

Egyéves az új rendvédelmi életpályamodell (II. rész)¹ Az életpályamodell bevezetése

PÉCSI Kornél²

E kétrészes tanulmány első részében (Magyar Rendészet, 16. évfolyam, 2016/6.) áttekintettük a 2015 júliusában bevezetett új rendvédelmi életpályamodell koncepcionális előkészítésének állomásait. A második rész bemutatja a szolgálati törvény és a végrehajtására született jogszabályok újdonságait, így részletes képet kaphatunk arról, hogyan valósult meg a gyakorlatban a hivatásos állomány számára kiszámítható és tervezhető életpályát biztosító karriermodell.

Kulcsszavak: rendvédelem, életpályamodell, előmeneteli rendszer, Magyar Program, Kormányzati Személyzeti Stratégia

Értelmező rendelkezések

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.), hasonlóan a korábbi szolgálati törvényhez és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez (Kttv.), részletes értelmező rendelkezésekkel segíti a jogalkalmazók munkáját. Ezek között szerepelnek az 1996. évi XLIII. törvényhez (régii Hszt.) képest új elnevezések is, mint például a *preferált település*, a *szervezeti egység*, a *szervezeti állománytáblázat*, a *szolgálati nyugdíjas* fogalma, illetve nem új elnevezés, de az értelmező rendelkezések között újként tűnik fel az *egyenruha* meghatározása. Elhagyta azonban azokat a meghatározásokat a jogalkotó, amelyek szükségtelenné bizonyultak egyértelműségük miatt, vagy mert az új törvény szövege más helyeken határozza meg őket, így például a kinevezés, a közszolgálati és a kormányzati szolgálati jogviszony, illetve a rendészeti gyakorlat fogalmát.

¹ Az I. rész: *Magyar Rendészet*, 16. évf. 6. szám.

² PÉCSI Kornél közszolgálati személyügyi szakértő, foglalkozási rehabilitációs szakértő, a Magyar Rendészettudományi Társaság tagja
Kornél PÉCSI public sector HR expert, vocational rehabilitation expert, member of Hungarian Association of Police Science
orcid.org/0000-0002-0915-4183, kornel.pecsi@gmail.com

A szolgálati viszonyra vonatkozó alapelvek

A Hszt.-ről elmondhatjuk, hogy a kormányzati célkitűzéseknek megfelelően törekszik arra, hogy magáévá tegye a 2011-ben megalkotott Kttv. újdonságait. Ezek is döntően az új munka törvénykönyvéből erednek, hiszen a közszolgálati kódex egyik nívuma, hogy levált az addig háttérjogszabályként alkalmazott Mt.-ről, így annak munkajogias alapelveit a jogalkotó szükségesnek tartotta beépíteni a tisztviselői törvénybe. A Kttv.-ben az alábbi – mindkét félnek irányadó – általános magatartási követelmények szerepelnek:³

- a köz szolgálatának elsődlegessége és a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartása,
- jóhiszeműség és tisztesség elve,
- együttműködési kötelezettség,
- tájékoztatási kötelezettség,
- a közszolgálati jogi szabályozás alapvetően kógens jellege,
- rendeltetésellenes joggyakorlás tilalma,
- a munkaidőn kívüli magatartásra vonatkozó követelmények,
- titoktartási kötelezettség,
- személyhez fűződő jogok tiszteletben tartása,
- egyenlő bánásmód követelménye.

A fenti alapelvek szinte hiánytalanul explicite is megjelentek most a Hszt.-ben, kivéve azt a szabályt, amely megállapítja a jogállási törvényről, hogy attól főszabály szerint nem lehet eltérni, azaz kógens.

Kiemelendő, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megfogalmazásakor a korábbi meghatározás – helyesen – kiegészült a képzettség szerinti megkülönböztethetőséggel, azaz a hivatásos állományúak között a munkáltató nemcsak a szakmai képességek, a gyakorlat és a teljesítmény, illetve a szolgálatban eltöltött idő alapján, hanem az eltérő képzettségükre tekintettel is diszkriminálhat. Ez összezseng a Belügyminisztérium célkitűzéseivel, mely kicsit leegyszerűsítve az élethosszig tartó tanulást kívánja bevezetni a hivatásos életpályán való előrehaladáshoz.

Másik fontos alapelv, amelyet 2015-ben rögzített a jogalkotó, a *kétoldalú együttműködési kötelezettség* a hivatásos állomány tagja és a rendvédelmi szerv között. Ez magában foglalja az Mt.-ből és a Kttv.-ből már ismert tájékoztatási kötelezettséget is, amely szerint a felek minden olyan tényről, adatról, körülményről kötelesek egymást tájékoztatni, amely a szolgálati viszonyból fakadó jogok és kötelezettségek gyakorlása szempontjából lényeges. A régi Hszt. tartalmazta ugyan az együttműködési kötelezettség előírását a hivatásos állományú részére, de elsősorban nem a jogviszonyt érintő kérdésekben és nem kifejezetten a munkáltató felé, hanem például a munkatársakkal szemben [régí Hszt. 68. § (1) bekezdés c) pont], vagy a tartalékállományba helyezé-

³ Petrovics (2012)

se esetén az elhelyezkedése érdekében a személyügyi központtal [régi Hszt. 66/A. § (5) bekezdés] vagy csak általánosságban a rendvédelmi hivatás alapelvei között megemlítve a pártatlanság, a szakszerűség és az arányosság szöveggörnyezetében [régi Hszt. 70/B. § (1) bekezdés].

A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei alcímében az Országgyűlésnek eredetileg benyújtott miniszteri előterjesztésben még kizárólag a hivatásos állományúakra vonatkozó rendelkezéseket találhatunk, azonban a Törvényalkotási Bizottság kiegészíteni javasolta ezeket a rendvédelmi szervnél közalkalmazotti jogviszonyban állókra vonatkozó – hasonló – elvekkel, továbbá a rendvédelmi karba való tartozásra utalásokkal.⁴ A hivatásosakkal szemben a törvény a közalkalmazottaktól nem követel meg hűséget, pártatlanságot, felelősségtudatot, szakszerűséget és arányosságot.

A jognyilatkozatok megtétele és az írásbeliség

A régi Hszt. bizonyos, a szolgálati viszonyt érintő jognyilatkozatok megtételét írásbeliséghez kötötte. Az új törvény – igaz, nem rögtön a hatálybalépésekor, hanem csak egy későbbi módosítást követően – ezen túlmenve, a kor igényeit és a Kormány elektronikus ügyintézés melletti elkötelezettségét tükrözve 2016. január 1-jével kiegészült a jognyilatkozatok *elektronikus kiadmányozását* előíró szabályokkal. A törvény 6. §-ába kerültek „azok a rendelkezések, amelyek rögzítik, hogy mikor minősül az elektronikus elkészített jognyilatkozat írásbelinek, illetve melyek azok a jognyilatkozatok, amelyeket legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással kell kiadmányozni – amelyek esetében a hivatásos állomány tagjával az arról kiállított és záradékkal hitelesített papír alapú kiadmányt kell a hivatásos állomány tagjával közölni.”⁵ Ez tehát csak egyoldalúan elektronikus „ügyintézésnek” tekinthető, hiszen a hivatásos állományúval csak a kinyomtatott és záradékolt okiratot ismertetik, és az kerül irattározásra is a személyi anyagban. A belügyminiszter az elektronikus ügyintézés kiterjesztésének következő lépéseként a 2016-os őszi ülészakra be is nyújtotta az Országgyűlésnek azt a törvényt, amely tovább módosítja a jogállási törvényekben az elektronikus aláírás tárgykörét. Az elfogadott törvénymódosítás alapján ennek az a lényege, hogy a hivatásos állomány tagjainak 2017. május 1-jétől kötelezően rendelkezniük kell „elektronikus azonosítási szolgáltatással és az ehhez tartozó biztonságos kézbesítési szolgáltatásra alkalmas tárhellyel”,⁶ ahova már teljesen elektronikusan küldhetők meg a munkáltatói intézkedések, csak a kinevezési okiratot kell papír alapon is kiadmányozni (mivel ekkor még feltehetően nem rendelkezik az érintett elektronikus tárhellyel). Meghatározhat ugyanakkor a miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatoknál olyan szolgálati beosztásokat, amelyekre nem kell az „e-kézbesítést” alkalmazni, hanem továbbra is papíron kerül kézbesítésre a jognyilatkozat [Hszt. 342. § (4) bekezdés].

⁴ Összegző módosító javaslat a T/3783. számú törvényjavaslatához.

⁵ A 2015. évi CCIII. törvény miniszteri indokolása.

⁶ Az egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló T/12173. számú törvényjavaslat.

A szolgálati viszony jellege

Már a 2000-es évek elején elindult a fegyveres szerveknél egy „civilisítési” folyamat, amelynek lényege, hogy a nem alaptevékenységbe tartozó feladatokat gazdasági megfontolásból hivatásos állományúak helyett közalkalmazotti jogviszonyban állók látják el.⁷ A civilisítésre a gyakorlatban főként a funkcionális (szakszolgálati) jellegű beosztásokban került sor, ami azzal járt, hogy az ilyen jellegű, megüresedett munkaköröket már csak közalkalmazotti-kormánytisztviselői kinevezéssel lehetett betölteni. A Hszt. azt a vélhetően gyakran előforduló helyzetet kívánja orvosolni, amikor a szolgálati jelleggel már nem bíró munkakört valamilyen okból továbbra is hivatásos állományú tölti be. Ilyen esetben öt éves korlátot szab az illető szolgálati viszonyban való alkalmazhatóságára, ezt követően nem maradhat az adott beosztásban, hanem szolgálati jellegű beosztásba kell kinevezni, vagy jogviszonyát más, civil jogviszonyba – de adott esetben átminősítéssel ugyanabba a munkakörbe – való áthelyezéssel meg kell szüntetni [Hszt. 80. § (2) bekezdés *e*) pont]. Ha ezek egyikébe sem egyezik bele, felmentéssel meg kell szüntetni a jogviszonyát.

Rendfokozatok és alapvető jogok

A rendfokozati állománycsoportok és a rendfokozatok nem változtak a régi Hszt. rendszeréhez képest, azonban a már nem alkalmazott – még a honvédséggel közös jogállás nyomait őrző – rendfokozati elnevezések és besorolást tartalmazó mellékletek természetesen már nem kerültek át az új törvénybe. A szolgálati igazolvány adattartalmát szabályozó 18. § (3) bekezdésében a 2015. július 1-jén hatályba lépett szöveghez képest módosítás történt: a 2015. évi CCIII. törvénnyel lecserélt szöveg a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya esetén nem teszi kötelező elemmé a szolgálati igazolványon a tajszámot, ami a törvény indokolása szerint a munkatársak védelmét szolgálja. A szolgálati igazolvány és jelvény leírását, illetve a kiadás részletszabályait az érintett miniszterek rendeletben szabályozták. Érdekességként megemlítendő, hogy a belügyminiszter nem egy rendeletet adott ki, hanem kettőt: külön az igazolványra és külön a jelvényre egyet-egyét.⁸

A Hszt. az Alaptörvényből fakadóan rendelkezik az alapvető jogok szolgálati jogviszonnyal összefüggő korlátozásáról. A korábbi törvényben szereplő, alapvető jogkorlátozás klauzuláját ezért már nem tartalmazza az új norma, mivel az magasabb szinten, alkotmányosan lett meghatározva (más alapvető jog érvényesülése érdekében, a szükségesség-arányosság tesztnek megfelelően, az alapvető jog lényeges tartalmának sérelme nélkül). Az előző évtizedekben is érvényes korlátokkal tehát – a 8/2004. (III. 25.) AB határozat által is megerősítve – továbbra is számolnia kell a hivatásos állományúaknak, így korlátozható:

⁷ Ligeti (2008) 142.

