

Magánjogias közszolgálat?

NAGYNÉ DORKA DÓRA

PhD. I. évfolyam, nappali tagozat

Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

1. Bevezető gondolatok

A magánjogias közszolgálat terminológiája első ránézésre kissé paradoxnak tűnhet az olvasó számára. A tanulmányom címének megválasztását mindezekelőtt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvénnyel hozott alapvető koncepcionális és dogmatikai áttörés implikálta. Az új jogszabályt felütve azzal szembesültem, hogy a közszolgálat jogi apparátusában eddig nem szabályozott jogintézmények tűntek fel. E jogintézmények egy része idegennek tűnik, másik része pedig nem. Idegennek tűnik, mert eddig nem létezett írott jogi szabályozása a közszolgálatban, és nem idegen, mert alkalmazására eddig is sor került a gyakorlatban.

Azt is meg kell jegyeznem, hogy a téma felvetése mögött vitaindítási okok is meghúzódnak.

A tanulmányomban a közszolgálat jogi szabályozásának azon törekvéseit ragadom meg, amelyek magánjogias jelleget mutatnak fel. E körben kitérek a hazai közszolgálati szabályozás egyes állomásaira, és ezek közé jól illeszthető módon a 2012. március 1-jén hatályba lépett közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényre, hangsúlyozva annak aktualitását és azt a töretlenül változó utat, amelyet a hazai közszolgálati szabályozás bejárt.

2. Érvénytelenség a közszolgálatban?

Mindenekelőtt a megítélésem szerint legáttörőbbnek tekinthető módosítással kívánok foglalkozni, nevezetesen az érvénytelenség jogintézményének megjelenésével. Az érvénytelenség jogintézménye alapvetően a polgári jog kötelmi joganyagából ismeretes, amely a gazdasági munkajog világában is relevanciával bír. Ennek egyszerű oka az, hogy a gazdasági munkajogviszony hasonlóan a polgári joghoz, kontraktuális alapokon nyugszik, ezért indokolt a szerződések érvénytelenségét rendezni. Erre tekintettel 2012. július 1-től az új Munka Törvénykönyve is bevezeti ezt a jogintézményt oly módon, hogy a nem szabályozott kérdésekben a Ptk. vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását teszi lehetővé. Ez a fordulat a jogalkalmazói munkát megkönnyíti a jövőben, hiszen világossá válik a Ptk. és az Mt. viszonya valamint alkalmazási köre. 2012. március 1-jétől a Kttv. is rendelkezik az érvénytelenségről, méghozzá majdnem az új Munka Törvénykönyvével egyező módon. Kérdésként vetődik fel, hogy vajon e jogintézménynek van-e létjogosultsága az alapvetően nem kontraktuális lábon álló közszolgálat rendszerében. A Kttv. a megállapodások és egyoldalú jognyilatkozatok érvénytelenség címén történő megtámadását teszi lehetővé. Vagyis olyan esetekben lehet rá hivatkozni, mint: ha a felek három

hónapnál rövidebb idejű kinevezés esetén megállapodnak a próbaidő kikötéséről azzal, hogy a próbaidő legfeljebb a határozott idejű kinevezés időtartamának a fele lehet.¹ A felek megállapodhatnak a kormánytisztviselőnek a másik közigazgatási szervhez történő végleges vagy határozott idejű áthelyezésében.² A munkáltató a felek megállapodása alapján a napi munkaidőt legfeljebb két részletben is beoszthatja (osztott napi munkaidő).³ Nem minősül rendkívüli munkaidőnek, ha a kormánytisztviselő az engedélyezett távollét idejét a munkáltatóval történt megállapodás alapján ledolgozza.⁴ A kormánytisztviselőt, ha a munkáltató engedélye alapján mentesül a munkavégzés alól, a kiesett munkaidőre megállapodásuk szerint illeti meg díjazás.⁵ Mindezek mellett a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetése és a tanulmányi szerződés, valamint az egyoldalú jognyilatkozatok érvénytelenségére való hivatkozás is elképzelhető, e körbe sorolható az egyoldalúan közölt jogviszony megszüntetésére irányuló nyilatkozat.

