshozó szerve az *Országos Közgyűlés* [Kttv. 31. § (1) bek.]. Az Országos Közgyűlést szükség szerint, de évente legalább egy alkalommal össze kell hívni.

Az Országos Közgyűlés:

- saját tagjai közül megválasztja az elnökét, alelnökeit, az Országos Pénzügyi Ellenőrző Bizottság, valamint az Országos Etikai Bizottság elnökét és tagjait;
- megalkotja az Alapszabályt és a Választási Szabályzatot;
- gyakorolja az MKK-nak a Kttv.-ben, valamint az Alapszabályban meghatározott feladat- és hatásköreit [Kttv. 31. § (3) bek.].

Az Országos Közgyűlés feladat- és hatásköreinek gyakorlását – ha a Kttv. vagy az Alapszabály nem rendelkezik másképp – átruházhatja az MKK országos és területi szerveire és tisztségviselőire.

A személyzetpolitikai miniszter az Országos Közgyűlés ülésein *tanácskozási joggal* vesz részt [Kttv. 31. § (5) bek.].

Az MKK *legfőbb ügyintézői testülete az Országos Elnökség* [Kttv. 31. § (6) bek.], amelynek tagjai az elnök, az alelnökök, az Országos Pénzügyi Ellenőrző Bizottság elnöke, valamint az Országos Etikai Bizottság elnöke. Belső ellenőrző szerve az *Országos Pénzügyi Ellenőrző Bizottság*, míg a másodfokú etikai eljárás lefolytatása *Országos Etikai Bizottság feladata*. Mindkét bizottság tagjait és elnökét az Országos Közgyűlés választja meg.

Az MKK-t az *elnök* képviseli, jogkörét az Alapszabályban meghatározott módon átruházhatja. Az elnök munkáját az Országos Közgyűlés által megválasztott legfeljebb öt alelnök segíti. [Kttv. 31. § (10) bek.]

A *főtitkár* vezeti az MKK *Országos Irodáját*, valamint ellátja az Alapszabályban meghatározott feladatokat. A főtitkár az MKK-val munkajogviszonyban áll. A munkáltatói jogkört a főtitkár felett az elnök gyakorolja [Kttv. 31. § (11) bek.].

A *területi szinten* a Területi Közgyűlés által megválasztott Területi Elnökséget és Területi Etikai Bizottságot kell alakítani. A Területi Elnökség elnökből, alelnökből, és a Területi Etikai Bizottság elnökéből áll [Kttv. 31. § (14) bek.]. A Területi Etikai Bizottság *Becsületbíróságként* jár el, amelynek feladata az *elsőfokú* etikai eljárás lefolytatása. Amennyiben az etikai vétség gyanúját megalapozó bejelentés kivizsgálásához olyan adatokra, információkra van szükség, amelyek kizárólag a munkáltató számára hozzáférhetőek, felkéri a munkáltatót – utólagos tájékoztatási kötelezettség mellett – a bejelentés kivizsgálására. A kivizsgálás eredményétől függően dönt az etikai eljárás megindításáról. Nem kell az eljárást megindítani, ha a bejelentés nyilvánvalóan megalapozatlan vagy az a kormánytisztviselő munkájának ellehetetlenítésére irányul.

8.3. Az MKK és az állami szervek kapcsolata

Az MKK a feladat- és hatáskörét érintő bármely kérdésben az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező *állami szerv vezetőjéhez* fordulhat, és tájékoztatást, adatot, szakmai és jogértelmezési kérdésben állásfoglalást kérhet. Továbbá javaslatot tehet, intézkedés megtételét kezdeményezheti. Az államigazgatási szerv működésével, illetőleg az általa kibocsátott

jogszabállyal, közjogi szervezetszabályozó eszközzel és egyéb döntésével kapcsolatban véleményt nyilváníthat, kezdeményezheti annak megváltoztatását vagy visszavonását [Kttv. 35. § (1) bek.].

