

KORMÁNYTISZTVISELŐK

Az Infojegyzet a Kormány által [T/3610.](#) számon benyújtott törvényjavaslathoz készült. Az összeállítás válaszolja a közszolgálat jellemzőit, a köztisztviselői kar tagozódását, illetve ismerteti a kormánytisztviselők jogviszonyát.

- A témához kapcsolódó Infojegyzetek:
 - [2017/53.](#) Közszolgálati tisztviselők 2.
 - [2016/32.](#) Közszolgálati tisztviselők
- Magyar Zoltán, a magyar közigazgatás-tudomány iskolateremtő képviselője, a közszolgálat definiálásánál két fontos fogalmat emelt ki: a *kinevezést*, amely a magánjogtól különbözve egyoldalú viszonyra utal; illetve az *elvárt hűséget és odaadást*.
- A közép- és kelet-európai országokban a szocializmus alatt a magán- és a közszolgálat nem differenciálódott, az állami tulajdon dominanciája mellett a két szféra külön-külön történő szabályozása indokolatlan volt.
- Magyarországon az államigazgatást érintő, első önálló szabályozásra 1973-ban került sor, azonban a magán- és a közszféra lényegi szétválása a rendszer-váltás után következett be.
- Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar (MKK) a közigazgatási szakma érdekképviselőjét karolja fel. Az MKK alakítja ki a Hivatásetikai Kódexet, amely megállapítja az etikai vétség fogalmát.

A közszolgálatban foglalkoztatottak közös jellemzője, hogy minden esetben állami feladatokat látnak el. A feladatok kiterjedhetnek a közhatalom (állami impérium) gyakorlására, illetve szolgáltatásokra. Az állam a jogalkotás eszközével szabályozza és behatárolja saját alkalmazottainak körét; ezek a határok országspecifikusak, a megoldások jelentős szórást mutatnak ([Berki et. al., 2017](#)).

A KÖZSZOLGÁLAT JELLEMZŐI

Általánosságban elmondható, hogy mind a versenyszféra, mind a közszféra rendelkezik a szektorra jellemző előnyökkel (komparatív előnyök) és hátrányokkal. Amíg a versenyszféra általában magasabb jövedelmet kínál, addig a **közszféra stabilabb, tervezhetőbb életpályát nyújt, alacsonyabb kockázat mellett**. A közszolgálat komparatív előnyeit a jogviszony megszüntethetőségének korlátozása és az előmeneteli rendszer biztosítja a magánszférához képest. Számos OECD-tagországra, köztük Magyarországra is jellemző, hogy csökken a közszolgálat kiszámíthatósága, illetve a közszolgálat komparatív előnyei folyamatosan veszítenek jelentőségükből (Horváth, 2017, 2018).

A közszféra alkalmazottai közfeladatokat látnak el, ezzel szemben a magánszféra profitorientált céllal értékesít termékeket és szolgáltatásokat. Az előbbi funkciója az **állampolgárok és a szervezetek közszükségleteinek ellátása, a szolgáltató közérdek képviselése**. A közfeladatokat ellátó személyi állomány – közvetve vagy közvetlenül – a **központi költségvetésből származó támogatásból kapja illetményét** a foglalkoztató intézmény függvényében. Közszolgálat esetén a munkaadó megnevezése **szolgálatadó**, amely mindenkor állami vagy önkormányzati szerv.

A magánszférában elképzelhetetlen a közszférában ismert **állami kényszerítés legitim alkalmazása**, amely megjelenhet a fegyveres szolgálatoknál vagy az egyes köztisztviselői feladatok ellátása során is. Ugyancsak közszolgálati specifikum a **hierarchia erős érvényesülése**: az alá-fölé rendeltségből adódóan a felettes jelentős mértékben megszabja a beosztottak feladatait, a jelenség a közszolgálati szervek széles hatásköréből és az ebből adódó felelősségből fakad.

