

Mélypataki Gábor

A CIVIL KÖZSZOLGÁLAT TERJEDELMÉNEK HATÁRAI¹

The Limits of the Area of Civil Service

Dr. Mélypataki Gábor PhD, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete, melypataki.gabor@gmail.com

A tanulmány célja, hogy bemutassa a civil közszolgálat területét. Ehhez meg kell vizsgálnunk azokat a határokat, amelyek elválasztják a munkajogtól és a hivatásos közszolgáltatástól. Ez a tanulmány az egyik első lépése egy posztdoktori kutatásnak, amely a közszolgálat munkaiügyi kapcsolataival foglalkozik. Először a vizsgált terület kijelölése szükséges. Ebben az esetben azonban több probléma is felmerül. Az egyik legfontosabb, hogy „mozgó határokról” beszélünk. Az állam közszolgálati tevékenysége ugyanis nem korlátozódik csak a közigazgatásra. A munkaiügyi kapcsolatok erőssége pedig összefüggésben azzal, hogy munkaviszonyról vagy közszolgálati jogviszonyról beszélünk-e. A közszolgálati jogviszonyokban nehezebben érvényesíthetőek a munkaiügyi kapcsolatok.

KULCSSZAVAK:

hivatásos közszolgálat, közszolgálati jog, munkajog, munkaiügyi kapcsolatok

The goal of this paper is to present the area of civil service. To do so, we need to research the limits that separate civil service from labour law and public service. This paper is one of the first steps in a post-doctoral research which deals with relations between labour law and the civil service. The designation of the researched area is needed first. In this case more problems arise. The most important one is that we can speak about “moving borders”, because the civil service activity of the state is not limited only to administration and the strength of labour relations is related to what we speak about: labour law relation or civil service law relation. In civil service law relations labour relations can be validated harder.

KEYWORDS:

civil service law, labour law, public service law, labour relation

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

1. BEVEZETÉS

A közszolgálat fogalmának terjedelmével az utóbbi időszakban több írás is foglalkozott.² A szerzők munkajogi és közigazgatási jogi oldalról is megközelítették a témát. A téma folyamatos napirenden tartásáról mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó gondoskodik. Az utóbbi években jelentős mértékű változások mentek végbe ezeken a területeken. Ezek a változások jelentős mértékben kihatnak az állami foglalkoztatotti állomány munkajogi és egyéb helyzetére is. A szolgálati viszonyokat érintő módosulások nemcsak anyagi jogi, hanem eljárásjogi szabályok formájában is megvalósultak. Ezek a megváltozott jogszabályok pedig nemcsak az egésznek tekintett közszolgálati jogban hoztak változásokat, hanem annak az egyes elemeit is teljes mértékben befolyásolták.

Természetesen a közszolgálati jog többfajta felosztása ismeretes a szakirodalomban, de ebből mi a jelen tanulmányban a legklasszikusabbat emelnénk ki. A legklasszikusabb felosztás a civil közszolgálat és a hivatásos közszolgálat kifejezések mentén választja ketté a vizsgált területet. Ebben a dolgozatban a közszolgálati állomány legnagyobb részét kitevő civil közszolgálatot fogjuk megvizsgálni. Ennek több oka is van. Az egyik, hogy a már korábban említett változások jelentős részben a civil közszolgálatot érintették. A másik oka pedig, hogy ez az elemzés egy olyan posztdoktori kutatás egyik állomását jelenti, amely a munkaügyi kapcsolatoknak a közzsféra területén való érvényesülését vizsgálja. Ebből kifolyólag ez a tanulmány a vizsgált személyi körök egyik típusú lehatárolásának is minősül majd. A későbbiekben a munkaügyi kapcsolatok terjedelmének a vizsgálatát szeretném párhuzamba állítani azzal, hogy a vizsgált jogalanyok a civil vagy éppen a hivatásos állományhoz tartoznak. A jogszabályi keretek adottak a közszolgálat vizsgálatához, azonban ezeknek a részletes vizsgálatához a terjedelmi korlátok nem elegendők. Elsősorban az elméleti megközelítést szeretném a jelen írásomban bemutatni. A konkrét jogi környezet bemutatására egy másik tanulmányban vállalkoznék.

