

A köz alkalmazottainak munkafeltételei

A köz alkalmazottai legalább két csoportjának megkülönböztetése szokásos. Az egyikbe tartoznak a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott köztisztviselők, valamint esetleg az egyéb (közjogi) jogi személyeknél munkát végző (köz-)alkalmazottak, a másikba az állam gazdálkodó szervezeteinél alkalmazottak, akikre az általános munkajogi szabályokat alkalmazzák.

Ennek felelt meg a régi jogunk, amelynek alapján Magyary Zoltán a köztisztviselőket és a (köz-)alkalmazottakat egységesen közhivatalnoknak nevezte.¹ Közhivatalnoknak csak az volt tekinthető, akinek megbízatása közigazgatási aktussal: kinevezéssel vagy választással történt.² Ez az egyoldalú állami aktussal való létesítéshez azonban az egyén önkéntes alávetése is szükséges volt.³ Ebben az időben nem közhivatalnok magánjogi munkaszerződés alapján vehetett részt a közigazgatás tevékenységében konkrét feladat vállalásával, illetve nem hivatásosként, közszolgálati szerződés alapján, mely esetben a közszolgálati alkalmazotthoz képest a főkülönbség a nyugdíjjogosultság hiányában állt.⁴ Ezenkívül voltak politikai közszolgálati alkalmazottak is.⁵

Az állandó alkalmazottak különös joga volt a felmondhatatlan állás, az ilyen alkalmazott csak törvényben meghatározott okból voltak elbocsáthatók: szolgálatképtelenség, testi vagy szellemi fogyatkozás, betegség, 40 éves szolgálat, betöltött 65., illetve 70. életév, fegyelmi eljárás útján állásvesztésre vagy büntető ítélettel hivatalvesztésre ítéelés, vagy az állás megszüntetése, ha a közhivatalnok féleven át más állásra nem volt áthelyezhető.⁶

A közhivatalnok fegyelmi, büntetőjogi és vagyoni felelősséggel tartozott. A kincstár felelőssége nem volt korlátozva azzal, hogy a károsult elsősorban a közvetlen károkozó ellen tartozott volna fellépni.⁷ A bíró és a diszkrecionális

¹ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest: Egyetemi Nyomda, 1942. 377. p.

² Uo. 377–378. p.

³ Uo. 388. p.

⁴ Uo. 136, 383–384. p.

⁵ Uo. 133. p.

⁶ Uo. 380., 402. p.

⁷ Kúria P.1713/1919. – MAGYARY: i. m. 423. p.

hatáskörben eljáró közhivatalnok csak szándékosság vagy súlyos gondatlanság esetén, a többi hivatalnok enyhe gondatlanság esetén is tartozott kártérítéssel.⁸

Egyebekben az állami alkalmazottaknak egységes szolgálati szabályzatuk nem volt, ezért a Pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó „Pénzügyi Szolgálati Szabályok” 1896. évben megjelent második kiadását alkalmazták a minisztériumok értelemszerű változtatásokkal.⁹

Németországban a közjogi jogi személyek által foglalkoztatottak két csoportra oszlanak: a köztisztviselők és a közszolgálat munkavállalóinak csoportjára.¹⁰ Ha a munkáltató nem az előbb megjelölt jogi személy, hanem például gazdasági társaság, nem lehet szó közszolgálatról még abban az esetben sem, ha a munkáltató üzletrészei közjogi jogi személy tulajdonában állnak.

A köztisztviselők nem munkavállalók, hanem az őket foglalkoztató jogi személlyel közigazgatási aktus alapján létesített, külön törvénnyel, főleg a szövetségi köztisztviselői törvény (BBG) által szabályozott közjogi szolgálati és hűségvi viszonyban állnak.¹¹ Rájuk nem a munkajog, hanem a köztisztviselői jog az irányadó. Emellett különös közjogi szolgálati viszonyok is fennállnak, így a katonák, a polgári szolgálatot teljesítők, a miniszterek, a parlamenti államtitkárok, a hivatásos bírák esetében, valamint a felsőoktatásban. A köztisztviselői jogviszonyban érvényesülő alapelvek közé tartozik a sztrájk-tilalom, valamint a köztisztviselő jogviszonyának az önkényes megszüntetéssel szembeni védelme is.¹² Az EK-jogban a köztisztviselők több tekintetben munkavállalónak minősülnek.¹³

