

HAVAS BENCE–PETROVICS ZOLTÁN\*

## Trendek, irányzatok, jogalkotási törekvések: a közalkalmazotti jogállás felszámolása

*Trends, Directions, Legislative Efforts: the Abolition of the Civil Servant Status*

### ABSZTRAKT

A foglalkoztatási rendszer egyik leglátványosabb változásaként az utóbbi években számos korábbi közalkalmazott státuszát elvesztve vagy a versenyszférát jellemző munkaviszonyba, vagy pedig újonnan alkotott jogállási törvények hatálya alá került. Az egymást követő reformokkal kiürülő Kjt. hatálya alá így már csak néhány foglalkoztatotti csoport tartozik, nem meglepő tehát a törvény és az önálló közalkalmazotti jogállás jövőbeli létjogosultságának megkérdőjeleződése. De milyen tényezők vezettek a Kjt. fokozatos, majd az utóbbi években felgyorsuló hatályvesztéséhez? A közalkalmazottak „eltűnése” a jogfejlődésből racionálisan következő belső folyamatok vagy ettől független gazdasági-politikai megfontolások eredménye? Milyen szerepet töltött be eredetileg a Kjt. a foglalkoztatási jogviszonyok rendszerében, és hogyan értelmezhető a hatálykiürülés nemzetközi és történeti kontextusban? A tanulmány szerint e folyamat nem a jogdogmatikai fejlődés elkerülhetetlen következménye, hanem sokkal inkább eredménye a humán-közszolgáltatásnyújtók egységes jogállásának felszámolására irányuló jogalkotói törekvésnek. A magyar szabályozás sem kivétel ily módon a neoliberais és a neoweberianus trendek alól, miközben erodálódnak a közalkalmazottakat korábban megillető komparatív előnyök, a szabályozás pedig rendkívül széttöredezetté válik.

**Kulcsszavak:** fragmentálódás, humán közszolgáltatás, közszolgálat, közalkalmazotti jogviszony, munkajog, státusz

### ABSTRACT

One of the most spectacular changes to the Hungarian employment system in recent years is that many former civil servants ('közalkalmazott') have lost their status and come under the scope of the Labour Code or have been subject to newly created status laws. As the Act on Civil Servants ('Kjt.') applies now only a few groups of civil servants, having been emptied out by successive

\* Dr. Havas Bence, PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék; munkatárs, Magyar Szakszervezeti Szövetség; e-mail: havas.bence@helion.hu. Dr. Petrovics Zoltán, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék; e-mail: petrovics.zoltan@ajk.elte.hu; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék; e-mail: Petrovics.Zoltan@uni-nke.hu; ORCID: 0000-0001-5683-3624.

*reforms, it is not surprising that the future existence of the Act and of the autonomous status of civil servants is being called into question. But what factors have led to the gradual, and in recent years accelerating, decline of the Kjt.? Is the 'disappearance' of civil servants the result of internal processes that rationally follow from the development of the law, or is it the result of independent economic and political considerations? What was the original role of the Kjt. in the system of employment relationships and how can its 'emptying' be understood in an international and historical context? The study argues that this process is not an inevitable consequence of legal doctrinal developments, but rather the result of legislative efforts to abolish the uniform legal status of human service providers. Hungarian legislation is no exception to the neoliberal and neo-Weberian trends, while the comparative advantages previously enjoyed by civil servants are eroding and the regulation is becoming highly fragmented.*

**Keywords:** fragmentation, human public services, public service, civil service employment relationship, labour law, status

Talán nem túlzás azt állítani, hogy az elmúlt harminc év során a magyar közszolgálat rendszere folyamatos mozgásban volt, legalábbis ami az egyes jogállásokat illeti. Ennek eredményeként a magyar közszolgálati rendszer erősen széttagolttá vált. A részletek maradéktalan feltárását mellőzve tanulmányunkban csak közalkalmazotti jogviszonyban állókat érintő változásokat tárgyaljuk behatóan, érdemes azonban röviden áttekinteni a közszolgálat egészének trendjeit.

A 20. század végére világszerte megkérdőjeleződött a klasszikus zárt rendszerű közszolgálat létjogosultsága. Ennek háttérében azon neoliberális elvek alapján megfogalmazott kritikák álltak, amelyek középpontjukba a rugalmasságot és a hatékonyságot állították azt hangoztatva, hogy a hagyományos, kiszámítható életpályára építő közszolgálat már nem képes megfelelő válaszokat adni az új évezred kihívásaira.<sup>1</sup> Ezen kritikák talaján állva születtek meg a New Public Management összefoglaló elnevezéssel illetett közszolgálati reformok, amelyek révén megkezdődött a tradicionális közszolgálati rendszerek erodálódása és a magánmunkajobból kölcsönzött megoldások alkalmazása.<sup>2</sup> A reformok következtében egyre szűkebb körre húzódtott vissza a kinevezéssel történő foglalkoztatás és a hagyományos közszolgálati státuszok köre, nőtt viszont a közfeladat-ellátásban magánmunkajogi munkaszerződéssel részt vevő foglalkoztatottak aránya. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy egyre inkább szűkült a magánszférabéli foglalkoztatáshoz mint viszonyítási ponthoz

<sup>1</sup> LINDER Viktória: Közszolgálati jog. In: Jakab András–Könczöl Miklós–Menyhárd Attila–Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020, 8. <https://ijoten.hu/uploads/kzszolglati-jog.pdf> (2023. 01. 30.); BALÁZS István: A kormány és a központi közigazgatás értelmezése, valamint annak változásai a magyar alkotmányos környezetben. In: Árva Zsuzsanna–Balázs István–Barta Attila–Veszprémi Bernadett: *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Dialóg Campus, Budapest, 2020, 29–32.

<sup>2</sup> SCHEDLER, Kuno–PROELLER, Isabella: The New Public Management. A perspective from mainland Europe. In: McLaughlin, Kate–Osborne, Stephen P.–Ferie, Ewan (eds.): *New Public Management. Current trends and future prospects*. Routledge, London, New York. 2002, 163.

képezt a közszolgáltatásra jellemző komparatív előnyök köre, a stabilitást megvalósítani hivatott garanciák pedig háttérbe szorultak.<sup>3</sup>

## 1. Trendek a közszolgálatban

Az elmúlt évtizedekben ugyanakkor e folyamatok némileg megtorpantak, ugyanis világossá vált az is, hogy a közszolgálat valamennyi kategóriája tekintetében nem lehetséges elhagyni a klasszikus közszolgáltatásra jellemző alapvető struktúrákat, mivel az olyan diszfunkcionális következményekkel járna, amelyek a közfeladatok ellátását veszélyeztetnék. Ebből következett tehát, hogy a 2000-es években a bemutatott tendencia némileg lassult, és új irányt vett az úgynevezett neoweberianus közszolgálat gondolatának térnyerésével. A weberi paradigmára épülő közszolgálatban az állami működést illetően hagyományosan a közjogias szabályozás, a normativitás elsődlegessége érvényesül, amely feltételezi a sajátos köztisztviselői ethoszt, egyúttal szükségyszerűnek tekinti a közszolgálatban foglalkoztatottak speciális, a magánszférától markánsan eltérő jogállását és az ennek megfelelő pragmatika-elemeket.<sup>4</sup> Ebből következően a klasszikus weberianus, bürokratikus értékek bázisán kialakított közszolgálat a közjogi alapokon nyugvó zárt típusú, kiszámítható, életpályaszerű szabályozást feltételezi. A neoweberianus irányzat amellett, hogy visszatér a klasszikus közszolgálati értékekhez, és elismeri a közszolgálatban foglalkoztatottak megkülönböztetett státuszát,<sup>5</sup> a közszolgálat rugalmasságának növelésére és a teljesítmény középpontba helyezésére is fókuszál.<sup>6</sup>

## 2. A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény harminc éve

A fentiek említése azért különösen fontos, mert ha végigtekintünk a közalkalmazotti jogállás szabályozásának három évtizedes történetén, azt tapasztalhatjuk, hogy számottevő mértékben szűkült a közalkalmazottak köre, a „leszakadó” alkalmazotti csoportok pedig túlnyomórészt a munka törvénykönyve munkavállalóinak táborát bővítették. Ez egyrészt arra enged következtetni, hogy a közalkalmazotti státusz hatálya alá tartozó foglalkoztatottak körének szűkülése lényegében jól illeszkedik a fentiekben vázolt, klasszikus közszolgálati jogállások szűkítésének neoliberais trendjeibe. Másrészt nyilvánvaló, hogy a magánszférabéli munkaviszonyokra váltás egyre táguló körben eredményezte a klasszikus közszolgálati logika és a „közszol-

<sup>3</sup> LINDER: i. m., 8.