2. A CIVIL KÖZSZOLGÁLAT, A HIVATÁSOS KÖZSZOLGÁLAT ÉS A MAGÁNSZEKTOR ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A kiindulópontunk lehet, hogy a közszolgálatban dolgozók mind az állam valamilyen megtestesítésében vesznek részt. Egyesek azáltal, hogy közhatalomgyakorlás keretében hivatalnokként hatósági határozatokat hoznak, mások az állami szolgáltatásokat testesítik meg

² Lásd többek között: KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: szerk. HAZAFI Zoltán: Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014; MÉLYPATAKI Gábor: The state as an employer – Does it personalize a public authority or an owner?. In: szerk. KÉKESI Tamás: *MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference. Miskolc, Magyarország, 2017. 04. 20. – 2017. 04. 21.* Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017, 1–5; JAKAB Nóra: On the significance of the employee status and of the personal scope of labour law regulation, *Zbornik Radova Pravni Fakultet, Novi Sad*, 2016/3, 1001–1014.

pedagógusként, és megint mások katonai szolgálatot teljesítve védelmi feladatokat látnak el. Szorosabban vagy lazábban, de mindannyian kötődnek az államhoz. A kötődés mértéke jelentős mértékben befolyásolhatja azt, hogy milyen jellegű jogviszony van a közszolgálat és az állam között. Ennek a kérdésnek egy további apropóját jelenti, hogy a civil közszolgálat milyen módon különíthető el a magánszektortól. Az állam ugyanis az egyes közszolgálati funkcióit magánjogi jogviszonyokban foglalkoztatott személyeken keresztül valósítja meg. Egy mai napig tartó vita, hogy azon állami alkalmazottak, akik a 2012. évi I. tv. (továbbiakban Mt.) hatálya alatt végzik munkatevékenységüket, közszolgálatnak minősülnek-e vagy sem. A kérdés megválaszolásánál mindenféleképpen vizsgálnunk kell azt, hogy az ő munkájuknak a megfizetése is a költségvetésből történik,³ és közfeladatot látnak-e el.

Mind a három alkalmazotti kör valamilyen módon összekapcsolódik és jelentős mértékben függ az elhelyezkedése az általánosan elfogadott közszolgálat-fogalomtól. Ahhoz, hogy a tanulmány tárgyául szolgáló civil közszolgálatot pozícionálni tudjuk először a hivatásos közszolgálattal, majd az állami magánszektoralal kell összevetnünk.

2.1. A civil közszolgálat és a hivatásos közszolgálat jellemzői

A felosztás egyik alapját jelenti Linder Viktória szerint, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyok az állami szuverenitáshoz erősebben kötődő érzékeny területek, amelynek a politikától és mindenféle beavatkozástól való függetlenségét meg kell őrizni.⁴ Véleménye szerint ez azokban az országokban is így van, amelyek a munkaköralapú nyitott közszolgálatot preferálják a zárt rendszerekkel szemben. Ez lényegében feltételezi azt, hogy a hivatásos szolgálati viszonyok sokkal szorosabban kötődnek az állam funkcióihoz, mint a civil közszolgálat elemei. Ehhez azért hozzá kell tennünk, hogy annak a meghatározása, hogy a közszolgálat mely elemei azok, amelyek ezekhez az állami funkciókhoz erősebben kötődnek mindig országspecifikusak. Általános tendenciák olvashatók ki a nemzetközi összehasonlításokból.⁵ Az általános tendenciák mentén egy viszonylagos, némely esetekben mozgó határ alakult ki a közszolgálat két területe között.

Felmerül a kérdés, hogy mégis miben más egy civil közszolgálati jogviszony egy hivatásos közszolgálati jogviszonyhoz képest. A kérdés jogosságát az is indokolja, hogy a közszolgálat minden területe összeköttetésben van magával az állammal. A fentiekkel összefüggő további kérdés, hogy mi befolyásolja az egyes szolgálati viszonyoknak az állammal mint foglalkoztatóval való kapcsolatát.

Az egyik ilyen befolyásoló elem lehet a közszolgálati alkalmazottak által ellátandó konkrét feladat vagy munkatevékenység. Az állami feladatok és munkakörök elég sokfélék.