A közszolgálat munkavállalói nem tartoznak a köztisztviselők körébe, ők munkások vagy alkalmazottak.¹⁴ Mindkét csoporthoz tartozókra a munkajog általános rendelkezéseit, valamint a kollektív szerződést kell alkalmazni, kivéve, ha meghatározott esetben különös szabály eltérően rendelkezik.¹⁵ Ilyen különös szabály mindenekelőtt a szövetségi alkalmazottak kollektív szerződése (BAT), valamint a munkások kollektív szerződése (MTB II, MTL II). A közszolgálat munkavállalóinak munkavégzési jogviszonyai formailag munkaviszonyok, tartalmilag azonban sok tekintetben közelítenek a köztisztviselők jogviszonyához. Ennek a különös szabályozásnak az az indoka, hogy e munkavállalók sokszor köztisztviselőkkel együttesen dolgoznak, ezért szükséges jogállásuknak a köztisztviselőkéhez való közelítése.¹⁶ Ilyen jellegű az a szabályozás, amely szerint az ilyen munkavállalók felmondási ideje a szokásos-

⁸ MAGYARY: i. m. 424. p.

⁹ Uo. 393. p.

¹⁰ SCHAUB, GÜNTER: *Arbeitsrechts-Handbuch*. 10. kiadás. München: Beck, 2002. § 15 1/.

¹¹ GG § 33. § (4)–(5) bek.

¹² BBG 21–28. §§.

¹³ ErfK BGB 230 § 611 152–153/; SCHAUB: i. m. § 15 2/.

¹⁴ BetrVG § 130.

¹⁵ SCHAUB: i. m. § 15 4/.

¹⁶ Uo. § 15 5/.

nál hosszabb, és 15 évi foglalkoztatást és a 40. életév betöltését követően munkáltatói rendes felmondásnak nincs helye.

Németországban a köztisztviselők és a közalkalmazottak aránya a foglalkoztatottak mintegy 9 %-át tette ki 1983. évben.¹⁷

Franciaországban nem tartoznak a munkavállalók körébe sem a köztisztviselők, sem a közalkalmazottak. Mindezek jogviszonyának létesítése nem szerződéssel, hanem a közigazgatási jog körébe tartozó aktussal történik. Ellenben az ipari és a kereskedelmi szolgálatok, valamint az államosított vállalatok személyzete a munkajog szabályai szerint tevékenykedik.¹⁸

Franciaországban a kormányzat foglalkoztatottainak száma 1984. évben 2.957.799, a helyi önkormányzatoké pedig 1.714.294, ehhez járult még a köz által foglalkoztatott munkavállalók száma, azaz 1.364.294, vagyis az összes ilyen foglalkoztatottak száma 6.036.387 volt. Az első két csoport aránya az összes foglalkoztatottakhoz képest mintegy 19 %.¹⁹

Nagybritanniában a munkavállalókon és az önálló személyeken kívül megkülönböztetik a Korona alkalmazottait, a Parlament személyzetét és a hivatali viselőket.²⁰

A Korona alkalmazottja nem munkavállaló a foglalkoztatási törvény szerint, azonban annak számos rendelkezését tartalmilag kiterjesztették rájuk a foglalkoztatási törvény (ERA) 191. §-a alapján. A Korona alkalmazottjának foglalkoztatása a kormányzat valamely ága keretében, vagy annak, illetve olyan tisztségviselő, vagy szervezet céljára történik, amely a Korona javára lát el törvényben meghatározott tevékenységet.²¹

A Parlament házai személyzetének jogállása nem egyértelmű, mindenesetre a gyakorlatban a foglalkoztatási feltételeik hasonlóak a Korona alkalmazottainak helyzetéhez, még ha azokkal nem is azonosak.²²