<sup>4</sup> Kiss György: Az életpálya fogalmáról. In: Kiss György: *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Dialóg Campus, Budapest, 2019, 43.; STUMPF István: Az állam újrafelfedezése és a Neoweberianus állam. In: Virág György (szerk.): *OKRI Szemle*. 1. kötet. OKRI, Budapest, 2009, 115.

<sup>5</sup> Stumpf: i. m., 115.

<sup>6</sup> Lásd, például ONGARO, Edoardo–FERRÉ, Francesca–GALLI, Davide–LONGO, Francesco: Italy: set along a Neo-Weberian trajectory of administrative reform? In: Hammerschmid Gerhard–Van de Walle, Steven–Andrews Rhys–Bezes, Philippe (eds.): *Public Administration Reforms in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2016, 185.

gálatias” jellegű szabályozási módszer feladását, maga mögött hagyva számos esetben az életpálya gondolatát, a garantált előmenetel lehetőségét, és elhagyva a stabilitást erősítő jogintézményeket és a komparatív előnyöket nyújtó munkafeltételeket. Úgy tűnik, egyre világosabb, hogy a több évtizedes eróziós folyamatok lassanként törvényt ülnek a közalkalmazotti státusz felett is. A jogalkotó utólagos és folytonos korrekciója oda vezet, hogy a közszolgáltatások ellátása már nem kellő és elégséges indoka a „közszolgáltatias” szabályozás fenntartásának.

A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) útja a kiüresedés felé már röviddel a hatálybalépését követően elkezdődött, ugyanakkor ez a több mint harminc éve tartó utazás az utóbbi évtizedben erősödött fel igazán. Elsőként a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény egészítette ki a Kjt.-t, általánosságban lehetővé téve közalkalmazotti jogviszonyból a munkaviszonyba történő átkerülést abban az esetben, ha a munkáltató fenntartója nem állami szervnek vagy nem helyi önkormányzatnak adja át fenntartói jogát.<sup>7</sup> Egy évvel később a jogalkotó a teljes közszolgálati médiát „kivette” a Kjt. hatálya alól. A módszer jogalkotás szempontjából talán a legegyszerűbb volt, a törvény ugyanis kimondta, hogy a Magyar Rádió és a Magyar Televízió alkalmazottainak közalkalmazotti jogviszonya a Magyar Rádió Rt. és a Magyar Televízió Rt. megalapításával egyidejűleg – a törvény erejénél fogva – munkaviszonnyá alakul át.<sup>8</sup>

A 2000-es éves első évtizedében felerősödött a közintézmények Mt. hatálya alá történő kiszervezésének trendje,<sup>9</sup> amely tovább szűkítette a közalkalmazottak rétegét. Ezzel egyidejűleg megjelentek például az oktatásban és az egészségügyi ellátásban olyan magánszereplők, akiknél a közfeladat-ellátás munkaviszonyban történt. Ezt követően a jogalkotó 2019-től soha nem látott intenzitással folytatta a jogállási törvény kiüresítését: a honvédelmi alkalmazotti jogviszony<sup>10</sup> és a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonyának<sup>11</sup> megjelenésével csökkent tovább a Kjt. hatálya alá tartozók száma.<sup>12</sup> 2020 nyarán a szakképzési ágazatban a szakgimnáziumok és szakközépiskolák közalkalmazottjai váltak Mt. szerinti munkavállalókká, kivéve, ha a munkaviszonyban foglalkoztatásukhoz nem járultak

<sup>7</sup> Kjt. 25/A. §.

<sup>8</sup> A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 1996. évi I. törvény 143. § (1) bekezdés.

<sup>9</sup> HORVÁTH István: Félve boncolás – A közalkalmazotti törvény fokozatos hatályvesztéséről. *Munkajog*, 2020/3, 34. [a továbbiakban: HORVÁTH (2020)]. Ezt a folyamatot támogatta a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2003. évi XX. törvény, mely a Kjt.-t akként módosította, hogy már nemcsak az alapító, hanem a munkáltató is dönthetett arról, hogy akár a teljes szervezet, akár annak egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) az Mt. vagy a köztisztviselő jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá kerüljön.

<sup>10</sup> A honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Hajtv.).

<sup>11</sup> Lásd a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvényt.

<sup>12</sup> A két jogviszony között lényeges különbség, hogy míg a honvédelmi alkalmazotti jogviszonynak általános háttértörvénye az Mt. [Hajtv. 4. § (1) bekezdés], addig a rendvédelmi alkalmazottakra a Hszt. szabályait kell mögöttes alkalmazni [a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 287/E. § (2) bekezdés].

hozzá.<sup>13</sup> Ugyanezen év novemberében a kulturális intézményekben foglalkoztatottak<sup>14</sup> kerültek át a közalkalmazotti státusból Mt. szerinti munkaviszonyba.<sup>15</sup> Az állami egyetemek jelentős részében 2019 és 2021 között ugyancsak munkaviszony váltotta fel a közalkalmazotti jogállást, mivel az addig állami fenntartású költségvetési szervek közérdekű vagyonkezelő alapítványok fenntartásába kerültek,<sup>16</sup> 2021-től pedig az akadémiai kutatóintézeteknél foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonya alakult munkaviszonnyá ugyancsak a törvény erejénél fogva.<sup>17</sup> Ugyanebben az évben egy további jelentős csoport mondhatott búcsút a közalkalmazotti jogállásnak: 2021. március 1-jével az állami egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonya alakult át egészségügyi szolgálati jogviszonnyá.<sup>18</sup>

Össességében a Kjt. hatálya alá tartozók száma ugyan egyenetlen tempóban, és egymástól jogi szempontból markánsan különböző változtatásoknak köszönhetően, de a törvény megalkotása óta folyamatosan csökken.<sup>19</sup> Ennek köszönhetően pedig visszamenőleg is megkérdőjelezhetővé válik az önálló közalkalmazotti jogállás létjogosultsága. Ahhoz, hogy ezt értékelhessük, indokolt közelebbről is megvizsgálni a Kjt. foglalkoztatási rendszerben betöltött szerepét.

<sup>13</sup> A szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény 127. § (5) bekezdés.

<sup>14</sup> Levéltárakban, múzeumokban, könyvtárakban, közművelődési és integrált kulturális intézményekben, valamint az előadó-művészeti szervezetekben.

<sup>15</sup> A kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, valamint egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XXXII. törvény.