Megítélésem szerint az érvénytelenség, mint abszolút magánjogi jogintézmény bevezetése csak látszólag hozza egy tető alá a közszolgálatot és a magánjogot. Hiszen a Kttv. alaposabb vizsgálata arra enged következtetni, hogy a szabályozás alapvetően a közszolgálatához igazodik. Ezt látatja például az, amikor ajogalkotó az alaki kötöttség alapelvét a közszolgálatához igazította, mely alapján minden lényeges megállapodást és jognyilatkozatot írásba kell foglalni.

A fentieket figyelembe véve nem tartom indokolatlannak az érvénytelenség jogintézményének megjelenését. Alaposabb vizsgálat után bebizonyítottam, hogy a közszolgálatban is léteznek megállapodások és egyoldalú jognyilatkozatok, amelyek akár szándékosan akár gondatlanságból nem jönnek létre érvényesen. A jogállamiság eszméjéből kifolyólag pedig nem engedhető meg, hogy a közszolgálatot másokkal szemben indokolatlanul elzárjunk az érvénytelenségre való hivatkozás lehetőségétől.

3. Szerződéskötés a közszolgálati tisztviselővel?

Jól ismert a germán jogrendszerből a közszolgálati szerződés jogintézménye. Ausztriában az 1948. évi törvény alapján a közalkalmazotti jogviszony magánjogi szerződéssel jön létre. Persze ez nem azt jelenti, hogy e jogviszonyt magánjogi elemek határozzák meg, hanem nagyrészt közjogi alapokon nyugszik. Az azonban már kevésbé ismeretes, hogy hazánkban is voltak olyan törekvések, amelyek a közszolgálat egy részének jogviszonyát magánjogi elemekkel ruházták volna föl. Nevezetesen 2006 november 10-én, a volt szociális- és munkaügyi minisztérium összeállított egy munkaanyagot. Ebben felvázolta, hogy léteznek olyan feladatok, amelyek a közintézmény döntésétől függően, saját alkalmazott helyett, „kiszervezés” alapján külső, harmadik személlyel kötött

¹ Kttv. 46. § (4).

² Kttv. 56. § (1), 59. § (2).

³ Kttv. 92. § (8).

⁴ Kttv. 96. § (3).

⁵ Kttv. 144. § (2).

polgári jogi szerződéssel elláthatóak. Ilyen feladatként látható el például az étkeztetés, az intézmények őrzése, a szállítás, ügykezelői tevékenység. Éppen ezért a mai német közszolgálati munkajogi felosztáshoz hasonlóan e feladat el- látható az ügykezelői és fizikai tevékenységet végző, nem a közintézmény alap- és funkcionális érdemi⁶ tevékenységét ellátó, szakmai életpályával nem rendelkező közalkalmazottaival. E közalkalmazottak jogviszonya magánjogi közszolgálati szerződéssel létesülne, jogviszonyukat azonban továbbra is a közjog által felállított garanciák bástyáznák körül. Ez a munkaanyag javaslat szintjén maradt, mely sohasem valósult meg. Ha sikerült volna véghez vinni ezt a koncepciót, akkor azt a veszélyt rejtette volna magában, hogy a közszolgálati jogviszonyokat duplikálta volna. Igaz, hogy ezt a koncepciót tovább lehetett volna fejleszteni azzal, hogy az érdemi tevékenységet ellátó közalkalmazottakat pedig a köztisztviselőkkel egy kategóriába lehetett volna sorolni. A közszolgálatban működő szakszervezetek által rendezett konferenciákon is visszatérő gondolatként jelenik meg a közszolgálati szerződés. A szakszervezetek azonban nem a közalkalmazottak egy részét kívánják „kiszervezni”, hanem épp az Mt. hatálya alatt álló, közszolgáltatásokat végző fizikai munkavállalókat kívánják „beszervezni”.⁷

A Koncepció elevetése mellett szól az is, hogy hazánkban a közszolgálati és közalkalmazotti jogviszony megkülönböztetése erős szakszervezeti ellenállásba ütközik, melyet híven tükröznek a Szakszervezetk Együttműködési Fóruma (SZEF) által szervezett konferenciák is.

