

A kormánytisztviselői jogviszony jellemzői, különös tekintettel a jogviszony megszűnésére

MÉLYPATAKI GÁBOR
Ph.D. hallgató
Miskolci Egyetem

1. Bevezetés

Az tavalyi évben jelentős változások mentek végbe a közszolgálati jog szabályozásában és rendszerében. A jogalkotó rohamléptekben alakította és alakítja át a saját maga igényelte formára a közszolgálati viszonyok jellemzőit. A választott megoldások gyökeresen változtatták meg a közszolgálati jog rendszerét. A gyors szabályozási ütem azonban olyan rendelkezéseket és jogi megoldásokat eredményezett, melyek egy része nincs összhangban más jogszabályokkal, és némely esetben az Európai Unió közvetlenül hatályosuló jogforrásaival sem.

Az egyik legjelentősebb változás a közszolgálati rendszer tovább differenciálódása. A Ktv. és a Kjt. dualizmusát a Kormánytisztviselői törvény (továbbiakban: Ktjv.) megjelenése írta felül. A korábbi felosztás ugyanis az állami, önkormányzati alkalmazottak olyan jellegű megkülönböztetését foglalta magában, mint amilyen viszonyban az állam hatósági és szolgáltató funkciója áll.¹ A differenciálódás a hatósági, vagyis köztisztviselői oldalon következett be. Így a hatósági jogkörrel rendelkező köztisztviselőket aszerint különböztetjük meg, hogy önkormányzati, vagy állami szinten dolgoznak-e.

Természetesen jelen munka keretei között a teljes szerkezetváltozás feldolgozása nem lehetséges. A tanulmányban ezért a fent említett változások közül az új hivatalnoki rétegre vonatkozó jogviszony jellemzőit szeretném ismertetni, és az ezzel bekövetkező változásokat a közszolgálat rendszerében. Jelen dolgozat által megengedett keretek között a jogviszony általános munkajogi vetületeit ismertetem, amelyből a szolgálati viszony megszűnésével kapcsolatos kérdéskört emelném ki. A jellemzők ismertetése nem teljes körűen, hanem szinoptikus módon fog megtörténni. A választott téma azonban szükséges, hogy még egy szűkítéssel átessen, így elsősorban a „mezei” kormánytisztviselőkre vonatkozó jellemzőket szeretném górcső alá venni.

2. A Ktjv. viszonya a Ktv.-hez. és az Mt.-hez

Ahhoz azonban, hogy a bevezetőben taglalt témakörökkel mélyebben tudjunk foglalkozni szükséges, hogy a Ktjv.-t pozícionáljuk a munkajog koordinátarendszerében. Ennek a vizsgálatnak az első lépése, hogy a Ktv.-hez való viszonyát vizsgáljuk meg, és ezen a viszonyrendszeren keresztül az Mt.-hez való viszonyát.

¹ Horváth István: *Párhuzamos közszolgálat- A közalkalmazotti és köztisztviselői törvény együttes magyarázata*, SALDO, Budapest, 2009, 15. o.

Elmondhatjuk, hogy a Ktjv. egy olyan törvény, mely önállóan nem állna meg, hiszen az általa szabályozott szolgálati viszonyra meglehetősen kevés konkrét szabályt tartalmaz. Rengeteg utalószabályt és kereszthivatkozást tartalmaz. Az utalószabályok majdnem mindegyike a Ktv. valamely jogintézményét hívja segítségül. Ezeknek a hivatkozásoknak a célja többes és meglátásom szerint néhol következetlen. A Ktjv. ugyanis keveri az Mt. és Kjt., illetve az Mt. és a Ktv. közötti hivatkozási rendszert. Míg a Kjt. azt mondja meg, hogy mit nem lehet alkalmazni gazdasági munkajog szabályaiból, addig a Ktv. azt mondja meg, hogy mit lehet.² Az új közszolgálati jogszabály azonban vegyíti a két megoldási módot, amely meglátásom szerint a jogszabály alkalmazhatóságát igen megnehezíti a jogalkalmazó számára. Azonkívül a törvény szövegét is töredézzé teszi, és a sok visszautalás között nehéz megtalálni azokat szabályokat, amelyeket a törvény maga fektet le. Másrészt az a rendszer, hogy ilyen sok alkalommal felhívja a Ktv. szövegét a Ktjv., megkérdőjelezi a saját maga létének szükségességét is. Ha a Ktv. szemszögéből nézzük, akkor a háttérjogszabály szerepét tölti be, mely egy viszonyítási alap a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályok kialakításához.