<sup>16</sup> A számos törvény közül lásd a Maecenas Universitatis Corvini Alapítványról, a Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány és a Budapesti Corvinus Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2019. évi XXX. törvényt, az Universitas Miskolcensis Alapítványról, az Universitas Miskolcensis Alapítvány és a Miskolci Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi XXXIX. törvényt, a Marek József Alapítványról, a Marek József Alapítvány és az Állatorvostudományi Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi XXXIV. törvényt, a Soproni Egyetemért Alapítványról, a Soproni Egyetemért Alapítvány és a Soproni Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi XXXVII. törvényt, a Széchenyi István Egyetemért Alapítványról, a Széchenyi István Egyetemért Alapítvány és a Széchenyi István Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi XXXVIII. törvényt, a Színház- és Filmművészetért Alapítványról, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvényt, a Pannon Egyetemért Alapítványról, a Pannon Egyetemért Alapítvány és a Pannon Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi CLVIII. törvényt, a Gróf Tisza István Debreceni Egyetemért Alapítvány és a Debreceni Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi XIII. törvényt, a Szegedi Tudományegyetemért Alapítványról, a Szegedi Tudományegyetemért Alapítvány és a Szegedi Tudományegyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi XXIII. törvényt, illetve az Universitas Quinqueecclesiensis Alapítványról, az Universitas Quinqueecclesiensis Alapítvány és a Pécsi Tudományegyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi XXVI. törvényt.

<sup>17</sup> A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 47/A. §. Az Eötvös Loránd Kutatási Hálózatnál foglalkoztatottak jogállásváltozásához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CXIV. törvény beiktatott a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvénybe egy új 47/A. §-t amely úgy rendelkezett, hogy a kutatóhely mint munkáltató által foglalkoztatott közalkalmazott közalkalmazotti jogviszonya 2020. december 31-én a törvény erejénél fogva megszűnik, és a megszűnését követő nappal a kutatóhellyel létesített munkaviszony jön létre. Ezzel az akadémiai kutatóintézeteknél lévő közalkalmazottak is munkaviszonyra cserélték le a státuszukat.

<sup>18</sup> Az egészségügyi szolgálati jogviszonnyal szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) 19. §.

<sup>19</sup> Lásd HORVÁTH (2020): i. m.

### 3. A Kjt. a foglalkoztatási rendszerben

Számos különböző értelmezés létezik a Kjt. funkciójának, jogrendszerben elfoglalt helyének meghatározására. Tételes jogi szempontból maga a jogszabályi indokolás az önálló jogállás megalkotásának szükségességét az állam tulajdonosi szerepével indokolja, ebből következik – a diszpozitivitásnak tágabb teret engedő magánmunkajoggal szemben – a dominánsan kógens szabályozás is.<sup>20</sup> A jogszabály eredetileg elfogadott változata a Kjt. szervei hatálya tekintetében a foglalkoztató állami vagy önkormányzati költségvetési szervei minőségén túl nem is határozott meg a törvény alkalmazásához szükséges további kritériumot. A törvényszöveg 1997 szeptemberétől hatályos változatában viszont már a foglalkoztatás céljaként megjelölésre kerül a jogszabályban a közszolgáltatás nyújtása.<sup>21</sup> A tételes jog alapján a közalkalmazotti minőséget így egyrészt a foglalkoztató pénzügyi jogi fogalomkészletből átvett költségvetési szervei jellege, másrészt a közszolgáltatás-nyújtás alapozza meg.

Egyes jogirodalmi értelmezések azonban a Kjt. hatályának dogmatikai megalapozottságát erőteljes fenntartásokkal kezelik, hangsúlyozva annak gyengeségeit a mind a hagyományos közszolgáltatástól, mind a versenyszféra munkajogától elkülönült státusz megalapozásában. Szemben a versenyszféra és a közhatalom-gyakorlással érintett közzféra megalapozottnak tekintett elválasztásával, a Kjt. létrejöttében az értelmezésekben nem valamifajta dogmatikai szükségszerűség, hanem a pusztán esetlegesség, az így megalkotott közalkalmazotti státusz pedig a rendszerváltás pusztán „melléktermékeként” írható le.<sup>22</sup> Az önálló jogállás létjogosultságát tovább gyengíti, hogy idővel már a törvényben szereplő közfeladat-ellátási elem is jelentőségét veszítette, mivel közszolgáltatásokat az Mt. hatálya alá tartozó munkáltatók is egyre szélesebb körben kezdtek el nyújtani.<sup>23</sup> *Lőrincz György* szerint így a hatály tekintetében az egyetlen kapaszkodó a foglalkoztató költségvetési szervei minősége marad. Ez azonban nem elégséges, mivel a költségvetési szervek foglalkoztatási szempontból nem különböznek lényegesen a köztulajdonban álló gazdasági társaságoktól, hiszen mindkét intézmény működésének célja közfeladatok ellátása. A tevékenység azonosságára tekintettel így *Lőrincz György* szerint indoklatlanná vált az önálló közalkalmazotti státusz fenntartása.<sup>24</sup>

Álláspontunk szerint azonban a Kjt. létjogosultságát, rendszertani helyét kritikával illető értelmezések egy a jogszabály által is kifejezetten alkalmazott,<sup>25</sup> ugyanakkor nem kellően precíz fogalomhasználaton alapulnak, ugyanis a közszolgáltatásokat homogén kategóriaként kezelik, amelyek ellátása esetlegesen hol munkaviszonyban, hol közalkalmazotti jogviszonyban történik. Noha a különböző közszolgáltatások közti differenciálást a foglalkoztatás elsődleges jogforrásai valóban nem segítik elő, mind az Európai Unió joga, mind pedig a közigazgatási jog éles különbséget

<sup>20</sup> A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény – T/3361. számú törvényjavaslat – indokolása, általános indokolás, I. pont.

<sup>21</sup> Kjt. 1. § (1) bekezdés.

<sup>22</sup> HORVÁTH: (2020): i. m., 32., LŐRINCZ György: Mi lesz veled, Kjt.? *Munkajog*, 2021/2, 12.

<sup>23</sup> LŐRINCZ: i. m., 13.

<sup>24</sup> LŐRINCZ: i. m., 13–19.

<sup>25</sup> Kjt. 1. § (1) bekezdés.

tesz a közszolgáltatások egyes típusai között. Előbbi az általános érdekű és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat különbözteti meg,<sup>26</sup> utóbbi kapcsán pedig kiemelendő a gazdasági közszolgáltatások és a humán-közszolgáltatások elkülönítése.<sup>27</sup> A Kjt. hatálya pedig – egészen a legutóbbi időkig – elsősorban az állam által nyújtott humán-közszolgáltatásokra, míg az Mt. hatálya lényegében a gazdasági közszolgáltatásokkal kapcsolatos foglalkoztatási jogviszonyokra terjedt ki.

#### 4. A humán-közszolgáltatás mint a Kjt. mögöttes szervezőelve

A gazdasági és a humán-közszolgáltatások számos jellemvonásukban eltérnek egymástól. Gazdasági közszolgáltatások közé egyrészt a hálózatos iparágakban nyújtott közszolgáltatások tartoznak, mint például az energia- vagy vízellátás, a közlekedés vagy a postai szolgáltatások, másrészt az úgynevezett kommunális, jellemzően helyi szinten biztosított közszolgáltatások, így például az egyes közterületek fenntartása vagy a helyi hulladékgyűjtés.<sup>28</sup> Ezek a szolgáltatások az uniós jog liberalizációs törekvései nyomán ma már jelentős részben piaci alapon szerveződnek, ha azonban az állam mégis maga nyújtja a közszolgáltatást, annak jellemző intézményi formája a közvállalat, amely a magyar jogban köztulajdonban álló gazdasági társaságként létezik.<sup>29</sup> A köztulajdonban álló gazdasági társaságok intézményesítésének és külön szabályozásának célja a takarékos működés, amelyet egy külön törvény hivatott biztosítani.<sup>30</sup> Ugyanez a szabályozási cél, azaz a közpénzek védelme uralja a vele párhuzamos foglalkoztatási szabályozást is.<sup>31</sup> Az Mt. a köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszonyban takarékosági célok ürügyén kizárja például a hosszabb felmondási idő alkalmazását, a végkielégítés törvényes mértékétől való eltérést vagy épp a munkaközi szünet munkaidőként történő elismerését.<sup>32</sup> Noha ezen munkajogi részterületek mindegyike a munkavállaló számára a törvényhez képest tipikusan előnyös kollektív szerződéses rendelkezések közé tartozik,<sup>33</sup>

<sup>26</sup> Megjegyzendő, hogy az uniós jog szerinti általános érdekű szolgáltatások közé tartozhatnak akár közhatalom-gyakorlással kapcsolatos szolgáltatások is. Kovács András György: A jogi közszolgáltatás-fogalom meghatározásának szintjei. A közszolgáltatások osztályozása és megszervezésük módja. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közgazgatási jog általános rész II.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018, 61–73.