A közszolgálati jogviszony 1992-ben visszanyerte a két világháború között létező közjogi jellegét, mely megmutatkozik a jogviszony létesítését fémjelző kinevezésben vagy éppen a köztisztviselőt megillető széles körű felmondási védelemben. E közjogi jelleget azonban nem tekinthetjük a közszolgált tipikus jegyének, hiszen más nyugat-európai államokban magánjogi vonásokkal is rendelkeznek e jogviszonyok. Ahogy már utaltam a germán jogrendszerekre, a köztisztviselői és a közalkalmazotti jogviszony alapjaiban eltérően nyer szabályozást. Olyan differentia specifikákra gondolok, mint az 1979-es köztisztviselői szolgálati jogról szóló törvény 631. §-a a kinevezést közhatalmi aktusok közé sorolja. Az áthelyezési védelem erőteljesen érvényesül, elbocsátást csak súlyos kihágás/szabálysértés esetén lehet alkalmazni, önálló társadalombiztosítási rendszer vonatkozik rájuk. Ettől a közalkalmazotti jogviszony nemcsak a jogviszony létesítését illetően különbözik. Az az érdekessége, hogy nem érvényesül az áthelyezési védelem és elkülönült társadalombiztosítási rendszerbe sem tartoznak. Ettől függetlenül erősebb a közjogi kötődésük, mint a gazdasági munkavállalóknak.

⁶ A közszolgálati szerződéses foglalkoztatás bevezetéséről a közszférában.

http://www.fbvszosz.hu/kozszoalati_szerzodes.pdf (2012. április 3.)

Nemzetközi konferencia a közszolgálatban foglalkoztatottak életpálya-rendszeréről, 2001. december 10.

⁷ Kttv. 160. § (1).

4. Polgári jogi felelősségi alakzat a közszolgálatban?

A közszolgálati tisztviselőt terhelő felelősségi rendszerben alapvető változást hoz a Kttv. 2012. március 1-jét megelőzően a köztisztviselő és kormánytisztviselő kárfelelősségét a jogviszonyával összefüggő vétkes kötelezettségszegés alapozta meg. A Kttv. azonban e felelősségi alakzattal szemben úgy fogalmaz, hogy „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”.⁸ E módosításból világosan kitűnik, hogy a tisztviselő kárfelelőssége a vétkes felelősségi alakzat helyett a felróhatóságon alapuló felelősségi alakzatban merül ki. Ebből az is egyértelműen következik, hogy a kötelmi jog általános kárfelelősségi alakzata érhető tetten a kormányzati és közszolgálati jogviszonyban. E jelentős módosítás mellett szól a szakirodalom lehangoztatottabb álláspontja, miszerint a vétkesség alapú felelősség nagy hátránya az, hogy erőteljes hasonlóságot mutat a büntetőjogban alkalmazott vétkességi kategóriával. Ez a szabályozás pedig azért nem tartható fenn, mert a büntetőjog és a közszolgálati és magánmunkajogviszony eltérő célokat juttat kifejezésre. A vétkességi felelősségi alakzat mellett szól azonban az, hogy a gondossági mércéjét megtestesítő vétkesség az egyén értékelését széleskörűvé teszi. Ezzel szemben a felróhatóságon alapuló felelősségi alakzat a szubjektum értékelését már jóval korlátozottabban valósítja meg. A Kttv. végső soron a kormánytisztviselővel és a köztisztviselővel szemben a „bonus et diligens paterfamilias” mércéjét állítja fel. Ennek megítélése kapcsán, hogy mennyire tekinthető helyesnek a korábbi általános kárfelelősségi alakzat kiiktatása, megítélesem szerint azt kell megállapítani, hogy az adott jogviszonyban a kártérítés milyen célt töltsön be. A vétkességi alapú felelősség a jogsértő magatartástól való tartózkodásra ösztönöz, míg a felróhatóságon alapuló kárfelelősség a bekövetkezett jogsértésért való helyállást preferálja. A polgári jogi általános kártérítési cél tehát a bekövetkezett jogsértés helyreállítása. Ezzel azonban a közszolgálatban annyi a probléma, hogy az in integrum restitutio nehezen képzelhető le, tekintve hogy fogalmilag kizárt. A Kttv. éppen ezért a kártérítés mértékét már nem az általa felállított felróhatósági rendszerhez igazítja, hanem ennek ellentmondva a következőképpen fogalmaz: „A kártérítés mértéke nem haladhatja meg a kormánytisztviselő négyhavi illetményét vagy a tartósan külföldön foglalkoztatott kormánytisztviselő négyhavi ellátmányát. Szándékos és súlyosan gondatlan károkozás esetén a teljes kárt kell megtéríteni.” Ugyan a Miniszteri Indokolás úgy fogalmaz, hogy a közszolgálati törvény megtartotta a korábbi vétkességi felelősségi alakzatot, számomra úgy tűnik, hogy a két kárfelelősségi alakzat keveredik.