Az MKK felett a törvényességi ellenőrzést az *ügyészség* gyakorolja. A törvényességi ellenőrzés nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyekben munkaügyi vitának, illetve egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye [Kttv. 35. § (3) bek.]. Ha az MKK működésének törvényessége másképpen nem biztosítható, az ügyész törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva keresettel *bírósághoz* fordulhat.

A bíróság

- megsemmisíti az MKK törvénytörtő határozatát, és szükség szerint új határozat meghozatalát rendeli el;
- a működés törvényességének helyreállítása érdekében összehívja az Országos Közgyűlést és a Területi Közgyűlést;
- ismételt vagy súlyos törvénytörtés esetén az MKK egyes szerveinek működését felfüggeszti [Kttv. 35. § (5) bek.].

Az ügyészség és a bíróság a jogsértés megállapításával és intézkedések megtételével egyidejűleg értesíti a személyzetpolitikai és az igazságügyért felelős minisztert [Kttv. 35. § (6) bek.].

A *személyzetpolitikai miniszter*, illetve bármelyik *államigazgatási szerv vezetője* az MKK-val, illetve annak területi szervezetével kötött megállapodás alapján az MKK, illetve területi szervezete működéséhez támogatást (pénzbeli, nem pénzbeli) nyújthat. A megállapodás irányulhat helyiséghasználat biztosítására is [Kttv. 35. § (7) bek.].

8.4. Általánostól eltérő speciális szabályok

Az MKK-nak kizárólag kormánytisztviselők a tagjai, ezért a köztisztviselőkre az MKK-ra vonatkozó rendelkezéseket nem lehet alkalmazni.

A köztisztviselők hivatásetikai alapelveinek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve az egyéb autonóm szervek vezetői állapítják meg.[Kttv. 231 § (1) bek.]

9. Közalkalmazottakra vonatkozó szabályok

9.1 Munkaügyi kapcsolatok a közalkalmazotti szférában

A munkaügyi kapcsolatok szabályozása igazodik az Mt. koncepciójához, ugyanakkor a közalkalmazotti munkáltatók differenciált pozíciójából és a közalkalmazotti jogviszonyból adódó sajátosságok figyelembevételével eltérések is kimutathatók. Ilyen eltérés például, hogy a szabályozási terület specialitásaiból adódóan kiemelt jelentőséggel bírnak a makro (országos) és mezo (ágazati, területi) szintű kapcsolatok, így a Kormány, az ágazati miniszter és a reprezentatív szakszervezetek, valamint az önkormányzatok és reprezentatív szakszervezetek viszonya.

A KOMT a közalkalmazotti jogviszonyt érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések országos szintű, ágazatközi érdekegyeztetési fóruma. A KOMT tehát intézményes keretet teremt a Kjt. hatálya alá tartozó intézményi körben a közalkalmazottak összességét érintő foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi kérdések megvitatására. Az egyeztetés során kialakított álláspont a Kormányt döntése meghozatalakor nem köti.

A közalkalmazotti érdekképviselő két csatornája a szakaszervezeti típusú képviselő (a koalíciós jog szellemében), illetve a részvételi típusú, közalkalmazotti tanácsai képviselő (a participáció szellemében).

A közalkalmazotti szférában működő szakszervezetek rendelkeznek mindazon érdekvédelmi jogokkal, amelyeket az Mt. megállapít. A reprezentativitás tekintetében megkülönböztetünk munkáltatói, területi-helyi, ágazati és országos reprezentativitással bíró szakszervezeteket.