<sup>27</sup> Kovács András György–F. Rozsnyai Krisztina: A közszolgáltatások osztályozásának lehetséges szempontjai. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közgazgatási jog általános rész II.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018, 75.

<sup>28</sup> Kovács: i. m.

<sup>29</sup> Kovács András György–F. Rozsnyai Krisztina: Gazdasági közszolgáltatások. A közvállalatok. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közgazgatási jog általános rész II.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018, 86., 105–108.

<sup>30</sup> A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény.

<sup>31</sup> LŐRINCZ: i. m., 16–19.

<sup>32</sup> Mt. 205. §.

<sup>33</sup> FODOR T. Gábor–NACSA Beáta–NEUMANN László: *Egy és több munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződések összehasonlító elemzése. Országos összegző tanulmány.* Kende Ügyvédi Iroda, Budapest, 2008, 56–57., 74.; HAVAS Bence: *Kollektív szerződések a vegyiparban és a gyógyszeriparban. Egy és több munkáltató által kötött kollektív szerződések elemzése.* Magyar Szakszervezeti Szövetség – Magyar Vegyipari, Energiaipari és Rokon Szakmákban Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége – Friedrich Ebert Stiftung Budapesti Irodája, Budapest, 2022, 16–18. és 28–29. <http://szakszervezet.net/uploads/documents/4/ksztanulmany.pdf> (2022. 03. 07.).

az Mt. szabályaiból nem következik ennek ellensúlyozását célzó, a gazdasági közszolgáltatásokat ténylegesen megvalósítók hátrányosabb helyzetét más területeken kompenzáló komparatív előny.

A közszolgáltatások másik típusába, humán-közszolgáltatások körébe ezzel szemben a köz- és felsőoktatás, a tudományos tevékenységek egy része, az egészségügyi ellátás, a kulturális szolgáltatások, valamint a szociális ellátások sorolhatók.<sup>34</sup> A humán-közszolgáltatások megvalósulása során – a magánszféra kétségtelen térnyerése ellenére – továbbra is erőteljes az állam szerepvállalása, a szolgáltatáshoz való hozzáférést döntően állami források biztosítják, amelyet jogi szempontból az igénybevételt megalapozó szociális alapjogok elismerése, az állam redistribúciós funkciói, valamint a szolgáltatások közgazdasági értelemben vett vegyes közjóság jellege is indokol.<sup>35</sup> A humán-közszolgáltatások ezen túl a foglalkoztatottól megkívánt tevékenységüket tekintve is élesen eltérnek a gazdasági jellegű szolgáltatásoktól. A munkavégzéssel megvalósuló szolgáltatásnyújtás mind a foglalkoztatotti, mind az igénybe vevői oldalról erőteljesen személyhez kötött, az ember szociális alapjogokban megtestesülő testi, szellemi szükségleteinek közvetlen kielégítésére irányul,<sup>36</sup> ebben pedig kiemelt jelentősége van a szolgáltatásnyújtó személyének. Mindezek miatt a humán-közszolgáltatások tipikus szerve nem az egyébként gazdasági társasági formában működő közvállalat, hanem a közintézet, amelynek kulcsfontosságú részét képezi maga a személyi állomány is. A hatályos magyar jogban a közintézetek költségvetési szervei formájában jelennek meg.<sup>37</sup>

A gazdasági és humán-közszolgáltatások között így kirajzolódó különbségtétel tehát az, amelynek tagolódását kimondatlanul a foglalkoztatási rendszer is lekövette a közalkalmazotti és a (köztulajdonban álló) munkavállalói státusz elkülönítésével. A magánszféra munkajoga rendezte és rendezi például a vasúti, postai és energiaellátással kapcsolatos, hálózatos iparágak körébe sorolható közszolgáltatások foglalkoztatási szabályait.<sup>38</sup> Ezzel szemben a költségvetési szervek által biztosított köz- és felsőoktatásban, szociális szférában, tudományos kutatásban vagy az egészségügyben dolgozók egészen az utóbbi néhány évig lényegében egységesen közalkalmazotti státuszban végezték munkájukat.<sup>39</sup> A Kjt. alá tartozás számukra egyúttal egyfajta komparatív előnyt is jelentett, mivel a Kjt. számos területen

<sup>34</sup> FAZEKAS Marianna: Humán-közszolgáltatás – humán-közszolgáltatás. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közgazgatási jog általános rész II.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018, 116. [a továbbiakban: FAZEKAS (2018a)].

<sup>35</sup> FAZEKAS (2018a): i. m. 117–119.

<sup>36</sup> FAZEKAS (2018a): i. m. 116. Horváth István a közalkalmazotti jogállás közös eredőjének tekinti a „lakossági szolgáltatások” ellátását. HORVÁTH István: A közalkalmazotti jogviszony a közjog és a magánjog határán. In: Kiss György: *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása.* Dialóg Campus, Budapest, 2019, 274.

<sup>37</sup> FAZEKAS Marianna: A humán-közszolgáltatások közjogi szervezettípusa: a közintézet. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közgazgatási jog általános rész II.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018, 133–135.

<sup>38</sup> HORVÁTH István: A közszolgálat munkajoga. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019, 554.

<sup>39</sup> A Kjt. részletes indokolása fel is sorolja az érintett közszolgáltatásokat, amelyek egytől egyig humán-közszolgáltatások: „a gyermekevelés, az alap, közép- és felsőfokú oktatás megszervezése, a szociális és egészségügyi funkciók ellátása, valamint a művelődést és a tudomány művelését biztosító intézmények működtetése” (A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény – T/3361. számú törvényjavaslat – indokolása, részletes indokolás az 1. §-hoz).



magasabb szintű biztonságot jelentő garanciákat tartalmaz a közalkalmazottak számára.<sup>40</sup> Mindez pedig – ahogy azt a Kjt. indokolása is megerősíti – „elengedhetetlenül fontos” a közalkalmazottak „egzisztenciális stabilizációjának megteremtéséhez, amely fontos hatással bír az általuk ellátott közszolgáltatások színvonalára is”.<sup>41</sup> Nem tekinthető tehát esetlegesnek a Kjt. személyi és szervei hatálya, a közalkalmazotti státusz egészen az elmúlt időszakig az állam alkalmazásában humán-közszolgáltatásokat nyújtók közös jogállásának volt tekinthető. Megítélésünk szerint a munkáltató által ellátott közfeladatok jellege minden bizonnyal az egyik olyan meghatározó körülmény, amely kihatással lehet az alanyok kötelezettségeire és jogaira, így pedig indokolhatja az egyes jogállások differenciálását. Ott ugyanis, ahol a közfunkciók ellátása érdekében és a közérdek mentén szerveződik a foglalkoztatás, a munkáltatás célja és jellege kellő alapot szolgáltat a státuszbeli különbségekre, különösen a magánszféra munkaviszonyaitól eltérő rendelkezések bevezetésére. Noha a közalkalmazottak tipikusan nem gyakorolnak közhatalmat, a közszolgálathoz tartozásuk funkcionális megközelítésben – amint azt fentebb kifejtettük – indokolt lehet a humán-közszolgáltatások ellátása fényében. A humán-közszolgáltatások ellátása ugyancsak igényli, hogy az azt ellátó alkalmazotti réteg kellőképpen stabil legyen, azaz számukra valódi életpálya kerüljön meghatározásra, amely biztosítja e szociális alapjogok érvényesülését biztosító feladatok szakemberszükségletét.