⁸ 14/2012. (III. 30.) BM rendelet; 32/2015. (VI. 16.) BM rendelet; 58/2015. (XII. 28.) MvM rendelet.

- a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása (külföldre utazás bejelentése, korlátozása, különösen a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai esetében),
- a véleménynyilvánítás szabadsága,
- a gyülekezési és egyesülési jog,
- az anyanyelv használata (a szolgálati érintkezés nyelve a magyar),
- a választójog (elsősorban a passzív választójog korlátozott),
- a munka és a foglalkozás szabad megválasztása,
- a tulajdonjog gyakorlásának korlátozása (bizonyos vagyontárgyak szolgálatteljesítés közben történő birtoklása).

A fenti felsorolásból a véleménynyilvánítás szabadságának tartalma változott a korábbiakhoz képest, mivel az új szolgálati törvény szigorúbban határozza meg a szolgálattal kapcsolatos véleménynyilvánítás lehetőségét. Az korábban is tiltott volt, hogy a hivatásos állományú a kiadott parancsot, intézkedést bírálja, vagy „a sajtónyilvánosság igénybevételével hivatalos eljárásban magánvéleményt” nyilvánítson [régi Hszt. 18. § (4) bekezdés]. Az internetes közösségi portálok és alkalmazások terjedésével azonban a jogalkotó szükségesnek találta, hogy biztosítsa annak lehetőségét, hogy az országos parancsnok megtilthassa a közösségi oldalakon az állományba tartozás feltüntetését akkor, ha az illető magánvéleményt nyilvánít. A miniszteri indokolás szerint ugyanis előfordul, hogy a hivatásos állományúak egyes témák kapcsán olyan nyilatkozatokat tesznek, amelyek „nem méltóak a hivatásos szolgálati viszonyban állók hivatásához, és veszélyeztetik a rendvédelmi szervek működéséhez szükséges közbizalom fennmaradását”.⁹ A gyakorlatban ez olyan munkáltatói rendelkezéseket jelent, amelyek megtiltják, hogy a hivatásos állományú saját munkahelyét feltüntesse vagy ismerősei között a kollégáit megjelölje. További új, garanciális szabályt is találhatunk a törvény 21. § (6) bekezdésében, amely kimondja, hogy a hivatásos állományú nem kötelezhető arra, hogy politikai nézeteiről vagy pártszimpátiájáról nyilatkozatot tegyen, illetve amennyiben az ismert, emiatt nem érheti hátrány.

Kiemelendő még a tulajdonjog-korlátozást érintő új szabályozás, amely voltaképpen nem a tulajdonjogot, csak a tulajdonjogi triász egyik aspektusát, a *birtokláshoz való jogot* korlátozza, amikor kimondja, hogy a munkáltató „a miniszteri rendeletben meghatározott egyes vagyontárgyakat, magáncélú telekommunikációs eszközöket, valamint meghatározott összeget meghaladó készpénzt vagy – a bankkártya kivételével – készpénzt helyettesítő eszközt magánál tartson, továbbá korlátozhatja a magáncélú telekommunikációs eszközöknek a szolgálatellátás során történő használatát” [Hszt. 30. §]. E korlátozást elsősorban munkabiztonsági és a szolgálatellátás rendjének megóvását szolgáló okokkal magyarázza a törvény, de látnunk kell mögötte a korrupciós kockázatok kiszűrése lehetőségének megteremtését is, ugyanis, ha egy esetleges megbízhatósági vizsgálat során hivatali vesztegetés gyanúja merül fel, akkor a vizsgá-

⁹ A 2015. évi XLII. törvény miniszteri indokolása.

lat alá vont személy nem hivatkozhat arra, hogy a nála lévő – az engedélyezett összeghatárt jóval meghaladó – készpénz jogszerűen került a birtokába a szolgálatellátást megelőzően vagy annak során. A belügyminiszter 2015. július 1-jei hatálybalépéssel ki is adta a részletszabályokra vonatkozó, 21/2015. (VI. 15.) BM rendeletet, amelyben *tíz-ezer forintban* vagy ennek megfelelő összegű valutában határozza meg azt a mértéket, amely felett az országos vagy az állományilletékes parancsnok *korlátozhatja* a szolgálatot teljesítőknél tartható készpénzt. Nem tartozik a korlátozás alá a bankkártya vagy Széchenyi Pihenő Kártya (mivel azok névre szólóak), ellenben más készpénz-helyettesítő fizetési eszköz (például az étkezési utalvány) igen.

A Hszt. kidolgozásának egy koherens, áttekinthető, logikusan felépített kódex megalkotása volt a célja. Ennek a rendezési koncepciónak köszönhetően az általános alapelvekhez csak a legfontosabb kérdéseket rögzítették, a részlettartalmak pedig a különös részben kaptak helyet. Így jöllehet, alapjog-korlátozásról van szó a hivatásos állományú *technikai eszközzel való ellenőrzése* során, de mivel annak szabályait részletesen megállapítja a törvény, nem az alapvető jogokról szóló, hanem a szolgálati viszony tartalmát és a kötelezettségeket leíró X. Fejezetben található meg. A miniszteri indokolás szerint ennek a rendelkezésnek a kodifikációjára azért volt szükség, mert a „munkavállalókat terhelő kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése jogos igény a munkáltatók részéről” és ennek egyértelmű szabályozása mindkét fél érdeke.¹⁰ A rendvédelmi szerv a jövőben tehát kép- és hangrögzítő eszközt, valamint a tartózkodási hely megállapítására alkalmas eszközt használhat a hivatásos állományúak ellenőrzésére, de szigorúan csak a szolgálatteljesítés alatt. Mivel ezen eszközök használata nemcsak a magánszférát sérti (korlátozza), hanem személyes adatkezeléssel is együtt jár – ami az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) alapján szintén csak törvény rendelkezése (vagy az érintett hozzájárulása) alapján lehetséges –, a rögzített adatok tárolását és felhasználását is rendezi a Hszt. Az egyes eszközök alkalmazásának részletszabályait a miniszter jogosult meghatározni.¹¹

Ugyancsak új elem a törvényben a hivatásos állomány tagjának ellenőrzési lehetősége az alkohol-, kábítószer- és pszichotróp anyag fogyasztása tekintetében [Hszt. 102. § (1) bekezdés *h*) pont]. A törvény ez esetben is a minisztert hatalmazza fel, hogy az ellenőrzés szabályait meghatározza.¹² Sőt, noha a hivatásos állományba jelentkezőre nem terjed ki az ellenőrzési lehetőség, mégis, ha a felvételi eljárás során a vizsgálatot végző személy kábítószer fogyasztására utaló körülményeket tapasztal, ezt jeleznie kell az állományilletékes parancsnoknak [Hszt. 107. § (8) bekezdés], aki mint hivatalos személy, köteles a tudomására jutott bűncselekményt feljelenteni.

A fenti jogok korlátozását és az egyénben lejátszódó mérlegelési folyamatot úgy is leírhatjuk, mint egyfajta „lelki szerződés kötést”, amelyben a *mit adunk* és a *mit várunk cserébe* kerül a mérleg serpenyőibe. Eleinte labilisnak tűnik az egyensúly, és a hasznok

¹⁰ A 2015. évi XLII. törvény miniszteri indokolása.

¹¹ 23/2015. (VI. 15.) BM rendelet.

¹² 22/2015. (VI. 15.) BM rendelet.

romlása miatt növekszik az újoncok elégedetlensége, idővel azonban a hivatástudat és a szervezeti elköteleződés kialakulásával „stabilá válik a szerződés”.¹³

A szolgálati viszony létesítése

A törvény miniszteri indokolása is felhívja figyelmünket, hogy a szolgálati viszony létesítéséhez szükséges alkalmazási feltételek a más közszolgálati jellegű jogállásokéhoz képest is szélesebb körűek, szigorúbbak.

A Hszt. alkalmazási feltételeit felsoroló 33. § (1) bekezdése bevezető részébe került az az elvárás, hogy *önként jelentkezőnek* kell lennie a hivatásos szolgálatot vállaló személynek. Ez a kitétel ebben a formában újnak tekinthető, ugyanis a korábbi törvény még csak a szolgálati viszony jellegét taglaló, ünnepélyes deklarációként ható szövegkörnyezetben utalt rá, hogy a hivatásos állományú *„önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életének és testi épségének kockázatásával”* teljesíti szolgálatát [régii Hszt. 3. § (2) bekezdés].

Az alkalmazási feltételekben más, lényeges változás nincs a korábbiakhoz képest, csupán egy dologra szeretném felhívni a figyelmet. Mind a hivatásos állományúaknál, mind a kormánytisztviselőknél – a korrupció elleni harc jegyében – lehetőség van arra, hogy a Nemzeti Védelmi Szolgálat úgynevezett *megbízhatósági vizsgálat* keretében ellenőrizze, hogy eleget tesznek-e szolgálati kötelezettségeiknek. Azonban míg a hivatásosak tekintetében csupán ennek *tudomásul vételét* írja elő a törvény, addig a Kttv. *hozzájárásról* beszél, melynek hiányában jogviszony nem létesíthető vagy tartható fenn. Ráadásul a hivatásos törvény még rá is erősít erre, amikor azt mondja, hogy az érintett *„tudta és beleegyezése nélkül”* történik az ellenőrzés. Ha megnézzük, a hasonló jellegű jogkorlátozással járó nemzetbiztonsági ellenőrzés esetében egységesen *hozzájárást* említ a Hszt. és a Kttv., illetve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) is.¹⁴ Ezért helyesebb lenne a Hszt. 33. § (1) bekezdés *f*) pontjában is a megbízhatósági vizsgálat végzéséhez való *„előzetes hozzájárulás”* fordulat alkalmazása.

Az Országgyűlésnek a belügyminiszter eredetileg olyan szöveggel nyújtotta be a törvény tervezetét, amelyben az alkalmazás feltételei között az szerepelt, hogy a jelöltnek angol, francia, német, arab, kínai vagy orosz nyelvből államilag elismert nyelvvizsgával kell rendelkeznie. Ezt az előírást egy átmeneti rendelkezés alapján a hatálybalépést követően létesült szolgálati viszonyra kellett volna csak alkalmazni. Bizottsági javaslat¹⁵ alapján azonban a végleges szövegből elhagyták a hat preferált nyelv említését, így továbbra is csak annyi a kinevezés feltétele, hogy bármely nyelvből (bármilyen típusú és fokozatú) államilag elismert nyelvvizsgával rendelkezzen a jelölt [Hszt. 33. § (7) bekezdés].

¹³ Horváth (2015) 82–113.

¹⁴ Hszt. 33. § (6) bekezdés; Kttv. 39. § (3), (4), (4a) bekezdés; Nbtv. 71/A. § (1) bekezdés.

¹⁵ Összegző módosító javaslat a T/3783. számú törvényjavaslatához.