Néhány szomszédos állam, nevezetesen Szerbia és Románia közszolgálati kárfelelősségét is megvizsgáltam annak megállapítása végett, hogy vajon a hazai jogalkotási útvonal illeszkedik-e a közép – európai szabályozáshoz. Szerbiában a köztisztviselő a harmadik személynek és az állami hatóságnak okozott károkért tartozik felelősséggel. Az állami hatósággal szemben a jogviszonyával összefüggésben vagy szándékos és súlyosan hanyag munkavégzéssel ösz-

⁸ Kttv. 160. § (1).

szefüggésben okozott kárt köteles megtéríteni. A harmadik személyeknek pedig a jogellenes és szakszerűtlen munkavégzésből eredő károkat köteles megtéríteni.⁹ Romániában a köztisztviselővel szemben károkozás esetén polgári jogi igény terjeszthető elő.¹⁰ Jól látható, hogy az említett államokban a köztisztviselő kárfelelőssége egységesen vétkességi alapú.

A kártérítés maximumának meghatározásában a korábbi szabályoktól eltérően szigorítás figyelhető meg, mert a tisztviselő már nemcsak a szándékos, hanem a súlyosan gondatlan károkozás esetén is teljes kártérítésre kötelezendő. Az is érdekes, hogy a magánmunkajogviszonnyal párhuzam vonható, hiszen a munkavállaló általános kárfelelősségével teljes egyezés mutatkozik.¹¹ A munkavállaló a munkaviszonyból származó kötelezettségének megszegésével okozott kárt köteles megtéríteni, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. A bizonyítási teher mindkét esetben ugyan-úgy alakul, aminek kritikájaként a munkajogászok azt hangoztatják, hogy a munkáltatót indokolatlanul terheli a felelősség és a kár megelőzését sem szolgálja.¹²

A közszolgálati tisztviselőt a kárfelelősség mellett fegyelmi felelősség is terheli. Hazánkban sokáig a Munka Törvénykönyvében is létezett ez a felelősségi forma, mely a közszolgálathoz hasonló funkciót töltött be, nevezetesen az eljárás alá vont vétkes kötelezettségszegésének megállapítása célozta meg. Az Mt. fegyelmi büntetésként az eljárás alá vont áthelyezését vagy a személyi alapbér csökkentését helyezte kilátásba. E büntetések következményét tekintve hasonlóak a Kttv.-ban szabályozott előmeneteli rendszerben egy fizetési fokozattal vagy egy besorolási fokozattal történő visszavetéshez. Megítélésem szerint a munkavállalóval szemben kiszabható büntetések pozitívuma abban rejlett, hogy jelentős nevelő-visszatartó hatást váltott ki. A fegyelmi eljárás alá vont közalkalmazottal szemben a kiszabott fegyelmi büntetés végrehajtása felfüggeszthető.¹³ A fegyelmi „büntetés végrehajtását legfeljebb egyévi próbaidőre fel lehet függeszteni. Ha a felfüggesztés ideje alatt a közalkalmazott nem követett el olyan fegyelmi vétséget, melyért jogerős fegyelmi büntetést szabtak ki, úgy kell tekinteni, mintha a fegyelmi büntetésben nem részesült volna. Ha viszont ez idő alatt elkövetett cselekmény miatt újabb jogerős büntetést szabtak ki, a felfüggesztett büntetést is végre kell hajtani.” Meglátásom szerint a Kttv.-ben is indokolt lett volna ezen eljárásjogi intézkedés beiktatása, hiszen lehetőséget ad arra, hogy az eljárás alá vont cselekményét megbánva hátrány nélkül kerülhet vissza eredeti munkakörébe. A fegyelmi felelősség vétkességi alakzata 2012. március 1-je után is megmaradt. Érdekeséggé megjegyzem, hogy a vizsgált államok közül Romániában a köztisztviselő fegyelmi felelősségét csak a szándékos kötelezettségszegés alapozza meg, melyet megalapozó tényállásokat is nevesíti a törvény.¹⁴ Szerbiá-

⁹ 79/05. sz. törvény 121. és 124. Cikk.

