

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Pázmány Péter Katolikus Egyetem,
Jog- és Államtudományi Kar,
Közigazgatási Jogi Tanszék

A magyar külképviseletek személyi állományának jogállása, valamint a sui generis külügyi szolgálati jogviszony létjogosultsága

Különös tekintettel a külpolitikáért felelős minisztérium kormánytisztviselőire

(Diplomamunka)

Szerző:

Megyeri Tamás

Témavezető:

Dr. Sabjanics István PhD

egyetemi adjunktus

Publikáció lezárásának helye, dátuma:

Budapest 2020. augusztus 31.

I. Bevezetés

A határon átnyúló ügyek a belső joggal foglalkozó jogász számára mindig kihívást jelentenek. A nemzetközi elem megjelenése mind a köz-, mind a magánjog területén számos további dimenziót hoz be a vizsgálódás tárgykörébe. Szemben a pusztán belső jogi esetekkel, ahol egy adott jogrendszer zárt rendszert alkotó, viszonylag jól körül határolható szabályait kell elsősorban figyelembe venni, a nemzetközi elem megjelenésével az adott állam joga mellett más államok nemzeti jogi normáira, valamint a nemzetközi jog sajátos jogforrásaira is tekintettel kell lenni.

Ezzel szembesülünk a külképviseletek és állományuk jogállásának szabályozása kapcsán is. A külügyérek jogállásának egyes kérdéseit a küldő állam belső joga mellett a fogadó állam belső joga, a kodifikált nemzetközi jog (ideértve a klasszikus nemzetközi szerződéseket és a kodifikált szokásjogot), valamint az íratlan nemzetközi szokásjog is szabályozza.

Mindezek dacára dolgozatomban döntően a külszolgálat belső jogi vonatkozásainak bemutatására koncentrálok. A külügyi igazgatásban - pontosabban tartós külszolgálat keretében - foglalkoztatottak jogviszonyára (fogadó állambeli jogállásukra) vonatkozó szabályok természetesen jogrendszerenként eltérnek egymástól, így egy külföldi összehasonlító elemzés jelen munka keretei között önkényes példálózáshoz vezetne. Másfelől a tartós külszolgálat hatályos magyar jogi szabályozását, az intézmény történetiségét, alapvető vonásait, jellemzőit bemutató szakirodalmi munka úgyszólván 'hiánycikk'. A szigorúan belső vonatkozású közszolgálati jog, valamint a nemzetközi közjog gazdag szakirodalmat tudhat magáénak, e kettő metszetét képező tartós külszolgálatra ez nem mondható el. A közigazgatás- és jogtudomány mindaddig döntően a külügyi igazgatás nemzetközi közjogi aspektusaira koncentrált, a diplomáciai kapcsolatok joga, a kiváltságok és mentességek szabályai és rendszere, a diplomáciai és konzuli képviseletek jogállása kellően kidolgozott irodalommal rendelkezik, a közszolgálati jogi vonatkozásokban pedig az alapjogviszonyok (így különösen a kormányzati szolgálati jogviszony) kaptak nagyobb figyelmet. Mi sem példázza jobban ezt, minthogy a 2018-as új kormányzati igazgatási kódex már kapott monográfiai feldolgozást, míg a 2016-ban elfogadott külügyi törvény a mai napig sem. A tartós külszolgálatra kihelyezett jogállására vonatkozó munkákat tehát nagyítóval kell keresni, így a témaválasztásom és a kutatás során is az motivált, hogy ezt az űrt valamiképpen kitöltsem, egyúttal kiindulópontot adva más, ilyen irányú kutatásoknak. Jelen munkával tehát nem kevesebb a célom, mint megszüntetni a tartós

külszolgálatra, a külképviseletek személyi állományának szolgálati jogviszonyára vonatkozó szakirodalmi vákuumot és későbbi, a tárgykört érintő kutatásoknak alapot adni.

Dolgozatom első fejezetében a magyar külügyi igazgatás, ezen belül a külügyérek szolgálati jogviszonya kialakulásának főbb lépéseit, állomásait tekintem át a XIX. század közepétől egészen a hatályos külügyi törvény magalkotását megelőző időszakig. Ennek során olyan sarokpontokat, illetve olyan epizódokat mutatok be, amely vagy a kor külügyi szolgálatának releváns lenyomataként szolgál, vagy a mai jogintézmények elődjének tekinthetők, s mint olyanok, a mai szabályozásra nézve relevanciával bírnak. A második fejezetben a hatályos kormánytisztviselői jogállás főbb sajátosságait mutatom be, a kormányzati igazgatási kódex alapvető rendszerének felvázolásával, és a tartós külszolgálat tekintetében releváns rendelkezések kihangsúlyozásával. Végül az államigazgatáson belüli jogviszony-differenciálódás különböző okait, és módzatait vesszük sorra, valamint a tartós külszolgálat szabályozásának, a külügyérek jogállásának legfontosabb jellemzőit veszem górcső alá. A dolgozat másik fő célkitűzése arra választ adni, hogy milyen indokok alapján dönt a jogalkotó önálló jogállás létrehozása mellett, és indokolt lehet-e a kormányzati szolgálati jogviszonytól elkülönült *tartós külszolgálati jogviszony* létrehozása.

II. A külügyi igazgatás rövid története

1. Az önálló külügyi igazgatás létrejötte

Az államok közötti érintkezés tipikus formája évszázadokon át a közvetlen, képviselők útján bonyolított, jellemzően eseti (*ad hoc*) kapcsolat volt. Az egyre fontosabbá váló és állandósuló kapcsolatok vezettek a késő középkorban a hosszú időtartamú követségek létesítéséhez, melyek idővel állandó képviselőkkel alakultak át.¹ A Magyar Királyságban is, mint a középkorban és a kora újkorban is nemzetközi tényezőnek számító országban, jelentős fejlődésnek indult a diplomácia és nemzetközi közjog (olyannyira, hogy egyes szerzők szerint az *ad hoc* követküldés helyett az állandó képviselők² meghonosításában a magyarságnak jelentős szerepe volt³). A modern értelemben vett külügyi igazgatás kialakulásának azonban a magyar szuverenitás elvesztése és az ország több száz évre való török-Habsburg uralom alá kerülése vetett gátat.

Eleinte a magyaroknak a külpolitika intézésébe semmiféle beleszólása nem volt. Ebben az első jelentős változást a magyar dolgoknak és ügyeknek magyarok által való intézéséről szóló 1741. évi XI. törvénycikk jelentette, mely megteremtette a jogalapot arra, hogy a Habsburg Birodalom külképviseletein magyarokat is alkalmazzanak. Bár II. József császár a hivatkozott jogszabályt visszavonta, II. Lipót visszaállította azt, s úgy rendelkezett, hogy „mind az államministeriumhoz magyarokat alkalmazand, mind pedig rendeleteket ad, hogy [...] ha a magyar nemzetből különben a szükséges tehetségekkel és minősültségekkel bíró egyének követségi állások betöltésére hajlandóságot mutatnak, olyanoknak a belső állami kancelláriában minden megkívántató alkalom nyújtassék a *maguk beható kiképzésére*; és hogy végre a karok és rendek azon kívánságait, mely szerint úgy a bel-, mint a külügyek, még pedig amazok magyarok által, emezek pedig magyaroknak is közrejárulásával vezetessenek.”⁴ Mindazonáltal a külpolitika intézése a császár személyéhez kötődött, így a magyar hozzájárulás eleinte csekély volt.

Mint ismeretes, a Batthyány-kormány megalakulása idején sem beszélhetünk még önálló magyar külügyről. Esterházy Pál, mint a király személye körüli miniszter vezette a külügyi területet. A hatáskörök megosztása (vagyis mely kérdéseket visz Bécs és melyeket az Esterházy vezette magyar

¹ BABA Iván - BALLER Barbara - HALÁSZ Iván - TÓTH Norbert: *A magyar külügyi igazgatás alapjai*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016., 12.

² Jelen esetben az eseti-állandó (diplomáciai) képviselőket értjük alatta, nem pedig a mai terminológia szerinti, nemzetközi szervezetek mellé rendelt képviselőket.

³ BABA [et al.] (2016) i. m., 30.

⁴ 1790/1791. évi XVII. törvénycikk az 1741. évi XI. törvénycikk fogatosításáról.