A törvény nem titkoltan a közzszolgálati életpályák közti *átjárhatóság megkönnyítésére* törekszik, ezért a kormányzati szolgálati jogviszonyból és a hivatásos katonai szolgálati viszonyból – továbbá 2016. július 1-jétől állami szolgálati jogviszonyból – érkezőket a próbaidő mellőzésének kedvezményében részesíti. A közzszolgálati, közalkalmazotti és az igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszonyból hivatásossá válók esetében pedig legfeljebb 6 hónapos próbaidő kikötését engedi. Ugyancsak a toborzás egy formáját jelenti a *tartalékállományból való áthelyezés* lehetősége. A tartalékállomány intézménye nem újkeletű találmány, azonban a közzszolgálati életpályák közti átjárhatóság egyik eszközévé vált 2012-ben. Ekkortól terjesztette ki a jogalkotó a közzszolgálatban már alkalmazott munkaerő-közvetítő rendszert a hivatásos és a katonai jogállásra is. Ez azt jelenti, hogy a klasszikus közzszolgálati jogviszonyokban biztosítják a törvények, hogy ha az érintetteket saját hibájukon kívül, bizonyos meghatározott jogcímenek mentén fel a közigazgatási, rendvédelmi szerv vagy a honvédség, akkor egy központi adatbázisba kerülnek, ahonnan kijáánlhatják őket más, betöltetlen státusszal rendelkező szervekhez. Mindhárom jogállási törvény biztosítja valamilyen formában azt a kedvezményt is a fenti társjogviszonyok valamelyikéből tartalékállományba helyezetteknek, hogy a kiválasztási eljárásuk során előnyben részesítik őket.¹⁶ A tartalékállomány működésének gyakorlati nehézségeire a későbbiekben még kitérünk.

Hasonló jogintézményt fejlesztett ki a jogalkotó a *tartalékos-nyilvántartás* bevezetésével is az új törvényben. Ennek lényege, hogy a hivatásos állomány volt tagjainak legfontosabb adatait egy adatbázisban tárolják a jogviszony megszűnését követően abból a célból, hogy a rendvédelmi szervnél átmenetileg vagy véglegesen megüresedett beosztásokba visszavehető legyjenek. A nyilvántartásba vételt mind a hivatásos állomány tagja, mind a munkáltató kezdeményezheti, de csak az érintett hozzájárulásával történhet meg a regisztráció, ami legfeljebb tíz évre szól, és egyszer meghosszabbítható további öt évvel. A törvény bizonyos feltételekhez köti a nyilvántartásba vételt, mint például, hogy a hivatásos állományúnak utolsó beosztásában megfelelő képesítéssel kellett rendelkeznie, illetve alkalmasnak kellett lennie egészségileg, fizikailag és pszichikailag, valamint nem tölthette be az ötvenötödik életévét. A tartalékos-nyilvántartás szorosán kapcsolódik a *hivatásos állományba visszavétel* intézményéhez, amelynek speciális esete a határozott időre történő visszavétel, amikor valakinek a helyettesítésére van szükség. „Ennek előnye, hogy a tartósan távollévő helyettesítésére olyan személy állítható szolgálatba, aki korábban már hivatásos szolgálati jogviszonyban állt, ebből kifolyólag már a jogviszony létesítésekor (a visszavételkor) rendelkezik a szolgálat ellátásához szükséges rendvédelmi képzettségekkel, ismeretekkel, másrészt a szolgálati viszonyának időtartama igazodik a helyettesítés időtartamához” – olvashatjuk a törvény indoklásában.¹⁷ A szakmai ismeretek megtartása és frissítése érdekében a nyilvántartásban szereplőknek a rendvédelmi szerv évente legfeljebb tíznapos továbbképzést szervezhet. Fontos eltérés a tartalékállományhoz képest, hogy

¹⁶ Hszt. 35. §; Kttv. 41. §, 41/A-B. §, Hjt. 34/A. §.

¹⁷ A 2015. évi XLII. törvény miniszteri indokolása.

ez az adatbázis rendvédelmi szervenként elkülönítve működik, azaz sem a rendvédelmi szervek nem látják egymás tartalékosait, sem külső – például közigazgatási – szervek nem tudnak innen kiválasztani korábbi hivatásos állományúakat. A nyilvántartás működését miniszteri rendelet – illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében utasítás – határozza meg.¹⁸

A rendvédelmi szervek központi szervezeti egységei a személyügyi nyilvántartás részeként *utánpótlási és vezetői adatbankot* is vezetnek. Ez a rendelkezés szintén nem új a szolgálati törvényben, hiszen már az új életpályára való felkészülés egyik első jeleként az egyes szolgálati jogviszonnal összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIV. törvény 2013. január 1-jével a régi Hszt.-be is beépítette.¹⁹ A törvénynek nem az indokolásában, hanem egyenesen a normaszövegében olvashatjuk, hogy ez az intézmény „a hivatásos állomány tagjának a rendészeti életpályán történő – érdemeken és teljesítményen alapuló –, tervezett előrehaladását szolgálja” [Hszt. 277. §]. Az adatbázis két részből áll: utánpótlási nyilvántartásból és vezetői nyilvántartásból. Fontos különbség azonban a régi és az új törvény között, hogy a korábbi csak lehetőségként említette az adatbázis működtetését, és annak felállításáról a miniszter dönthetett. A 2015-ös törvény viszont már konstitutív módon rendelkezik arról, hogy minden rendvédelmi szervnél kiegészül a személyügyi nyilvántartás ezzel az utánpótlás-tervezést segítő eszközzel [Hszt. 277–279. §]. Mivel személyes adatok kezeléséről van szó, az Infotv. előírásainak megfelelően részletesen fel is sorolja a törvény, hogy milyen adatok tarthatók nyilván az adatbázisban. Az adatbankba továbbra is csak a beleegyezésével kerülhet felvételre az érintett. Az utánpótlási rendszerbe a még nem vezető beosztású, de arra alkalmasnak tartott személyek, a vezetői nyilvántartásba pedig a már legalább osztályvezetői besorolású hivatásos állományúak vehetők fel. A törvény felhatalmazza a minisztert a részletszabályok megalkotására, ami a belügyi szervek tekintetében a 2/2013. (I. 30.) BM rendeletben meg is történt. Mivel a végrehajtási rendelet még az előző Hszt.-hez készült, annak 31/A. §-a írta elő, hogy a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi szerveknél kötelező működtetni az adatbázist a vezető-kiválasztás támogatására. Azonban miután az új törvény már ex lege tartalmazza a kötelezettség előírását, a rendeletben ennek megismétlése nem indokolt, ráadásul a jogalkotásról szóló törvény ezt kifejezetten tiltja.²⁰ A belügyi szerveknél a miniszteri rendelet alapján további előnyöket is élveznek az utánpótlási nyilvántartásban szereplők: rendészeti vezetővé képző tanfolyamon vehetnek részt, vagy – amennyiben a kiválasztási eljárás során a felmérést kiemelkedő teljesítménnyel zárták – részt vehetnek a rendészeti tehetséggondozási programban.²¹ A civil közszolgálatra kitekintve – ugyanúgy, ahogy a kiválasztás esetében – itt is elmondhatjuk, hogy a közigazgatásban nem létezik jelenleg szervezeten működtetett vezetői utánpótlási rendszer.²²

¹⁸ 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet 56–58. §; 12/2015. (VI. 19.) BM utasítás 8–10. §.

¹⁹ Malét-Szabó (2013) 141–149.

²⁰ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §.

²¹ 2/2013. (I. 30.) BM rendelet 32. §; Sike (2015)

²² Petró (2014a)

A Kttv. ugyanis nem kötelezően írja elő, csak lehetőségként említi, hogy a minősítés alapján szakértői, illetve vezetői utánpótlási adatbázisba helyezhető a kormánytisztviselő [Kttv. 130. § (5) bekezdés]; ilyen adatbázis azonban egyelőre nem létezik, végrehajtási jogszabály sem született róla.²³

A hivatásos állományba vétel előtti *felvételi eljárást* a korábbi Hszt. nem szabályozta, egyedül azt mondta ki, hogy a hivatásos állomány utánpótlását rendvédelmi és katonai oktatási intézményekben végzett hallgatók állományba vételével vagy polgári oktatási intézményekben végzett személyek felvételével kell biztosítani [régi Hszt. 38. §]. Ez a rendelkezés még a honvédséggel közös szabályozás emlékeként szerepelt a törvényben, ezért található meg benne a katonai intézményekre utalás. Azért sem tartotta a jogalkotó fontosnak a szabályozást, mert a civil közszolgálathoz képest, ahol kiképzett, kész szakembereket lehet bevonni a munkaerőpiacról, és csak munkahelyi adaptációjukról kell gondoskodni, a rendvédelemben először ki kell választani az alkalmasnak mutakozó jelöltet (elsősorban egészségi, fizikai és pszichikai szempontból), majd ezt követően kell megvalósítani a szakmai felkészítést (rendészeti szakközépiskolában vagy a rendvédelmi felsőoktatás keretében).²⁴ Megjegyezném azonban, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok már korábban is nagyon alapos és összetett, hónapokig tartó kiválasztási eljárással garantálták a minőségi munkaerő-utánpótlást, amelyet csak belső szabályzók, protokollok írtak elő.²⁵ Az új Hszt. sem taglalja sokkal részletesebben a toborzás-kiválasztás rendjét, viszont a felhatalmazás alapján, amelyet a miniszternek ad, komplex módon lettek kialakítva a felvételi eljárás részletszabályai mind a belügyi, mind pedig a miniszterelnökségi irányítású szervek vonatkozásában.²⁶ A végrehajtási szabályozás merevnek mondható, nem hagy lehetőséget eltérésre, gyakorlatilag a törvény rendelkezései nyomán halad, azt tölti meg tartalommal. A BM rendelet, amely a magyarországi rendvédelmi szervek többségére irányadó, külön tárgyalja a kiválasztási eljárással történő állományba vételt és a pályázati eljárás lefolytatását. A kiindulópont ugyanis az, amit a törvény is előír, azaz hogy a fokozatosság elve alapján belülről kifelé haladva kell keresni a megfelelő munkaerőt: először a szervezeti egységnél, majd a rendvédelmi szerven belül, végül pedig pályázat meghirdetésével más rendvédelmi szervnél, a honvédségnél vagy a Kttv. hatálya alá tartozó közigazgatási szervnél. A törvény tervezete még megengedte volna a 133. § (1) bekezdésében, hogy a pályázat meghatározott személyi körre legyen kiírva – ami a gyakorlatban eddig is előfordult –, de a végleges szövegből ezt bizottsági javaslatra elhagyta az Országgyűlés.²⁷ A toborzás és kiválasztás modern eszközeit (például az intranetes vagy internetes felületeken való megjelenést, kiválasztási bizottság felállítását, válaszmenedzsmentet) is alkalmazó eljárás rendjét így a közigazgatási szervek kiválasztási mechanizmusát megszegyenítő módon alakították ki, tekintettel arra, hogy a közszolgálathoz vonatkozóan ma egy

²³ Petró (2014b)

²⁴ Bognár (2013) 29.

²⁵ Zalai (2009) 161-169; Zalai (2016) 34-44.

²⁶ 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet; 12/2015. (VI. 19.) BM utasítás; illetve 18/2016. (VI. 29.) MvM rendelet.