A hivatali viselőnek különös jogállása van, nem minősül munkavállalónak.²³

Nagybritanniában 1984. évben mintegy 6,8 millió személyt foglalkoztattak a köz-szektorban, ezek közül 2,3 milliót a központi kormányzat, 2,9 milliót a helyi önkormányzatok, végül 1,6 milliót közületi vállalatok foglalkoztattak; az első két csoport aránya az összes foglalkoztatottakhoz képest mintegy 22 %. A központi kormány-szerveknek a megjelölt évben 504.300 alkalmazottjuk volt.²⁴

A civil service körébe tartozó alkalmazottak jogviszonya kötöttség nélkül megszüntethető és munkafeltételeiket a miniszter határozza meg. E jogi helyzete-

¹⁷ WEISS, MANFRED: *IELLIR – FRG*. Deventer: Kluwer, 1987. p.15.

¹⁸ DESPAX, MICHEL – ROJOT, JACQUES: *IELLIR – France*. Deventer: Kluwer, 1987. p. 18.

¹⁹ Uo. 11. p.

²⁰ HARVEY: *Industrial Relations and Employment Law*. London: LexisNexis, 1972/2003. A/6.

²¹ Uo. CI/1165. p.

²² Uo. CI/1172. p.

²³ Uo. A1/F/155, 172. p.

²⁴ HEPPLE, BOB – FREDMAN, SANDRA: *IELLIR – Great Britain*. Deventer: Kluwer, 1986. 31. p.

tüktől eltérően azonban az ilyen alkalmazottak hagyományosan viszonylag védett, de facto státussal rendelkeznek.²⁵

Magyarországon az 1945 után a hagyományos köztisztviselői, illetve (köz-)alkalmazotti jogállás módosult, majd megszűnt. Ez megnyilvánult előbb a 38/1950. (I. 29.) MT és a 101/1950. (IV. 4.) MT rendelettel, majd az I. Mt-vel és annak idevágó végrehajtási rendeletével, a 31/1951. (I. 31.) MT rendelettel történt szabályozásban, utóbb pedig az 1953. évi 25. tvr. lényegében megszüntette a közszolgálati alkalmazottak érdemleges megkülönböztetését. Ennek felhozott indoka az volt, hogy „a múltbeli jogi szabályozás kivételezésére reagálóan egységesítésre törekvő új jogi szabályozás következett be, illetve a gazdaságrányítás teljes hiánya kizárta a megkülönböztetést”.²⁶

A II. Mt-vel megindult bizonyos differenciált szabályozás, amely három §-t szentelt az államigazgatási szervek dolgozói munkafeltételeinek szabályozására, a végrehajtási rendelet pedig összefoglalóan a költségvetési szervek munkavállalói – vagyis mai megjelöléssel a köztisztviselők és a közalkalmazottak – tekintetében tartalmazott különös rendelkezéseket.²⁷

Később e jogszabály hatálya alól kivonták a köztisztviselőket, akkori kifejezéssel az államigazgatási és igazságszolgáltatási dolgozókat, mert azoknak egyes munkafeltételeit külön jogszabály állapította meg.²⁸ Összességében azonban igen szerény kereteken belül maradt az új rendezés, ahogyan azt akkori beszélgetésünk során az ünnepelt is értékelte. Ez a helyzet a továbbiakban is megmaradt.

Érdemlegesnek tűnő változás csak a III. Mt-vel következett be, amelynek hatálya elsődlegesen már nem terjed ki a köztisztviselőkre és a közalkalmazottakra, akiknek munkafeltételeiről, és egyéb jogairól, kötelezettségeiről külön törvények rendelkeznek.

Ezzel formailag megközelítettük a fejlett államok jogát. Kérdéses azonban, hogy tartalmilag is megtörtént-e ez?

A jogösszehasonlító áttekintésből megállapítható, hogy nem elégséges a köztisztviselők és a velük egy tekintet alá eső foglalkoztatottak formailag különálló szabályozása, feltétlenül szükséges az is, hogy a köztisztviselőkre a munkájuknak megfelelő alapelveket tartalmilag is érvényesítse a szabályozás, aminek érdekében már történtek kezdeményezések. Ezen alapelvek közül ki kell emelni a feleket megillető többlet-jogokat, illetve terhelő többlet-kötelezettségeket, különösen a jogviszonynak a munkáltató által csak különös okból való megszüntethetőségét és az ezzel összefüggő szabályokat.