A közalkalmazotti participációs jogok gyakorlása a közalkalmazotti közösség által választott közalkalmazotti tanács, illetve közalkalmazotti képviselő útján történik. Közalkalmazotti tanácsot kell választani minden olyan munkáltatónál, ahol a közalkalmazottak létszáma a tizenötöt főt eléri. A tizenötöt főtől kevesebb közalkalmazottat foglalkoztató munkáltatónál közalkalmazotti képviselőt kell választani. A törvény kötelezően írja elő közalkalmazotti tanács megválasztását, de ennek elmulasztására nem fogalmaz meg szankciót. A közalkalmazotti tanács megválasztásának elmulasztása esetén a közalkalmazottak nem tudják gyakorolni a törvényben meghatározott részvételi jogukat. A közalkalmazotti tanács és a

munkáltató együttesen alkotják meg a közalkalmazotti szabályzatot, amely rendezi a munkáltató és a közalkalmazottak részvételi jogaival, illetve kapcsolatrendszerükkel kapcsolatos legalapvetőbb kérdéseket. A közalkalmazotti szabályzat kollektív szerződésre tartozó kérdéseket nem szabályozhat. A szabályzatban rendezhető például a segélyek, üdülési hozzájárulás stb. kérdése.

9.2 A közalkalmazotti nyilvántartás

A közalkalmazottakat foglalkoztató munkáltatók az általuk foglalkoztatottakról kötelesek közalkalmazotti alapnyilvántartást vezetni [Kjt. III. Rész, VIII. Fejezet]. A közalkalmazotti alapnyilvántartás adatköre a Kjt. 5. számú mellékletében meghatározottak szerint kilenc adatkört foglal magába.

Kiemelendő, hogy a közalkalmazotti alapnyilvántartás adatai közül a munkáltató megnevezése, a közalkalmazott neve, továbbá a besorolására vonatkozó adat közérdekű, ezeket az adatokat a közalkalmazott előzetes tudta és beleegyezése nélkül nyilvánosságra lehet hozni.

Az Általános részhez felhasznált fontosabb irodalmak:

- BOKODI-HAZAFI-KUN-PETROVICS-SZAKÁCS (szerk.: HAZAFI): Közzolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2014.
- GYÖRGY István: Magyar közzolgálati jog, általános rész. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2012.
- GYÖRGY István: Közzolgálat, közzolgálati jog, közzolgálati törvény. Magyar Közigazgatás 1998/3.
- KISS György: Munkajog, OSIRIS, 2005.
- LEHOCZKYNÉ Kollonay Csilla (szerk.): A magyar munkajog I-II. Kulturtrade Kiadó 2005.
- LŐRINCZ Lajos: A szocialista zsákmányrendszertől a meryt-system küszöbéig. Közigazgatási szakemberképzés, 1995.
- MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Egyetemi Nyomda Budapest, 1942.
- RADNAY József: Munkajog. Szent István Társulat, 2009.
- SZILÁGYI Péter: Jogi alaptan. ELTE, 2011, SZIGETI Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Rejtjel, 2002.

A Különös részhez felhasznált fontosabb irodalmak

Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph – Nomden, Koen – Polet, Robert: Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments. EIPA, Maastricht. 2001

Bokodi, Márta: Kiválasztási és interjútechnikák. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014

Dávid-Hazafi-Magyar-Sipos-Szabó (2012): A közzolgálati tisztviselői törvény magyarázata. http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarazat_a_AROP225_online.pdf

Demmke, Christoph – Timo, Moilanen: Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010

Gajduschek, György: Vezetővé válás a magyar közigazgatásban. In: Közigazgatási Szemle 2007/3. 26-35 o.

Gajduschek, György: Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. KSZK-MKI, Budapest, 2008

György, István: Közszolgálati jog. HVG-ORAC, Budapest, 2007

György – Hazafi – Horváth – Juhász – Kiss – Linder: Közszolgálati életpályák. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013

Hazafi, Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon. Új Magyar Közigazgatás. 2008/1-2., 2009/1.

Horváth, Attila-Szalai-András: Közszolgálati jogi tansegédlet. www.uni-nke.hu 2013

Linder, Viktória : Kompetencia-menedzsment a közigazgatásban, mint a személyi állomány teljesítőképessége növelésének egyik lehetséges eszköze. Magyar Közigazgatás, 2005/9. szám

Linder, Viktória: A közigazgatás személyi állománya. In: Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Complex, Budapest, 2008, 303-376. o.

Linder, Viktória : A közigazgatás személyi állományának kiválasztása. In: Gajduschek, György: Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. KSzK, Budapest, 2008, 171-187. o.