³ GAJDUSCHEK György: A haza szolgálatában? – A közigazgatás reformjai. In: szerk. JAKAB András – URBÁN László *Hegymenet – Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2017, 230.

⁴ LINDER Viktória: *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015, 5.

⁵ DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil Service sin the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.

Azt azonban mindenféleképpen kijelenthetjük, hogy az állam oldalán preferáltak azok a területek, amelyek a védelemre és a legálisan alkalmazható erőszakra specializáltak. Ha ezeket a területeket konkretizálni szeretnénk, akkor a rendőrség, a honvédség lenne az első, amiket említeni kellene. Az említett két szerv mindegyike olyan, amely rendeltetésénél fogva az állam legősibb (külső és belső védelmi) funkcióihoz tartoznak. A külső védelem jelenti a más országokkal szembeni védelmet, a szuverenitás megőrzése érdekében. A belső védelem motivációja is a szuverenitás, amelyet a közbiztonság fenntartásával vagy a belső ellenségek legyőzésével lehet elérni. A védelem és a legális erőszak alkalmazásának fő célja az államnak magának a megőrzése. Ennélfogva természetes, hogy külön személyi csoportot alkotnak a hivatásos szolgálati jogviszonyt ellátó személyek. A különállás alapja, hogy a történelem során a harcosok és katonák mindig is külön társadalmi réteget alkottak. Ez a különállás, még ha napjainkban az esetek többségében jelképes is, de létezik. A különállás napjainkban nem státuszban és társadalmi helyzetben testesül meg, hanem jogviszonyok különbözőségében. A privilégiumok megléte is mára leginkább szociális és jogi jellegű mintsem tényleges társadalmi tényező.

A vizsgálat teljessége okán azonban mindenképpen mellé kell tenni az általunk vizsgálandó másik személyi csoportot is. A civil közzolgálatban dolgozó személyek is a védelem és a legális erőszak eszközeit alkalmazzák. A civil közzolgálatot ellátó tisztviselők egy részének a feladata is a törvényes rend betartatása, cselekvések előírása. A civil közigazgatás által ellátandó feladatok között is található olyan, amelynek védelmi funkciója van. Mi lehet akkor a különbség a két személyi kör között? Van különbség védelem és védelem között, illetve legális erőszak és legális erőszak között? Szerintem a válasz az, hogy van. Véleményem szerint a különbség alapja a közhatalom gyakorlásának a különbözőségében rejlik. A civil közzolgálat a mindennapi élethez kapcsolódó védelmi feladatokat látja el. Ezek a védelmi feladatok nem a klasszikus értelemben vett akár fegyveresen ellátott védelmi feladatok, hanem inkább a társadalmi integritáson és az állami felfogásban realizálódó igazságfelfogáson és egyenlőségen alapulnak. A nevéből adódóan is a civilek életére ható állami döntések vagy tiltások érvényre juttatása, előírások végrehajtásának ellenőrzése. Elsősorban a társadalmi és jogi normáknak való megfelelés kikényszerítése a cél. A civil közzolgálat eszköze a „puha szankciók” alkalmazása. Természetesen relatív, hogy mihez képest tartunk „puhábbnak” vagy éppen rugalmasabbnak egy szankcionálási eszközt. Itt elsősorban nem a büntetések és intézkedések összehasonlításáról beszélek, hanem a két közhatalmat gyakorló réteg által alkalmazható jogkövetkezmények különbözőségéről. A civil közzolgálat képviselői feladataik ellátása során sokkal nagyobb mozgástérrel rendelkeznek, mint a hivatásos közzolgálat tagjai. A nagyobb mozgástér pedig lehetőséget biztosít arra, hogy a jogkövetkezmények alkalmazása is differenciáltabb legyen, ami magában rejti az enyhébb jogkövetkezmények alkalmazásának lehetőségét is.