²⁷ Összegző módosító javaslat a T/3783. számú törvényjavaslatához.

2008-ban hatályba lépett és az azóta történt törvényi, szervezeti változásokat le nem követő – de facto alkalmazhatatlan – kormányrendelet tartalmazza a kiválasztás szabályait.²⁸

A törvény új eleme, hogy – igaz, csak helyettesítésre, de – lehetővé teszi a határozott időre történő kinevezést. Míg ez a jogcím a közszolgálatban már korábban is működött (például a Kttv. lehetővé tette helyettesítés vagy valamilyen feladat elvégzése érdekében), addig a szolgálati viszony csak határozatlan időre jöhetett létre.²⁹ Ez a foglalkoztatottnak biztonságot, a munkáltatónak viszont munkaerő-gazdálkodási nehézségeket okozott, hiszen a tartósan távollévők helyére nem vehetett fel határozott időre hivatásos állományút. A titkosszolgálatoknál viszont továbbra is kétséges ennek alkalmazása, mivel az Nbtv. mint *lex specialis* kimondja, hogy a szolgálati viszony határozatlan időre jön létre,³⁰ azonban ha az új Hszt.-re *lex posteriorként* tekintünk, akkor ellenkező következtetésre juthatunk.

A miniszteri indokolás szerint a törvénynek a kinevezés rendjét leíró része már a közszolgálati életpálya munkakör alapú rendszeréhez igazodik, azonban ennek sajátosságait nem lehet felfedezni a vonatkozó részekben. Esetleg arra gondolhatott az előterjesztő, hogy a kinevezéskori besorolás szabályai már az új illetménytáblázat szerint történnek. A törvény hatálybalépése előtt elfogadott és a mostani szövegezés között azonban eltérés mutatkozik abban, hogy a nem pályakezdő hivatásos állományúakat hogyan kell besorolni. Az eredeti szöveg szerint a „nem rendvédelmi oktatási intézményben végzett, nem pályakezdő, hivatásos állományba próbaidő kikötésével felvett személy a tervezett szolgálati beosztás *besorolási kategóriájának első fizetési fokozatába* és rendfokozatába nevezhető ki” és csak a véglegesítésekor sorolható be a törvény általános szabályai szerint. A már említett, új Hszt.-t módosító 2015. évi CCIII. törvény indokolása azonban meglehetősen szűkszavúan csak „pontosító rendelkezésnek” nevezi azt, hogy a kérdéses 46. § (2) bekezdését úgy változtatta meg 2016. január 1-jétől, hogy immár nem két lépcsőben történik a besorolás (azaz nincs a próbaidő alatt csökkentett illetmény), hanem rögtön a kinevezéskor a végleges besorolást kapja a nem pályakezdő hivatásos állományú. A pályakezdők részére változatlanul fenntartja a törvény az alap, „A” besorolási kategória megállapításának kötelezettségét.

Kvazi új jogintézményként – de az eddigi gyakorlattal megegyezően – jelenik meg a törvényben az úgynevezett *véglegesítés*. Korábban csak végrehajtási rendelet szintjén jelent meg a fogalom, és elsősorban az alkalmasságvizsgálatok ismételt (egyszerűsített) elvégzését jelentette. A hétköznapi életben a munkaviszonyban is használják a fogalmat, noha jogszabály nem rendelkezik róla. A Hszt.-ben immáron annyi a lényege, hogy egy kifogásolási eljárást ír elő a törvény a próbaidő lejártát megelőzően, ami annyit jelent, hogy az utolsó pillanatban nyilatkoznia kell az állományilletékes parancsnoknak, hogy kéri-e a próbaidő alatti jogviszony-megszüntetést. Ha ez az eljárás valamilyen oknál fogva elmaradna, akkor sem történne egyéb, minthogy folyamatos

²⁸ 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet.

²⁹ Régi Hszt. 39. § (1) bekezdés; új Hszt. 44. § (1) bekezdés és 37. §.

³⁰ Nbtv. 21. § (1) bekezdés.

marad az illető szolgálati viszonya, ugyanis más jogkövetkezményt nem kapcsol a törvény ehhez az intézményhez. Amennyiben pozitív a „véglegesítés” kimenetele, az érintettet erről nem is tájékoztatja a munkáltató.

A szolgálati viszony tartalma, módosítása

A szolgálati viszony módosításának esetei többnyire megegyeznek a korábbi szabályokkal. A leglényegesebb jogcím továbbra is a rendvédelmi szerven kívüli szolgálatteljesítés, azaz a vezénylés. Ennek különböző típusait azonban a törvény már a vezénylés céljához igazodóan, tagoltabban tartalmazza. Új jogcímet hozott ellenben a törvény a rendvédelmi szerven belüli vezénylésre: az *átrendelést*. Ez olyan vezénylés, amelynek során „a hivatásos állomány tagja a szolgálat érdekében eredeti szolgálati beosztásában való meghagyása mellett a rendvédelmi szerv másik szervezeti egységéhez (bármely helységbe) beleegyezése nélkül meghatározott szolgálati feladat teljesítésére kerül átrendelésre”.³¹ De nemcsak a szolgálattelátás érdekében, hanem az iskolarendszerű képzésre is átrendelik a továbbiakban az érintetteket, amennyiben nincsenek rendelkezési állományba helyezve. Az átrendelés speciális formája az *ideiglenes átrendelés*, amelynek sajátossága, hogy az általánostól eltérően szervezeti egységen belül történik, és időbeli korlátja egy naptári éven belül harminc munkanap [Hszt. 61. §].

A szolgálati viszony szünetelése szintén nem újkeletű. A Hszt. viszont tovább bővíti a szünetelésre okot adó esetek körét: akkor is szünetel a szolgálati viszony, ha a hivatásos állományú nemzetbiztonsági ellenőrzése során kockázatot állapítottak meg, de – mivel más, nemzetbiztonsági ellenőrzés alá nem eső beosztásban foglalkoztatni kívánják – intézkedni kell a kifogástalan életvitel ellenőrzésére [Hszt. 54. §], ugyanis arra korábban éppen amiatt nem került sor, mert nemzetbiztonsági ellenőrzést folytattak le, és az kizárja az egyidejű kifogástalan életvitel ellenőrzést [Hszt. 33. § (4) bekezdés]. Az ellenőrzés idejére, tekintve, hogy nem töltheti be a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakört, az adott beosztásból fel kell menteni az érintettet, eközben pedig szünetel a szolgálati viszonya is.

A könnyített szolgálat ellátására vonatkozó szabályok szigorodtak a régi Hszt.-hez képest, ugyanis az még egységesen 52 éves kortól tette lehetővé az igénybevételt, míg az új törvény egyénileg határozza meg annak lehetőségét: a szolgálati viszony felső korhatára (vagyis az érintettre irányadó öregségi nyugdíjkorhatár) előtt legkorábban tíz évvel kérhető könnyített szolgálat. Az a feltétel, hogy legalább 25 év tényleges szolgálati jogviszonnyal kell rendelkezni, továbbra is fennáll. Csökkentheti a jogintézmény vonzerejét, hogy az új Hszt. a könnyített szolgálati beosztás szerinti besorolás szerinti illetmény 90%-át állapítja meg a hivatásos állományú számára [Hszt. 79. § (3) bekezdés], szemben a korábbi szabállyal, mely a megelőzően betöltött beosztásra fizetendő távolléti díj összegét biztosította [rég. Hszt. 70/A. § (4) bekezdés].

³¹ A 2015. évi XLII. törvény miniszteri indokolása.

Az életpályamodell harmadik pilléréként hivatkoznak a 2017. január 1-jétől bevezetésre került *egészségkárosodási ellátásra*, amely a Hszt. kodifikációjakor még nem volt napirenden. Az új ellátásnak két komponense van: a munkáltató az egészségkárosodást szenvedett hivatásos állományút kötelező jelleggel továbbfoglalkoztatja könnyített munkakörben (például közalkalmazottként) és *keresetkiegészítést* állapít meg részére, ha új munkakörében alacsonyabb lenne az illetménye a korábnál; ha viszont egészségi állapota 50%-os vagy annál is alacsonyabb mértékű, miniszteri engedéllyel mentesíthető a munkáltató a továbbfoglalkoztatás alól, az érintett részére pedig – korábbi illetménye és más külső ellátása különbözetéből számított – *járadékot* kell folyósítani [Hszt. 82/A–82/K. §].

Míg a régi Hszt. 59. § (1) bekezdése egyszerűen a képzési kötelezettség elmulasztását automatikusan a jogviszony megszűnésével szankcionálta, addig a hatályos jogszabály finomított a megfogalmazáson, és csak az önhibából eredő mulasztást bünteti ilyen súlyosan [Hszt. 82. § (1) bekezdés a) pont].

A szolgálati jogviszony *azonnali hatályú lemondással* történő megszüntetését a Hszt. az Mt. hasonló jogintézményének alapulvételeivel szabályozza, azzal a kivétellel, hogy itt egyoldalú a jogintézmény: csak a hivatásos állományú élhet a lehetőséggel, ha úgy érzi, hogy „a törvényben meghatározott jogaiban vagy emberi méltóságában olyan súlyos sérelem érte, amely miatt szolgálati viszonyának fenntartása nem várható el tőle” [Hszt. 85. § (1) bekezdés]. A lemondás okának valódiságát a hivatásos állományúnak kell bizonyítania, ennek eredményessége esetén a felmentésre irányadó végkielégítés illeti meg. Ha viszont alaptalannak bizonyul a lemondás, az érintettnek meg kell térítenie a rendvédelmi szerv felé a lemondási időre járó távolléti díjat és az esetlegesen keletkezett kárért helytállási kötelezettség terheli.

Új jogcímként – a többi jogállási törvényhez hasonlóan – a Hszt.-ben is pótolta a jogalkotó adósságát, amely a nőkre vonatkozó, emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelés időtartamára, de legfeljebb hat hónapra szóló *felmentési védelem* kodifikálása volt [Hszt. 88. § (1) bekezdés f) pont].³²

A régi Hszt. is szabályozta a fegyveres szervek közötti *áthelyezést* mint a szolgálati viszony megszüntetésének egyik jogcímét [rég. Hszt. 60. §], a mostani jogszabályba azonban apró kiegészítésekkel került be az érintett rész, amelynek gyakorlati funkciója nincs. Kimondja ugyanis a törvény, hogy az érintettnek meg kell felelnie a „tervezett szolgálati beosztásához előírt képzettségi és alkalmassági feltételeknek” [Hszt. 97. § (2) bekezdés]. Ez azonban magától értetődő, hiszen az új beosztás szerinti szervnél is a Hszt.-t kell alkalmazni, és mint „új belépőre”, rá is kiterjednek az alkalmazási előírások. A másik eltérés a régi Hszt.-től, hogy a rendfokozat megtartására – a címzetes rendfokozatot kivéve – már nincs automatikus lehetőség, mivel az életpályamodell bevezetésével a munkaköri rendszer is megújult, ami alapján minden beosztáshoz – sőt azon belül a besorolási kategóriákhoz is esetenként – eltérő rendfokozat társul.

³² Kttv. 70. § (1) bekezdés f) pontja; Hjt. 67. § (1) bekezdés f) pontja; Mt. 65. § (3) bekezdés e) pontja.