## 5. A Kjt. hatályának kiürülése történeti és európai közszolgálati kontextusban

A humán-közszolgáltatást nyújtók önálló, az alacsony bérszínvonalal szemben egyfajta kompenzációt<sup>42</sup> jelentő státuszának 2020-as évekre bekövetkező eljelentéktelenedése, a Kjt. hatályának korábban részletezett kiürülése nem jogdogmatikai szükségszerűség, sokkal inkább az elmúlt évtizedek globális trendjének helyi szintű lecsapódása.

Ez a Kjt.-t is maga alá gyűrő, globális trend pedig a piac intézményi formáinak, működési logikáinak és mechanizmusainak kiterjesztésére törekvő neoliberális program térhódítása. A neoliberalizmus Nyugat-Európában az 1970-es, Kelet-Közép Európában az 1990-es rendszerváltásokkal megjelenő gazdasági és politikai programjának<sup>43</sup> célkitűzései közé tartozik többek között az adóztatás és a jóléti állam

<sup>40</sup> HORVÁTH (2020): i. m., 32.

<sup>41</sup> A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény – T/3361. számú törvényjavaslat – indokolása, I. pont.

<sup>42</sup> Vö. HORVÁTH István: Befagyasztott ambivalenciák. A közalkalmazotti és a köztisztviselői illetményrendszer szabályozási ellentmondásai. *Magyar Jog*, 2009/12, 759–766. [a továbbiakban: HORVÁTH (2009)]; HORVÁTH István: Közszolgálat: komparatív előnyök – hátrányokkal? *Munkajog*, 2017/1, 14.

<sup>43</sup> KEUNE, Maarten–LESCHKE, Janine–WATT, Andrew: Introduction: liberalisation, privatisation and the labour market. In: Keune, Maarten–Leschke, Janine–Watt, Andrew (eds.): *Privatisation and liberalisation of public services in Europe. An analysis of economic and labour market impacts*. European Trade Union Institute, Brussels, 2008, 14–16. <https://etui.org/publications/books/privatisation-and-liberalisation-of-public-services-in-europe> (2023. 02. 03.).

intézményeinek visszaszorítása, a munkaerőpiac és a munkajog „rugalmasítása”, illetve a tőkeáramlás akadálytalanná tétele.<sup>44</sup> A deregulációra és privatizációra építő neoliberális elképzelés kiterjed a közszolgáltatásokra és a közszféra foglalkoztatási viszonyaira is. Az utóbbiak neoliberális elvek mentén történő átalakítását célzó, lényegében azonos logikát követő reformok az angolszász eredetű New Public Management (NPM) fogalmával írhatók le.<sup>45</sup> Az NPM tekinthető tehát a neoliberális elvek közszférára, közszolgáltatás-nyújtásra való alkalmazásának egyfajta közös elméleti és szakpolitikai keretének.

Az NPM által inspirált reformok egyik markáns iránya az állami feladatellátás hatékonyságát kritizálva bizonyos közszolgáltatások nyújtásának a magánszféra egyes szereplőire telepítése, amelynek eredményeként a közkontroll tere a szolgáltatás nyújtásáról annak szabályozására szűkül.<sup>46</sup> Ez a törekvés érhető tetten az 1990-es és 2000-es évek ágazati törvényeiben is, amelyek bárki számára lehetővé tették bizonyos humán-közszolgáltatások (például az egészségügyi, közoktatási vagy szociális szolgáltatások) nyújtását bizonyos törvényi feltételek teljesítése esetén.<sup>47</sup> Ezzel bár kétségtelenül megtört a humán-közszolgáltatások területén a Kjt. hatályának kizárólagossága – mivel a magánszférában dolgozók immáron munkavállalóként nyújtották a humán-közszolgáltatásokat –, az állam által foglalkoztatottak továbbra is megőrizték egységes közalkalmazotti jogállásukat. Ugyanebbe a trendbe illeszthető a felsőoktatási tevékenység kiszervezése úgynevezett „közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok” fenntartásába, amelynek következtében a már említett módon az érintett foglalkoztatottak közalkalmazotti státuszukat elvesztve munkavállalókká váltak. A kiszervezést megalapozó törvény deklarált célja a magánosítás, amelynek eredményeként az érintett tevékenység szinte egészben az újonnan létrehozott magánjogi szereplőkre hárul, miközben az állam közvetlen feladatellátásának tere minimálisra szűkül.<sup>48</sup> Az említett két reformtörekvés közös vonása, hogy a feladatellátás szervezeti szinten is átkerül az állami szervekről magán szereplőkre, egyúttal pedig a szolgáltatást nyújtók nem a komparatív előnyökkel rendelkező közalkalmazotti, hanem a magánszféra munkavállalói státuszában végzik munkájukat.

Az NPM által inspirált reformok másik jellegzetes iránya az előbbivel ellentétben érintetlenül hagyja az állam feladatellátási szerepét, azonban a működésbe – a hatékonyságnövelés ürügyén – számos magánszférára jellemző mechanizmust emel be.<sup>49</sup> Ezen tendencia érhető tetten az elődjétől számos ponton a rugalmas foglalkoztatás felé elmozduló új Mt. elfogadásában, mivel annak – mint a Kjt. által-

<sup>44</sup> CAMPBELL, John L.–PEDERSEN, Ove K.: Introduction. The rise of neoliberalism and institutional analysis. In: Campbell, John L.–Pedersen, Ove K. (eds.): *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton University Press, Princeton, 2001.

<sup>45</sup> SCHEDLER–PROELLER: i. m., 163.

<sup>46</sup> NAGY Marianna: A közszolgáltatás-szervezés intézmény- és elmélettörténete. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közgazgatási jog általános rész II*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018, 45.

<sup>47</sup> Lásd LŐRINCZ: i. m., 14.

<sup>48</sup> A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény az említett alapítványokat „sajátos magánjogi jogintézményeknek” tekinti, amelyek „magánjogi autonómiával” rendelkezve „magánjogi formában” biztosítják a közfeladatok ellátását.

<sup>49</sup> NAGY: i. m. 46. Vö. KEUNE–LESCHKE–WATT: i. m., 21., 31., SCHEDLER–PROELLER: i. m., 165.

nos háttérjogszabálya – számos rendelkezése a közalkalmazottakra is irányadó.<sup>50</sup> Ugyanígy értékelhető az illetményrendszerben a 2000-es években megerősödő teljesítményorientált szemlélet elterjedése is.<sup>51</sup> Az elmúlt néhány év korábban már bemutatott intenzív jogalkotási hullámában ezekhez képest minőségi ugrás látható, mivel a rugalmasítás ezen módszere számos foglalkoztatotti csoport számára a közalkalmazotti jogállás egészének elvesztését eredményezte. Például – ahogy arra a fentiekben már utaltunk – az új szakképzési törvény elfogadásával munkavállalóvá váltak a korábban közalkalmazotti jogállású pedagógusok és egyéb foglalkoztatottak, velük szemben megnyílt tehát a tér a magánmunkajog szinte teljes eszköztárának alkalmazására annak ellenére, hogy a fenntartó személyében nem történt változás. A törvény rendelkezéseiből egyértelműen ki is olvasható a foglalkoztatás rugalmasításának motívuma, célként pedig maga a jogszabályi indokolás rögzíti mind a munkafeltételek, mind a bérezés „munkaerő-piaci helyzethez” való rugalmas alakíthatóságát.<sup>52</sup> Nagyon hasonlóan, egyetlen törvény elfogadásával, de az állami fenntartás érintetlenül hagyásával veszítették el közalkalmazotti státuszukat a kulturális szféra dolgozói. A vonatkozó törvény indokolása szerint a változtatást a gyakorlatban leginkább rugalmasságot jelentő flexicurity,<sup>53</sup> valamint a dolgozók egyéni értékelésének lehetősége indokolja.<sup>54</sup> Ez utóbbi szempont merült fel a minisztérium oldaláról felvetett javaslatban is az utolsó jelentős létszámú közalkalmazotti csoport, a pedagógusok esetében, akiknek bérezése a jövőben – a minisztériumi javaslat szerint – egyfajta teljesítményértékelési rendszertől függhet majd.<sup>55</sup>

A Kjt. hatályának kiürülése tehát nem valamifajta dogmatikai szükségszerűség, hanem elsődlegesen a neoliberális programba illeszkedő NPM elveinek, a magán-szféra működési logikáinak közszférára, azon belül is a humán-közszolgáltatásokra való szisztematikus kiterjesztésének erőteljes eszköze.