¹⁰ 188/1999. sz. törvény 77. Cikk a) pont.

¹¹ Új Mt. 179. § (1).

¹² Kenderes György–Prugberger Tamás: *Jogelméleti és jogalkotási problémák a munkajogi kártérítési felelősség körében*. In: Magyar Jog, 2009/12. sz. 705–716. o.

¹³ Kjt. 45. § (4).

¹⁴ 188/1999. sz. törvény 69. és 70. Cikk alapján a fegyelmi felelősséget megalapozza a rendszeres késés, tiszteletlen magatartás.

ban is vétkességi alapú fegyelmi felelősségi rendszer létezik, méghozzá az enyhe és a súlyos kötelezettségszegést megalapozó tényállásokat nevesíti.¹⁵ Ez a törvényi rendezés a jogalkalmazást megkönnyíti és jogbiztonságot is megalapozza. A szerb tisztviselő fegyelmi felelősségi rendszere tisztán vétkességi alapú. Ily módon a kiszabható fegyelmi büntetések is a két tényálláshoz igazítva taxatíván vannak meghatározva.¹⁶ A köztisztviselői fegyelmi felelősségi rendszereket összehasonlítva megállapítható, hogy valamennyi esetben vétkességen alapulnak. Szerbiában a pénzbeli megtérítés domináns, a legenyhébb megrovás büntetését pedig a törvény nem is tartalmazza. Romániában a fegyelmi büntetések rendszere hazánkhoz hasonlóan a legenyhébbtől, a figyelmeztetéstől indul és a legsúlyosabbig, az elbocsátásig halad.

A Kttv. fegyelmi felelősségi rendszerét tekintve problémaként azt látom, hogy a fegyelmi eljárás részletszabályait külön Kormányrendelet határozza meg. Ez a szabályozási metódus nemcsak a fegyelmi eljárásnál figyelhető meg, hanem számos egyéb intézménynél is, így a teljesítményértékelés, a munkaidőkeret és a távmunka vonatkozásában is. Álláspontom szerint a kormányzati és közszolgálati jogviszony szabályozása ezzel is veszít egységéből, a jogalkalmazói tevékenységet pedig megnehezíti. Helyesebbnek tartom az Európai Unió Tisztviselői Szabályzatban megfigyelhető azon jogalkotási technikát, amely a rendelethez fűzi egyes intézmények részletrendelkezéseit mellékletként.¹⁷

5. A megszüntetett illetménytábla

Jelentős fordulat érhető tetten a közszolgálati alkalmazottak díjazási rendszerében. Az új jogszabály eltörölte az ügykezelők illetménytábláját. Az ügykezelők illetményét a munkáltató a garantált bérminimum és az illetményalap hatáskörös körüli mértékben meghatározott maximum korlát keretei között állapíthatja meg. Ez az intézkedés harmonizálni látszik a 2011-ben meghirdetett Magyar program egyik elemével, nevezetesen a rugalmassággal. A munkáltató saját gazdasági teljesítménye alapján, diszkrecionális jogkörébe tartozóan határozhatja meg az illetményt. Ez a rendelkezés jól mutatja az érem két oldalát, nevezetesen az ügykezelők egyik életpálya eleme elvész, ami az állásrendszer betörését fémjelzi, ugyanakkor a munkáltató rugalmasan határozhatja meg a díjazást. Ezzel a magánjogiasítási törekvéssel az ügykezelők díjazási rendszerében megszűnik a kiszámíthatóság és nem biztos, hogy lesz, ami ösztönözze őket a jobb teljesítményű munka elvégzésére. Másrészt, indokolatlannak tartom az illetmény terminológia használatát is, hiszen gyakorlatilag a munkabérhez hasonlóan kerül meghatározásra és kifizetésre. Nyugat-európai államokban az ügykezelők díjazására vonatkozó rendelkezések is

¹⁵ 79/05. sz. törvény 107. és 108. Cikk alapján enyhe kötelezettségszegés a gyakori késés munkából, az etikai kódex megsértése, az igazolatlan távolmaradás, 109. Cikk alapján súlyos kötelezettségszegés a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, a munkavállalói jogok megsértése, a munkaköri kötelezettségek megszegése.