Mindezekhez hozzá kell tennünk mindazt, hogy az állam nemcsak elvár, hanem szolgáltatást nyújt. A szolgáltató állam koncepciója⁶ pedig egy olyan plusz elem, amelyet a hivatásos közszolgálat nem tud megvalósítani. Azok a jelszavak, amelyek a szolgáltató államot fémjelzik – polgárbarát közigazgatás, ügyfélközpontúság – nem érvényesülnek. A hivatásos területeken ugyanis nem ügyfelekkel találkozunk az ottani szerv munkatársai, hanem olyanokkal, akik valamilyen módon az adott ország külső vagy belső rendjét veszélyeztetik. A hivatásos közszolgálatba tartozó szervezeteknek az elsődleges reakciója a védelem és/vagy az erőszak alkalmazása a veszély elhárítása érdekében az állam mint szuverén egység védelme okán. A fentiekben túl öngazgatási feladatokat lát el, ahol a sajátjai ügyében kell eljárnia. Az öngazgatás lehetősége, a történelmi hagyományok és a hivatásos közszolgálat tagjai által ellátott feladatok jellemzői alapján indokolt, hogy ha a foglalkoztatásukról beszélünk, az egy zárt előmeneteli rendszerben valósul meg. Mindkét fél joggal vár el lojalitást a másiktól. Felmerül a kérdés is, hogy ha nem lenne ennyire kötött a jogviszony, akkor joggal lenne elvárható, hogy az ilyen szolgálatot ellátó személyek az életüket adják az ügyért?⁷

Befolyásolja-e a felek közötti bizalmi viszonyt és a lojalitás mértékét a foglalkoztatási jogviszony típusa? A nyitottabb rendszer automatikusan jelenti-e azt, hogy alacsonyabb fokú a felek közötti intenzitás, és ebből adódóan „rosszabb” minőségű kapcsolatot eredményez? A fenti kérdésekre nehéz lenne egyértelmű választ adni. Meglátásom szerint az állam és a közszolga közötti viszonyt természetesen befolyásolja a kapcsolat minősége, de önmagában a lojalitás fokán nem kellene, hogy olyan nagy mértékben változtasson, és nem feltétlenül lesz rosszabb minőségű a kapcsolat. A különbség abban áll, hogy a civil közszolgálatban az államnak teljesen más a szerepe, mint a hivatásos jogviszonyokban. Ennek oka az, hogy a köz- és a magánigazgatás hatással vannak egymásra. A magánigazgatás működése nem feltétlenül eredményezi az állami önvédelmi mechanizmusok életbelépését. A nagyvállalatoknak szüksége van arra, hogy hatékony magánigazgatási rendszereket dolgozzanak ki saját fenntartásuk érdekében. Ezek nem konkurensei az állami igazgatásnak, de nem is alternatívái. Az állam éppen ezért saját fejlesztése érdekében a magánigazgatási rendszerekből át tud venni elemeket, de akár ahhoz hasonlóan tényleges szolgáltatói jelleggel is el tudja látni a feladatait. Nyitott közszolgálati rendszer segítségével is lehet hatékonyan működtetni az államot. A hivatásos közszolgálat esetében ugyanez a párhuzamosság nem igaz, hiszen a hadászat és a rendészet állami privilégium. Teljesen elképzelhetetlen, hogy egy adott országban magánhadseregek létezzenek békében az állami haderő mellett.

A közszolgálat két típusát nem aszerint kell megkülönböztetni, hogy ki milyen hatalmat gyakorol, hanem hogy az egyes ágaknak mi a funkciója. Milyen kapcsolatot testesít meg

⁶ Lásd részletesebben: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia*. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 09.); JENEI Ágnes: Bevezetés: szolgáltató állam, ügyfélközpontú közigazgatás. In: szerk. BAJNOK Andrea – BERTA Judit – JENEI Ágnes: *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés: Tréning háttéranyaga*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016, 5–6.

⁷ LINDER: *i. m.*, 5.

az állam és az állampolgárok között. Az ellátandó közfeladat jellege a meghatározó, amihez adalékot adhat az állam alkotmányos rendje is.