Noha a közalkalmazotti „jogállásvesztés” elsődlegesen az NPM elveinek térnyerésével magyarázható, a trend egy további következtetés levonására is alkalmat ad: abban ugyanis tetten érhető a neoweberianus paradigma térnyerése is. Elegendő az egészségügyi alkalmazottakra gondolni, akikre oly módon alkalmazandó az Mt. szabályainak jelentős hányada, hogy ők maguk a közalkalmazotti jogviszonyból egy önálló egészségügyi szolgálati jogviszonyba kerültek át.<sup>56</sup> A jogállásváltás során úgy

<sup>50</sup> „A közalkalmazotti jogviszonyra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.” Kjt. 2. § (3) bekezdés.

<sup>51</sup> A közszolgálati illetményrendszer hagyományos értékeként számon tartott kiszámíthatóság mellett már jó ideje megfigyelhető a teljesítményorientált szemlélet hatása is. HORVÁTH (2009): i. m. 759–766.

<sup>52</sup> A szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény általános indokolás, részletes indokolás a 40–43. §-hoz.

<sup>53</sup> Lásd PETROVICS Zoltán: *A biztonság árnyékában. A munkajogviszony munkáltató általi megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései és magyarországi története*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2022, 109–123.

<sup>54</sup> A kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, valamint egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XXXII. törvény általános indokolás, 1. pont.

<sup>55</sup> Konzultált a tanárokkal a belügy, a vidéki iskolák elégedettek a tankerületekkel, a fővárosiak kevésbé. *hvg.hu*, 2022. december 16. [https://hvg.hu/itthon/20221216\\_nke\\_tanarok\\_belugy\\_konzultacio](https://hvg.hu/itthon/20221216_nke_tanarok_belugy_konzultacio). (2023. 03. 10.). A konkrét változtatás törvényjavaslati formában jelen tanulmány írásakor jelent meg a Kormány oldalán hivatalosan is.

<sup>56</sup> Az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy jogviszonyára az Mt.-t az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvényben (a továbbiakban: Eszjtv.) meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni [Eszjtv. 1. § (9) bekezdés].

veszítettek a komparatív előnyt jelentő szabályozási vívmányokból, hogy jogviszonyuk más vonatkozásban nem a piaci logikához, hanem a klasszikus közszolgálati jogviszonyokhoz került közelebb. Azzal együtt ugyanis, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszony egészségügyi szolgálati munkaszerződéssel jön létre, a közszolgálati és a kormányzati szolgálati jogviszonyokhoz hasonlóan a státuszhoz szigorú összeférhetetlenségi szabályok társulnak,<sup>57</sup> az egészségügyi szolgálati jogviszonyt érintően kizárt a kollektív szerződéskötés,<sup>58</sup> az állami fenntartású egészségügyi szolgáltatónál pedig csak a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga.<sup>59</sup> Ez utóbbi, korábban az államigazgatási szerveknél alkalmazott megoldás megkötött megállapodás hiányában a sztrájkjog erőteljes, közjogias korlátozását jelenti.<sup>60</sup> Bár nem a humán-közszolgáltatások nyújtásához kapcsolódik, mégis itt említendő a honvédelmi alkalmazotti jogviszony<sup>61</sup> és a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak szolgálati jogviszonyának<sup>62</sup> megjelenése, amelyek révén tovább csökkent a Kjt. hatálya alá tartozók száma oly módon, hogy a foglalkoztatottak önálló, közjogi karakterű jogállási törvények hatálya alá kerültek. Végül itt érdemes ismételtén utalni az utolsó jelentős létszámú közalkalmazotti kör, a pedagógusok helyzetére, mivel egy minisztériumi oldalról nemrégiben felvetett javaslat szerint a bérrendezés már csak egy új jogállási törvényben kerülhetne rögzítésre.<sup>63</sup> A neoweberianus paradigmába ezek azért is jól illeszkednek, mert az állam nem vonul ki teljesen, hiszen mint szabályozó, döntéshozó és fenntartó továbbra is jelen marad, még a költségvetési finanszírozást sem szünteti meg, legfeljebb csak átalakítja, miközben a foglalkoztatás normái között erőteljes, kógens közjogi korlátok jelennek meg.

A neoliberais tendenciák mellett tehát másodlagosan a neoweberianus megközelítés is közrejátszik a Kjt. kiürülésében. Az azonban nyilvánvaló, hogy a munkajogi és a közszolgálati jogi szabályozás egyre inkább törekszik a rugalmas munkafeltételek megteremtésére. Úgy tűnik, a jogalkotó a közalkalmazotti státusz kiürülésétől reméli a hatékonyságot. A rugalmasság ára viszont ezen a területen leginkább a szociális előjogok elvesztésében és a versenyszféra munkajogi szabályozásának térnyerésében figyelhető meg. A Kjt. hatályának kiürülése nem csupán a munkajogi szabályozás flexibilitását növeli, hanem egyúttal a többletjogok, komparatív előnyök elvesztéséhez, a foglalkoztatás biztonságának csökkenéséhez is vezet. Ez az önálló státusztörvények hatálya alá kerülő foglalkoztatottakra is igaz. Így egyrészt növekednek a „lemorzsolódók” és a státuszban maradó közalkalmazottak közötti különbségek, másrészt az új jogállásba kerülő egykori közalkalmazottak között is számottevő eltérések alakulnak ki a különféle státusztörvények divergáló rendelkezéseiből.

<sup>57</sup> Eszjtv. 4. §.

<sup>58</sup> Eszjtv. 15. § (10) bekezdés.

<sup>59</sup> Eszjtv. 15. § (11) bekezdés.

<sup>60</sup> BERKI Erzsébet: Sztrájkok és beavatkozások. *Munkajog*, 2022/4, 44–46.

<sup>61</sup> A honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Hajtv.).

<sup>62</sup> Lásd a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvényt.

<sup>63</sup> Bogatin Bence: A tanárok követeléseit továbbra sem teljesíti a kormány, helyette új jogállási törvényt lengtetett be. *Mérce*, 2023. január 26. <https://merce.hu/2023/01/26/a-tanarok-koveteleseit-tovabbra-sem-teljesiti-a-kormany-helyette-uj-jogallasi-torvenyt-lengtetett-be/> (2023. 01. 31.)

kezéseinek köszönhetően. A fragmentálódás eredményeként az egykori közalkalmazottakat megillető védelem új típusú szegmentációhoz vezet. Ez az új jogálláson, státuszokon belül különböző védelmi szinteket eredményez attól függően, hogy a közalkalmazottak utóbb az Mt., azon belül is a köztulajdonban álló munkáltatókra kiterjedő rendelkezések alá, vagy esetleg egy önálló státusztörvény hatálya alá tartoznak-e. Az új védelmi szintekben azonban általában a közös az, hogy azok kivétel nélkül a korábbihoz képest alacsonyabb szintű garanciákat tartalmaznak.