'külügy') nem volt tisztázott, a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk elég ködösen fogalmaz: „[a király személye körüli miniszter] mindazon viszonyokba, mellyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklík, befolyván, azokban az országot felelősség mellett képviseli.”⁵ Ebben a korlátozott mozgástérben a Batthyány-kormány félhivatalos missziókat, amolyan 'külképviseleti központokat' alakított ki, melyek a *magyar* érdekeket voltak hivatottak képviselni, hiszen az európai államok a Habsburg külügyet tekintették továbbra is hivatalosan az állam legfelsőbb szintű kapcsolattartójának a külügyi szintéren.⁶ Idővel ezek a központok még jobban felértékelődtek (Teleki László párizsi követ Magyarország és Nyugat-Európa közötti kizárólagos kapcsolattartóvá, *kvázi* külföldre helyezett külügyminiszterré vált, mivel a kapcsolattartás a nyugat és Magyarország között megnehezült a köztük fekvő Habsburg Birodalom jelenléte miatt).⁷

A debreceni Függetlenségi Nyilatkozat kiadása nyomán indult meg az igazi elszakadás és önállósodás. Ez a szakítás értelemszerűen okozott nehézségeket a magyar külügy kialakításában, hiszen évszázadok után kellett teljesen önálló, saját külügyi apparátust megszervezni. Természetesen a személyi állomány kis létszámúnak és kezdetlegesnek volt mondható: a Külügyminisztérium állománya tizenegy főt számlált, a miniszterrel együtt⁸, s „a külügyminiszteri szintű feladatok önálló ellátását nem tartották szükségesnek; a külügyminisztérium lényegében a diplomáciai levelezést lebonyolító Kossuthból, és az ország külföldi megbízottaiból (Szalay, Teleki, Pulszky stb.) állt”.⁹ Ez részben az ország elszigetelődésének és a forradalmi kormányzásnak is volt köszönhető. Kossuth tehát szinte egyszemélyben intézte a külügyeket, a követek (diplomáciai ügynökök) közvetítésével. Ebben meglátásom szerint a forradalmi helyzet és Kossuth személyisége mellett a politikai megbízhatóság is szerepet játszott (és hogyan érvényesült volna jobban az államfői akarat, ha nem úgy, ha közvetlenül történik a külügyi munka ellátása). A lojalitást Batthyány úgy kívánta garantálni, hogy a király személye körüli minisztérium helyett más kormányzati intézményekben dolgozó, magas szintű idegennyelvtudással bíró személyeket próbált megnyerni az önálló magyar külügyminisztériumba.¹⁰ Az első önálló magyar külügy ténykedését elsősorban politikai szempontból tekinthetjük igazán mozgalmasnak, a helyzetből adódóan a diplomáciai kapcsolatok építésére helyezték a hangsúlyt, így

⁵ 1848. évi III. törvénycikk 13. §.

⁶ BÁBA [et al.] (2016) i. m. 33.

⁷ Uo. 34.

⁸ F. KISS Erzsébet: *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987, 209.

⁹ F. KISS Erzsébet: *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok, Hadtörténelmi Közlemények*, 1988/4. 795.

¹⁰ BÁBA [et al.] (2016) i. m. 35.

a külügyi apparátust érintő monumentális - az idő rövidege és a történelmi helyzet okán - változások ebben az időszakban nem történtek.

2. Külügyi szolgálat a dualizmusban - a modern külügyi szolgálat megszületése

Az átmeneti neoabszolutista időszakot követően a dualizmus nyitotta meg újra a lehetőséget a *modern* magyar külügyi igazgatás kialakítására, hiszen valóban közös irányítás alá kerültek a hadügyi, pénzügyi és *külügyi* kérdések. A dualizmus alapjában változtatta meg a külügyi berendezkedést az újonnan létrejött államalakulatban. A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk (a továbbiakban: kiegyezési törvény) 8. §-a szerint „a *pragmatica sancti*óából folyó közös és együttes védelemnek egyik eszköze a külügyek czélszerű vezetése [...]. Ennélfogva a birodalom diplomaticai és kereskedelmi képviseltetése a külföld irányában és a nemzetközi szerződések tekintetében fölmerülhető intézkedések, mindkét fél ministeriumával egyetértésben és azok beleegyezése mellett, a közös külügyminister teendői közé tartoznak.”. Az Osztrák-Magyar Monarchiába tartozó államokat alkotmányos jogokkal ruházta fel a törvény, ebbe beleértendő a diplomáciai érintkezés joga is, melyet a bécsi *Ballhausplatz*-on található közös külügyminisztériumon keresztül gyakoroltak. A közös külügyminisztérium „se a magyar korona országainak, se Ő Felsége többi országainak külön kormányzata alá nem tartoznak”.¹¹ A helyzet érdekessége, hogy a diplomatáknak (illetve a minisztériumban dolgozó tisztviselőknek is) valamiféle összbirodalmi érdeket kellett volna szolgálniuk, mely már a Monarchia fennállásának idején vezet bonyodalmakhoz, s a Monarchia felbomlása után is okoz nehézségeket, súrlódásokat a *ballhausplatz*-iak, és az újonnan érkezők között. Hasonlóan a mai országgyűlési képviselőhöz, aki az egész ország érdekét képviseli választókerülete érdekei helyett, „a magyarok nem mint külön magyar érdek képviselői jelennek meg a diplomáciában. A magyar diplomata (azaz magyar honos, magyar állampolgár) ugyanazt az összbirodalmi érdeket képviseli, mint osztrák kollégája.”¹² Ehhez kapcsolódóan érdemes visszatekintenünk a kiegyezési törvény idézett 8. §-ára, mely apparátus oszthatatlanságát mondja ki, s a magyar érdekek legfeljebb úgy juthatnak érvényre, hogy a közös (külügy)minister az érintett minisztériumok *beleegyezése mellett jár el*.

¹¹ Kiegyezési törvény 27. §.

¹² SOMOGYI Éva: Magyar diplomaták a közös külügyminisztériumban. *Századok*, 2004/1. 604.

A külügyminisztérium egyfajta kancellária-minisztériumként működött, az volt a közös kormányzati központ, több - nem szorosan külpolitikai - ügy is odatartozott, ami az egész birodalom működését érintette.¹³ Szemben a korábbi személyzetpolitikai rezsimmel, a kiegyezést követően a dualista paritás érvényesült, vagyis a közös minisztériumba magasabb és alacsonyabb rangban is hívtak tisztviselőket (még miniszterhelyettesi szinten is két államtitkárt neveztek ki), hogy a két ország ügyeinek képviselete az apparátusban biztosított legyen.¹⁴

A minisztériummal szemben a kezdeti időszakban nem merült fel, hogy a diplomáciai testületben (vagyis a diplomaták körében) növelni kellene a magyarok számát, hiszen számos magyar szolgálat a Monarchia diplomáciai karában, „akik legalább annyira kötődnek a birodalomhoz, mint a szűkebb Magyarországhoz”.¹⁵ A külföldi hivatali apparátusban azonban súrlódások voltak abból, hogy ott nem eléggé érvényesült a paritás. Túl kevés magyar teljesített szolgálatot a képviseleteken, s ez akkora méreteket öltött, hogy Tisza Kálmán miniszterelnök több ízben próbálta elérni a magyar állomány növelését, hogy a képviseleteken „a közszolgálat érdekében legalább mindenütt egy magyarul tudó egyén legyen alkalmazva”.¹⁶ S míg több vezető magyar politikus (Szapáry, Tisza Kálmán, Széll Kálmán) megfogalmazta az igényt a magyar nyelvű/állampolgárságú külügyi apparátus létszámának növelésére igen praktikus szemléletből kiindulva (így például a beadványok nyelvét a németajkú külképviseleti hivatalnokok nem ismervén, az ügyeket nem intézik el, német fordítás hiányában visszaküldenek iratokat), addig a birodalmi 'közös kormányzat' más, az előzőekben felvázolt, jóval elméletibb álláspontot képviselt: Agenor Gołuchowski közös külügyminiszter Széll Kálmánhoz írt levelében úgy vélekedett, hogy nem volna célszerű bármilyen jelentőséget tulajdonítani a közös hivatalnokok állampolgárságának, ugyanis a külügy hivatalnoki karának „mindig is legjobb hagyományai közé tartozott, hogy valamennyi közös hivatalnokot, legyen az akár osztrák, akár magyar állampolgár, az a kötelességtudat hatotta át, hogy mindkét állam polgárainak érdekeit ugyanazzal az igyekezettel és ugyanazzal a lelkiismeretességgel kell képviselnie. [...]”.¹⁷ Gołuchowski célja világos: arra törekedett, hogy „a Monarchia érdekeinek a külföld irányában történő közös képviseletét nemzeti szempontok ne kérdőjelezhessék meg.”¹⁸

¹³ Uo. 601.

¹⁴ Uo. 601

¹⁵ Uo 603-604.

¹⁶ Uo. 605.

¹⁷ Uo. 606.

¹⁸ Uo. 606.