A törvény elsősorban a Ktv.-hez való viszonyán keresztül kapcsolódik az Mt.-hez. A „munkajogi szabályok”³ a kormánytisztviselők esetében csak annyiban alkalmazhatóak, amennyiben a Ktv. megengedi egy adott rendelkezés érvényesülését, és a Ktjv. lehetővé teszi ennek a megengedő szabálynak a kormánytisztviselőkre vonatkozó érvényesülését. Ezáltal egy sokkal kötöttebb szolgálati viszony képe rajzolódik ki, mint ami a köztisztviselők esetén kialakult. Azonban a gazdasági munkajog és a kormánytisztviselői jogviszony közvetlenebbül is kapcsolódik egymáshoz. Az új szolgálati törvény az átmeneti rendelkezések között saját maga közvetlenül is engedélyezi néhány „munkajogi szabály” alkalmazását.⁴

3. A jogviszony általános jellemzői

3.1. A Ktjv. szerkezete

Természetesen jelen tanulmány keretei között nem lehet cél a jogszabály fejezetenkénti elemzése, épp ezért szeretném sajátosan megközelíteni a kérdést. Véleményem szerint a jogszabály alapvetően négy szerkezeti egységből tevődik össze. Az első egység⁵ a törvény hatályával kapcsolatos rendelkezések. A második rész⁶ a „sima” kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat tartalmazza, a harmadik rész⁷ a magasabb vezetőkre és az államtitkárokra vonatkozó külön szabályokból, míg a negyedik egység⁸ az átmeneti, vegyes és zárórendelkezésekből áll. A dolgozat szempontjából az első két egység bír jelentőséggel, hiszen ezekben a részekben találhatóak olyan rendelkezések, melyek

² Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Complex, Budapest, 2006, 44–45. o.

³ Az Mt. rendelkezéseit értem alatta.

⁴ Például: Ktjv. 59. § (1), vagy 60. §.

⁵ Ktjv. 1–2. §.

⁶ Ktjv. 3–29. §.

⁷ Ktjv. 30–58. §.

⁸ Ktjv. 59–76. §.

meghatározzák azokat a különbségeket, melyek a köztisztviselőktől megkülönböztetik az új hivatalnok réteget. Azonban azt is látni kell, hogy a különbségek a két közszolgálati jogviszony között egyre csökkennek. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy az indoklás nélküli felmentés lehetőségét a köztisztviselők esetében is lehetővé tette a jogalkotó.⁹

3.2. A Ktjv. hatálya

Ahhoz, hogy a jogviszony jellemzőivel, akár csak általánosságban foglalkozni tudjunk szükséges behatárolni, hogy pontosan kikről is van szó. A hatály meghatározásánál a szakirodalomban a Ktv.-re használt felosztást vetítem a Ktjv. rendelkezéseire. Elsőként a szervei hatályt kell megvizsgálni. A szervei hatály a megkülönböztetés egyik alapja. A munkáltató személye határozza meg a foglalkoztatás típusát. A törvény szervei hatálya alá az ún. államigazgatási szervek tartoznak. Az államigazgatási szerv egy gyűjtőnév, mely magában foglalja a Miniszterelnökséget, a minisztériumokat, a kormányhivatalokat és központi hivatalokat. Az elnevezésbe azonban beletartoznak még a kormányhivatalok és a központi hivatalok területi, helyi szervei, illetve a megyei, fővárosi kormányhivatal, a Rendőrség, a Vám- és Pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtás és a katasztrófavédelem szervei. A felsorolásból is látszik, hogy a hatály tekintetében a Ktv. majdhogynem teljesen kiürült. Azonban a törvény jelenlegi szervei hatálya nem azonos a hatálybalépéskori szervei hatállyal. A rendelkezéseket, a törvény kihirdetését követően egy hónapon belül módosították. Ez jól példázza a stabilitás hiányát, ami az egész szabályozást jellemezi. A rendelkezések első megfogalmazásakor a szervei hatály alá tartoztak a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező szervek, illetve a törvény eltérő rendelkezése hiányában a Nemzeti Hírközlési Hatóság is. A törvény személyi hatálya mindazon kormánytisztviselőkre, kormányzati ügykezelőkre és szakmai vezetőkre kiterjed, akik a fent felsorolt intézményekben végzik a munkájukat.

A Ktjv. nem tartalmazza külön a kormánytisztviselő fogalmát, de ez alapvetően nem is szükséges, hisz feladatában és funkciójában nem különbözik a köztisztviselőkéétől. Az eltérés lényegében csak abban áll, hogy a közigazgatás melyik szintjén dolgoznak.

3.3. A jogviszony keletkezése

A jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával történik. A törvény indoklása, azonban ezt a momentumot egyoldalú állami aktusnak tekinti, melyben a kormánytisztviselőnek csak annyi döntési jogosultsága van, hogy elfogadja-e a kinevezést, vagy sem.¹⁰ Azonban azt is látnunk kell, hogy az egyoldalúság mellett egy kétoldalú jogviszony-létesítés is jelentkezik.¹¹ Annak a szabályo-

⁹ 2010. évi. CLXXIV. tv.

¹⁰ Ktjv. indoklása.

¹¹ Prugberger Tamás: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. 295. o.

zása, hogy ki tölthet be kormánytisztviselői pozíciót, kétszintű. Az alapfeltételeket a Ktv. 7. § (1) tartalmazza, melyhez a Ktjv. ír elő pluszfeltételeket. Ha a feltételeket teljes egészében nézzük, kormánytisztviselő az a büntetlen előéletű cselekvőképes magyar állampolgár lehet, aki felsőfokú végzettséggel, illetve angol, német, francia, vagy a feladatának ellátásához szükséges középfokú nyelvvizsgával rendelkezik. Fontos különbség a Ktv.-hez képest, hogy tisztviselői pozíciót csak felsőfokú végzettséggel rendelkező személy láthat el. A törvény azonban arról nem nyilatkozik egyértelműen, hogy ezeket a szabályokat a kormányzati ügykezelők esetén lehetséges-e alkalmazni. Az ügykezelőkre lényegében egy szakasz utal, mely lényegében a Ktv. egyes rendelkezéseinek a felsorolása, melyeket az érintett körre alkalmazni kell. Alapvetően így azt lehet elmondani, hogy a kormányzati ügykezelők és az ügykezelők státusában jelentős eltérés nincs.