A foglalkoztatottak tehát a közalkalmazotti státuszból munkaviszonyba, a munkaviszony speciális formáiba,<sup>64</sup> valamint teljesen önálló jogállási törvények hatálya alá egyaránt kerültek. Ez a töredezettségbe forduló szabályozás lényegét tekintve hasonló motivációkból ered, mint a versenyszférában a munkaviszony atipizálódása. Mindez pedig a tág értelemben vett európai közszolgálati trendeknek is megfelel. Amint azt *Christoph Demmke* megállapítja, európai összehasonlításban is erősödően van az egyes közszolgálati ágak közötti differenciálódás, amelynek eredményeként az egyes személyzeti kategóriák mentén különböző jogállások jelennek meg.<sup>65</sup> A foglalkoztatási jogviszonyok széttöredezése emellett történetileg sem példátlan. Érdekes némi párhuzamosságot felidézni a jelenlegi és a második világháborút megelőző magyar szabályozás között. Ez utóbbi korszak a munkajogviszonyok tekintetében ugyancsak meglehetősen fragmentált volt, az úgynevezett szolgálati jogviszonyok egyes típusait ugyanis a magánszférában és a közszolgálatban egyaránt az ágazatonkénti, illetve foglalkozási ágak szerinti töredezettség jellemezte.<sup>66</sup>

## 6. A fragmentáció erősödésének további motivációi – státuszváltás béremelésért?

Gyakorta úgy tűnik, hogy egy jogállásváltozás elsődleges motivációja az illetmények, bérek rendezése. Ez az ígéret társult a szakképzés<sup>67</sup> és a kulturális szféra<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Gondolhatunk, például az Mt. köztulajdonban álló munkáltatókra előírt, speciális szabályaira, vagy épp azokra a munkavállalókra, akiknek jogviszonyát a munka törvénykönyvén túl ágazati törvények rendelkezései is érintik.

<sup>65</sup> DEMMKE, Christoph: Europe – Public Management Concepts and Developments. In: Schedler, Kuno (ed.): *Elgar Encyclopedia of Public Management*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2022, 67. A magyar közszolgálat fragmentálódásáról lásd LUDÁNYI Dávid: A közszolgálati jogviszony differenciálódása. *Munkajog*, 2020/1; HORVÁTH István: A közszolgálati szabályozás három évtizede – fragmentáció vagy visszatérés. In: Ábrahám Márta–Berke Gyula–Tálné Molnár Erika (szerk.): *Exemplis discimus. Emlékkötet Radnay József születésének 95. évfordulójára*. Kúria–Pázmány Press, Budapest, 2022; MÉLYPATAKI Gábor: Szerződéses jogviszonyok a civil közszolgálatban – különös tekintettel a jogviszonyok keletkezésére. In: Ábrahám Márta–Berke Gyula–Tálné Molnár Erika (szerk.): *Exemplis discimus. Emlékkötet Radnay József születésének 95. évfordulójára*. Kúria – Pázmány Press, Budapest, 2022; HEGYESI Zoltán–LUDÁNYI Dávid: Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása a Kt. hatálybalépésével. Új Magyar Közigazgatás, 2021/4; PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1.

<sup>66</sup> Lásd bővebben VINCENTI Gusztáv: *A munka magánjogi szabályai*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1942.

<sup>67</sup> A szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény általános indokolása.

<sup>68</sup> A kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, valamint egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XXXII. törvény általános indokolás, 1. pont.

dolgozóinak munkavállalóvá válásához, valamint az önálló egészségügyi szolgálati jogviszony megalkotásához is,<sup>69</sup> de ugyanez az érv fedezhető fel a pedagógus-jogállás bevezetésének szándéka mögött.<sup>70</sup>

Az önálló jogállás azonban a pusztán bér- és illetményemelésnél többet kellene hogy jelentsen, hiszen a munkáltató fő kötelezettségének rendezését akár egy külön törvényben vagy a meglévő törvényi szabályozás módosításával is végre lehetne hajtani. E körben minden bizonnyal az észszerű az lenne, ha az önálló jogállás bevezetése abban az esetben merülne fel, ha olyan markáns eltérések bevezetése válik elkerülhetetlenné, amelyeknél fogva a jogalkotó azt nem képes a már meglévő többi jogállás valamelyikébe integrálni. Ez még akkor is célszerűnek mutatkozik, ha a jogalkotónak egyébként kétségkívül széles mérlegelési joga van az önálló státustörvény megalkotásával összefüggésben. Ellenkező esetben egy-egy új „életpálya” bevezetése önmagában ellentmondásokkal terhelt lesz. Ha ugyanis az életpálya valódi jelentéstartalma nem tükröződik a jogi szabályozásban, és túlnyomórészt annak középpontjában a bérezési rendszer és a munkáltató mérlegelési jogkörének kiterjesztése áll, és hiányzik abból az életpálya hagyományos tartalmát<sup>71</sup> képező kiszámítható előmenetel, a jogviszony viszonylagos stabilitása is, aligha nevezhetjük a szabályozást „életpályát” megalapozó instrumentumnak.

Megjegyzendő továbbá, hogy a díjazási kérdések égetővé válása a jogalkotó tétlenségére vezethető vissza, mivel a közalkalmazotti illetménytábla többéves, évtizedes elmaradásban van.<sup>72</sup> A jogállás megváltozása vagy új jogállási törvények megalkotása azonban a fentebb kifejtett bizonytalanságok mellett – ahogy azt *Horváth István* is megjegyzi – önmagában nem jelentenek garanciát a bér vagy illetmény megnövekedésére sem.<sup>73</sup>

## 7. Státuszról a kontraktusba – a közalkalmazottak jövője?

Álláspontunk szerint a közalkalmazotti jogállás kiürülésének trendje a státusz *versus* kontraktus szembenállása mentén is értelmezhető. Azok a közalkalmazottak ugyanis, akik a „lemorzsolódást” követően az Mt. hatálya alá kerülnek, a jogalkotó döntése értelmében egyik pillanatról a másikra elveszítik mindazokat a jogosultságokat, amelyek közvetlenül a közalkalmazotti jogálláshoz kötődnek, és amelyeket a Kjt., valamint annak végrehajtási jogszabályai tartalmaznak.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Eszjtv. általános indokolás.

<sup>70</sup> A korábban már ismertetett minisztériumi felvetés szerint a bérrendezés feltételei már csak egy új jogállási törvényben kerülhetnek rögzítésre. Bogatin: i. m.

<sup>71</sup> Lásd az életpályáról Kiss: i. m., 19.; HAZAFI Zoltán: A közszolgálati életpálya. In: Hazaí Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Dialóg Campus, Budapest, 2019, 79.; LUDÁNYI Dávid: A közszolgálati életpályák szabályozásának jogalkotói megközelítése. Az előmeneteli és illetményrendszerek útjai vagy útkeresése? *Belügyi Szemle*, 2021/8, 1313.

<sup>72</sup> HORVÁTH (2020): i. m. 36–37.

<sup>73</sup> HORVÁTH (2020): i. m. 33.

<sup>74</sup> Kivételek ugyanakkor vannak: jellemző ugyanis, hogy bizonyos ágazatokban (köznevelés, felsőoktatás) egyes jogállási elemeket – tipikusan az illetményrendszert – nem csupán a közalkalmazottak tekintetében, de a munkaviszonyban állókra is alkalmazni kell.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a státuszt a fentiek kontextusában némileg eltérő értelemben használjuk, mint ahogyan azt egykoron *Sir Henry Sumner Maine* tette. *Maine* szerint a progresszív társadalmakat a státusztól a kontraktus felé történő elmozdulás jellemzi.<sup>75</sup>

Az általa használt státuszfogalom értelmében státusz mindazoknak a „hatalmaknak”, jogoknak és kötelezettségeknek, hátrányoknak az összessége, amelyeket a társadalom az egyénre – annak akaratától függetlenül – pusztán a születésénél fogva ráruház, illetve ró. A jogszabályok által biztosított jogosultságok vagy a jogalanyokra rótt kötelezettségek *Maine* fogalmai szerint ily módon kívül rekednek a státusz értelmezési mezőjében.<sup>76</sup> Ezzel szemben az általunk használt értelemben a státusz azon objektív, az egyéni, szerződésben kifejezett akartól függetlenül alkalmazandó jogi szabályok összességét jelenti, amelyek az egyén – így a közalkalmazott – társadalomban betöltött helyét meghatározzák.<sup>77</sup> A státusz ebből következően elsősorban a jog által tételezett normákat foglalja magában, e normák pedig jelentős mértékben hozzájárulnak egy-egy társadalmi csoport, jelen esetben a közalkalmazottak munkafeltételeinek – mi több – életminőségének meghatározásához. Ily módon a közalkalmazotti státusz lényeges alkotóelemei a közalkalmazottra irányadó jogszabályi rendelkezések, amelyek magukban foglalják az ehhez tapadó jogosultságokat és kötelezettségeket is.