A külügyi szolgálat Európa-szerte átalakulóban volt ezidőtájt. Hagyományosan a külügyi szolgálatot születésük (s még inkább gazdagságuk) révén arra hivatott diplomaták *ad hoc* látták el. „A hozzájuk rendelt követségi tisztviselők tulajdonképpen nem dolgozó hivatalnokok voltak, hanem rövidebb időre külföldre küldött urak, akiknek az volt a szerepük, hogy nevük fényével emeljék a követség tekintélyét.”¹⁹ Ezt a szemléletet tükrözi, hogy még a szabadságharc idején Batthyány Kázmér azzal a gyanúval élt, azért ő kapta a külügyminiszteri felkérést (például a sokak által esélyesnek tartott Teleki Pál helyett), mivel Kossuth „vezetéknevének arisztokratikus varázsát” akarta felhasználni a külkapcsolatokban.²⁰ A követek jelentős költségvonzattal járó megbízatást láttak el, ezért a legelőkelőbb családokból származó személyeket kérték fel ilyen feladatra, nem a szaktudás számított tehát, hanem a vagyon, a név, a kapcsolatrendszer. A nagyköveteknek, de még a beosztott diplomatáknak is mérlegelniük kellett, hogy megengedhetik-e az adott megbízatással járó terheket (így például Szécsen Miklós gróf visszautasította a részére felajánlott nagyköveti posztot Szentpétervárra, mivel magánvagyonra nem lett volna elegendő hozzá).²¹

A közsolgálat polgári hivatallá történő átalakítása Magyarországon a kiegyezést követő időszakra tehető, s ez a folyamat a diplomácia területét is érintette. Idővel felismerték ugyanis, hogy a közhivatalokat (így a diplomáciai feladatokat is) különleges szaktudással bíró szakemberekre kell bízni. A köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. törvénycikk határozta meg a köztisztviselők²² kinevezésének alapvető feltételeit (magyar állampolgárság, cselekvőképességre vonatkozó előírások, kifogástalan erkölcs, büntetlenség), és a szükséges elméleti képzettséget (ügyvédi oklevél, államtudományi, vagy jogtudományi tudorság stb.). Egyes tisztségek vonatkozásában gyakorlati képzettséget is elvártak a hivatal betöltése feltételeként. A törvényben felsorolt kötelezett kört a miniszterek saját hatáskörben bővíthették. A gyakorlati jártasságról külön közigazgatási vizsgán tettek tanúbizonyságot, két év közigazgatásban eltöltött gyakorlati szolgálat után.²³ Ezt a jogintézményt tekinthetjük a közigazgatási alap- és szakvizsga elődjének. Felismerve azt, hogy a külügyi feladatok is hasonlóan széleskörű szaktudást igényelnek, megkezdődött a két (minisztériumi és külszolgálati) hivatásrend közelítése, a diplomaták fokozatosan a többi hivatalnokhoz hasonlatossá

¹⁹ Uo. 608.

²⁰ BÁBA [et al.] (2016) i. m. 35.

²¹ SOMOGYI i. m. 613.

²² Köztisztviselő fogalma e törvény rendszerében sokkal szélesebb volt, mint a mai *terminus*, ugyanis lefedte a központi kormányzati igazgatás szervein és a mai szóval önkormányzati alrendszer (vármegyék, törvényhatósági jogú városok, rendezett tanácsú városok) túl az - 1870. évi XVIII. törvénycikkkel létrejött - állami számvevőszék állományát, bírósági és ügyészégi fogalmazókat, egyes orvosokat, de tartalmazott rendelkezéseket Távirida-igazgatókra, posta-főtisztekre, levéltári alkalmazottakra, hogy a teljesség igénye nélkül csak néhányat megemlítsék.

²³ 1883. évi I. törvénycikk 23. §

kezdték válni. A követségeket hivatalokká alakították, megszüntették a korábbi ún. „*freie Station*” rendszert - ahol a beosztott tisztviselő alacsony fizetés mellett a kosztot és lakást a misszió vezetőjénél kapott²⁴ -, felemelték a beosztott tisztviselők fizetését és pótlékait, a misszióvezetők pótlékát pedig ennek megfelelően csökkentették.²⁵ A minisztériumi és a külszolgálatra jelentkezőknek lényegében azonos vizsgát kellett letenniük és a külszolgálati és a minisztériumi rangokat egymáshoz igazították.²⁶ Mindezek ellenére a két szolgálat (központi minisztériumi és a tartós külszolgálat) között sokáig nehézkes volt az átjárás. Az átalakulás és a két szolgálat egymáshoz való közelítése felemásra sikerült, a hivatali apparátus egyik felében formálisan megtörtént a polgári hivatallá alakulás, a diplomáciai testület azonban továbbra is arisztokratákból állt, ennek következtében az a felemás szisztéma alakult ki, melyben a követségi beosztott nem a nagykövet kísérete többé, hanem önálló felelős hivatalnok, akit csupán hivatali kötelmek fűznek előljárójához, s aki rangfokozatának megfelelő fizetést kap, ugyanakkor a misszióvezetők saját családtagjaikat vitték beosztottként a követségekre, a költségvetés pedig nem biztosította teljes mértékben a nagykövetek, követek kiadásait, reprezentációs költségeket, így a diplomaták részben magánvagyonukból fedezték azokat.²⁷ Ezeket a viszonyokat konzerválta azon előírás, miszerint a külszolgálatra jelentkezőknek évi 4000 forint privátjövedelmet kell igazolniuk.²⁸ E tényezők jelentősen hátráltatták a diplomáciai testület polgári bürokrata szervezetté válását és a két hivatásrend közötti átjárhatóságot. Ez a helyzet a dualizmus második felében változott meg, akkorra már természetessé vált a két szolgálat között a kétirányú kapcsolat.²⁹

A polgári hivatallá válás kapcsán érdemes még kitérni az utánpótlás és a képzés kérdéseire. Már egészen korán, 1851-től előírták, hogy a Monarchia valamely egyetemén jogi doktorátust kell szereznie annak, aki a minisztériumba jelentkezni akar, majd a kiegyezés után elrendelték az alkalmazás előfeltételéül a diplomata, illetve a konzuli vizsgát. Az aspiránsok előbb számos készséget mérő felvételi elővizsgát tettek le, ezután a 'Központban' (azaz a minisztériumban) egy, külképviseleten két évig próbaidős gyakornokként tevékenykedtek. A gyakornoki idő végén a gyakorlati tudásuk és nyelvtudásuk felmérése végett diplomata vizsgát tehettek. A vizsga komolyságát mutatja, hogy a minisztérium magas rangú főtisztviselői mellett egyetemi tanárok is a vizsgabizottság

²⁴ Ez is az *ad hoc* jelleget mutatja, a régi rendszer nem az állandó külképviseleti hivatalokra volt berendezkedve, hanem az adott feladat idejére történő kiküldetésre.

²⁵ SOMOGYI i.m. 609.

²⁶ SOMOGYI i.m. 615.

²⁷ SOMOGYI i.m. 609.

²⁸ SOMOGYI i.m. 615.

²⁹ SOMOGYI i.m. 619-620.

tagjai voltak, a vizsga nyolc órás német és francia nyelvű írásbeli vizsgából és több napig tartó jogi, történeti, közgazdasági tárgyakból álló szóbeli szekcióból állt.³⁰ A vizsga az elméleti-gyakorlati tudás mérésén túl biztosította a beilleszkedést is a hivatali szervezetbe. Az utánpótlás elősegítésére (melyre, ahogy láthattuk, volt igény) a Konzuli Akadémia szolgált. A 18. században létrejött intézményben jog- és államtudományokat, valamint filológiai ismereteket (nyelvi tárgyakat) oktattak. Az Akadémia nemzetközileg elismert intézménnyé vált, mely magas szakmai felkészültséget biztosított tanulóinak.³¹ Az Akadémia jogi és diplomáciai tanulmányok mellett nyelvoktatást is végzett, majd - a Monarchia külpolitikai és külkereskedelmi törekvéseinek erősödésével - átalakult a tanmenet és a külgazdasági, külkereskedelmi vonal a klasszikus diplomácia mellett jelentősen megerősödött.³² A képzés eredetileg hat, később öt évig tartott, mely két diplomamunka elkészítésével és záróvizsgákkal végződött.³³

3. A közzféra munkajoga az első világháború után - az önálló külügyi igazgatás alapjai és a közszolgálati pragmatika kialakulása

3.1. Tabula rasa - külügyek a Tanácsköztársaság alatt

A két világháború közötti időszak sok szempontból különleges szelete a magyar államiság történetének. Többszáz és Habsburg uralomnak vetett véget a vesztes háború, és a Tanácsköztársaság kikiáltásával egy mérőben új közjogi rendszer kezdte meg működését. A kommunista rezsimnek visszatérő törekvése a múlt eltörlése és egy teljesen új rendszer megalapozása. Erre történt kísérlet első ízben 1918-ban, mely természetesen a külügyi igazgatást is nagyban érintette. Az önálló magyar külügyi igazgatás alapjait a Tanácsköztársaság idején fektették le az önálló magyar külügyi igazgatásról 1918. évi V. néptörvény megalkotásával. Hogy ne legyünk igazságtalanok, az ideológiai alapokon túl a történelmi helyzet is indikálta az önálló közjogi rendszer megalapozását, hiszen az évszázados függés és 1867-től a szimbiózis a Habsburg Birodalommal egycsapásra ért véget, így szükség volt a saját intézményrendszer megteremtésére.