Ha a közszolgálat két ágát össze kellene hasonlítani, elsősre azt mondhatnánk, hogy mindkét területnek ugyanaz a célja ugyanazon elvek mentén. Az egyes fogalmak azonban más és más tartalommal jelentkeznek, amelyek alkalmasak arra, hogy a közszolgálat egészét két külön személyi állományra ossza fel. A civil közszolgák az állampolgárok mindennapjait befolyásolják direkt módon, a hivatásos közszolgák pedig az állam integritását és szuverenitását óvják a külső és belső veszélyektől, de az ő tevékenységüknek a hatása inkább társadalmi szinten mérhető. Annak az elhatárolása, hogy az állampolgárra vagy a társadalomra van-e inkább hatással egy közigazgatási aktus nem mindig egyszerű megítélni. Ennek okaként jelölhetjük meg azt, hogy egy közigazgatási aktus mind az egyénre, mind a társadalomra hatással van, hogy melyikre milyen mértékben ez változó. Jól jelzi ezt a Demmke–Moilanen szerzőpáros azon kimutatása, hogy a rendőrség elhelyezése a közszolgálatban elég vitatott kérdés.⁸ A tevékenységük közel azonos mértékben hat az egyénekre és a társadalom egészére is, így ez alapján a rendszerben történő elhelyezésükre vonatkozó érveket nehéz komparatív jelleggel vizsgálni. Mindenesetre ezenkívül megállapítható, hogy a nyitott kérdések ellenére az állami funkciók és a közfeladat jellege az, amely a hivatásos és a civil határvonalon elválasztja egymástól a közszolgálat két területét. A jogszabályok pontosan megmondják, hogy melyik szolgáltatói réteg melyik területhez tartozik, de ezek nem kőbe vésett szabályok.

2.2. A civil közszolgálat és a magánszektor jellemzői

Ha a közszolgálat történetét egy folyamatként értelmezzük, akkor egy folyamatos aprózódást vázolhatunk fel. A közszolgálat egészéből először a civil közszolgálat emelkedett ki és vált némileg külön, majd pedig az egyes országokban a civil közszolgálatból is levált több vagy kevesebb elem. Ezek a lemorzsolódások és különválások mindig jeleznek egy párhuzamos jelentős társadalmi változást. Olyan mértékű változást, amelyben az állam attitűdje valamilyen módon megváltozott az egyes közfeladatok ellátásával kapcsolatosan. Ezek az attitűdváltások korszakonként és államonként változóak voltak. Ezen túl az is befolyásolta, hogy zárt vagy nyitott közszolgálati rendszerről beszélünk. A két terület kapcsolatát azonban közszolgálati rendszerektől és típusoktól függetlenül a két szektor közeledése jellemzi a jogi szabályozás területén.⁹

⁸ DEMMKE, Christoph – BOVENS, Mark – HENÖKL, Thomas – LIEROP, K. van – MOILANEN, Timo – PIKKER, Gerolf – SALMINEN, Ari: *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, European Commission Bureau of European Policy Advisers, 2007, 67.

⁹ BERCUSON, Brian: *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; MORRIS, Gilian S.: The future of the public/private labour law divide. In: eds. BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gilian S.: *The Future of Labour Law – Liber Amicorum Bob Hepple QC*, Hart Publishing, Oxford–Portland Oregon, 2004.

Amikor a civil közszolgálat és a magánszektor közötti határvonalakat próbáljuk megállapítani, azzal kell szembesülnünk, hogy az állam mint foglalkoztató egy meghasonlott helyzetben találja magát. Ez azoknál a határeseteknél jelentkezik, amikor egyes közfeladatok ellátását az állam, nem a közigazgatáson, hanem a magánjogi szabályok alapján alapított gazdasági társaságokon keresztül valósítja meg. Jellemzően a tömegközlekedés, a postai szolgáltatások azok, amelyek akár privatizációt, akár kiszervezést követően, vagy az állam más jellegű közjogi kivonulása után kerülnek ilyen helyzetbe. Meg kell említeni azonban azt is, hogy nemcsak az állam, hanem az önkormányzatok is hasonló cipőben járnak. Az önkormányzatoknak is van lehetősége közfeladatoknak gazdasági társaságon keresztüli ellátására. A jogalkotó az új Mt. megalkotásakor nem törekedett az ő kizárásukra sem. Az ilyen állami vagy önkormányzati cégeknél dolgozó munkavállalók jogviszonyait egy atipikus munkaviszony keretében sikerült leszabályozni, amely „a köztulajdonban álló munkáltatónál végzett munka” címet viseli a törvényben. A jogviszony atipikus jellegét éppen a foglalkoztató személye adja, és az ezzel járó kötöttebb tartalmú jogviszony is ebből származik. Az előbb említett kötöttség elsősorban a normál munkaviszonyokhoz képest igaz, a közszolgálati jogviszonyokhoz képest sokkal lazább jogviszonyokról beszélünk.