Linder, Viktória : Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? Humánpolitikai Szemle, 2009. november-december

Linder, Viktória: Nemzetközi trendek a közszolgálatban. Jogi szabályozás és emberi-erőforrás-gazdálkodási megoldások. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014

Lőrincz, Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban Magyar Közigazgatás 6, 8., p. 321-337, 449-456.

Lőrincz, Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2010

Magyary, Zoltán: Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942

Magyary, Zoltán: Emlékirat államéletünk válságáról. In: Közigazgatás-tudományi Antológia II. Lőrincz Lajos (szerk.) Osiris Kiadó, Budapest, 200 225-241o.

Prugberger, Tamás: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. KJK Kerszöv, Budapest, 2006

Verheijen, Tony (ed.): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2000

Ziller, Jacques: Administration comparées. Les systèmes politico-administrative de l'Europe des douze. Montchrestien, Paris, 1993

Dudás Ferenc: Összeférhetetlenségi kalauz, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997.

György István: Közszolgálat és politikai semlegesség ma Magyarországon, in: Glatz Ferenc (szerk.): A demokrácia intézményrendszere Magyarországon. MTA, Budapest, 1997, 161-164. oldal.

Hazafi Zoltán (szerk.): A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata, Budapest, 2012, 183-188. oldal.

Horváth István: Párhuzamos közszolgálat, SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2009, 242-248. oldal.

Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph – Nomden, Koen – Polet, Robert: Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments. EIPA, Maastricht, 2001

Dávid-Hazafi-Magyar-Sipos-Szabó (2012): A közszerológálati tisztviselői törvény magyarázata. http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarazata_AROP225_online.pdf

Demmke, Christoph – Timo, Moilanen: Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010

Gajduscek, György: Közszerológálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. KSZK-MKI, Budapest, 2008

Hazafi, Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon. Új Magyar Közigazgatás. 2008/1-2., 2009/1.

Linder, Viktória : A köztisztviselői jogviszony komplex szabályozása a magyar közszerológálati rendszerben. In: Szigeti, Ernő (szerk.): „NYAKTAGI tanulmányok. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire” Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Budapest, 2009. 112-165. o.

Linder, Viktória : A magyar közszerológálat humánerőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban. Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Időszaki Közlemények XXXI. szám, Budapest, 2009.

Stréhli-Klotz Georgina: Emberi erőforrás fejlesztése a közszerológálatban. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014. november 17.

Kézikönyv a közszerológálati egyéni teljesítményértékelés gyakorlati megvalósításához, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Bp. 2013. július

A teljesítményértékeléssel kapcsolatos dokumentumtár
<http://ter.gov.hu/portal/dokumentumtar>

Berke Gyula – Kiss György: Kommentár a munka törvénykönyvéhez, CompLex, Budapest, 2012, 323-381. oldal.

Gyulavári Tamás (szerk.): Munkajog, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 265-309. oldal.

Horváth István: Párhuzamos közszolgálat, SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2009, 306-318. oldal.

Kiss György: Munkajog, Osiris, Budapest, 2005, 155-169. oldal.

Szabados Mónika: Módszertani útmutató a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárás szabályainak alkalmazásához

A módszertani füzet az ÁROP-2.2.5-2008-0001 azonosító jelű, „Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban” című projekt keretében készült 2013-ban.

Hazafi Zoltán (szerk.): Közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata, 2012. Magyar Éva: 22. fejezet Készült az ÁROP-2.2.5.-2008-0001 számú, Humán-erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban kiemelt projekt keretében

Letölthető:

http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarazat_a_AROP225_online.pdf

Szabados Mónika: Módszertani útmutató a kártérítési felelősség szabályainak alkalmazásához
A módszertani füzet az ÁROP-2.2.5-2008-0001 azonosító jelű, „Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban” című projekt keretében készült 2013-ban.

Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2013.