A kormánytisztviselők jogviszonya főszabályként határozatlan idejű és teljes munkaidős szolgálati jogviszonyként jön létre. A köztisztviselőkhöz hasonlóan azonban itt is lehetőség van határozott idejű kinevezésre, illetve más, a napi munkaidő tekintetében atipikusnak minősülő jogviszony keletkezése.¹² A határozott és a határozatlan idejű kinevezések között, minthogy a Ktv. sem tesz érdemi különbségtételt, a Ktjv. sem alkalmaz ilyen. A határozott és a határozatlan közötti különbség csupán akkor jelentkezik, ha a határozott egy évnél rövidebb időtartamra szól. Ilyenkor nem kell alkalmazni az előmeneteli szabályokat.¹³

A kinevezésnek azonban vannak kötelező tartalmi elemei, melyeket mindenféleképpen tartalmaznia kell. Ez alól egy kivétel van, a fent említett speciális eset, mely az egy évnél rövidebb határozott idejű jogviszonyra vonatkozik.

A kinevezési okmányának tartalmaznia kell a kormánytisztviselő besorolásának alapjául szolgáló besorolási osztályt, besorolási és fizetési fokozatot, illetményét, annak a besorolása szerinti alapilletményéhez viszonyított beállási szintjét, továbbá a munkakörét és meghatározott feladatkörét, a munkavégzés helyét, az előmenetelhez előírt kötelezettségeket. A kinevezési okmány a kormány-tisztviselői jogviszonyt érintő egyéb kérdésekről is rendelkezhet. A kinevezéssel egyidejűleg a kormánytisztviselőt írásban tájékoztatni kell a munkakörébe tartozó feladatokról.¹⁴ A kormánytisztviselőt a Ktv. besorolási szabályai szerint kell besorolni, és az illetményét is e törvény alapján kell meghatározni.

3.4. Munkaidő, pihenőidő, rendkívüli munkavégzés

A munkajogviszonyokban mindig központi kérdésként merül fel a munkaidő és a szolgálatvállalót megillető pihenőidő, illetve szabadság. A közszolgálati jogviszonyra vonatkozó törvények is részletesen foglalkoznak a kérdéskörrel, melyben pontosan lefektették a jogalkotók a napi maximális munkaidő, a minimum pihenőidő biztosítását. Ha szükséges, a rendkívüli munkavégzés idejét és az érte járó díjazást is. Ezek a szabályok kógens jellegűek, melyektől

¹² V. ö. Ktv. 11. § (2)–(3) és Ktjv. 5. § (1)–(2).

¹³ Horvát István: i. m. 108. o.

¹⁴ Ktjv. 5. § (3).

eltérni általában nem lehet, vagy ha mégis, akkor csakis pozitív irányban. Azonban a fenti kérdéskörök közszeक्टरra vonatkozó szabályozása részleges, ha a közszolgálatot, mint külön rendszert figyeljük. Részleges, mert a Ktjv. a Kjt.-vel és a Ktv.-vel szemben csak a rendkívüli munkavégzésre vonatkozóan tartalmaz egy rövid utalást, a többi kérdéssel nem foglalkozik. Ez azonban nem is lenne olyan nagy probléma, ha a Ktv.-re vagy akár más olyan jogviszonyra utalna vissza, ahol ezt a kérdést rendezték. A törvényben azonban utaló szabály sem mondja meg, hogy akkor napi hány órában, milyen munkaközi szünetekkel dolgoznak a kormánytisztviselők, illetve a napi munkaidejük betöltését követően minimum mennyi pihenőidő jár nekik.¹⁵ Ezek tükrében a Ktv. szabályai csak analógia útján alkalmazhatóak. A szabályozás ilyen jellegű hiányossága egyértelműen megkérdőjelezi a törvény önállóságának szükségességét, illetve felveti azt a kérdést, hogy nem lett volna-e célszerű a szabályokat a Ktv.-be applikálni.¹⁶

A Ktjv., mint arra utaltam, a rendkívüli munkavégzéssel kapcsolatban tartalmaz egy rövid szabályt. A kormánytisztviselők esetén a rendkívüli munkavégzés időtartama maximum évi 200 óra lehet. Az államigazgatási szervek dolgozói így éves szinten több rendkívüli munkára kötelezhetőek, mint a köztisztviselők. A megnövelt óraszámmal párhuzamosan a szabadidő-átalány mértéke is magasabb lett. A rendszeresen rendkívüli munkát végző kormánytisztviselőt 25 munkanap szabadidő-átalány illeti meg. A törvény azonban nem rendelkezik a rendkívüli munkavégzésért járó szabadidő kiadásáról és az esetleges megváltásáról sem.