A kérdés pedig a fentiekből adódik: lehet-e ilyen kevésbé kötött jogviszonyt a közszolgálat fogalmába beleilleszteni? Másrészt további kérdés, hogy egyáltalán egy (magánjogi) munkaviszonyt tekinthetünk-e olyan jogviszonynak, amely egy tágran értelmezett civil közszolgálatba beilleszthető. Ha a fenti kérdéseket kibontjuk ugyanazokhoz a részkérdésekhez jutunk, mint a civil közszolgálat és a hivatásos közszolgálat összehasonlításakor (lojalitás, szakmaiság).

A véleményem szerint a képet mindenféleképpen árnyalni kell azzal, hogy azokban az országokban, ahol a nyílt közszolgálati modell érvényesül, ott a hivatali dolgozók jelentős része is munkaviszonyban dolgozik. Itt elsősorban az angolszász országokat és a skandináv megoldásokat kell kiemelni.¹⁰ Nagy-Britanniában kiemelt réteggként a korona szolgáltót kezelik, akik egy különleges státuszú alkalmazotti réteg, a többieket viszont munkajogi alapon foglalkoztatják. Hasonló a helyzet Svédországban is, ahol a kollektív tárgyalásoknak van jelentős szerepe.¹¹ A fentieket szükséges kiegészítenünk Magyary Zoltán alábbi megállapításaival: „Ezért ezek az államok, amikor a hivatásos közszolgálati rendszerre áttértek, nem voltak hajlandók belátni, hogy a public administration miért legyen kevésbé eredményes, mint a private administration, mikor mind a kettő administration.”¹² Ebből adódik az a látszólagos ellentmondás, hogy mivel a vállalatot a profitszerzéssel párosítjuk általában, ezért nem kompatibilis a közszolgálattal, hiszen ezekben az esetekben

¹⁰ Lásd bővebben: HORVÁTH István: *Diagnózis és terápia – Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára*, PhD-értekezés, Budapest, 2006, 113.; WINCHESTER, David – BACH, Stephen: The transformation of public service employment relations in Britain. In: eds. BACH, Stephen – BORDOGNA, Lorenzo – ROCCA, Giuseppe Della – WINCHESTER, David: *Public service employment relations in Europe*, Routledge, London – New York, 1999, 22–23.

¹¹ MÉLYPATAKI Gábor: A nyílt és a zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása, *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2, 156.

¹² MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 78.

a magánérdek érvényesülése van előtérben. Magyary Zoltán gondolatmenetéből kiindulva elmondható, hogy attól, hogy valami nem a szó legszorosabb értelmében állami fenn-tartású, az attól még közvetett módon lehet a közigazgatás része: „A nyilvánossági jogú magánintézetek szintén olyanok, amelyek közérdekű szükségletet elégítenek ki, amelyek kielégítését a közigazgatás saját szerveivel nem biztosítja, és amely célra a törvényes elő-írások szerint elfogadja magánosok és a magánvagyon közreműködését. Ezek működése tehát a közigazgatás működését kiegészíti és ezért a közigazgatás azok működéséért teljes felelősséggel tartozik, meg nem felelő működésük esetén a közszükségletnek más úton való kielégítéséről kell gondoskodnia.”¹³

A fentiek érintőlegesen tartoznak a közigazgatáshoz. De Magyary is kiemelte a már többször idézett művében, hogy: „Amint az egyéni cég alakjában működő közüzemek nagy része, pl. a MÁV, a postatakarékpénztár stb., őket az egyszerű kereskedőktől nagyon is megkülönböztető közigazgatási jogállással bír, éppugy a kereskedelmi társaságok alakjában működő közüzemek is lényegesen különböznek közigazgatási vonatkozásaiknál és közigazgatási jogi elemeiknél fogva a tulajdonképpeni kereskedelmi társaságoktól.”¹⁴

A fentiek alapján, némileg aktualizálva a témát, érdemes megkülönböztetni a magánosok által működtetett egyes közszükségletet ellátó intézményeket, és azokat a közvállalatokat, amelyek tényleges közigazgatási feladatokat látnak el. Ha Magyary különbségtételét vizsgáljuk, akkor az elsőt az állam, még ha csak közvetett módon is, de azért akceptálja, mert nem akarta vagy tudta biztosítani az érintett szolgáltatást, a második esetben azonban valamilyen formában részt vesz a működtetésben.