A közszolgálati alkalmazottak esetében különböző mértékben elvárás a **politikai semlegesség**. A semlegességhez **lojalitás** párosul, a fogalom értelmezése nem az azonosuláshoz (politikai irányvonalhoz igazodás)

köthető, hanem a mindenkori kormányzati hatalom rendelkezéseinek végrehajtását jelenti ([György, 2018](#)).

A KÖZTISZTVISELŐI KAR TAGOZÓDÁSA

A rendszerváltást követően 1992-ben úgynevezett trichotóm rendszert alakított ki a jogalkotó a foglalkoztatási viszonyok rendezésére: a magánszféra és a közszolgálat szétválasztása a *munka törvénykönyve, illetve a közalkalmazotti és a közszolgálati törvények* megalkotásával vált véglegessé.

A demokratikus parlament megalakulását követő második évben megszületett az **1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról** ([Ktv.](#), *hatályon kívül helyezte: 2012. évi V. törvény*). A jogszabály egységes *köztisztviselői kart teremtett csaknem két évtizeden keresztül*. A Ktv. hatálya kihirdetésekor kiterjedt

- a Miniszterelnöki Hivatal, a minisztériumok és országos hatáskörű szervek és területi, helyi szerve, a köztársasági megbízott hivatala, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala, hatósági igazgatási társulása, a körjegyzőség köztisztviselőire;
- illetve a köztársasági elnök hivatala, az Országgyűlés hivatala, az Alkotmánybíróság hivatala, az országgyűlési biztos hivatala és az Állami Számvevőszék köztisztviselőire.

A [KSH](#) adatai szerint az egységes köztisztviselői kar létszáma 108,4 ezer fő volt 2010-ben.

A **kormánytisztviselői jogviszony fogalmát a 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról** ([Ktjv.](#), *hatályon kívül helyezte: 2012. évi V. törvény*) vezette be a magyar jogrendbe, mivel a törvény kiemelte a köztisztviselők köréből az államigazgatásban dolgozókat. A törvény az alábbi intézményeknél foglalkoztatott tisztviselőket érintette:

- a Miniszterelnökség, a minisztériumok, a kormányhivatalok és a központi hivatalok;
- a kormányhivatalok és a központi hivatalok területi, helyi szerve, a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási

szervérei, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező szerve, a Rendőrség, a Vám- és Pénzügyőrség, a büntetésvégrehajtás és a katasztrófavédelem szervei;