A néptörvényben több, ma is ismert (jog)intézmény jelent meg. Létrejött az elkülönült külügyminiszteri tisztség (emlékezzünk, a Monarchia idején ezt a feladatot a király személye körüli

³⁰ SOMOGYI i.m. 634-635.

³¹ SOMOGYI i.m. 639.

³² Dr. TESCHMAYER Gábor: *A magyar konzuli tevékenység és bíráskodás az Osztrák-Magyar Monarchia alatt: szabályozás, szervezet és gyakorlat* 153-154., <https://bit.ly/2Yl5Wc4>

³³ Uo. 156. és 158.

miniszter látta el), és nevesítették a külképviseletek egyes típusait is: a diplomáciai képviseleteket, melyek lehetnek vezetőjük rangja alapján követségek, vagy diplomáciai ügyvivőségek; valamint konzuli hivatalokat, melyek valóságos vagy tiszteletbeli konzulátusok. Természetesen ekkor még sem diplomata hálózat nem épült ki, sem minisztériumi külügyi apparátus nem állt rendelkezésre kellő számban. Ennek áthidalása érdekében egyfelől törvény lehetőséget adott rá, hogy baráti államok lássák el azon magyarok védelmét, ahol magyar képviselet nem volt [7. §], másfelől pedig - a kényszerűségből behívott volt bécsi magyar tisztviselők (azaz a *ballhausplatz*-iak) - alkalmazására is lehetőséget biztosított, hűségeskü fejében [9. §]. Emellett Kun Béla - mint külügyi népbiztos - saját embereit is megpróbálta beemelni a külügyminisztériumba, így a szakmai rátermettség a lojalitással szemben háttérbe szorult. A közigazgatás más területeiről érkeztek - például a városi igazgatási szervekből vagy más minisztériumokból -, de voltak közöttük a közigazgatásban teljesen járatlanok is.³⁴ A politikai akarat nyilvánvaló volt: idővel a teljes apparátust a rendszer hű funkcionáriusaira cserélni. A népbiztosságnak megbízható apparátusra volt szüksége, de emlékezzünk, hogy a dualizmus végére a polgári hivatali jelleget éppen csak magára öltő diplomata hivatásrend továbbra is arisztokratikus jegyeket hordozott magán, így a diplomaták „nemcsak az Állam, hanem a császár személyének kizárólagos képviselői is voltak.”³⁵ Ilyen személyi állománytól a kommunista rezsim felé tanúsított lojalitás nehezen volt elvárható, így a 'minőségi csere' csak idő kérdése volt. Kun Béla egy állománygyűlésen válaszút elé állította diplomatáit: szolgálják-e a Tanácsköztársaságot épp úgy, mint a Monarchiát. „Választ nem kaptam. Tehát tabula rasa, majd jönnek a mi embereink.”³⁶ A külképviseletekre Kun szintén pártalapon nevezett ki embereket, azonban az apparátus teljes és azonnali cseréje nem jöhetett szóba, mivel szüksége volt magasan képzett hivatalnokokra. A szaktudást tehát a volt bécsi magyar tisztviselők szolgáltatták, egészen 1919. július elejéig, amikor két hullámban mintegy 150 ember elbocsájtásáról döntött a Külügyi Népbiztosság felső vezetése. Az elbocsájtottak szinte kivétel nélkül a *Ballhausplatz*-ről átvett személyeket jelentette.³⁷ A rendszer próbájára azonban nem kerülhetett sor, augusztus 1-jén a Külügyi Népbiztosság megszűnt, a Tanácsköztársaság elbukott, bezárva az önálló külügyi igazgatás újabb rövid fejezetét.

3.2. A Horthy-kor és a közszolgálati pragmatika kialakulása

³⁴ BÁBA [et al.] (2016) i. m. 39.

³⁵ PENYASKÓ Tamás: Ballhausplatzi hivatalnokok a Külügyi Népbiztosság szolgálatában, *Újkor* <http://ujkor.hu/content/ballhausplatz-hivatalnokok-kulugyi-nepbiztosság-szolgalataban>

³⁶ PENYASKÓ Uo.

³⁷ PENYASKÓ Uo.

3.2.1. Külügyi korrajz és a külügyi személyzeti igazgatás irányai

A külügyi területnek nehéz időszaka volt a két háború közötti korszak. Trianon után nagy népszerűtlenségnek 'örvendett' a külügyi szakma. A kis létszámú, és birodalmi viszonyokhoz szokott apparátus a megcsönkített, vesztes ország politikai helyzetéből adódóan szűk mozgástérrel rendelkezett, miközben hatalmas feladat előtt álltak, egy új világrendben kellett a magyar érdekeket érvényesíteni. A külügy munkáját tovább nehezítette, hogy úgy kellett egy teljesen új rendszert kiépítenie, hogy mindeközben az államigazgatásban épp a Nagy-Magyarországból örökölt, a Trianon utáni viszonyok között magas közalkalmazotti létszám leépítése zajlott.³⁸ „A forradalmi idők alatt széjjelzüllött közigazgatást is újra kellett alkotni, *jól-rosszul, ahogy lehetett.*”³⁹ - emlékezik vissza Bánffy Miklós volt külügyminiszter a kor viszonyairól. Mindemellett a tanácsköztársasági 'tisztogatások' után próbálták a megmaradt hivatali gárda tagjait becsatornázni az új rendszerbe: az állami, államvasuti és vármegyei tisztviselőkre és egyéb alkalmazottakra vonatkozó egyes intézkedésekről szóló 1920. évi XI. törvény rendelkezett róla, hogy mindazokat a volt *ballhausplatz*-iakat akiknek eddig magyar hivatali állásokra történő átvétele nem történt meg, azokat kérelmükre a magyar állami közzolgálatba át kell venni.⁴⁰

Érdekes adalék, hogy a költségvetési megszorítások végett eleve alacsonyra szabott létszámot a külügyben így sem töltötték fel teljesen, melynek több oka is lehetett. Pritz Pál úgy vélekedik, hogy a még meglévő apparátust próbálhatták a szoros költségvetési keret mellett anyagilag jutalmazni. Bár jellemzően sok támadást kapott a külügyi vezetés az ellenzék irányából a túlfizetett követek miatt⁴¹, azonban a tisztviselők nem rendelkeztek a kor viszonyai között sem túl hízelgő járandósággal, így a köztisztviselői kar majd állandó nyomás alá helyezte a vezetést, emelést próbálva kicsikarni.⁴² Egy ilyen helyzetben érthető az a személyzeti politika, amely a 'puffer' státuszokra juttatott pénzösszegeket a még meglévő tisztviselőknek juttatja, így próbálva megnyerni, illetve megtartani az apparátus lojalitását. Véleményem szerint a másik lehetséges ok az előrelátó létszámgazdálkodás volt: a be nem töltött státuszok egy újabb leépítés esetére nem jelentenének akkora áldozatot, hiszen nem az amúgy is túlfeszített, alulfizetett, és a társadalom tagjainak szemében népszerűtlen, de kipróbált, lojális külügyérek némelyikétől kellene megválni, hanem az üres státuszokat meg lehet

³⁸ PRITZ PÁL: A magyar külügyi szolgálat története a harmincas évek első felében. *Történelmi Szemle* 1989/3. 149.

³⁹ BÁNFFY Miklós: *Huszonöt év*, Budapest, Szépművészeti Könyvek, 2017., 13.

⁴⁰ 1920. évi XI. törvény 9. §

⁴¹ A követi fizetések ekkoriban is aszerint változtak, hogy hova volt az adott követ kirendelve, vagyis az állomáshely árszínvonalához viszonyult a követi tiszteletdíj is (bővebben ld.: PRITZ i.m. 151.).