3.5. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás

A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter döntése alapján, az érintett államigazgatási szerv vezetőjének véleménye alapján rendelhető ki a kormánytisztviselő. A szabályozás ezen a ponton azonban kissé homályos, ugyanis a jogalkotó nem konkretizálja, hogy a kirendelő szerv, a kirendelés célját képező szerv, vagy mindkettő vonatkozásában kell értelmezni a miniszter személyét. A kirendelés így egy egyoldalú állami aktussá válik, szemben a Ktv.-ben meghatározott kétoldalú jogviszonnyal. Ezt a szemléletet erősíti a törvény azon rendelkezése is, hogy a kormánytisztviselő hozzájárulása nem szükséges.

A köztisztviselők esetében a kirendelés az érintett közigazgatási szervek közötti megállapodás eredményeként jön létre a jogi aktus.¹⁷ A kirendelés államigazgatási szervek között jöhet létre kormányzati érdekből. Mind a köztisztviselőket, mind a kormánytisztviselőket a kirendelésről legalább tíz nappal korábban értesíteni kell, és végzettségüknek és képzettségüknek megfelelő munkakörbe kell áthelyezni, lehetőleg úgy, hogy ez aránytalan sérelemmel ne járjon. Ebben a szellemben a jogszabály felsorol több olyan lehetőséget,

¹⁵ A törvény többszöri átolvassa ellenére sem találtam semmilyen utalást. Azonban ha kiderül, hogy csak én nem voltam alapos, álláspontomat természetesen revideálok.

¹⁶ Prugberger Tamás: *A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében* in: *Publicationes Miskolciensis Sectio Juridica et Politica* 2010/1. 456. o.

¹⁷ Ktv. 40/B.

amikor a szolgálatvállaló hozzájárulása mégis csak szükséges a kirendeléshez. Két esetben szükséges a hozzájárulás. Az első esetben a kirendeltnek olyan munkakört kell ellátnia, amellyel hosszabb heti munkaidő jár. A második ok akkor merül fel, ha a kirendelés szerinti új munkahely és a lakóhely között – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje naponta a négy órát, illetve 10 éven aluli gyermeket nevelő kormánytisztviselő esetében a kettő órát meghaladja.

A Ktjv. olyan okokat is felsorol, mely esetekben a kirendelés nem lehetséges. A Ktv. és a Kjtvt. azonos módon határozza meg a fenti esetköröket. Sem a kormánytisztviselőt, sem a köztisztviselőt nem lehet kirendelni

- a) a nő terhessége megállapításának kezdetétől gyermeke hároméves koráig,
- b) ha kiskorú gyermekét egyedül neveli a köztisztviselő,
- c) ha tartósan ápolásra szoruló közeli hozzátartozóját gondozza a köztisztviselő.

A kirendelés időtartama alatt a köztisztviselő a kirendelés időpontjában érvényes illetményére jogosult, de ha a kirendelés helye szerinti közigazgatási szervnél kedvezőbb illetményre lenne jogosult, akkor illetményét ennek megfelelően kell megállapítani. Hasonlóan kell eljárni a külön és egyéb juttatások tekintetében is. A köztisztviselő illetményét, külön és egyéb juttatását, az ezzel járó közterheket és a kirendeléssel felmerülő költségeket az a közigazgatási szerv viseli, ahova a köztisztviselőt kirendelték. Mivel külön utalás ezekre a szabályokra nincs a kormánytisztviselők vonatkozásában, ezért véleményem szerint ezeket is analógia útján lehet alkalmazni. Eltérést tapasztalhatunk azonban a kirendelés maximális idejében. A köztisztviselő egy évben maximum 110 napra rendelhető ki, míg kormányzati társa maximum egy évre, mely kormányzati érdekből még egy évre meghosszabbítható. A kirendelést azonban mindkét esetben írásba kell foglalni, melynek tartalmaznia kell a törvényben felsorolt tartalmi elemeket. A különbséget tompítja viszont a Ktv. 40/D §-a, mely a kihelyezést szabályozza. A kihelyezés a kirendeléssel rokonítható jogintézmény, mely esetén a munkáltató – jogszabályban megállapított, az európai uniós vagy más nemzetközi források, illetve az ezekhez kapcsolódó nemzeti források felhasználásával összefüggő pénzügyi ellenőrzési és ehhez kapcsolódó – feladatainak végrehajtása céljából másik költségvetési szerv vagy más jogi személy székhelyén, illetve telephelyén történő, eredeti munkakörébe tartozó munkavégzésre is kötelezheti a köztisztviselőt.¹⁸ A kihelyezés egyéb szabályai megegyeznek a kirendelés feltételeivel, kivéve az időtartamát. A kihelyezés maximum egy évre rendelhető el, mely szükséges esetben még egy évvel meghosszabbítható. Így a Ktjv.-ben szabályozott kirendelés a Ktv.-beli kirendelés és kihelyezés szabályainak elegyeként is értékelhető.