A törvény érdemben nem módosít a politikai, gazdasági és személyi *összeférhetetlenség* szabályain, csupán a hozzátartozóval való irányítási, felügyeleti, elszámolási viszonyba kerülés megengedhetőségét teszi eggyel alacsonyabb szintre: a korábbi törvényben szereplő miniszter helyett az országos parancsnokhoz vagy főigazgatóhoz. Ez a szabályozás valóban életszerűbbnek hat, és megkönnyíti a bejelentés és engedélyezés lebonyolítását. Egyértelműsíti azt is a Hszt., hogy a nem engedélyköteles szolgálaton kívüli tevékenységeket – a titkosszolgálatok állományát kivéve – bejelenteni sem kell [Hszt. 108–110. §].

A Magyar Programban foglalt egyik célkitűzés a közszolgálati életpályák rendszerének egymáshoz való közelítése, azon belül pedig egy olyan *teljesítményértékelési rendszer* (TÉR) bevezetése, amely szakít a korábbi, kizárólag a juttatásra koncentráltó attitűddel, illetve nem csak évente egyszeri alkalomra korlátozódik.³³ Ezzel mintha éppen szembemenne az új Hszt., hiszen a már 2013-ban bevezetett – a közszolgálati tisztviselőkkel és a katonákkal közös – TÉR törvényben foglalt szabályain változtat [Hszt. 110–113. §].³⁴ A korábbi, évi két alkalom helyett csupán egyszer írja elő a hivatásos állomány tekintetében a teljesítmény értékelését, továbbá bevezeti az ehhez kapcsolódó teljesítményjuttatást is. A teljesítményjuttatás tárgyévire meghatározott mértéke nem haladhatja meg a hivatásos állomány tagja alapilletményének háromszorosát. A törvény tehát csak a felső korlátot adja meg, a minimálisan fizetendő juttatás mértékét nem garantálja. Az Információs Hivatalnál a miniszter végrehajtási rendelete sávosan határozta meg a juttatás felső határait a teljesítményértékelés eredményéhez igazodóan – például a kivételes teljesítményt (90–100%) nyújtók az alapilletményük háromszorosáig, a 70–79,99% közötti teljesítményt nyújtók pedig csak az alapilletményüknek megfelelő mértékig. A belügyminiszter nem adott ilyen jellegű támpontokat a munkáltatóknak, hanem szabadon gazdálkodhatnak a személyi előirányzaton belül erre biztosított költségvetési keret terhére. Ha kicsit továbbmenve összehasonlítjuk a három jogállásra vonatkozó szabályokat, azt látjuk, hogy az eredeti koncepció szerint a katonák esetében évente egyszer történik teljesítményértékelés, ami nem változott azóta sem.³⁵ A hivatásos állomány tekintetében 2015 júliusától már csak évente egy értékelés van, míg a köz- és kormánytisztviselők munkatelési teljesítményét továbbra is félévente kell értékelni.³⁶ Teljesítményalapú juttatás mindhárom jogállási törvényben létezik, azonban a honvédek és a közszolgálati tisztviselők esetében meglehetősen általánosan fogalmaz a jogszabály, amikor erről beszél. Nincs meghatározott személyi kör, csak a kimagasló teljesítmény, helytállás a juttatás feltétele.³⁷ Azonban mivel a katonai szolgálati viszonyra részletes miniszteri végrehajtási szabályokat találunk, vélhetően

³³ Magyar Program 11.0, 47.

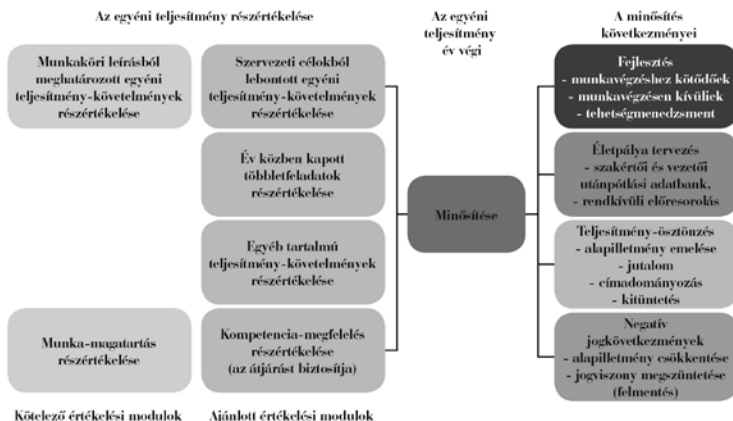
³⁴ Badacsonyi-Horváth (2015)

³⁵ Csonka (2013) 14.

³⁶ 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 12–14. §.

³⁷ Hszt. 158. § (1) bekezdés: „A hivatásos állomány tagja az előző évi egyéni teljesítményértékelésének eredményétől függően [...] évente két alkalommal, április és szeptember hónapban, egyenlő mértékű *teljesítményjuttatásban* részesíthető.” – végrehajtására lásd: a 33/2015. (VI. 16.) BM rendelet 9. §-át; illetve a 13/2016. (V. 18.) MvM rendeletet; Hjt. 132/A. §: „Az állomány tagja a kimagasló teljesítményére, illetve az általa végrehajtott többletfeladatokra figyelemmel [...] *teljesítményjuttatásban* részesíthető.” – végrehajtására lásd: a 7/2015. (VI. 22.) HM rendelet 81. §-át. Kttv. 130. § (4) bekezdés: „A teljesítményértékelés alapján *juttalom* fizethető.” – nincs végrehajtási jogszabály.

a honvédeknél is van szándék ezen juttatási forma hosszú távú működtetésére. Egyedül a tisztviselők esetében hiányoznak a Kttv. 130. § (4) bekezdésében szereplő jutalmazási lehetőségekre vonatkozó részletszabályok, ami természetesen nem akadályozza, hogy egyes munkáltatók megtalálják a módját a személyi juttatások előirányzatán belül a kiváló teljesítményt nyújtók elismerésének, viszont rendszerszintű, a másik két jogviszonyban működőhöz hasonló motivációs elem nincs ma a közszolgálatban.



1. ábra: A teljesítményértékelés menete (2011-es koncepció)

Forrás: Magyary Program 12.0, 64.

Előmenetel a szolgálati viszonyban

A rendvédelmi életpályamodel újításai legplasztikusabban az *előmeneteli- és illetményrendszerben* foghatók meg, ezek adják az alapját az új szolgálati törvénynek is. Kiemelendő, hogy a modern HR-menedzsment rendszer elemeinek (köztük a karriertervezésnek és -támogatásnak) bevezetésére voltak kísérletek bizonyos rendvédelmi szerveknél ezt megelőzően is, de azok a régi szabályozók (főként a régi Hszt.) merevsége miatt csak korlátozottan vezettek eredményre.³⁸

Az új illetményrendszer létrehozásának célja a belügyminiszter törvényjavaslatához fűzött indokolása szerint, hogy a korábbi bonyolult pótlékrendszert felváltva, „átlátható módon egyidejűleg ismerje el a munkakör értékét, a szolgálati tapasztalatot és a teljesítményt”.³⁹ Az *illetmény* az új törvényben az alábbi elemekből áll:

- beosztási illetmény,
- szolgálati időpótlék,
- hivatásos pótlék.

³⁸ Lásd a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat esetében: Balajthi–Bathelt (2009); Zalai (2013) 125–134.

³⁹ A 2015. évi XLII. törvény miniszteri indokolása.

A fenti illetményelemeken felül a szolgálatteljesítés speciális körülményeihez igazodóan van csak lehetőség 2015. július 1-jétől további pótlékok megállapítására. Egy korábbi tanulmány azt vizionálta, hogy az új Hszt. megalkotásakor a régi különös részi tartalom szinte maradéktalanul átcsoportosítható lenne az általános részi szabályok közé, amely leglátványosabban a pótlékrendszer összehangolásában mutatkozhatna meg.⁴⁰ E törekvés megvalósultával a korábbi, közel 30 pótlék helyett csupán ötféle pótlék maradt a törvényben:

- idegennyelv-tudási pótlék,
- nagyfrekvenciás és ionizáló sugárzásnak, mérgezésnek, valamint biológiai kóroki tényezők jelenléte miatt fertőzés veszélyének kitett beosztásban szolgálatot teljesítők pótléka,
- preferált településen szolgálatot teljesítők pótléka,
- éjszakai pótlék,
- készenléti pótlék.

Az idegennyelv-tudási pótlék szabályai igazodnak a köz- és kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályozáshoz, azzal megegyező feltételekkel és mértékben adható.⁴¹ Ugyancsak létezik éjszakai pótlék és az egészségkárosodás kockázatával járó munkakörben foglalkoztatottak is jogosultak pótlékra a Kttv. alapján is. A közszolgálatban többféle elismerő cím is létezik (például szakmai, közigazgatási tanácsadó), a hivatásos jogviszonyban viszont továbbra is csak a tanácsos és a főtanácsos címet adományozhatja a miniszter. A címmel együtt jár a *címpótlék* folyósítása is, amely a rendvédelmi illetményalap 50 vagy 100%-a [Hszt. 180. §]. Ugyan itt is pótlék a juttatás elnevezése, de ezt nem tartja klasszikus értelemben vett pótléknak a jogalkotó (ezért nem is sorolja fel a fenti pótléklistában), valószínűleg azért, mert ez eltérően a többi pótléktól, nem beosztáshoz, hanem személyhez kapcsolódik. A cím adományozásának feltételein szigorított a jogalkotó a korábbiakhoz képest: tanácsosi cím nem 5, hanem 15 év, főtanácsosi cím pedig nem 10, hanem 25 év szolgálati viszonytal rendelkező személynek adható.

Jóllehet, az illetménynek része, mégsem tekinthető rendszeres és garantált összegű díjazásnak az évi két alkalommal (április és szeptember hónapban) kifizetendő teljesítményjuttatás, amelyről fentebb már részletesen szót ejtettünk.

A jogalkotó bevezette a *rendvédelmi illetményalap* fogalmát, amely így – mintegy két évtized után – elválík a közszolgálati tisztviselői illetményalaptól. Csakúgy, mint más kérdésekben, a honvédség ebben is követte a rendvédelmi ágazat példáját, és a 2015. évi XLIII. törvénnyel bevezette a Hjt. tekintetében a honvédelmi illetményalapot. Mindkét összeget a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg úgy, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap. Ezzel rugalmasabbá válnak a Kormány

⁴⁰ Bognár (2013) 36.

⁴¹ Hszt. 160. §; Kttv. 141. §

költségvetési tervezési lehetőségei és differenciált személyzetpolitikai beavatkozási lehetősége lesz az egyes ágazatokban.

„Az illetményrendszer érintő további változás, hogy megszűnik az *illetménykiégésztés*, a szervezeti hierarchia magasabb szintjén betöltött szolgálati beosztás nem lesz önálló illetményelemmel elismerve, miután a szervezeti hierarchiából fakadó különböző elvárások, munkaköri követelmények a beosztási illetményben kerülnek elismerésre”⁴² – áll a Hszt. miniszteri indokolásában. A Kormány már 2011-ben is megfogalmazott terve szerint⁴³ az állomány valamennyi tagja részére biztosítania kell a törvénynek az átlagosan 30%-os mértékű illetményemelkedést az alábbiak szerint:

- az alapfeladatot ellátó tiszthelyettes, zászlós, tiszt esetében érje el a 30%-ot,
- a nem alapfeladatot ellátó tiszthelyettes, zászlós, tiszt esetében érje el a 25%-ot,
- a vezetők esetében érje el a 15%-ot.