A köztulajdonú vállalatok esetében tehát nem a feladat jellege miatt kell különbséget tennünk a két szektor között, hanem a jogviszony szabályozásának mikéntje miatt. A munkavállalók által ellátandó feladatok, és a munkáltató kiléte elhalványítja azokat a határokat a két szolgálati típus között, amelyeket az eltérő foglalkoztatási megoldások hívtak életre. A határvonalak meghúzása a köztulajdonban álló cég munkavállalója és a közalkalmazott között lehet a legnehezebb. Több esetben szinte nincs is különbség, illetve minimális. Ha mondjuk azt vesszük, hogy a kórházi takarító közalkalmazottként végzi a feladatát, a másik jogviszonyban a takarítónő a köztulajdonban álló munkáltató munkavállalója. Érdemben nincs különbség a két munkatevékenység között. A jogalkotó is kiemeli, hogy az alapvető elv ezen atipikus jogviszony szabályozása kapcsán, hogy szűkítse a munkajog sajátosságából eredő szerződési szabadságot, és ezen munkáltatók vonatkozásában eltérő – kötelező érvényű – szabályokat állapítson meg. Azt már nem teszi hozzá, de valószínűsíthető, hogy ezt abból az okból teszi, mivel az állami/önkormányzati oldal a foglalkoztató, és költségvetésből történik ezen vállalatok működésének a finanszírozása.

A fentiekén túl a határvonalak azért is nehezen értelmezhetők sokszor, mert több, a mai értelemben köztulajdonban működő vállalat által nyújtott szolgáltatást a korábbi korokban tisztviselői jogviszonyban láttak el a szolgálatvállalók. Ezek a hatósági jogkört nem igénylő

¹³ Uo., 218.

¹⁴ Uo., 251.

munkatevékenységek első körben az állami vállalatok feladatkörébe tartoztak a munkajogi szabályok alapján. A rendszerváltozást követően az új Mt. hatálybalépésével kaptak egyedi munkajogi szabályozást. Ezek a változások azonban érdemben nem vitték távolabb a szolgálati jogviszonyoktól jelentős mértékben, ugyanis a közalkalmazottakra vonatkozó szabályok egyre inkább közelítenek a munkajogi szabályokhoz.

3. ÖSSZEGZÉS

A fenti megfogalmazott kapcsolódási pontok alapján körbe rajzolható az a terület, amelyre alkalmazhatjuk a „civil közszolgálat” megjelölést. A fentebb kifejtettek alapján sokkal részletesebben körbejárható kérdésekről beszélünk, amelynek az eddigi elemzés egy kis szeletét teszi ki.

Az eddigiek alapján a civil közszolgálatot meghatározhatjuk úgy, mint azt a szolgálatvállalói réteget, akik tisztviselői és közalkalmazotti jogviszonyban látják el tevékenységüket. Ez egy általánosságban elfogadható nézőpont, amely nemcsak a tudomány, de a társadalmi felfogásban is kezelhető. Mindenesetre azt is hozzá kell tenni, hogy a civil közszolgálat határai mindkét oldalon képlékenyek. Véleményünk szerint a civil közszolgálat meghatározásába a közalkalmazottak is beleértendőek. Horváth István egy találó kifejezést idézve párhuzamos közszolgálatról beszélhetünk a két szolgálatvállalói réteg vonatkozásában.¹⁵ Ezt a megállapítást azért is tartom fontosnak kiemelni, mert az utóbbi időszak a jogalkotó által hozott anyagi jogi és eljárásjogi szabályok pont a párhuzamosság eltörlésére irányulnak. A jogalkotó többször is kifejtette azon álláspontját is, hogy a tisztviselői réteget tartja a szűkebben értelmezett közszolgálatnak.