⁴² PRITZ i.m. 151.

szüntetni. Ezt az elméletet támasztja alá, hogy „1924 februárjában, [amikor] a Külügyminisztérium is rákényszerült egy radikális létszámcsökkentésre, akkor kiderült, hogy a leadott 159 állás közül összesen csupán 62 volt betöltve, tehát a leadott állások 61%-a üresen állt.”⁴³

Ilyen körülmények között különleges megoldásokra volt szükség a diplomata hálózat működtetése érdekében. Ennek egyik módja volt a tiszteletbeli konzulok intézményének alternatív alkalmazása. A tiszteletbeli konzul jellemzően az adott állam polgára, „olyan külföldi városokban, ahol a magyar érdekek ellátása kívánatos volt, ellenben az ügyek gyakorisága nem volt túlzottan magas, illetve gyakoriságuk ellenére sem volt mód és lehetőség konzulátus létesítésére”.⁴⁴ A tiszteletbeli konzul minden működésével összefüggő költséget maga biztosított. A tárgyalt időszakban huszonkét követség és tizenhat konzulátussal szemben hetvenhárom tiszteletbeli konzuli közeg teljesített szolgálatot.⁴⁵ Ez nem kiugróan magas, ha összehasonlítjuk a mai adatokkal. E sorok írásakor a száznegyvenhat képviseletre kétszázötven tiszteletbeli konzul jut.⁴⁶ Míg azonban a Horthy-korban az elsődleges cél a költségcsökkentés lehetett, addig most jellemzően a kis ügyfélforgalmú, de valamilyen képviseletet igénylő területekre akkreditálnak tiszteletbeli konzult. A költségtakarékosság jegyében egyébként más érdekes megoldásokat is kitaláltak, így egy időben az egyiptomi nagykövet megbízatását Budapestről látta el, de például - alacsonyabb fizetségük okán - számos esetben követek helyett inkább állandó ügyvivőket⁴⁷ küldtek ki a képviseletre.

3.2.2. A közzolgálati pragmatika kialakulása

A közzolgálati pragmatika, vagyis a közzolgálatban dolgozók jogállásának valamennyi elemét (kiválasztás, előmenetel, illetményrendszer, jogviszony megszűnése stb.) koherensen, azonos elveken építkező, egy vagy több jogszabályból álló joganyag⁴⁸ az 1800-as évektől a második világháború végéig fokozatosan alakult ki. Kezdetben szétszórtan, alsóbb szintű normákban (vagy szokásjogi alapon) rendezték a tisztviselők (közzolgák) jogállását, majd a Horthy-korszak derekán kezdődött meg a

⁴³ Uo. 151.

⁴⁴ PRITZ i.m. 156.

⁴⁵ Uo. 157.

⁴⁶ A kormány.hu adatai alapján saját gyűjtés. Magyarország Kormánya: Külgazdasági és Külügyminisztérium, Külképviseletek. <https://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/kulkepviseletek>

⁴⁷ Az állandó ügyvivőt nem szabad összekeverni az ideiglenes ügyvivővel. Előbbi a külképviselet állandó vezetője, a küldő állam külképviseletének vezetésével megbízott személy, a követi és nagykövetihez képest a diplomáciai kapcsolatok egy alacsonyabb szintjét jelenti. Utóbbi olyan diplomata, aki ellátja a külképviselet vezetésével kapcsolatos feladatokat a külképviselet-vezető (pl. nagykövet, követ vagy állandó ügyvivő) ideiglenes távolléte, illetve akadályoztatása alatti időtartamra, valamint a kinevezések közötti intervallum esetén. [Ld. bővebben: BÁBA István (szerk.): *Diplomáciai Lexikon, a nemzetközi kapcsolatok kézikönyve*, Budapest, Éghajlat Könyvkiadó, 2018.].

⁴⁸ GYÖRGY - HAZAFI - HORVÁTH - KUN - LINDER - PETROVICS: *Közzolgálati jog*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014., 7.

közszolgálat átfogóbb (és egyúttal magasabb, törvényi szintű) rendezésének kísérlete⁴⁹ (ld. különösen a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikket). Valószínűleg nem véletlen, hogy erre az időszakra datálható a kor egyik legmeghatározóbb szerzője, a közigazgatástudomány atyjának tekintett Magyary Zoltán munkássága is, aki az 1930-as évektől a közigazgatás racionalizálásáért felelős kormánybiztosként tevékenykedett, s akinek a nevéhez fűződik a Magyar Közigazgatási Intézet megalapítása⁵⁰. Emellett számos nagy horderejű munkája is ebben az időszakban látott napvilágot, mint az „A magyar közigazgatás tükre”, vagy a „Magyar közigazgatás”.

Ezidőtájt ugyan nem beszélhetünk még kodifikált közszolgálati jogról. A közszolgálati jogállásra vonatkozó jogalkotás alulról építkezve indult meg: a Pénzügyminisztérium elsőként alkotta meg szolgálati szabályait, melyet aztán több minisztérium is átvett, később pedig fokozatosan került a szabályozás kormányrendeleti és törvényi szintekre.⁵¹ Mindazonáltal a közszolgálati pragmatika markánsan megjelent és rohamosan fejlődött egészen a második világháború végéig. A közszolgálati jog létrejött, valamint a közszolgálati jogállás ma ismert jegyeinek kialakulása erre az időszakra tehető. Ezzel alakult ki a ma ismert kettős szabályozás: a magánjog-közjog egyre markánsabb szétválasztása, vagyis a magánjogi alapon megállapodással létrejövő munkajogviszony és a kinevezés egyoldalú közigazgatási aktusával létrejövő „közhivatalnok szolgálati jogviszonyának”⁵², a *közszolgálati jogviszonynak* a megkülönböztetése.

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk és a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk kiegészítéséről szóló 1933. évi XVI. törvénycikk tekinthető az egyik legátfogóbb törvénynek a korszakban e témában, mely a jogállás számos kérdését szabályozta, illetve olyan intézményeket szabályozott, mint a szakvizsga. Az eleinte gyakorlati képezésnek hívott szakvizsgakötelezettség a külügyminisztériumnak és a külügyi szolgálatnak fogalmazási szakán rendszeresített állásokra nem vonatkozott.⁵³ Ennek oka feltehetően az, hogy az elkülönült külügyi vizsga pótolta az alap- és szakvizsgakészségeket.

⁴⁹ A teljesség igénye nélkül: az önkormányzati tisztviselők fizetési osztályba sorolását tartalmazó 1923. évi IV. törvénycikk, az említett 1929. évi XXX. törvénycikk, a közszolgálati alkalmazottak ún. szabályszerű eljárás alá vonásának szabályait tartalmazó 1934. évi I. törvénycikk stb.

⁵⁰ Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület: Magyary Zoltán életrajza <https://www.magary.hu/magyary-zoltan-eletrajza>

⁵¹ GYÖRGY István- HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018., 232.

⁵² MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942., 387.

⁵³ 1929. évi XXX. törvénycikk 65. § (1) bekezdés és 66. § (2) bekezdés

A külügyérek vonatkozásában törvényi szintű szabályokat elvéve találunk, így a jogállást meghatározó normákat (a közhivatalnokokra vonatkozó általános szabályok mellett) a szokásjogban (amely ekkor még igen jellemző volt a közjog területén is), valamint miniszteri rendeletekben, körutasításokban, körlevelekben találhatjuk.

A diplomaták életét sokszor igen szigorú magatartási, viselkedési követelmények és korlátozások jellemezték. Ahogyan a mai magyar honvédek esetében szigorúan szabályozott a honvédek tartózkodása, eltávazása, úgy - bár nem azonos mértékben, de hasonló elvek szerint - a külképviseletek tisztviselői, alkalmazottaira is szigorú jelentéstételi kötelezettséget róttak: jelentést kellett tenni arról, hogy szabadságra távozáskor pontosan hol tartózkodnak, annak egy részét Magyarországon tölti-e, ha pedig Budapesten tartózkodtak a szabadságuk alatt, akkor „Budapesten való tartózkodásukat és budapesti lakcímüket a külügyministerium elnöki osztályában felfektetett jelentkezési könyvbe személyesen vezessék be.”⁵⁴ A jó magatartást és hangnemet is komolyan vették a külügyben: több olyan rendelet született⁵⁵, melyben kormány tagjaihoz intézett jelentések hangvételét, vagy a hivatalban eljáró felekkel szemben udvariatlan magatartást tettek kritika tárgyává, s „a kifogás alá eső esetekről” haladéktalan és közvetlen tájékoztatást kért a miniszter a megfelelő fellépés érdekében.⁵⁶

Az öltözködésre nézve is korán bevezettek rendeleti szabályokat. Míg Bánffy Miklós minisztersége alatt csak annyiról rendelkezett, hogy az ünnepélyes alkalmakkor az ország helyzetére tekintettel „ne színes díszmagyar, hanem fekete magyar ruha viseltessék minden ékszer nélkül.”⁵⁷, addig az e helyébe lépett 229/1–1939. számú külügyminiszteri rendelet már szigorúbb szabályokat vezetett be, és a külügyi szolgálat tisztviselői részére a rendelethez csatolt függelékben részletesen leírt egyenruhát rendszeresített. Az egyenruha elkészíttetése főszabály szerint nem volt kötelező, de viselését elrendelhettkék adott alkalmak vagy állomáshelyek vonatkozásában. A szabályzat kétoldalas függelékben sorolja fel az egyenruha főbb jellemzőire vonatkozó előírásokat.