A Közszolgálati személyzeti igazgatáshoz felhasznált fontosabb irodalmak

Gyulavári Tamás (szerk.): Munkajog, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 503-524. oldal.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. Budapest, HVGORAC, 2005

Lőrincz Lajos: A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások programirodája, 1986

Berényi Sándor: A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. Budapest: ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, 1992

Linder Viktória: Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban, doktori értekezés

Hazafi Zoltán: A közigazgatás személyi állománya a 21. században. In: Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett. Verebélyi, Imre – Imre, Miklós (szerk.) Századvég. Budapest. pp. 169-194, 2009

Hazafi Zoltán: Egységes és stabil közszolgálat, Új Magyar Közigazgatás 2010/3. szám

Hazafi Zoltán: Közszolgálati életpályák összehangolása, Új Magyar Közigazgatás 2012/5. szám 2-9. old.

Módszertani útmutató államigazgatási szervek részére munkaköri pótlék meghatározásához
Letölthető:

<http://kih.gov.hu/documents/10179/824296/m%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3%20munkak%C3%B6ri%20p%C3%B3tl%C3%A9k%20meg%C3%A1llap%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1hoz.pdf>

Módszertan a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékelési szabályainak alkalmazásához (10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet 6. melléklet

A tankönyvben alkalmazott rövidítések

Alaptörvény Magyarország Alaptörvénye

Bjt. a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény

Btk. Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. tv.

Ebht. az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény

Életpálya-miniszter a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter

Fmet. a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény

Hjt. a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény

Hszt. a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény

Infotv. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

KÉF Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum

Kézikönyv Kézikönyv a közszolgálati egyéni teljesítményértékelés gyakorlati megvalósításához

KIM miniszter közigazgatási és igazságügyi miniszter

KIMr. a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013.(VI. 30.) KIM rendelet

Kjt. a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény

Kkr. a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet

KOMT Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa

KSA közszolgálati statisztikai adatgyűjtés

Ksztv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény

KSZSZR egységes alapokon megvalósuló személyügyi nyilvántartás és integrált emberi erőforrás-gazdálkodási rendszer

KTK Közigazgatási Továbbképzési Kollégium

Kttv. közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. CXCV. törvény

Ktv. a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény

Mmkr. a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002.

(II.8.) SzCsM-EüM együttes rendelet

MK 20. Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégium 20. számú állásfoglalása

MK 25. Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégium 25. számú állásfoglalása

MK 35. Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégium 35. számú állásfoglalása

MK 113. Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 113. számú állásfoglalása

MKK Magyar Kormánytisztviselői Kar

MKÖ Magyar Közigazgatási Ösztöndíj

Mötv. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Mt. a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

MT. a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény

Mvt. munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény

NKE Nemzeti Közszerológati Egyetem

NKE VTKI

Nemzeti Közszerológati Egyetem Vezető és Továbbképzési Intézete

OKÉT Országos Közszerológati Érdekegyeztető Tanács

OEB Országos Etikai Bizottság

Péptv. a prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról szóló 2004. évi CXXII. törvény

Pp. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény

Ptk. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

Személyzetpolitikai miniszter a közigazgatási személyzeti politikáért felelős mindenkori miniszter

SZMSZ Szervezeti és Működési Szabályzat

TEB Területi Etikai Bizottság

R1. a közszerológati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszerológati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szóló 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet

R2. a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott

mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól szóló 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet

R3. a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról szóló 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet

R4. a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjról szóló 228/2011. (X. 28.) Korm. rendelet

R5. az ideiglenes külföldi kiküldetés napidíjának összegéről és kifizetéséről szóló 204/2009. (IX. 18.) Korm. rendelet

R6. a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet

R7. az egyes központi államigazgatási szervek személyügyi nyilvántartási és integrált emberi erőforrás-gazdálkodási rendszeréről szóló 335/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet

R8. a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28) Korm. rendelet

R9. a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII. 31.) Korm. Rendelet

R10. a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet
Kézikönyv a közszolgálati egyéni teljesítményértékelés gyakorlati megvalósításához