¹⁶ 79/05. sz. törvény 110. és 111. Cikk.

¹⁷ Tisztviselői Személyzeti Szabályzat III. Melléklet a versenyvizsgáról, V. Melléklet a szabadságról, IX. Melléklet a fegyelmi eljárásokról.

karrier elvűek, hiszen a köztisztviselőkhöz hasonlóan jogviszonyban eltöltött idejükkel arányosan emelkedik illetményük összege.

A díjazási rendelkezésekből kitűnik, hogy valamilyen szintű rugalmasságot kívánt megteremteni a jogalkotó. Így a közjogiasítással szemben inkább a magánjogiasítás irányába történő elmozdulás tükröződik vissza. Ez az irány gyakorlatilag harmonizálni látszik az Európai Unió és az OECD országok reformjával, melyeknek része a kötött illetményrendszer rugalmassá tétele.¹⁸ A rugalmasítás mellett számos okot fel lehet sorolni: ösztönözni kell a fiatalokat a közigazgatásban való elhelyezkedésre, a versenyszférával fennálló bérversenyben jól kell teljesíteni, ösztönözni kell a tisztviselőket a jobb teljesítményű munkavégzésre. Ezen célok eléréséhez vajon kölcsönözhető-e a magánszférában ismert módszerek és eljárások?

A szakirodalom a közzolgálat magánjogiasításának korlátját a pártpolitika-mentességen túlmenően a centralizáció biztosításában látja megvalósulni. E tekintetben a közzolgálati munkajogi szabályokat megkerülhetetlenül a közigazgatási joggal együtt kell értelmezni. A centralizáció – decentralizáció a közzolgálatban legalább három fajta értelemben ragadható meg. Szabályozási centralizáció-decentralizáció: a jogszabályok milyen mértékű kógcenciával határozzák meg a személyzeti igazgatási hatáskörök telepítésének szintjét, mennyire engednek eltérést a jogszabályi rendelkezések. Az intézményi centralizáció-decentralizáció a személyzeti hatáskörök tényleges telepítésére vonatkozik, milyen szerepe van a közzolgálat központi kormányzati szervének, az ágazatoknak, illetve az egyes szervezeteknek a hatáskörök gyakorlásában. A szervezeti centralizáció-decentralizáció a szervezeten belüli hatáskör telepítésre vonatkozik.

Feltehető a kérdés, hogy a fentiek tükrében milyen irányt vett az utóbbi évek jogalkotási folyamata?

Az látható, hogy tavaly, 2011. január 1-től átfogó intézményi-szervezeti átalakítás valósult meg. Alapvetően a regionális közigazgatási szint elhalványult és helyette megyei szintű kormányhivatali rendszert hívott életre. Hazánk közigazgatásában több évtizede viaskodik egymással a regionális és a megyei szint elötrébe kerülése. Én a jelenlegi rendszer és a XVIII. század első felében létező közigazgatási rendszer között vontam párhuzamot. Tettem ezt azért is, mert megítélésem szerint hazánkban erre a korra tehető a mai közzolgálati tisztviselői kar körvonalazódása. A XVIII. század első felében a bécsi birodalmi központban működő udvari kormányzati szervek hatásköre tovább ágazódott általános és területi szakhatóságokba, illetékességük szerint pedig felső, közép és alsó szintű kormányzati szervek léteztek aszerint tagolódva, hogy modern kifejezéssel élve a munkáltatói jogokat ki gyakorolja (uralkodói vagy királyi és rendi közigazgatási szervek). Feltűnő a hasonlóság a jelenlegi kormányhivatali rendszer és a kormányzati szervek között, azonban ez az archaizálás látható módon nagyon is kedvelt a jelenlegi jogalkotási folyamatban. Mi bizonyítja a hasonlóságot? A kormányzati szervek különös hatáskörű szerveit a szakhatóságok

¹⁸ Lóczy Péter: *A teljesítményértékelés közjogi rendszere, az integrált teljesítményértékelési rendszer (ITR) megteremtésének lehetőségei*. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/2. sz. 2–15. o.

képezték, amelyek a szakigazgatási udvari kormánysszervek valamely szakterület ügyeivel foglalkoztak a birodalom egészére kiterjedő illetékességgel, pl.: pénzügyekkel foglalkozó udvari kamara, igazságszolgáltatási ügyekke foglalkozó szerv. E kormánysszervek hatalmi eszközként funkcionáltak, a tisztviselőkkel szemben támasztott kettős mérceként pedig a *servitium regium* (uralkodói szolgálat) és *bonum publicum* követelményét állították fel. Vajon ma a kormányshivatalok milyen célok betöltésére alkalmasak?