A titoktartás megőrzése érdekében a '20-30-as években több intézkedést is hozott az akkori vezetés, ugyanis egyre gyakoribbá váltak a sajtóba történő szivárogtatások. Elrendelték, hogy a fogalmazók tanuljanak meg gépelni, az iratkezelési szabályok szigorodtak, Kánya Kálmán pedig rendeletében

⁵⁴ 2750/1-1931. számú külügyminiszteri rendelet. *Külügyi Közlöny*, 1931/2. 5.

⁵⁵ Ld.: 13.037/1–1932. szám. rendelet és 13.516/1–1934. számú külügyminiszteri rendeleteket.

⁵⁶ 13.037/1–1932. szám. rendelet. *Külügyi Közlöny*, 1932/12. 77.

⁵⁷ 10.377 1a.–1921. számú külügyminiszteri rendelet. *Külügyi Közlöny*, 1921/2. 27.

fegyelmi eljárás lehetősége mellett súlyosabb esetben büntetőeljárás megindítását is kilátásba helyezett,⁵⁸ emellett pedig a futárszolgálatos tisztviselők részére is elővigyázatossági szabályokat határoztak meg (inkognitó megőrzése, útitársakkal való érintkezés stb.).⁵⁹

A képzést illetően a nyelvtudáson volt a hangsúly (különösen francia és német nyelvekből). A kiküldetést egy évnyi 'próbaszolgálat' előzte meg: napi két órát valamelyik osztályon kellett eltölteni, illetve képzéseken kellett részt venni. A képzés a Királyi Magyar Tudományegyetem Közgazdasági Karán zajlott. A próbaidőszak szakvizsgával zárult.⁶⁰

A kiküldetés időtartama ekkoriban nem volt *sztrikt* módon szabályozva, ugyanakkor a '30-as évekre megszűnik a korábbi gyakorlat, hogy diplomataikat hosszabb időre kihelyezzék. „Ekkor már sem a magyar, sem a nemzetközi diplomáciai gyakorlat nem folytatja korábbi koroknak gyakori szokását, hogy egy-egy vezető diplomata évtizedeket töltött el külföldi állomáshelyén.”⁶¹

4. Külügyi közszolágot a kommunizmusban - egységben a sokféleség

4.1. Korkép

A második világháború lezárása újabb csapást mért a Trianont követő válságból kilábalóban lévő országra, a kommunista hatalomátvételt követően pedig gyökereiben változott meg az egész ország élete. Az új rezsim szisztematikus és mindenre kiterjedő átalakításba, a múlt felszámolásába kezdett: szakítottak a történeti alkotmánnyal és új kartális alkotmányt hoztak létre, éppen csak létrejött köztársasági elnöki tisztséget⁶² felszámolva kollektív államfői testület alakul a Népköztársaság Elnöki Tanácsa 'személyében', amely egyéb államfői (így külügyi) jogkörei mellett jogalkotói hatáskörrel is fel lett ruházva, ami azzal járt, hogy közel 45 éven át az országgyűlés helyett az e Tanács vált a legfőbb jogalkotóvá.

A külügyi igazgatás politikai és adminisztratív (ügyintézői) szinten is jelentősen megváltozott. A külügyi munka a külföldi (szovjet) érdekek végrehajtására korlátozódott, (a Központi Bizottságban dőltek el a külpolitikai kérdések), melyet a Magyar Dolgozók Pártja koordinált, így a külügyminiszteri

⁵⁸ PRITZ i.m. 163-164.

⁵⁹ PRITZ i.m. 164.

⁶⁰ BÁBA [et al.] (2016) i. m. 43.

⁶¹ PRITZ i. m. 169.

⁶² A köztársasági elnöki tisztséget a csonka alkotmánynak nevezett Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény hozta létre Magyarországon.

poszt nem számított jelentősnek még minisztériumi léptékben sem^{63 64}, s ez érdeemben a Kádár-korszakban sem változott sokat. Elviekben a külpolitika stratégiai irányításában az országgyűlés és a kormány (minisztertanács) is jelentős aktorok voltak (formális alkotmányos értelemben ez igaz is), azonban a gyakorlatban a valós döntéseket a *Párt* hozta meg, a többi államhatalmi tényező csupán végrehajtói voltak az MSZMP Központi Bizottsága politikai döntéseinek.

Az új, 1944 végén Debrecenben felállt, majd 1945 áprilisában Budapestre költöző külügyminisztériumba kezdetben bekerült a Horthy-korszak külügyi állományának néhány tisztviselője, majd a '45-ös országgyűlési választásokat követően akképpen alakították át, hogy a megközelítőleg 150 fő külügyi tisztviselő közel 54 %-a (70 fő) pártajánlásra érkezett személy lett.⁶⁵ 1951-re pedig a teljes közigazgatás - beleértve a külügyi igazgatást is - a B-listázásnak köszönhetően teljes 'vérfrissítésen' esett át.⁶⁶ A korszakban a külügy belső felépítése lényegében azonos modellben maradt, s bár külpolitikai téren voltak kísérletek a nyugattal való (főleg gazdasági) kapcsolatfelvételre, az „ami nem tilos, azt (talán) szabad” elve alapján⁶⁷ a KGST-től való függés és a szigorúan kétpólusú külpolitika lazítására, ez azonban a külügy mozgásterét és a külügyi igazgatást érdeemben nem befolyásolta.

4.2. A közszolgálat szabályozása - az egységes munkajog

Ahogy korábban utaltam rá, az 1945 előtti időszak a közszolgálati pragmatika kibontakozásának időszaka volt, az 1920-as és 1930-as években a közigazgatástudomány pedig fénykorát élte. A kommunista éra ennek a fejlődésnek vetett véget. „A második világháborút követően a közszolgálati jog, mint jogág, vagy akárcsak szakmai kifejezés, megszűnt létezni.”⁶⁸ A szovjet jog adaptációja alkotmányos szinten⁶⁹ és a munkajog szintjén egyaránt megmutatkozott. A teljes egyenlőség doktrínája rendszertani és fogalmi szinten is beleivódott a kor szabályozásába. Ennek okán a közjog-magánjog dichotómiájára épülő szabályozási logika is eltűnt a jogrendszerből, a munkajogviszonyokat az egységes munkajog, vagyis az akkor hatályos munka törvénykönyve és végrehajtási rendeletei szabályozták. Jogpolitikai és ideológiai megfontolásokból tulajdonképpen valamennyi - ma tartalmilag

⁶³ BÁBA [et al.] (2016) i. m. 46.

⁶⁴ SÁRINGER János: Mozaikok a magyar Külügyminisztérium történetéből (1944-1951). *Grotius*, 3. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=RSSTJE>

⁶⁵ Uo. 2.

⁶⁶ Uo. 3.

⁶⁷ BÉKÉS Csaba: Magyar külpolitika a bipoláris világban, 1945-1991. *Külügyi Szemle*, 2011/4. 112.

⁶⁸ GYÖRGY [et al.] (2014) i. m. 6.

⁶⁹ A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény a szovjet ún. „buharini alkotmány” (unitárius államra alakított) átvétele volt.

és formailag is elkülönült, külön törvényekben szabályozott - jogviszonyok⁷⁰ a munka törvénykönyve hatálya alá tartoztak, az adott munka (hivatásrend) természetéből fakadó eltéréseket pedig rendeletek határozták meg.

Ez a paradigmaváltás a dogmatikában, a fogalomhasználatban is egyértelműen megjelent. A jogszabályok *közszolga*, *kormánytisztviselő*, állami *tisztviselő* helyett államhatalmi és államigazgatási szervek *dolgozóit* említ, jogviszonyukat pedig *munkaviszonynak* titulálja⁷¹, a munkajogból pedig szisztematikusan gyomlálták ki a *közszolgálatot*, mint fogalmat.⁷² Az egyes közszolgálati rétegekre⁷³ találunk ugyan különös szabályokat, pragmatikáról azonban távolról sem beszélhetünk. Nem is volt szükség a közszolgálatot kimerítően rendező jogszabályokra, hiszen a munkajogi szabályokat, mint egy keretet - univerzális jellegénél fogva - bármilyen jogviszonyra rá lehetett húzni.

A teljesség kedvéért hozzá kell tenni azt is, hogy 1945 előtt elkülönült munkajogról (és közszolgálati jogról) sem igazán beszélhettünk. „A háború előtti <<munkajogunk>> további jellemzője a szabályozás széttagolt jellege. A dolgozók különböző kategóriáira a munkafeltételeket eltérően szabályozták a különböző ágazati jogszabályok, sőt egyes csoportok feudális jellegű kiváltságokban is részesültek (pl. a közszolgálati és a vezető állású dolgozók)”⁷⁴. 1945 előtt a munkajogviszonyra vonatkozó szabályok „nem egy elkülönült jogág keretei közé integrálódnak, hanem a magánjogi, kereskedelmi jogi és a közigazgatási jogi szabályok között elszórtan helyezkedtek el.”⁷⁵ Így a '45 utáni időszak pozitív terméke az önálló munkajog, mint jogág megteremtése. A közszolgálati jog munkajogba történő integrációját tehát - ideológiai termék mellett - egyfajta kodifikációs munkának is tekinthetjük.