3.6. Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács

A Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (KÉT, Tanács) egy, az új közszolgálati struktúrához idomuló kollektív munkajogi egyeztető fórumként került szabályozásra. A korábban Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács néven szabá-

¹⁸ Ktv. 40/D § (1).

lyozott jogintézmény a Ktv. 65/B §-ából került át a Ktjv. 29. §-ába. Az OKÉT-ra és az ÖOKÉT-ra vonatkozó szabályok továbbra is a Ktv. szabályai között találhatóak meg.

A Tanács a Kormány, a kormánytisztviselők és a köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviselői szervezeteinek tárgyalócsoportja részvételével működő szervezet. A KÉT a törvényben meghatározott államigazgatási szervek, kormánytisztviselők és köztisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megfelelő megállapodások kialakítása céljából alakult meg. Ezekhez a célokhoz kapcsolódóan a közigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselők és köztisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak a hatáskörébe. A hatáskörébe utalt ügyekben jogosult tájékoztatáskérésre és javaslatételre. A KÉT szervezetének és működésének szabályait a Kormány nevében eljáró közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter és az érdekegyeztetésben részt vevő munkavállalói érdekképviselői szervezetek közötti megállapodás tartalmazza. Titkársági feladatait a központi közszolgálati hatóság látja el.¹⁹

4. A kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése

A kormánytisztviselői jogviszony megszűnése képezi az új szabályozás legvitatottabb elemét. Ezért is indokolt a foglalkoztatási viszony általános, szinoptikus jellemzéséből kiemelni és önmagában is megvizsgálni. Az újdonsága a közszolgálati szabályozás egy új szemléletét hordozza magában. Ez az új szemlélet a jogviszony indoklás nélküli megszüntetésében rejlik, ezáltal téve nyíltabbá a közszolgálati szabályozást. Az indoklásnélküliségnek kétfajta szabályozásáról beszélhetünk 2011. januártól. Ugyanis a 2010. évi CLXXIV. tv. a Ktv.-be is beiktatta a jogviszony megszüntetésének ezt a módját. A különbség abban áll, hogy a Ktjv.-ben általános jelleggel mondja ki a törvény egyúttal kizárva a Ktv. felmentési indokait, míg a Ktv.-ben kiemeli azokat az eseteket, amelyekben mégis alkalmazni kell az indoklás intézményét. Ezeket az okokat a Ktv. 17. § (2)-ben szabályozták. Az okok rendszere a Ktv. korábbi szövegéből átmentett azon okok, melyek a jogviszony megszüntetésének jogcímei lehetnek. Ezáltal egy kettősség jellemzi ezt a megoldást, mely teljességgel logikátlan. Logikátlan, mert ha a munkáltató lényegében bármikor indoklás nélkül megszüntetheti a köztisztviselő jogviszonyát, akkor miért vesződnek indoklások megfogalmazásával. A (2) bekezdés így egy olyan intézkedés, mely jól mutat, de a jövőben nem valószínű, hogy gyakran alkalmazott jogszabályhely lesz. Ha tovább gondoljuk, akkor akár egy „ördögi kör” lezárása is lehet az indoklásnélküliség szükségességének igazolása, mondván: hisz a munkáltatók nem alkalmazzák az indoklást, pedig a törvény adta lehetőségük meg volt rá. Lehet, hogy kicsit sarkos az előbbi megfogalmazás, de remélem, a jogalkotó nem e szerint a logika szerint cselekszik.

A szemlélet újdonsága természetesen nem önmagában az indoklásnélküliségben áll, hanem az újfajta alkalmazhatóságában. Ha ezt a közszolgálati szabályozásra vetítjük, azt mondhatjuk el, hogy korábban csak a köztisztviselőket

¹⁹ Ktjv. 29. § (4).

megillető jogosítvány volt, melyet a rendes lemondás körében alkalmazhattak és alkalmazhatnak még most is. 2010 júliusától azonban a munkáltató indoklási kötelezettsége is megszűnt kormányzati szinten. A törvény indoklása szerint az állam részére azért kell biztosítani az indoklási kötelezettség hiányát, mert az a köztisztviselőt is megilleti, és ez okozza a szabályozási aszimmetriát.²⁰

A jogalkotó általános következtetésének végkicsengése pedig úgy fogalmazható meg, hogyha a szolgálatvállalót megilleti az indoklásnélküliség, akkor miért is ne illethetné meg az államot is. Persze ez így nagyon leegyszerűsített, amit a törvényhozó a 67/2009 (VI. 19) AB. h.-tal támaszt alá. Az AB határozatból a törvényalkotó a következőt emeli ki.