Látható, hogy a civil közszolgálat meghatározásának a kérdése az első lépés, mivel ez a szolgálatvállalói csoport sem egységes. A megosztottság a párhuzamosság mellett a másik kódolt elem a tisztviselői réteg és a közalkalmazotti csoport viszonyában. A közalkalmazottak esetében lazábban vagy egyáltalán nem érvényesülnek azok a kötöttségek, amelyek akár már a tisztviselők szolgálati jogviszonyában is fellelhetők. A kutatásom további részeinek a középpontjában a munkaügyi kapcsolatok állnak majd. Ha csak innen szeretnék példákat említeni, akkor elég a kollektív szerződéskötést, a sztrájk gyakorlását kiemelni. A közalkalmazottak gyakorolhatják ezeket a jogosítványokat, a tisztviselők nem. Ez utóbbi kérdésekről a terjedelmi korlátok okán egy további tanulmányban szeretnék értekezni.

¹⁵ HORVÁTH István: *Párhuzamos közszolgálat: a közalkalmazotti és köztisztviselői törvény együttes magyarázata*, Saldo Kiadó, Budapest, 2009.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BERCUSON, Brian: *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
2. DEMMKE, Christoph – BOVENS, Mark – HENÖKL, Thomas – LIEROP, K. van – MOILANEN, Timo – PIKKER, Gerolf – SALMINEN, Ari: *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, European Commission Bureau of European Policy Advisers, 2007.
3. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil Service in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.
4. GAJDUSCHEK György: A haza szolgálatában? – A közigazgatás reformjai. In: szerk. JAKAB András – URBÁN László: *Hegymenet – Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2017.
5. HORVÁTH István: *Diagnózis és terápia – Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára*, PhD-értekezés, Budapest, 2006.
6. HORVÁTH István: *Párhuzamos közszolgálat: a közalkalmazotti és köztisztviselői törvény együttes magyarázata*, Saldo Kiadó, Budapest, 2009.
7. JAKAB Nóra: On the significance of the employee status and of the personal scope of labour law regulation, *Zbornik Radova Pravni Fakultet, Novi Sad*, 2016/3, 1001–1014.
8. JENEI Ágnes: Bevezetés: szolgáltató állam, ügyfélközpontú közigazgatás. In: szerk. BAJNOK Andrea – BERTA Judit – JENEI Ágnes: *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés: Tréning háttéranyaga*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016.
9. *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia*. Forrás: [www.kormany.hu/download/8/42/40000/Közizgagatás_feljesztési_strategia_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatasi_feljesztési_strategia_.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 09.)
10. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014.
11. LINDER Viktória: *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015.
12. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
13. MÉLYPATAKI Gábor: A nyílt és a zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása, *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2, 156–178.
14. MÉLYPATAKI Gábor: The state as an employer – Does it personalize a public authority or an owner?. In: szerk. KÉKESI Tamás: *MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference, Miskolc, Magyarország, 2017. 04. 20. – 2017. 04. 21.*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2017.
15. MORRIS, Gilian S.: The future of the public/private labour law divide. In: eds. BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gilian S.: *The Future of Labour Law – Liber Amicorum Bob Hepple QC*, Hart Publishing, Oxford–Portland Oregon, 2004.
16. WINCHESTER, David – BACH, Stephen: The transformation of public service employment relations in Britain. In: eds. BACH, Stephen – BORDOGNA, Lorenzo – ROCCA, Giuseppe Della – WINCHESTER, David: *Public service employment relations in Europe*, Routledge, London – New York, 1999.

Dr. Mélypataki Gábor PhD, (melypataki.gabor@gmail.com) egyetemi tanárságát a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézetében. 2009-ben végezte el jogi tanulmányait a Miskolci Egyetemen. Ezt követően először PhD-hallgatóként, majd főállású oktatóként lett a fent említett intézmény munkatársa. Kutatásait a kezdetektől fogva a közszolgálati jog jogviszonyaira fókuszálta elsősorban munkajogi megközelítésből. A kutatásai kiindulópontját a közszolgálati jog egységesítésére irányuló törekvések adták. Ennek irányait és lehetőségeit vizsgálja a folyamatosan változó jogalkotói tendencia és akarat tükrében. Eredményei összefoglalásának egyik jelentős állomása volt a 2016 júniusában a témában megírt PhD-dolgozatának megvédése. Eddigi kutatási tevékenysége elismeréséért 2016 novemberében MAB-ME Tudományos Díjban részesült.