Említést érdemel még, hogy a munkajog egységesítése mellett az új típusú szocialista munkajog szakított a korábbi magánjogi hagyományokkal, és ironikus módon *közjogias* jellegű - állami beavatkozáson nyugvó - munkajogot épített ki.⁷⁶ Míg a háború előtti szabályozás a diszpozitivitás talaján állt, - hiszen a munkajogot ekkor még a magánjog részének (a kötelmi jog egyik speciális szerződéstípusának) tekintették - addig a kommunista hatalomátvételtől kezdve „egyre inkább a

⁷⁰ Értjük ezalatt a kormányzati szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti, ügyvédi, ügyészi, bírói szolgálati jogviszonyokat, és a sort még lehetne folytatni.

⁷¹ Ld. például a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 34/1967. (X. 8.) Korm. rendelet 117-118. §-át.

⁷² Ld. 34/1967. (X. 8.) Korm. rendelet 130. §

⁷³ GYÖRGY [et al.] (2014) i. m. 6.

⁷⁴ KUN Attila: A magyar munkajog kezdetei és helyzete 1945 és 1949 között. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica : publicationes doctorandorum juridicorum*, 2004/1-15. 356.

⁷⁵ Uo. 352.

⁷⁶ Dr. HALMOS Szilvia - Dr. PETROVICS Zoltán: *Munkajog*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014., 23.

szocialista ideológia centralizmusának és a tervgazdálkodásnak jobban megfelelő kógenia erősödött meg.”.⁷⁷ Ez véleményem szerint kedvezett a közszolgálati jog fejlődésének (még ha nem is így hívták ebben a korszakban), hiszen a munkajog korábbi mellérendeltségen alapuló, majdnem korlátlan szerződéses szabadságot éltető logikájával szemben az állam által egyoldalúan meghatározott jogok és kötelezettségek a *közszolgálati* joghoz áll közelebb, a *szolgálati* jellegű, a felek megállapodásának túl sok teret nem engedő, hierarchikus elemeket hordozó jogviszony az új szocialista munkajog kógens logikájába illeszkedett. Ennek eredményeképpen az ebben a korszakban létrejövő, vagy átalakuló jogintézmények a rendszerváltás után is jó alapot jelenthettek a közszolgálati kódexek megalkotásához, hiszen a jogi kultúrából nem tűt el a közszolgálati logika. A munkajog kollektív jellegében⁷⁸ is a szolgálati jogviszonyok sajátosságait fedezhetjük fel. A „kollektív” jelleget a következőképp írhatjuk le: „[a] munkaszerződés megkötésével nemcsak egy egyéni munkajogviszony keletkezik, hanem a munkavállaló egyben egy kollektíva tagjává is válik, [mely kollektíva] (a <<szocialista állami vállalat>>) mint jogalany az állam meghosszabbított keze volt, a munkavállaló tevékenységét, életét meghatározta.”.⁷⁹

4.3. A külszolgálati munkajog szabályozása a kommunizmusban

A külkapcsolatok igazgatását az egyes országok eltérő szintű jogi szabályozással valósítják meg, a szocializmus időszakában néhol külön külügyi törvényt találunk, míg máshol (például a Szovjetunióban) az alkotmány szabályozta részletesen a külkapcsolatokat.⁸⁰

A Magyar Népköztársaság esetében sem részletező alkotmányi szintű rendelkezéseket, sem önálló külügyi törvényt nem találunk. „Így a külkapcsolati tevékenységre vonatkozó részletesebb szabályozás részben alacsonyabb szintű jogszabályok, részben pedig a gyakorlat által kialakított eljárás útján történik.”⁸¹

A normapiramist a következőképp vázolhatjuk fel:

(1) a valamennyi dolgozóra érvényes közös szabályokat a munka törvénykönyve és egyes végrehajtási rendeletei szabályozták;

⁷⁷ KUN i. m. 350.

⁷⁸ Fontos, hogy itt nem a mai értelemben vett kollektív munkajogról van szó, itt a kollektíva a kor viszonyai közt értendő autonóm fogalom.

⁷⁹ Kiss György - Közszolgálati életpályák jogi szabályozása, Budapest, Dialóg Campus, 2019., 31.

⁸⁰ TIMORÁNSZKY Péter: Az európai szocialista országok külügyi igazgatása. *Jogtudományi Közöny*, 1985/11. 661.

⁸¹ Uo. 662.

(2) az államigazgatási szervek dolgozóira vonatkozó szabályokat minisztertanácsi és miniszteri rendeletek tartalmazták⁸²;

(3) az úgynevezett *tartós külföldi szolgálatot teljesítő dolgozók* jogviszonyára vonatkozó különös szabályokat miniszteri rendeleti szinten rendezték döntően⁸³;

(4) végül a diplomáciai és kereskedelmi képviseleten dolgozókra vonatkozó különös normák megalkotása is a tervek között szerepelt.

A 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet (majd az 1985. január 1.-től helyébe lépő, a tartósan külföldön foglalkoztatott dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseiről szóló 19/1984. (XI. 16.) ÁBMH rendelkezés⁸⁴) jogszabályi szintre utalta volna a diplomáciai képviseletek dolgozóinak jogállására vonatkozó különös szabályokat⁸⁵, ez a jogszabály azonban kutatásaim alapján sosem készült el, így a speciális szabályok - ahogy korábban is⁸⁶ - feltételezhetően utasítások szintjén lett rendezve.



1. ábra: a külképviseleten dolgozók jogállás-normapiramisa a Kádár-korban [Forrás: saját szerkesztés]

Az általános munkajogi szabályok számos kérdést rendeztek, melyek a mai munka- (és közszolgálati) jogunkban is megtalálhatók (így például a kiválasztást, a minősítést, stb.)⁸⁷. Az államigazgatási

⁸² Ld. például az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseiről szóló 38/1973. (XII. 27.) MT rendeletet, ill. az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók munkabérieről szóló 15/1973. (XII. 27.) MüM rendeletet, stb.

⁸³ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet a tartós külföldi szolgálatot teljesítő dolgozók egyes munkajogi kérdéseinek és járandóságainak szabályozásáról

⁸⁴ A két rendelet között tartalmilag nincs jelentős különbség, ezért a dolgozatban az 1972-es rendelet szabályaira fogok hivatkozni.

⁸⁵ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 36. § (4) bekezdését.

⁸⁶ Ld. a diplomáciai és külkereskedelmi képviseleteken dolgozók egyes munkajogi kérdéseinek és járandóságainak szabályozásáról szóló 32.100/1959. PM-MüM együttes utasítást [10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 36. § (2) bekezdés].

⁸⁷ Ld. például az állami személyzeti munkáról szóló 1001/1987. (I. 15.) számú minisztertanácsi határozatot.

dolgozók munkaviszonyának speciális jellege (a *közszolgálatosság*) implicit megjelent a különböző szintű végrehajtási rendeletekben (kinevezés, összeférhetetlenség, nehezebb elmozdíthatóság, gyakorolható tevékenységek, címadományozás és így tovább). A fenti szabályozási mód (azaz a pragmatika hiánya) azt eredményezte, hogy tulajdonképpen a Rákosi-Kádár korszakokban is tartalmilag elkülönült egymástól a hagyományos munkaviszony és az állami dolgozók jogviszonya (leánykori nevén közszolgálat), hiszen a közszolgálatra jellemző, Horthy-korszakban - vagy stílusosabban *Magyary-korszakban* - kifejeződött megkülönböztető jegyeket a kommunista hatalomátvétel után is megtaláljuk az egyes joganyagokban, csupán azok a korábbiaknál még inkább szétszórva, és - nyilvánvalóan ideológiai okokból - implicit⁸⁸ módon jelentek meg. Egyes szerzők ezeket a jogforrásokat az első bátortalan lépéseként értékelik a speciális szabályozás irányába, mely azonban a lényegesen nem változtatott, vagyis „a közszolgálati és a vállalati munkaviszony között voltak eltérések, de ezek a különbségek (a munkások közvetlen munkával vesznek részt az anyagi értékek megteremtésében, míg az állami tisztviselők állami munkát végeznek) még nem indokolják az önálló közszolgálati jogi szabályozást, legfeljebb a munkajogon belüli differenciálást teszik szükségessé.”⁸⁹

A külügyi szolgálatba történő alkalmazás általános feltételei között a magyar állampolgárság mellett a feddhetetlen előéletet, politikai megbízhatóságot (vagyis a szocialista rendszerhez való hűséget, és a *Párt* politikájának elfogadását), az egyes munkakörökre előírt képesítést, nyelvismeretet (diplomata és konzuli munkakör esetén felsőfokú végzettség és felsőfokú nyelvismeret), illetve szakmai gyakorlatot, a megfelelő egészségi állapotot (az adott állomáshely vonatkozásában kell megfelelőnek lennie, így ide értendő a hazánkétól eltérő éghajlatú országokban való szolgálatra alkalmasság, amely a dolgozó házastársa és kihelyezéskor magával vihető gyermekeire is vonatkozik), valamint a sikeres felvételi vizsgákat említhetjük. Emellett voltak egyéb követelmények is, így például a közeli hozzátartozó által elkövetett egyes bűncselekmények alkalmazást kizáró okot jelentettek.⁹⁰ Jogtörténeti érdekesség az a szabály, mely szerint a dolgozó, akinek közeli hozzátartozója nem szocialista országban él, csak külön engedéllyel állhatott munkába.⁹¹

⁸⁸ A jogszabály *expressis verbis* kimondja az állami dolgozók munkaviszonyára vonatkozó speciális szabályokat, csupán a közszolgálat kifejezést kerüli. Ez is alátámasztja, hogy elsősorban ideológiai szempontok vezérelték a változtatást, nem pedig a valós és szükséges reform igénye.