A közalkalmazotti jogviszony a törvény által intézményesített többletjogosultságok és a túlnyomórészt kógens szabályozás következtében, valamint az egyéni és a kollektív alkufolyamatok korlátozott, bizonyos tárgykörök tekintetében kizárt jellegének köszönhetően elsősorban státuszként értelmezhető. A foglalkoztatottak Mt. hatálya alá kerülése ily módon a kontraktus felé való elmozdulásnak tekinthető. Ezzel egyidejűleg azonban a munkavállalóvá váló közalkalmazottak számára a kontraktus hagyományos elemei továbbra sem állnak feltétlenül, illetve ténylegesen rendelkezésre, a felek és a kollektív munkajogi szereplők szerződési szabadsága korlátozott marad. Elegendő például – a korábban is említett – egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló egykori közalkalmazottakra gondolni, akik esetében a jogállásukat szabályozó törvény kifejezetten megtiltja a kollektív szerződéskötést.<sup>78</sup> Ugyancsak korlátozásokkal kell számolniuk azoknak a munkavállalóknak, akik közalkalmazottból oly módon válnak munkavállalókká, hogy az Mt. hatálya alatt a köztulajdonban álló munkáltatókra irányadó szabályok terjednek ki rájuk. A státusztól a kontraktus felé történő elmozdulás tehát csak részlegesen igaz.

Másfelől amennyiben a már említett jogosultságokat és garanciákat is magában foglaló jogállás egy adott közalkalmazotti csoport mögül eltűnik a Kjt. hatálya alól kikerülés pillanatában, különös tekintettel abban az esetben, amikor azt a versenyszférabeli foglalkoztatás viszonyait szabályozó Mt. szerinti foglalkoztatás vagy egy

<sup>75</sup> MAINE, Henry Sumner: *Ancient Law. Its connection with the early history of Society and its relation to modern ideas.* Hazell, Watson and Viney Ld. London and Aylesbury, John Murray, Albemarle Street, W., London, 1908, 151.

<sup>76</sup> KAHN-FREUND, Otto: A Note on Status and Contract in British Labour Law. *The Modern Law Review*, 1967/6. 636.

<sup>77</sup> SUPIOT, Alain: *Critique du droit du travail.* Presses Universitaires de France (PUF), Paris, 2015, 13–34.

<sup>78</sup> Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 15. § (1) bekezdés.

önálló – adott esetben kevésbé stabil – jogállás váltja fel, szertefoszlik egyszersmind a státusz által meghatározott védelem is. Az Mt. szerinti foglalkoztatás esetén önmagában a kontraktus, azaz az új jogállást létrehozó és annak lényeges tartalmát kijelölő munkaszerződés segítségével aligha lehetséges „visszaépíteni” a korábbi, Kjt. által meghatározott szinten tapasztalt, tipikusan magasabb fokú stabilitást nyújtó munkafeltételeket. Az egykoron közalkalmazott, azonban később jogállást váltott munkavállaló az egyenlőtlen pozíciója folytán aligha lesz képes arra, hogy „kialkudja” az elveszített többletjogosultságokat. Az érdekérvényesítési képesség korlátozott volta következtében jelentős mértékben megnő az esélye annak, hogy a felek alkuja, illetve annak hiánya az egykori közalkalmazott munkavállaló számára megnövelje a kiszolgáltatottság kockázatát. A munkaviszony alanyai részére a munkaviszony feltételeinek meghatározására adott jogalkotói felhatalmazás nem „garancia” sem a magasabb díjazásra, sem a jobb munkafeltételekre. A hétköznapi munkajogi gyakorlatában a munkáltató valójában ritkán teszi valódi alku tárgyává a kontraktus egyes elemeit, a kontraktusban benne rejlő lehetőség – a szerződési szabadság – éppen ezért formális lehetőség marad csupán. A munkavállaló gazdasági, illetve szociológiai helyzete folytán lényegét tekintve csupán azt döntheti el, hogy kíván-e dolgozni az adott munkakörben, vagy sem. A munkabérré, egyéb juttatásokra, a munkaviszony tartalmára vonatkozóan ugyan lehetnek elvárásai és szerződéses ajánlatai, ezek akceptálása azonban lényegében a munkáltató egyoldalú döntésén múlik.

Mindezt tovább erősíti az is, hogy a közalkalmazotti munkáltatóból Mt. szerinti munkáltatóvá válás általában nem „szabadítja fel” a munkáltató közszolgáltatás ellátásával összefüggő kööttségeit, így a költségvetési megfontolások továbbra is uralják a munkafeltételek alakítását. Mindezekre tekintettel a közalkalmazotti jogviszony hatálya alól történő kikerülés következménye túlnyomórészt pusztán a magasabb fokú kiszolgáltatottság és az alacsonyabb szintű státuszvédelem, a kontraktus ezekben az esetekben előretör ugyan, de az jelentősebb részben csupán a létesítő funkciót betöltő „kelléke” marad a váltásnak, és a munkavállalónak nincs alkuereje, hogy azt valódi tartalommal töltsse meg.

## 8. Zárógondolatok

Jogosan merül fel a kérdés: vajon folytatódni fog-e a közalkalmazotti jogállás szűkítése és a lemorzsolódás? Noha jóslásokba bocsátkozni nehéz, különösen a jövőt illetően, a jelek arra utalnak, hogy a közalkalmazotti jogviszony sorsa, ha nem is megpecsételődött, de nagy valószínűséggel nem áll meg a jelzett folyamat. Mindez azonban – ahogy azt fentebb részleteztük – nem a jogdogmatikai fejlődés önmagából fakadó és elkerülhetetlen következménye, hanem a humán-közszolgáltatásnyújtók egységes jogállásának felszámolására irányuló jogalkotói törekvés eredménye. A trend eredményeként a korábbi közalkalmazottak jelentős részben a magánmunkajog szabályainak hatálya alá kerülnek, amellyel a magyar szabályozás az elmúlt évtizedek nemzetközi jogfejlődését meghatározó neoliberais trendek szerint a versenyszféra elveit terjeszti ki az állam által foglalkoztatottak körére. A trend egy másik,



neoweberiánusként értékelhető irányaként az egykori közalkalmazottak újonnan alkotott, számos vonásukat tekintve kifejezetten közjogias karakterjegyeket hordozó jogállási törvények hatálya alá kerülnek. A Kjt. hatályvesztése így koncepcionálisan sem tekinthető egységesnek. Ennek eredményeként egyrészt erodálódnak a közalkalmazottakat korábban megillető komparatív előnyök, másrészt egy koherensnek és racionálisnak kevésbé nevezhető, rendkívül széttöredezett szabályozás alakul ki.

Végezetül érdemes utalni arra az elgondolkodtató tényre is, miszerint figyelemmel arra, hogy az Mt. a Kjt. általános háttértörvénye, a jogalkotónak anélkül is lehetősége lett volna alakítani a közalkalmazotti státusból eredő jogok és kötelezettségek rendszerén,<sup>79</sup> és ezáltal módosítani a közjogias és a magánjogias szabályok arányát, ami nem feszítette volna szét magát a közalkalmazotti státuszt. Ez is azt igazolja, hogy a Kjt. kiürítésének háttérében egyértelmű intenciók húzódnak meg.

---

<sup>79</sup> Vessd össze: PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szolgáltató (munkáltató) jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3, 63.