Az új szolgálati törvény *relatív zárt előmeneteli rendszert* alkot: egyidejűleg biztosítja a vertikális és a horizontális előmenetelt. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozó célja, hogy „rendszeren belüli” (azaz a rendvédelmen belüli) előmenetel esetén elismerje az ott megszerzett szakmai tapasztalatot, és garantálja az „előmenetelhez igazodó mértékben növekvő illetményt”.⁴⁴

Már a 2011-es elképzelésekben és koncepciókban leszögezte a belügyi tárca, hogy az automatikus előmenetelt meg kívánja szüntetni, és valamennyi előmeneteli lépés feltételhez (például képzettség megszerzése, várakozási idő letelte, megfelelő szintű teljesítményértékelés) kötődik.⁴⁵ Az egyéni karriertervezés már a belépéskor elkezdődik, a pályafejlődést ugyanis nagymértékben befolyásolja, elősegíti a belátható pályáiv, amely különböző munkatevékenységekből áll össze az egyén életpályája során, a saját preferenciáiból és a környezet adta lehetőségekből (horizontális-vertikális előmenetel tervezhetősége).⁴⁶ Itt még megjegyzésre lehet érdemes, hogy a korábbi törvény nem tartalmazta kifejezetten a vezetői beosztásokat, csak utalt rájuk. A Hszt.-ben viszont már tételesen megjelennek a tiszti és tiszthelyettesi besorolási osztály mellett a vezetők is (a központi szerv vezetőjétől az osztályvezetőig), nemcsak a normaszövegben, hanem külön mellékletben is, amely az egyes besorolásokat tartalmazza.

A munkakör alapú rendszer bevezetése alkalmat adott a hivatásos állomány által betöltött beosztások és az egyes rendfokokozatok egymáshoz való viszonyának rendezésére is. A régi Hszt. alapján ugyanis gyakran előfordult, hogy egy alacsonyabb szolgálati beosztásban magasabb rendfokokozattal is dolgozhatott valaki, mint az adott beosztást irányító vezető rendfokokozata.⁴⁷ Ezáltal nem tudta betölteni valódi rendeltetését, nem fejezte ki a beosztás valódi értékét, hiszen nem ahhoz, hanem a hivatásos állományú

⁴² A 2015. évi XLII. törvény miniszteri indokolása.

⁴³ A Rendészeti Ágazat Személyzeti Stratégiája 2011.

⁴⁴ A 2015. évi XLII. törvény miniszteri indokolása.

⁴⁵ A Rendészeti Ágazat Személyzeti Stratégiája 2011.

⁴⁶ Zalai (2013) 90–91.

⁴⁷ Tananyag a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvényhez (BM). Forrás: www.bmkszf.hu (2015.12.15.), 47.

személyéhez kötődött. Az új modellben ez nem fordulhat elő, mert a törvény a munkakörökhez (beosztásokhoz) rendeli a rendfokozatokat. „Ezzel biztosítható, hogy a szolgálati előjáró magasabb rendfokozatot viseljen, mint a beosztottjai, így letisztul a rendvédelmi szervekre jellemző hierarchikus, előjárói viszony”⁴⁸ – áll a miniszteri indokolásban. Ezentúl tehát – véleményem szerint – korlátozottabbak lesznek a hivatásos állomány tagjának előmeneteli lehetőségei, ha egy munkakörváltásnál valódi (anyagi értelemben vett) előmenetelt szeretne elérni: hiszen míg korábban akár egy alacsonyabb beosztást is elvállalhatott az érintett úgy, hogy az illetménye és rendfokozata (köszönhetően az elért szolgálati időnek) nem változott, a jövőben csak olyan beosztások jöhetnek szóba, amelyek értéke ténylegesen nagyobb, mint az előző munkaköré. Ennek leküzdésében segíthet a tervszerű előmenetelt biztosító, fentebb már részletezett utánpótlási adatbank működtetése. A törvény hatálybalépésével új besorolást és ezzel eltérő rendfokozatot kapott hivatásos állományúakra részletes átmeneti rendelkezéseket ad a törvény 346. §-a, ők címzetes jelzővel kiegészítve tovább használhatják a 2015. június 30-án érvényes rendfokozatukat.

Az előmenetelhez szorosan kapcsolódik már a régi Hszt. utolsó éveiben megjelenő rendészeti *továbbképzési- és vizsgarendszer* is. Az új törvény is első helyen „az előírt képzési és továbbképzési kötelezettség” teljesítését említi, amikor felsorolja az előmenetel általános feltételeit [Hszt. 120. § (2) bekezdés *a*) pont]. Mindkét törvényben találunk felhatalmazó rendelkezést a miniszter részére, hogy rendeletben szabályozza a szakmai képzési- és átképzési rendszert, a továbbképzési-, illetve vezetőképzési rendszert, az utánpótlási adatbank működését, továbbá a vezető-kiválasztási eljárást. A még 2013-ban a tárgyban hozott belügyminiszteri rendeletet ezért nem is helyezték hatályon kívül, csupán az új törvényhez hangolták a szövegét 2015. július 1-jével.⁴⁹

Elmondhatjuk, hogy valamennyi jogállási törvény – beleértve az Mt.-t is – tartalmazza a személyzetfejlesztés *tanulmányi szerződés* keretében történő megvalósításának lehetőségét. A régi Hszt.-ben is működött ennek gyakorlata, azaz a munkáltató anyagilag vagy munkaidő-kedvezményel támogatást nyújthatott a hivatásos állomány tagjának, aki cserébe vállalta, hogy meghatározott ideig nem szünteti meg szolgálati viszonyát a rendvédelmi szervvel. A Hszt. továbbfejlesztette ezt a jogintézményt, amelynek archetípusa a munkajogviszonyban keresendő. Az 1992-es Mt. még arra engedett következtetni, hogy tanulmányi szerződést a munkáltató a vele munkaviszonyban nem álló személlyel is köthet, azaz például egy felsőoktatásban tanuló hallgatóval, akit majdan munkavállalóként fog alkalmazni. A hatályos Mt. azonban egyértelműsíti, hogy ez nem lehetséges, amennyiben mégis ilyen szerződést kötne két személy, arra a Ptk. az irányadó. Az új szolgálati törvény ezzel szemben – és a más jogállási törvényektől is különbözve – megteremti annak lehetőségét, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója „a hivatásos szolgálatot vállaló személlyel” a „szolgálati viszony létesítéséhez” szükséges végzettség, képzettség megszerzésére szerződjön.⁵⁰ Ez elsősorban a nem-

⁴⁸ A 2015. évi XLII. törvény miniszteri indokolása.

⁴⁹ 2/2013. (I. 30.) BM rendelet.

⁵⁰ Hszt. 132. § (1) bekezdés.

zetbiztonsági szolgálatoknál képzelhető el, mivel ott különleges, szerteágazó polgári szakképesítésekkel rendelkező munkaerőt alkalmaznak, míg a „hagyományos” rendvédelmi szervek saját szakmai képzéseit a rendvédelmi közép- és felsőfokú oktatásban szerezhetik meg a tiszthelyettesek-jelöltek. A másik fontos különbség a hivatásos jogviszony és más foglalkoztatási jogviszonyok között – amiben a Hszt. sem hozott változást, hanem követte elődjét –, hogy a tanulmányi szerződésben a hivatásos által vállalandó, szolgálati viszonyban töltendő időnek nem szab felső határt a törvény. Más jogviszonyokban ugyanis garanciális elemként legfeljebb öt (a katonáknál tíz) év van meghatározva.⁵¹

A törvény fenntartja azt a korábbi irányt, hogy a tiszti és vezetői beosztások betöltéséhez felsőfokú végzettség szükséges. A régi Hszt. még külön említette az egyetemi vagy főiskolai végzettséget, míg a mostani egyszerűen felsőfokú végzettségről beszél és csak a részletszabályokat megadó miniszteri rendelet differenciál végzettségi szintek között, már a bolognai rendszerű felsőoktatás fogalmait használva. Érdeemes felidézni, hogy a régi Hszt. hatálybalépésekor még szolgáltak olyan tisztetek, akik csak középiskolai végzettséggel – ámde nagy tapasztalattal – rendelkeztek, mára azonban ez a lehetőség nem adott, csupán arra ad felhatalmazást a törvény, hogy a miniszter egyes tiszthelyettesi beosztások esetén kivételt tehessen a középiskolai – pontosabban érettségi – végzettség követelménye alól. Belátható ugyanis, hogy toborzási szempontból nem könnyű a szakmunkás-szintű feladatkörök ellátására magasabb szintű végzettséggel rendelkező személyt találni.⁵² A ranglétra másik felén pedig napjainkra – éppen a minőségi feladatellátás és a szakmai tekintély megalapozása érdekében – megfogalmazódott az az elvárás, hogy a kiemelt vezetői beosztásokba csak egyetemi végzettségűek nevezhetők ki.⁵³ A törvény a miniszterre bízta az egyes beosztásokhoz előírt követelmények meghatározását, amit a belügyminiszter a 30/2015. (VI. 16.) BM rendeletben meg is tett: egyes rendvédelmi szerveknél (rendőrség, katasztrófavédelem) a szakmai képzettség elsősorban valamilyen OKJ-képzést takar, másoknál (nemzetbiztonsági szolgálatok) pedig államilag nem minősített, belső képzés során szerzhető meg a munkakör betöltéséhez előírt tudásszint.

A szolgálati viszony egyéb jellemzői és a juttatások

A *jubileumi jutalom* megmaradt az új törvényben is a korábbi szabályokkal megegyezően, noha a tágabban vett közszolgálati életpálya előkészítése során voltak olyan elképzelések, hogy az egyes ágazatokban az illetményemelkedéseket a jubileumi jutalom eltörlésével lehet hosszú távon finanszírozni.

A *napidíj* szabályai bővültek a régi Hszt.-ben foglaltakhoz képest: egyértelműsíti a törvény, hogy „nem minősül belföldi kiküldetésnek a szolgálati hely működési

⁵¹ Mt. 229. § (1) bekezdés; Kttv. 82. § (1) bekezdés; Hjt. 89. § (2) bekezdés.

⁵² Bognár (2013) 28.

⁵³ A 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet 11. § (1) bekezdése alapján a központi szerv vezetőjének és helyetteseinek, illetve a területi szerv vezetőjének, valamint a szakirányító 1 beosztású vezetőnek egyetemi végzettséggel kell rendelkeznie.

területén belüli településen történő munkavégzés elrendelése”, illetve egy gyakran felmerülő jogalkalmazói kérdést is előre megválaszol a jogalkotó, amikor rögzíti, hogy a „hivatásos állomány tagja nem jogosult napidíjra, ha a belföldi kiküldetés során térítésmentes étkezést biztosítottak számára” [Hszt. 167. § (2)–(3) bekezdés]. Ezzel szemben – jóllehet, a gyakorlat ugyanez – a közszolgálati törvény nem mondja ki tételesen, hogy a természetben biztosított étkezés kizárja a pénzbeli juttatást [Kttv. 54. § (3) bekezdés].