„Kifejti továbbá, hogy az Mt. 90. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések a munkáltató szabad felmondási jogát korlátozó törvényi rendelkezések körébe tartoznak, amely törvényi megszorítások mindig kivételesnek tekintendők a szabad felmondás jogának generális alapelveihez képest, ezen alapelvvel szemben azonban a munkavállalók alkotmányos jogait védő rendelkezések indokoltak.”²¹

A szabad felmondási jogból azonban még nem következik az indoklási kötelezettség megszüntetése.²² Jelen esetben azonban nem csak egy eseti döntést kell kiragadni az AB gyakorlatából, hanem a munkajog egészét átható alapelveket is figyelembe kell venni. A kormányzati köztisztviselők esetében az indoklási kötelezettség nélküli felmentés ellentmond a politikai irányítás és a szakközigazgatás szétválasztási koncepciójának. Az indok nélküli felmondás a politikai szférában megfelelő és ugyanígy a vezető beosztásnál is, mivel az már nem szakma, hanem irányítás.²³

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ez a jogalkotói álláspont hibás. A munkajogviszony és a munkajogviszonyhoz hasonló munkavégzésre irányuló szolgálati jogviszonyok természetüknél fogva aszimmetrikus jogviszonyok, hiszen a munkáltató gazdasági és potenciális fölényben van a munkavállalóval/szolgálatvállalóval szemben. Az indoklás és az ehhez hasonló jogintézmények hivatása pedig épp a munkavállalók védelme, tehát funkciójánál fogva nem az aszimmetria növelése, hanem épp annak kiegyenlítése a cél.

A nagyfokú egyenlőtlenség épp a jelenlegi megoldás miatt következik be, de nem csak a munkáltató és a kormánytisztviselő között, hanem a kormánytisztviselő és a foglalkoztatottak többi rétege között. Ahogy Sólyom László fogalmaz a Schmidt Pálnak írt nyílt levelében: „... éppen a Törvény idézne elő rendszertani következetlenséget, hiszen mindössze a munkáltatók egy adott csoportjára vonatkozóan vezetne be teljesen eltérő szabályozást a felmondásra vonatkozóan.”²⁴

A fent vázolt általános aggályokon kívül azonban a jogrendszer több irányából megfogalmazható további aggályok merülnek fel. Ezeket a problémafelvetéseket megpróbáltam csoportosítani. Alapvetően három csoportot alkottam:

²⁰ Ktjv. általános indoklása.

²¹ 67/2009 AB. h.

²² Prugberger Tamás: A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése, 459. o.

²³ Prugberger Tamás: A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése, 460. o.

²⁴ Sólyom László levele Schmidt Pál részére a kormánytisztviselői törvényjavaslat kapcsán in: <http://www.szef.hu/lapok/462/csatolmany>, 2011.01.08. 7. o.

- magánjogi és közjogi (közigazgatás jogi) aggályok,
- alkotmányjogi aggályok,
- európai jogi aggályok.

A továbbiakban fent felvázolt csoportosítás mentén szeretném tüzetesebben vizsgálat tárgyává tenni a jogviszony megszüntetését.

4.1. A szabályozás által felvetett magánjogi és közjogi aggályok rendszere

Elsőre talán furán hathat a jog két eltérő szemléletmódjának ilyesfajta összekapcsolása, de meglátásom szerint ennek ebben az esetben megvan a racionális alapja. A munkajog, mint jogág természetében gyökerezik. A munkajog egy keresztülfekvő jogág, mely keverten tartalmaz magánjogi és közjogi elemeket.²⁵ Ez fokozottan igaz, ha a közszolgálati jogról beszélünk, melyet nevezhetünk a munkajog közjogi oldalának is. Ez a jogterület az, amelyben a közjogi döntések jelentős kihatással lehetnek a magánjogi jellegű jogintézményekre. A fentiekből következően a magánjogi és a közjogi aggályok együttes kifejtését tartom célszerűnek, hisz nagyban összefüggnek, és ezt jól példázák a legmarkánsabban jelentkező kételyek:

- Az indoklási kötelezettség, mint a munkajog egyik elve.
- Kiüresedik a közszolgálati életpálya-modell, megszűnik a stabilitás.
- Szubjektív döntések lehetősége.
- Út a zsákmányrendszer felé?
- Aszimmetrikus jogviszonyok.
- A szolgálatvállaló nem tudja megvédeni magát, növekvő kiszolgáltatottság.

Azonban a kritikai észrevételek nem szeparálhatóak el ilyen vegytisztán, mint ahogy azt korábban megtettem. Éppen ezért az alkotmányjogi aggályokat a magán és közjogi aggályok rendszerével összefüggésben vizsgálom meg:

- diszkrimináció,
- szerzett jogok védelme,
- a munka szabad megválasztása,
- jogorvoslathoz való jog sérülése.

Mint azt korábban leírtuk az indoklás nélküliség korábban kizárólag a munkavállalót és a közszolgálókat illette meg. Azonban ez sem jelentette azt, hogy a munkavállaló egyik napról a másikra fogta volna magát, és se szó se beszéd, eltűnik. A munkavállalót ugyanis köti az Mt. 3. § (1)-ben meghatározott együttműködési kötelezettség, és ez az elv a közszolgálatban még szigorúbban érvényesül. Így ha indoklási kötelezettség nem is terheli, de egy bejelentési kötelezettség véleményem szerint igen. Ha ugyanis a fentiek szerint járna el, hogy egyszer csak eltűnik, az már a munkáltató rendkívül felmondásának/felmen-

²⁵ Dr. Gecse Istvánné–Dr. Tománé dr. Szabó Rita- Dr. Kenderes György: Jogi ismeretek II.- Munkajog és Társadalombiztosítási jog igazságügyi igazgatási alapszakos hallgatók számára, Novotni, Miskolc, 2009, 40. o.

tésének a lehetőségét helyezné előtérbe. A bejelentésen felül azonban tételes jogi szabályok is gátolják, hogy a hivatalnokok csak úgy eltűnjenek. A jogviszony megszüntetése esetén, bármelyik fél is kezdeményezi, a felmentés idő kitöltése szükséges. Éppen emiatt nem helytálló a jogalkotó azon érve, hogy a közszolga általi jogviszony-megszüntetés gyakran veszélyezteti az állami feladatok ellátását.²⁶ A felmentési idő önmagában elegendő arra, hogy a köztisztviselő helyettesét megtalálják a feladatra, és megszerezze azokat az ismereteket, amelyek a feladat végrehajtásához szükségesek.