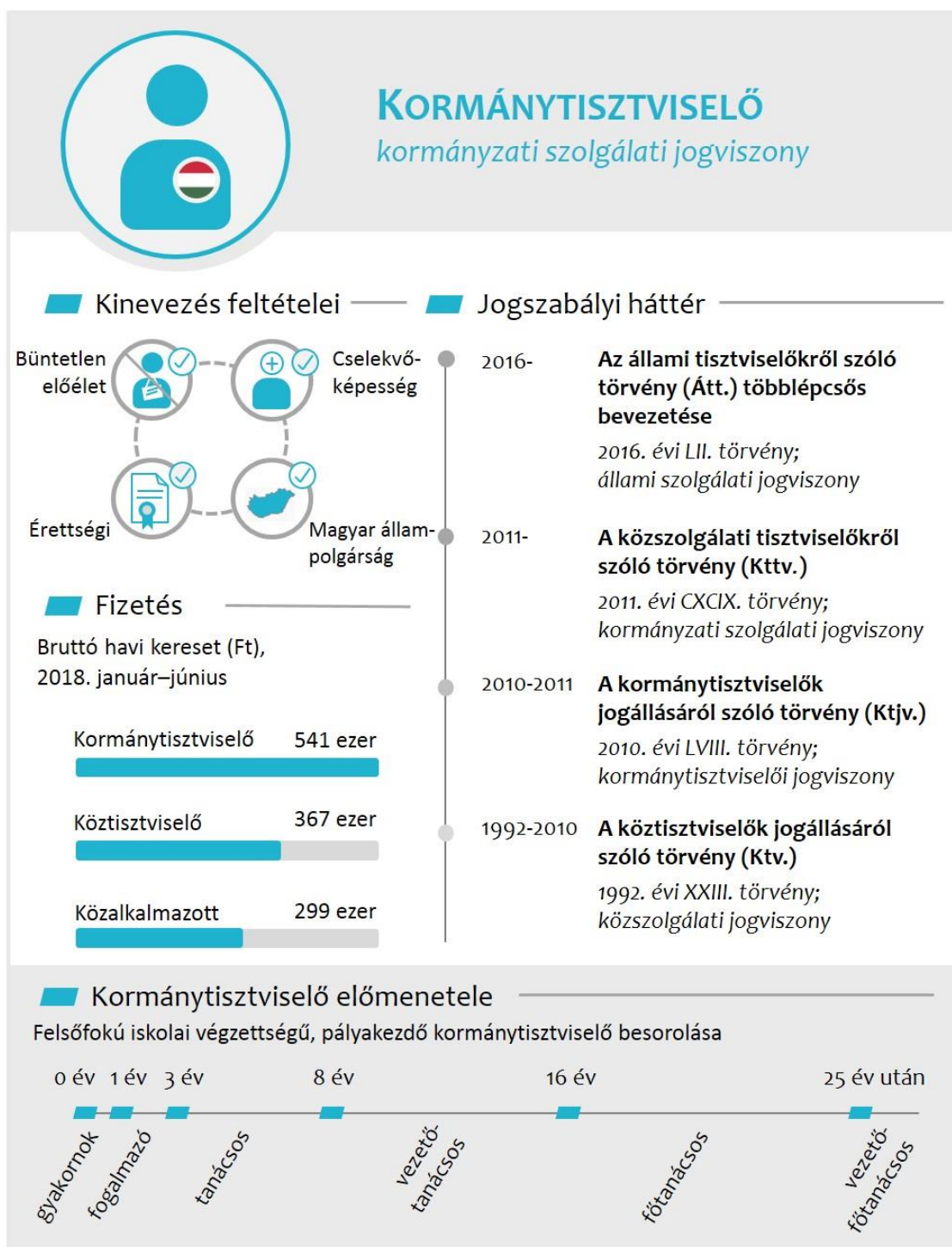
- valamint a Nemzeti Hírközlési Hatóság.

A Ktjv. – szemben a köztisztviselőket érintő törvénnyel – **lehetővé tette az indoklás nélküli felmentést**. A [8/2011. Alkotmánybírósági határozat](#) az indoklás nélküli felmondást alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette (Kenderes-Prugberger; 2018).

A tisztviselőket érintő kettős szabályozást **egy új jogszabály, a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről** ([Kttv.](#)) **oldotta fel**. A jelenleg hatályos Kttv. az alábbi szervek foglalkoztatási körére terjed ki:

- a minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal;
- a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szerve, továbbá a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv;
- a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemi szerv központi, területi és helyi szervei;
- a minisztérium közigazgatási államtitkára és helyettes államtitkára;
- a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala;
- a polgármesterre, alpolgármesterre.

A Kttv.-ben a köztisztviselők és a kormánytisztviselők együttesen *közszolgálati tisztviselőként* jelennek meg, azonban a jogviszonyuk különbözik: **a kormánytisztviselőkre és a kormányzati ügykezelőkre a kormányzati szolgálati jogviszony érvényes**. A kormánytisztviselők "az államigazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró vezetők és ügyintézők". Az utóbbiak, vagyis a kormányzati ügykezelők "az államigazgatási szerveknél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot látnak el." ([Temesi-Linder, 2018](#)).



Forrás: [KSH, 2018.](#), [Kttv.](#); Grafika: Infoszolg

A kormánytisztviselő köteles **lojalitással**, vagyis a vezető által meghatározott szakmai értékek mentén ellátni feladatát. A kötelezettség elmulasztása bizalomvesztésnek minősül.