A központi kormánysszervek uralkodói tisztviselőket alkalmaztak, akik a rendiség tagjai voltak és egyben nemesi jogokat és kiváltságokat is élveztek. 1690. július 30-án az uralkodó utasítást adott ki a tisztviselők számára, amelyekben egyfajta tisztviselői besorolás érhető tetten, így fogalmazó, irattáros, segéd-irattáros, kamarai számvevő, irodisták (jegyző, juratus jegyző, cancellista), kapus, fűtő... létezett. Az egyes tisztviselői beosztások összeolvadtak, így példaként említhető az 1727-i utasítás, mely a tanácsoson belül elkülöníti a referendariust, aki az ügyet érdemi tárgyalásra előkészítette, majd az 1746-i utasítás már nem rendelkezik referendariusokról, ebből következik, hogy a tanácsosokat is bevonták az ügyek érdemi tárgyalásába és az előkészítésébe is. Jól mutatja a közigazgatási és hatósági jelleg erősödését, következésképpen a közjogiasság erősödését. A centralizáció – decentralizáció probléma körét a mai körre levetítve elmondható, hogy a decentralizáció irányába hatnak a jelenlegi törekvések. Következésképpen a normatív közjogi szabályozást, illetve a közvetlen beavatkozást ez elvileg csökkentenie kellene.

6. Atipikus jogviszony térhódítása

A munkavégzésre irányuló jogviszony atipizálását elsősorban az adott gazdasági környezete hívta életre. A legelterjedtebb atipikus munkavállalási forma a munkaerő-kölcsönzés, a részmunkaidő kikötése, a távmunka-végzés és a határozott idejű foglalkoztatás. Hazánkban a munkáltatók e formákban a gazdasági munkavállalókat foglalkoztatták. Az atipikus foglalkoztatási formákra egyesek úgy tekintenek, mint amely átmenetet jelent a stabilabb foglalkoztatás felé, mások szerint a hátrányosabb helyzetűek számára teremt lehetőséget munkavállalásra.¹⁹ 2008-as statisztikák támasztják alá azt, hogy Közép – Európában általában igen alacsony az e formákban történő foglalkoztatás aránya. 2008-ban a határozott idejű foglalkoztatás Nyugat- és Dél – Európában, a részmunkaidő és az otthonról történő munkavállalás Nyugat – Európában volt a legmagasabb.²⁰ A gazdasági munkajogviszonyok mellett a Kttv. 2012. március 1-től in concreto deklarálja a határozott idejű kinevezést, a távmunka-végzést és a kötelező részmunkaidő kikötését. Egy kicsit vegyítve, a 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet rendelkezik a távmunka-végzésről és emellett a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről

¹⁹ Koltai Luca: *A nagyon atipikus foglalkoztatási formák jellemzői és lehetséges szerepük a foglalkoztatásban*. In: Munkaügyi Szemle, 2011/3. 74–84. o.

²⁰ Hárs Ágnes: *Atipikus foglalkoztatási formák nemzetközi összehasonlítása statisztikák alapján*. elorejelzes.mtaki.hu/_downloadoc.php?docid=28&mode=articles (2012. április 20.)

A kötelező részmunkaidő kikötéséről és a határozott idejű foglalkoztatásról maga a törvény rendelkezik.