Az új jogszabály kapcsán azonban felmerül a jogviszonyok közötti relatívan megkövetelhető egyenlőség. Az egyenlőség másik formája pedig a felek közötti egyensúly valamilyen módon fenntartása, a szolgálati viszony ellenére is.

Persze ez az „egyenlőség” bizonyos fokig csak látszólagos, hiszen a szolgálati jogviszony természeténél fogva lényegesen kötöttebb. Azonban vannak olyan alapelvek, amelyek mindkét szektorban érvényesülnek, vagy legalábbis érvényesülniük kellene. A munkavállalók és a közalkalmazottak viszonyában a munkáltató részéről történő felmondás, illetve felmentés indokláshoz kötött, a kormánytisztviselőknél és a köztisztviselőknél ilyen kötelezettség nem áll fenn.²⁷ A törvény indoklása azonban a relatív mellérendeltség illúzióját is lerombolja, amikor kijelenti, hogy a jogviszony létrejötte az állam egyoldalú aktusával valósul meg. A magánszemély csupán a kinevezés elfogadásáról vagy el nem fogadásáról dönthet.²⁸ Lényegében a jogalkotó ebből vonja le azt a következtetést, hogy a Ktv. rendszere, amiben a köztisztviselőt megillette az indoklásnélküliség, az államot pedig nem, aszimmetriát teremtett. Meglátásom szerint ez az aszimmetria szükséges a szolgálatvállalók védelme érdekében. A munkajog és bármely szolgálati viszony eleve aszimmetrikus jogviszony, ahol a munkáltató, illetve az állam túlhatalma a munkavállalók védelme ellenére is fölényesen érvényesül. A munkavégzés biztosításához természetesen szükség van a munkáltató/szolgálatadótól való függésre, de ez csak a munkavállalókat, közszolgálatokat védő jogosítványok által fékezve képzelhető el.

Az egyik ilyen fék az indoklási kötelezettség, mely biztosítja a szolgálatvállaló védelmének alapját. Az indoklással kapcsolatosan az MK 95. számú állásfoglalása határoz meg alapvető értelmezési kérdéseket. Az állásfoglalás egyik alapvetése hogy: „Az Mt. kiindulópontja az, hogy a munkáltató indokolás nélkül nem szüntetheti meg a munkavállaló munkaviszonyát, ha pedig felmondja azt, az indokolásnak komolynak és meggyőzőnek kell lennie.”²⁹

A fent idézett szöveggel és a korábbi munkajogi szabályozással teljes mértékben eleget tett Magyarország mind az EU-val, mind az Európa Tanáccsal szemben vállalt kötelezettségeinek. A kötelezettségek az Alapjogi Charta aláírásával, és a Módosított Európai Szociális Charta kihirdetésével váltak kötelező normává. Mindkét kötelezettségvállalás a magyar jogban közvetlenül alkalmazható. Az Alapjogi Charta elsődleges jogforrásként, mint a Lisszaboni Szerződés függeléke épült be a honi jogrendszerbe. A Módosított Európai Szociális Charta pedig a 2009. évi VI. tv.-nyel vált a jogrendszerünk részévé. Mindkét nemzetközi jogi dokumentum a munkavállalók védelmét helyezi az előtér-

²⁶ Ktv. Indoklása.

²⁷ Prugberger Tamás: *A közszolgálati jog újraszabályozásának problémája* in. *Új Magyar Közigazgatás* 2010/május 49. o.

²⁸ 2010. évi LVIII. tv. Indoklása (továbbiakban Indoklás) – Általános indoklás.

²⁹ MK 95. szám.

be, bár az indoklásról, mint kötelezettségről csak az Alapjogi Charta 30 cikke beszél konkrétan.³⁰ Az új szabályozás ezekkel a rendelkezéssel ütközik elsődlegesen.

Ha a munkajog egészét tekintjük ez a rendelkezés diszkriminatív. A diszkrimináció a többi munkajogi viszonyhoz képest áll fenn, hiszen a munkavállalók egy relatíve kisebb szeletét fedi le a szabályozás. Első lépcsőben csak a kormánytisztviselőket érintette, majd idén januártól a köztisztviselőket is. A diszkrimináció abban áll, hogy a közszférán belül a közalkalmazottakat megilleti az indokláshoz kötött felmentés.