A bizonyítható **bizalomvesztés felmentést von maga után** (Kttv. 63. §). A Kttv. újraszabályozta a felmentési gyakorlatot, ezért jogorvoslati fórumként megalakult a [Közszolgálati Döntőbizottság](#).

A Kttv. az államigazgatásban dolgozók jogi helyzetét egységesen kezelte 2016-ig, az 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőről ([Átt.](#)) hatályba lépéséig, amely az **állami szolgálati jogviszony** megteremtésével tovább bővítette a közszolgálati tisztviselők csoportját.

Az Áttv. bevezetése több lépcsőben történt, a törvény kiterjed:

- 2016. július 1-től a fővárosi és a megyei kormányhivatalok **járási (fővárosi kerületi) hivatalainál** foglalkoztatott kormánytisztviselőkre;
- 2017. január 1-től a **fővárosi és megyei kormányhivatalokkal** kormányzati szolgálati jogviszonyban állókra;
- 2019. január 1-től a **minisztériumokban, valamint a kormány, illetve a minisztériumok irányítása alatt álló**, központi államigazgatási szervek munkatársaira.

A [KSH](#) közzéteszi a köztisztviselők és a kormánytisztviselők létszámát. Előbbiek létszáma 2015 és 2017 között 34,5 ezer főről 33,1 ezer főre, a kormánytisztviselőké 78,9 ezer főről 43 ezer főre csökkent. Az időközben átszervezéssel kialakult állami tisztviselők száma nem része a statisztikai adatsornak.

A KORMÁNYZATI IGAZGATÁS ÁTALAKÍTÁSA

A **kormányzati igazgatás átalakítása** napirenden van. A kormány [T/3610.](#) számon benyújtott törvényjavaslata **új alapokra kívánja helyezni a kormánytisztviselői kart**, újradefiniálva a szektor foglalkoztatási kereteit. A törvényjavaslat értelmében **az Áttv. hatályát veszíti.**

A javaslat benyújtását megelőzően a Kormány 2018 júniusában **létszámzárlatot** rendelt el, majd leépítést hajtott végre. A leépítés jogi háttérét a 2018 októberében megjelent [1535/2018. Kormányhatározat](#) biztosította, amely **6810 fő leépítését rendelte el.** A folyamat valamennyi minisztériumot, illetve hét tárca háttérintézményeit érintette.

A Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége közleményt adott ki a [humánus leépítésről](#). A **Közszolgálati Érdekegyeztetői Fórum (KÉF)** a Kttv. hatálya alá tartozók tisztviselők egyeztető fóruma. A KÉF munkavállalói oldala közre adta [véleményét és észrevételeit](#) az időközben benyújtott törvényjavaslatról.

Források:

- [2011. évi CXCV. törvény](#) a közszolgálati tisztviselőkről
- [2016. évi LII. törvény](#) az állami tisztviselőkről
- Berki E., Mélypataki G., és Neumann L.: [A közszolgálat fogalma, jogi- és érdekegyeztetés szempontú vizsgálata](#). Budapest, 2017.
- György István: [A közszolgálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései](#). In.: Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben. Budapest, 2018.
- dr. Horváth István: Közszolgálat: komparatív előnyök – hátrányokkal? 1. rész. In.: Munkajog. 2017/1. szám
- dr. Horváth István: Közszolgálat: komparatív előnyök – hátrányokkal? 2. rész. In.: Munkajog. 2018/1. szám
- Kenderes György - Prugberger Tamás: Az átfedések gyakorisága a magyar munka- és közszolgálati jogi szabályozásban és minimalizálásuk egy lehetséges módja. In.: Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Budapest, 2018.
- Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum [munkavállalói oldalának közös véleménye, észrevétele](#) a Kormányzati igazgatásról szóló törvénytervezetről. 2018
- Dr. Temesi István - Dr. Linder Viktória: [Közigazgatási szakvizsga](#). Államigazgatás. Budapest, 2018