Hogy ebből a szempontból hol tart a magyar szabályozás, azt kellően kifejezi az a körülmény is, hogy a közszolgálati jogviszony munkáltatói felmentés-

²⁵ Uo. 118. p.

²⁶ WELTNER ANDOR – NAGY LÁSZLÓ/GARANCZY GABRIELLA: *Az Mt. kommentárja*. Budapest: KJK, 1978. II/1343. p.

²⁷ 14/1967. (XI. 9.) MüM r.

²⁸ 38/1973. (XII. 27.) Korm. r.

sel való megszüntetésének mai szabályai lényegében, több helyen szószerint megegyeznek a 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet 11. §-ában foglalt szabályozással, és további belső ellentmondásként a köztisztviselővel szembeni felmentés köré egy ponttal, a c) ponttal még tágabb, mint a közalkalmazottal szembeni munkáltatói felmentésnél.

A Ktv. és a Kjt. hatálya alá tartozó magyar munkát végzők száma és aránya nagy: a KSH adatai szerint 2003 júniusában megközelítette a 830.000 főt, vagyis a munkaviszony jellegű jogviszonyban foglalkoztatottak mintegy 28 %-ának felelt meg.

Összefoglalva: mielőbb szükséges a magyar köztisztviselői és közalkalmazotti jog átfogó, alapos, valamint tárgyilagos, szakmai szempontokon alapuló felülvizsgálata és megfelelő javaslat elkészítése. Ehhez a szabályozás alapját nem érintő módosítások nem elégségesek, ugyanakkor több szempont szól a mai közalkalmazotti jog kollektív szerződéses, fokozatos szabályozása mellett.

RADNAY JÓZSEF

DIE ARBEITSBEDINGUNGEN DER BESCHÄFTIGTEN DES GEMEINWESENS

(Zusammenfassung)

Die Studie beschreibt kurz die wichtigsten Arbeitsbedingungen nach dem alten Recht in Ungarn, also der vor dem Zweiten Weltkrieg gültigen Rechtslage gemäss. Dem folgt die kurze Darstellung der heutigen Arbeitsbedingungen der Beamten, der öffentlichen Bediensteten und ihnen gleichgestellten in Deutschland, Frankreich und in Grossbritannien.

Dann wird die Rechtslage der ungarischen Beamten, öffentlichen Bediensteten nach dem Zweiten Weltkrieg dargestellt. Ab dem Jahre 1945. sind zuerst kleinere Abänderungen eingetreten, dann wurde aber das I.AGB im Januar 1951. angenommen, welche auch die Staatsangestellten, d.h. die Beamten und die sonstigen öffentlichen Bediensteten dem Geltungsbereich des AGBes unterstellte, also die Sonderrechte und Pflichten, den besonderen Status dieser Arbeit-verrichtenden negierte. Diese Rechtslage ist auch nach dem II.AGB vom Jahre 1967. im wesentlichen aufrechterhalten worden.

Die Geltung des III.AGBes erstreckt sich nicht auf die Rechtsverhältnisse der Beamten und der öffentlichen Bediensteten, welche letztgenannte die Vorschriften des XXIII., bzw. des XXXIII. Gesetzes vom Jahre 1992. regeln.

Somit stellt sich die Frage, ob die heutige ungarische Rechtslage die der fortgeschrittenen Länder schon erreicht hat oder nicht?

Die Antwort lautet: leider nicht, weil wir inhaltlich eben die wichtigsten Rechte und Pflichten, den Sonderstatus der Beamten bzw. der öffentlichen Bediensteten bisher nicht anerkannt haben, was auch daraus zu entnehmen ist, dass einige wichtige, heutige Vorschriften auf dem Stand der ersten sog. Beamten-verordnung vom Jahre 1973 stehen und diese fast wörtlich wiederholen. Daraus ergibt sich die Aufgabe von selbst.