A Kormányrendeletből az látható, hogy a közszolgálati tisztviselő távmunkavégzése gyakorlatilag a gazdasági munkavállalókhöz hasonlóan alakul. Nem is a konkrét rendelkezéseket tartom nagy előrelépésnek, hanem a kifejezett deklarációját e munkavállalási formának. Hazánkban üdvözlendő e foglalkoztatási forma bevezetése a közszolgálatban, hiszen más országokban már régen alkalmazott módszer és megmutatkoztak előnyei. Németországban 1996-ban vezették be a távmunka-vállalást az egyik minisztériumba, majd 2000-től általánosan elfogadottá vált. A távmunka-vállalásnak nagy előnye az, hogy a tisztviselő munkáját és családját össze tudja hangolni.²¹ A fentebb hivatkozott statisztikák azt is tükrözik, hogy a nyugat-európai államokban egyelőre a tisztviselők körében még alacsonyabb az atipikus foglalkoztatás, mint a gazdasági munkavállalók körében.

A munkaerő-kölcsönzés felvetése a közszolgálatban a kisegítő feladatok vonatkozásában el is képzelhető. A közhatalom gyakorlásával járó munkakörökben azonban, tekintettel a közszolgálatban érvényesülő szigorú kiválasztási és alkalmazási feltételekre, fenn kell tartani a kölcsönzési tilalmat.²²

A részmunkaidős foglalkoztatást a jogalkotó nem pusztán lehetőségként változta fel, hanem bevezette egy kötelező esetét is. A kötelező részmunkaidő kikötésének konjunktív feltételei: a teljes munkaidőben foglalkoztatott kormánytisztviselő írásbeli kérelmére a munkáltató köteles a kinevezésben heti húszórás részmunkaidőt kikötni, ha a kormánytisztviselő a kérelem benyújtásakor fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe a gyermeke gondozása céljából a gyermeke harmadik életéve betöltéséig.²³ A törvény Indokolása meglepően a kötelező részmunkaidő kikötését azzal indokolja, hogy a többi jogállási törvényhez hasonlóan a Kttv. is tartalmazni fogja. A kérdés pusztán az, hogy melyik jogállási törvényre gondolt a jogalkotó? Mindenesetre előrelépésként értékelhető e jogviszony lehetővé tétele, hiszen a közszolgálati alkalmazott számára mindenképpen előnyös.

²¹ Csekei László: *Atipikus foglalkoztatási formák a német közigazgatásban*. In: Magyar Közigazgatás, 2005/10. sz. 636–637. o.

²² Kártyás Gábor: *Munkaerő-kölcsönzés Magyarországon és az Európai Unióban*. https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:bqg-04UK7pcJ:ajkol.elte.hu/doktoriiskola/ajk/hirdetmenyek/vedesek/Kartyas%2520Gabor%2520-%2520Tezisek.pdf+&hl=hu&gl=hu&pid=bl&srcid=ADGEEsIoDzwX5hQfkfI1QDvbgLv4TGdfXWlcQUiNi8bBgit36nwROzPgZWC848t1KEMsZrEoAccy-ZyOIJFV5DuRX-2g8tmUHPmxOZ-V_L2Yf-Mukp_nWsuUYo2mzE5gFRZ8hD7Ggpr2&sig=AHIEtbQdSofIzZQL7sP7w6P3vK3Yw61HJw (2012. május 1.)

²³ Kttv. 50. §.

7. Summa summarum

A dolgozatomban témájával nem pusztán a „megújult” közszolgálat közjogi szabályozásában megbújó magánjogi vonásokra kívántam ráirányítani a figyelmet. A közszolgálat abszolút közjogi voltát valló szerzők számára kívántam megmutatni, hogy a magánjogi törekvések felszínre hozása nem biztos, hogy a közszolgálatot negatív irányba sodorják. Álláspontom az, hogy a közszolgálatban a magánjogi törekvések térhódítása nem feltétlenül jelent rossz irányt. Bebizonyítottam, hogy az érvénytelenség jogintézménye nemcsak a gazdasági munkajogviszonyban alkalmazható. Az atipikus munkavállalási formákat illetően utaltam arra, hogy az info-kommunikáció világában nem szükséges erőltetni a tipikus foglalkoztatási formákat. Ez pusztán rugalmassá teszi a munkát, de nem jelenti a közszolgálat stabilitásának megbomlását. A közszolgálati tisztviselők felelősségi rendszere vonatkozásában kifejtettem, hogy a szabályozás kissé ellentmondásos és homályos, és kevésbé illeszkedik az európai trendekhez. Az azonban, hogy az új törvény be fogja-e váltani a hozzá fűzött reményeket, majd az alkalmazása során fog kiderülni.