Az indoklás hiánya a szolgálatvállalókat kiszolgáltatott helyzetbe hozza. A kiszolgáltatottság egyrészt a munkáltatói jogkör gyakorlója által meghozott szubjektív döntésekben jelentkezik. Előfordulhat az is, hogy a kormánytisztviselő jogviszonyát csupán csak szubjektív, érzelmi, vagy pártpolitikai alapon szüntetik meg. A szubjektív döntés momentuma az, amely árnyékot vet a köztisztviselői életpályamodellre, hiszen ezáltal kiüresedik. Mivel a stabilitás megszűnt a közszférában, ezért ez hosszú távon a munkaerőhiányhoz is elvezethet. A munkaerőhiány pedig magával vonhatja az intézményi tudás elkopását, elvesztését, úgynevezett intézményi memóriavesztéssel járhat.³¹ A közzolgálat által felhalmozott tudás lassan eltűnik. Ez a folyamat pedig akár egy „Új Zsákmanýrendszer” megjelenését is előidézhetheti. A szubjektív döntések akár egy politikai alapon szerveződik közigazgatáshoz is elvezethetnek, ahol a stabilitás hiányában a legtöbbször a lehető legrövidebb idő alatt próbálnak sokat harácsolni, hiszen nem lehet tudni, mikor szüntetik meg a jogviszonyukat és milyen alapon, hiszen nem kell indokolni. Másrészt a gyors rotációval nem lesz olyan alap, amire építene lehetne az intézményi tudást, így épp a közigazgatás által oly nagyra becsült szakszerűség tűnhet el. Persze ne szaladjunk ennyire előre, de az is épp elegendő, ha a jogi szabályozás alapján erre csak egy kis esély is van.

A kiszolgáltatottság másrészt jelentkezik a megváltozott munkakörülményekben, hiszen esélyt teremt a mobbingra, a munkahelyi kényszerítésre, hiszen a szolgálati viszony megszüntetése Damoklész kardjaként lebeg a kormánytisztviselő és a köztisztviselő feje fölött. Illetve ha meg is történik a jogviszony megszüntetése, akkor a szolgálatvállaló számára nincs olyan fogódzó, ami alapján megtámadhatná a döntést. Csorbul az Alkotmányban biztosított jogorvoslathoz való joga. Indoklás hiányában véleményem szerint a bíróság sem képes eldönteni a jogviszony megszüntetésének jogosságát.

A kiszolgáltatottság harmadik értelemben pedig összekapcsolódik a szerzett jogok védelmével. A szerzett jogok védelmét az Alkotmány biztosítja. A problémát a törvény visszamenő hatálya idézi elő. Az összes köztisztviselő viszonyát, aki az államigazgatásban dolgozik átalakították, és az új feltételekkel foglalkoztatták őket tovább. A probléma gyökere azonban az, hogy a kormánytisztviselőket, mikor elfogadták a kinevezést, akkor nem ezzel a tartalommal fogadták el. Több száz, illetve ezer jogviszony ilyen módon történő egyszerre módosítása több kérdést is felvet. Ha a törvény indoklásából kiindulva, gondolom, a jogalkotó ezt a mozzanatot is egyoldalú állami aktusként értékelte. Azaz az indokolási kötelezettség

³⁰ „Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.”

³¹ Gajduszek György: Közzolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008, 32. o.

esetükben – esetleges felmentésük esetén – olyan „várománynak” tekinthető, amelyre közszolgálati jogviszonyuk keletkezésétől fogva, akár több évtizedes jogviszonyuk alatt mindvégig jóhiszeműen tarthattak igényt.³²

5. Összefoglalás

A tanulmány keretében Ktjv szabályozási színopszisát próbáltam felvázolni. a színopsziszból szándékoltan több jogintézményt is kihagytam, melyeket a későbbiekben további tanulmányokban szeretnék elemezni. Meglátásom szerint a kormánytisztviselői jogviszony jellemzőinek felvázolása is elegendő ahhoz, hogy a tényleges és a többi jogviszonytól megkülönböztető jellemvonásai kirajzolódjanak. Azt is el kell azonban mondanunk, hogy a kontúrok gyakran elmosódnak a Ktjv. és a Ktv. között. A két jogviszony között a legmarkánsabb különbséget az indoklásnélküliség jelentette. Ez a különbség is eltűnt idén január 1-jével. A különbségek, amelyek megmaradtak a jogviszonyok között, nem igazán indokolják, hogy miért is lenne szükség egy önálló törvényre, mely a kormányzati köztisztviselők jogviszonyát meghatározza. Igaz ez mindannak a fényében, hogy kulcsfontosságú kérdésekben egyáltalán nincs szabály a Ktjv.-ben, de még utalás sem más jogszabályra. Ha már mindenképpen szükségesnek látta a jogalkotó, hogy egy új hivatalnoki réteget hozzon létre, akkor ezt a Ktv.-be beépített szabályozással megtehetette volna. Nem okozott volna nagyobb problémát a szabályok beapplikálása, mint az új törvény megírása.

Másrészt a rendelkezés azt is megmutatta, hogy a jogalkotás nem sorolja a prioritásai közé a közszolgálat semmilyen egységesítési törekvését.

³² Helsinki Bizottság alkotmánybírósági beadványa in: http://www.helsinki.hu/dokumentum/AB_beadvany_kormanytisztviselok_2010_10_27.pdf, 2011.01.12. 2.o.