A *cafeteria-juttatás* szintén megilleti a hivatásos állomány tagját és a kormánytisztviselőt⁵⁴ is, ráadásul mindkét jogállás szerint ugyanazok a választható elemek szerepelnek a törvényekben. 2017-től kezdődően azonban jelentősen módosította a jogalkotó a béren kívüli juttatások körét a közszférában is, amely gyakorlatilag két elemből áll: a legfeljebb százezer forintos pénzösszeg juttatásából és a Széchenyi Pihenő Kártyára utalt összegből, amely együttesen nem haladhatja meg a kétszázezer forintot. Jelentős változás még a Hszt. érintett szakaszában, hogy míg korábban egyedi jogállási sajátoságként megengedte a miniszternek, hogy a törvénytől eltérő fajtájú és mértékű juttatásokat is megállapíthasson, addig 2017. január 1-jei hatállyal ezt az engedményt is megvonta az Országgyűlés.⁵⁵

A hivatásos szolgálat egyik jellegadó eleme, hogy a kimagasló helytállást, a szolgálati feladatok hosszabb időn át történő eredményes ellátását a munkáltató vagy a miniszter különböző eszközökkel elismeri. Az *érdemek elismerésének* mind generális, mind speciális ösztönző szerepe van, azaz az elismert személyen kívül motiválja a teljes személyi állományt, mivel az elismerés mindig nagy nyilvánosságot kap. Az elismerések tekintetében az eddigiekhez képest annyi az újdonság, hogy írásbeli elismerésben is részesíthető, illetve miniszteri elismerő oklevél is nyújtható a hivatásos állományúnak. Az előmeneteli rendszer változásával összhangban eltörölte a jogalkotó a fizetési fokozatban való várakozási idő csökkentésének lehetőségét, de meghagyta továbbra is a *fizetési fokozatban való előresorolást* mint elismerést, valamint – a korábbi „soron kívüli előléptetést” pontosítva – rögzítette az *eggyel magasabb rendfokozatba történő soron kívüli előléptetési* jogcímet [Hszt. 179. §].

Mind az utánpótláshoz, mind pedig a jogviszony megszüntetéséhez kapcsolódik a tartalékállomány intézménye. Ez a versenyszférából egyre inkább beszivárgó jogintézmény az úgynevezett *outplacement-funkciót* hivatott betölteni a közigazgatásban is. Az angol kifejezés a munkáltató részéről a gondoskodó elbocsátást jelenti: karrier-tanácsadással, jogi támogatással, esetleg átképzési lehetőségekkel. Magyarországon jogi szabályozással már a 20. század elején igyekezett az állam a kiszolgált, de még munkaképes hivatásos állomány részére a polgári közszolgálatban, a vasútnál vagy a postánál garantált elhelyezkedési lehetőséget biztosítani.⁵⁶ Az erre igényt formáló és a törvényi feltételeknek megfelelő honvédségi, vámőrségi, folyam- és csendőrségi alkalma-

⁵⁴ Krauss (2013)

⁵⁵ Hszt. 176. § (1) bekezdés; Kttv. 151. § (1) bekezdés.

⁵⁶ A honvédség, vámőrség, folyamőrség és csendőrség kötelekében szolgálatot teljesített legénységi állományú egyéneknek a köz- és magánszolgálatban alkalmazásáról szóló 1931. évi III. törvénycikk.

zottak részére igazolványt is kiállítottak, amely a továbbfoglalkoztatásra vonatkozó alanyi jogukat tartalmazta.⁵⁷ Egy másik, 1923-ban elfogadott törvény⁵⁸ az elbocsátott hivatalnokok „gazdasági életben való mielőbbi elhelyezését közérdeknek minősítette, és ennek elősegítésére közvetítőiroda felállítását is előírta, mely hasonlóságot mutat a napjainkban erre a célra életre hívott, a 2012. évi létszámcsökkentésben az állami gondoskodó elbocsátást képviselő Karrier Híd Programmal”.⁵⁹

Informatikai programmal támogatott munkaerő-közvetítő rendszer azonban csak 1998-tól működik Magyarországon, több-kevesebb sikerrel: az érintettek és a külső szemlélők is inkább a költségvetés kímélését, mint az állami gondoskodást látják benne (a közvetítés sikeressége esetén ugyanis nem kell végkielégítést fizetni a más szervnél munkalehetőséghez juttatott állami alkalmazottaknak). A köz- és kormányszervtisztviselők után a hivatásos szolgálati viszonyban állókra (ideértve a katonákat is) 2012. szeptember 1-jén terjesztette ki a jogalkotó a tartalékállományba helyezési kötelezettséget bizonyos – a foglalkoztatottnak fel nem róható – felmentési esetekben, például egészségi, pszichikai, fizikai alkalmatlanság vagy átszervezés kapcsán. A hivatásos állományúak esetében – elviekben – nagyobb esély mutatkozik az érintett elhelyezkedésére más közigazgatási vagy rendvédelmi szervnél, ugyanis a közszolgálati tisztviselők kéthónapos felmentési idejével szemben náluk a szolgálati viszony idejéhez igazodóan 2–8 hónapig tarthat a felmentési idő (és ezzel a tartalékállomány időtartama is). Ezen időszak alatt az érintettnek együttműködési kötelezettsége van a tartalékállományt kezelő központtal és a rendvédelmi szerv országos parancsnokságával (például átképzését vagy egészségi alkalmasságának megállapítását illetően). A tisztviselők tartalékállományához képest további kedvezményt biztosít a régi és az új Hszt. is egy szűkebb kör részére (kizárólag az egészségi, pszichikai, fizikai alkalmatlanság miatti felmentés okán tartalékállományba kerültek esetén), akik további egy évre tartalékállományban tarthatók saját kérésükre, ha a felmentési idejük alatt nem találtak részükre megfelelő álláshelyet.⁶⁰ Szintén többletjogosultságot jelent a közszolgálati tisztviselőkhöz képest, hogy a „tartalékállományban tartottak” társadalombiztosítási szempontból biztosítottak minősülnek és ideiglenes szolgálati járandóságra jogosultak, amely a korábbi illetményük (a régi Hszt. alapján távolléti díjuk) 50%-a, de legalább a minimálbérnek megfelelő összeg. Az új Hszt. tervezete még a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból kívánta finanszírozni ezt az ellátást, ám a végleges szöveg már úgy rendelkezik, hogy a korábbi foglalkoztató rendvédelmi szerv költségvetését terheli a járandóság kifizetése [Hszt. 91. § (3)-(4) bekezdés].⁶¹ Azon sem változtat a Hszt., hogy a hivatásos állomány tagja önként is jelentkezhet a tartalékállomány nyilvántartásába felmentés hiányában is, ha más életpályán szeretné karrierjét tovább folytatni. De ugyancsak kérheti felvételét

⁵⁷ Pécsi (2015) 142.

⁵⁸ A közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről szóló 1923. évi XXXV. törvénycikk.

⁵⁹ Pécsi (2015) 143.

⁶⁰ Régi Hszt. 66/A. § (1)-(2) bekezdés; új Hszt. 91. § (1)-(2) bekezdés.

⁶¹ Pécsi (2015) 152–153.

az a korábban hivatásos állományú, akinek nem került sor a tartalékállományban tartására a felmentését követően.⁶²

Egyes rendvédelmi szervekre vonatkozó különös rendelkezések

A Hszt. egyes rendvédelmi szervek vonatkozásában elődjénél szigorúbb adatkezelési szabályokat és a megismerésükhöz való jog korlátozhatóságát tartalmazza. A korábbi törvény általánosságban úgy rendelkezett, hogy a „személyügyi nyilvántartás adatai közül a hivatásos állomány tagja beleegyezése nélkül nyilvánosságra lehet hozni minden olyan adatot, amely a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény alapján közérdekből nyilvánosnak minősül” [rég. Hszt. 203. § (4) bekezdés]. Ez azt jelentette, hogy az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján a hivatásos állományú „neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata” közérdekből nyilvános adatnak minősült. A törvény a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében az állomány adatainak megismerését leszűkítette ugyan a miniszterre és még néhány, minisztériumi felügyeleti jogkört gyakorló személyre, azonban *express verbis* nem rontotta le a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét biztosító szabályokat. Pedig az Infotv. 27. § (2) bekezdése lehetőséget adott más törvényeknek, hogy honvédelmi, nemzetbiztonsági, illetve egyéb érdekből korlátozassák a fenti adatok megismerését. Erre a lépésre a jogalkotó csak az új Hszt. kodifikációja során szánta el magát, és a 276. § (3) bekezdésében kifejezetten utal arra, hogy a szolgálatok (és a rendőrség bizonyos leplezett tevékenységet ellátó) tagjainak adatai nem minősülnek nyilvánosnak. A benyújtott javaslat szerint még az adatok keletkezésétől számított 30 évig szólt volna a korlátozás, de az Országgyűlés végül a bizottsági módosító javaslatot elfogadva a keletkezésüktől az *érintett szolgálati viszonyának megszűnését követő 30 évre* tolta ki az adatok „titkosítását”.⁶³

Korlátozást kell elszenvedniük a titkosszolgálatok munkatársainak az érdekképvi-selethez való csatlakozást illetően is: a Magyar Rendvédelmi Karnak a jogviszony léte-sítésével tagjaivá váltak már a régi Hszt. alapján is, az új törvény azonban azt is tiltja, hogy saját szakszervezetet hozzanak létre, vagy bármely szakszervezethez csatlakoz-zanak [Hszt. 333. § (1) bekezdés]. Ezt a miniszter azzal indokolta, hogy a „nemzet-biztonsági érdekekkel nem egyeztethető össze az egyéni és a kollektív védelem szerzett (sic!) formája”.⁶⁴

Szó volt már arról, hogy a törvény 3–12 hónapig terjedő általános próbaidőtartama alól több kivétel is lehetséges, így például a katonai vagy kormányzati szolgálati jog-viszonyból áthelyezéssel érkezők esetében nem köthető ki próbaidő. A polgári nemzet-biztonsági szolgálatokhoz kinevezettekre azonban ez a szabály sem vonatkozik, mivel egy, a Törvényalkotási Bizottság által is felkarolt képviselői módosító javaslat szerint bármely preferált jogviszonyból érkezik is az illető, a főszabály szerint köthető ki részé-

⁶² Régi Hszt. 66/C. § (1)-(2) bekezdés; új Hszt. 93. § (1)-(2) bekezdés.

⁶³ Összegző módosító javaslat a T/3783. számú törvényjavaslatához.

⁶⁴ A 2015. évi XLII. törvény miniszteri indokolása.

re próbaidő [Hszt. 334. § (3) bekezdés]. Azaz, arra hivatkozással, hogy nem rendelkezik a jelölt a szolgálatra irányadó rendvédelmi képzettséggel, 12 hónapos próbaidő állapítható meg. A bizottsági indokolás szerint ezt egyrészt a speciális szakismereteket közvetítő belső képzéseken való részvétel indokolja, másrészt az adott szolgálat mintegy meghosszabbított pályaalakmassági vizsgálatként is felhasználhatja ezt az időszakot, hiszen a munkatárs teljes értékű foglalkoztatására csak az ismeretek elsajátítását követően van mód.⁶⁵

A törvény országgyűlési tárgyalása során képviselői módosító javaslatként nyújtottak be több, elsősorban az Információs Hivatal érdekeit szolgáló kiegészítést. Ezek egy külön alcímben még a többi polgári nemzetbiztonsági szolgálattól is eltérő rendelkezéseket építettek volna be a törvénybe kizárólag a hírszerző szolgálatra vonatkozóan.⁶⁶ A jogalkotó a teljesen különálló szabályok szerepeltetését, azaz ennek a szolgálatnak a *sui generis*, önálló szervezettípusként való kezelését végülis elvetette, de több felvetést bedolgozott a már meglévő, a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó alcímbe, ezáltal kiterjesztve azokat a többi titkosszolgálatra is. Az egyik javaslat, melyet végül elvetettek, az volt, hogy a 125. §-ban foglalt soron kívüli előléptetést ne csak a miniszter, hanem az országos parancsnok is megtehesse. Ezt a fiatal, szakfeladatok ellátására alkalmas munkaerő bevonása és megtartása érdekében, a versenyképes illetmény és a rugalmas előmeneteli lehetőség megteremtése céljából kívánta a betervező rögzíteni a törvényben.⁶⁷ A szolgálatoknál is uralkodó az a generációváltásból eredő tendencia, hogy minél fiatalabb az új munkaerő, annál inkább kell azzal számolni, hogy számára a rendvédelmi hivatás is csak egy lépés a változatos karrierpályán, azaz nem tervezi, hogy hosszú távon (adott esetben élethosszig) a rendvédelmi szervnél maradjon.⁶⁸ Létjogosultságot nyert viszont az a javaslat – és ezzel egységesen minden polgári nemzetbiztonsági szolgálatra irányadó –, hogy „azon szolgálati beosztásban, amelyben idegen nyelv használata szükséges, valamint ahol az idegen nyelv ismerete a szolgálati beosztással járó feladat”, ott függetlenül a nyelvtől, a preferált nyelvekre vonatkozó, magasabb pótlék állapítható meg [új Hszt. 335. § (4) bekezdés]. Azt az eredetileg csak az Információs Hivatalra vonatkozó kezdeményezést is támogatta az Országgyűlés, és a törvény 335. § (5) bekezdésében kapott helyet, hogy a szolgálatoknál bizonyos munkakörökben rendészeti alap- és szakvizsga helyett közigazgatási alap- vagy szakvizsga is előírható. A fenti javaslatokat azzal indokolta a betervező, hogy az Információs Hivatal a kormányzati rendszeren belül kettős arculatú, egyrészt rendvédelmi szervként funkcionál, másrészt közigazgatási beágyazódása miatt a közigazgatási szervekre vonatkozó követelményeknek is meg kell felelnie.⁶⁹

⁶⁵ Összegző módosító javaslat a T/3783. számú törvényjavaslatához; illetve T/3783/37. számú módosító javaslat a T/3783. számú törvényjavaslatához.

⁶⁶ T/3783/37. számú módosító javaslat a T/3783. számú törvényjavaslatához.

⁶⁷ T/3783/37. számú módosító javaslat a T/3783. számú törvényjavaslatához.

⁶⁸ Zalai (2016) 34–44.; Linder (2011) 141–145.

⁶⁹ T/3783/37. számú módosító javaslat a T/3783. számú törvényjavaslatához.

Érdeemes megjegyezni, hogy – főként a titkosszolgálatokra vonatkozó végrehajtási szabályok esetén – a Hszt. kezdte el következetesen használni a *közjogi szervezetszabályozó eszköz* fogalmat, a régi Hszt.-ben még többnyire az utasítás vagy a normatív utasítás kifejezés fordult elő legtöbbször, helyesen. A jogalkotásról szóló törvény szerint ugyanis a közjogi szervezetszabályozó eszköz gyűjtőfogalom: a normatív határozat és a normatív utasítás közös megnevezése. A miniszter azonban – lévén nem testület – kizárólag normatív utasítás kiadására jogosult.⁷⁰ Egy, a témában még a 2015-ös Hszt. megalkotása előtt készült kutatás szerint érdemes átgondolni a miniszter szabályozó szerepét, amelyben bizonyos tárgykörökben több szerep juthatna a normatív utasításnak. Ez az igény abból fakad, hogy a szolgálati viszonyban évszázados (nemzetközi) hagyománya van a miniszter munkáltatói jogkörének, de minden esetben csak akkor kaphat teret, ha a szolgálati viszonyból fakadó jogokat és kötelezettségeket nem módosítja, arra ugyanis csak törvény hivatott. Így rugalmasabb lenne a kodifikációs folyamat, mivel az ilyen szintű tervezeteket nem kellene egyeztetni külső személlyel vagy szervvel.⁷¹ Az új törvény hatálybalépését követően immár megállapíthatjuk, hogy ez az elképzelés továbbra is kizárólag a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében nyert létjogosultságot, a törvény ugyanis csak e szervcsoport esetében teszi lehetővé – mintegy 26 tárgykörben –, hogy a miniszter utasításban határozzon meg végrehajtási szabályokat.⁷²

Összegzés

Az új rendvédelmi életpályamodell kidolgozásához vezető út nem volt egyenes, és a bevezetése sem történt meg máról holnapra. De amint a stratégiai dokumentumok elemzésén keresztül is láthattuk, a kormányzat elképzelései szinte maradéktalanul megvalósultak. A Magyar Programban és a személyzeti stratégiákban megalapozta a magyar közszolgálat személyzeti megújítását elősegítő eszközöket: a munkakör értékét figyelembe vevő előmeneteli- és illetményrendszert, a három jogállásra kiterjedő közös teljesítménymenedzsment rendszert, a közös alapokon nyugvó tartalékállományt, a kiválasztás, a képzés és a vizsgarendszer megreformálását.

A rendvédelmi életpályáról elmondható, hogy összességében véve pozitív fogadtatása van az állomány körében, hiszen jelentős illetményfejlesztéssel párosult, ahogyan a közszféra más területein (például a pedagógusoknál) is megkezdődött az illetmények felzárkóztatása. Az érdemi eredmények megállapításához és hosszabb távú következtetések levonásához azonban az életpályamodell bevezetése óta eltelt másfél év túl rövid időszak.

Mindenesetre a korábbi javadalmazási rendszerrel szemben megfogalmazott kritika – tudniillik, hogy az érintettek számára nehezen megismerhető, szinte átláthatat-

⁷⁰ Jat. 1. § (1) bekezdés *b*) pont, illetve 23. §.

⁷¹ Bognár (2013) 18.

⁷² Hszt. 342. §.

lan, és számos igazságtalan, alig-alig indokolható megoldást tartalmaz⁷³ – napjainkra már nem mondható el a rendvédelemben. Azt is konstatálhatjuk, hogy a korábbi Hszt. elavult szabályozási rendszerét, kiüresedett jogintézményeit, amelyek nem tükrözték az állomány és a társadalom elvárásait, sikerült megújítani és tartalommal megtölteni. Az életpályával járó szemléletváltásban központi kérdés lesz, és ezen múlik a rendszer sikere is, hogy az állomány tagjai – köztük a vezetők – mennyire lesznek nyitottak az új struktúrára, azaz, hogy csupán elszenvedik azt, vagy tevékeny résztvevőjévé, alakító-jává válnak.⁷⁴

IRODALOMJEGYZÉK

- A Rendészeti Ágazat Személyzeti Stratégiája 2011 (Kormány-előterjesztés). Forrás: szoli.eu/a-rendeszeti-agazat-szemelyzeti-strategiája-2011 (2016. 07. 02.)
- Badacsonyi-Horváth Katalin (2015): A közszolgálati egyéni teljesítményértékelés és a továbbképzés mint a közszolgálati karriertervezés alapvető pillérei (ÁROP 2.2.17. tanulmány). Budapest, BM.
- Balajthi László – Bathelt Sándor (2009): A humánpolitikától a humánerőforrás-menedzsmentig. *Szakmai Szemle*, 5. évf. 2. sz. 157–165.
- Bognár László (2013): *A rendvédelmi szervek hivatásos állománya szolgálati viszonyát szabályozó normák a közszolgálati jogviszonyok rendszerében*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Csonka Ernő (2013): A közigazgatás minőségi fejlesztése. *Rendvédelem*, 2. évf. 5. sz. 4–15.
- Horváth Ferenc (2015): A pályaszocializáció pszichológiai kérdései a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 3. évf. 1. sz. 82–113.
- Krauss Ferenc Gábor (2013): *A közszolgálat személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba?* („Közszolgálati humán tükör 2013” résztanulmány). Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Ligeti Miklós (2008): Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 56. évf. 7–8. sz. 132–152.
- Linder Viktória (2011): EUPAN témák 2. – Közszolgálati humánerőforrás gazdálkodás Európában. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. (61.) évf. 3. sz. 141–145.
- Malét-Szabó Erika (2013): A belügyi vezető-kiválasztási rendszer tudományos megalapozása – avagy egy belügyi kutatás első eredményei. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* (14.), 141–149.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0.
- Petrovics Zoltán (2012): *Átalakulóban a közszolgálat jogi szabályozása*. Szakmai-módszertani konferencia-előadás. Budapest.
- Petró Csilla (2014a): Vezetőkiválasztás a közigazgatásban(?). *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 4. sz. 9–17.
- Petró Csilla (2014b): Vezető-kiválasztás a közigazgatásban. In Hegedűs Judit szerk.: *Tanulmánykötet a belügyi vezető-kiválasztási eljárásról*. Budapest, BM. 39–50.
- Pécsi Kornél (2015): (Fél)úton az átjárhatóság felé – A tartalékállomány intézménye a közszolgálati életpályamodell tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 2. sz. 140–161.
- Sike Veronika (2015): Vezető-kiválasztás és Vezetőképzés aktualitása az ÁROP-2.2.17. Új közszolgálati életpályá c. kiemelt projekt eredményei alapján (BM előadás anyaga). Forrás: bmprojektek.kormany.hu/uj-kozszoalati-eletpalya (2016. 08. 01.)
- Szakács Gábor (2013): Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás. *Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 4. sz. 25–35.

⁷³ Szakács (2013) 31.

⁷⁴ Bognár (2013) 35.

Tananyag a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvényhez (BM, 2015). Forrás: www.bmkzf.hu (2015. 12. 15.)

Zalai Noémi (2009): A nemzetbiztonsági szolgálatok állományának kiválasztásával kapcsolatos kérdések. *KBH Szakmai Szemle*, 5. évf. 1. sz. 161–169.

Zalai Noémi (2013): *A humánerőforrás-gazdálkodás kérdéseinek vizsgálata a nemzetbiztonsági szolgálatoknál*. Doktori értekezés, NKE Hadtudományi Doktori Iskola.

Zalai Noémi (2016): Új típusú kihívások: generációváltás a nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 4. évf. 1. sz. 34–44.

ABSTRACT

The New Career Model for Law Enforcement is One Year Old (Part 2) – Introduction of the Career Model

PÉCSI Kornél

In the first part of this two-part article (Magyar Rendészet Vol. XVI. 2016/6.) we discussed the stages of the conceptual preparation of a new law enforcement career model, which was introduced in July 2015. The second part discusses the novelties of the law enforcement law and its implementing regulations, thus expounding in detail how a reliable and plannable career model for law enforcement personnel was realised in practice.

Keywords: law enforcement, career model, career development, Magyar Program, Government Personnel Policy