⁸⁹ HAZAFI Zoltán: *Kormányzati személyzetpolitika*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019., 30. [a továbbiakban: HAZAFI (2019a)]

⁹⁰ SÁRINGER János (szerk.): *Iratok a magyar külügyminisztérium történetéhez 1985-1993*. 2. kötet. Budapest, Balassi Kiadó, 2015. 43-44.

⁹¹ SÁRINGER (2014) i. m. 1. kötet 439.

A kiutazást megelőzően orvosi vizsgálaton kellett megjelenni (ennek elsősorban az volt a célja, hogy a költségeket csökkentsék, és a dolgozó ne külföldi egészségügyi szolgáltatásokat vegye igénybe, hanem a magyart⁹²).

A kiválasztás a miniszter közvetlen irányítása alatt álló Személyzeti és Oktatási Főosztály előkészítése mellett zajlott. A kiválasztás az alapfeltételeket tisztázó előzetes megbeszélésből és felvételi vizsgából állt. A vizsga szóbeli és írásbeli részre tagolódott, melyben a felkészültségről és nyelvtudásról kellett számot adni.⁹³

Fontos hangsúlyozni, hogy a fentiek a belföldi állományba történő felvétel feltételei voltak. A tartós külügyi szolgálatra való kiküldetés kiválasztása más módon történt. Szemben a mai pályázati rendszerrel a szocialista érában politikai döntés révén ún. éves kádermozgatási terv alapján határozták meg, ki, melyik állomáshelyre, mennyi időre utazik ki.⁹⁴ A kihelyezés tehát a minisztériumnak a (pártszervezettel történt egyeztetést követő) egyoldalú döntése volt, ebbe elviekben a kádernek (dolgozónak) beleszólása nem volt. Ez a fajta kihelyezési mód még az Antall-kormány kezdeti időszakában is tartotta magát⁹⁵, s csak 1991-től alakult át pályázati rendszerré. Ezek után érthető, hogy miért szerepel egy későbbi (1997-es) kormányrendeletben az a szájbarágásnak ható megfogalmazás a vonatkozó jogszabályban, hogy kirendeléshez a külszolgálatra jelölt személy egyetértése szükséges.⁹⁶

A képzések a külügyesek életében mindig is nagy szerepet játszottak. A felvételt követően mindenkinek szakmai alapképzésben kellett részt vennie, mely nagyban hasonlít a jelenlegi külügyi alapvizsgára: célja a külügyi szolgálat munkafolyamatainak, a diplomáciai alapismeretek megismertetése. A tanfolyam vizsgával zárult.⁹⁷ Az alapvizsga után is volt lehetőség továbbképzésre: nyelvtanulás támogatására bevezettek ösztönzőket, a külügyminisztérium saját nyelvtanfolyamokat szervezett, melyen térítésmentesen vagy kedvezményes tandíj mellett tanulhattak a minisztériumi dolgozók. A megszerzett nyelvtudást az előléptetési, jutalmazási, fizetésemelési javaslatnál figyelembe vették, illetve nyelvpótlékre is jogosított. A nyelvpótlék mértéke az adott nyelv használatának korlátai, illetve nehézségi fok szerint az alapbér 5-16%-a volt nyelvenként, ami akár az

⁹² 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 2. számú melléklet 1. pontja.

⁹³ SÁRINGER (2014) i. m. 1. kötet. 440-441.

⁹⁴ SÁRINGER (2015) i. m. 2. kötet 49. oldal

⁹⁵ Ld. a tartósan külföldön foglalkoztatott dolgozók egyes járandóságairól szóló 157/1989. (XII. 30.) MT rendelet 2. § (1) bekezdését.

⁹⁶ A tartósan külföldön foglalkoztatott köztisztviselők, ügykezelők és fizikai alkalmazottak közszolgálati jogviszonyára vonatkozó szabályokról szóló 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 3. §.

⁹⁷ SÁRINGER (2015) i. m. 2. kötet 46-47.

alapbér 40%-át is kitette.⁹⁸ Nyelvpótlékot viszont csak az a dolgozó kaphatott, aki a külügyi nyelvvizsgát letette, a vizsgát pedig évente ismételni kellett. A nyelvtanuláson túl szakmai továbbképzések is rendelkezésre álltak, köztük a minisztérium által szervezett és egyéb intézményhálózatok (pl. Marxizmus-Leninizmus Esti Egyetem, moszkvai Diplomáciai Akadémia) által szervezett képzések is.⁹⁹ A külszolgálatosoknak pedig a kihelyezés előtt továbbképző-tanfolyamon kellett részt venniük.¹⁰⁰

A külszolgálat időtartama kettő és hat év közé esett. Főszabálynak a négy évet tekintették, mely legfeljebb két évvel meghosszabbítható volt.¹⁰¹ Az idő előtti visszarendelés (szolgálati idő rövidítése) alapvetően a kihelyezett kérelmére, hivatali érdekből, vagy fegyelmi döntés alapján történt, de egyéb körülmény is megalapozhatta a berendelést (például alkalmatlanság, vagy egészségi ok).¹⁰²

A külképviseleten dolgozókat két fő kategóriába osztották: diplomatakra és adminisztratív dolgozókra. A tartós külföldi szolgálatra kihelyezettek a belföldi besorolási (juttatási) rendszertől eltérő besorolást kaptak.¹⁰³ Külföldi juttatásaik elsősorban személyi alapbérből, pótlékokból és költségtérítésből állt.

Az alapbér a munkakörhöz, illetve a besoroláshoz kötődött.¹⁰⁴ Az egyes munkakörökön (pl. ügyintéző, idegennyelvű levelező stb.) belül besorolási fokozatokat is megkülönböztettek. A diplomata munkakörben elsősorban a diplomáciai rangnak volt jelentősége. Diplomáciai rangot diplomata (konzuli) munkakörben alkalmazott dolgozó a szakmai- és a nyelvvizsga eredményes letétele után kaphatott.¹⁰⁵ A rangot jellemzően az államigazgatásban eltöltött szolgálati idő alapján határozták meg, ugyanakkor a jutalmazási rendszer részeként rendkívüli rangemelésre is sor kerülhetett. Magasabb rangfokozatba történő előléptetéséhez a magasabb diplomáciai ranggal járó feladatok ellátására való szakmai alkalmasság, rátermettség, valamint belföldön, illetve külképviseleten szerzett külügyi szakmai tapasztalat és gyakorlat volt az elvárás.¹⁰⁶ Az alapbér forint- és valutarészből

⁹⁸ SÁRINGER (2014) i. m. 1. kötet 445-447.

⁹⁹ SÁRINGER (2015) i. m. 2. kötet 47.

¹⁰⁰ SÁRINGER (2014) i. m. 1. kötet 477-481.

¹⁰¹ Uo. 470.

¹⁰² Uo. 470.

¹⁰³ SÁRINGER (2015) i. m. 2. kötet 51.

¹⁰⁴ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 2. §-a és 1. melléklete.

¹⁰⁵ SÁRINGER (2014) i. m. 1. kötet 531.

¹⁰⁶ Uo. 531.

állt¹⁰⁷, tehát a dolgozó tulajdonképpen két fizetést kapott: egy magyar belföldit és egy külképviseletit.

Az alapbér különböző pótlékokkal egészülhetett ki. Egészségre ártalmas, vagy kedvezőtlen munkafeltételek esetén 10-50% valutarész-emelés, ún. helyi pótlék járt,¹⁰⁸ míg a kedvezőtlen elhelyezési feltételek (például *sátor(!)* vagy más hasonló elhelyezés) esetén tereppótlékot kaphatott a dolgozó.¹⁰⁹

A bér a külföldi munkahelyre való elindulás napjától a legrövidebb idejű és leggazdaságosabb utazással elérhető végleges hazaérkezés napjáig, belföldön tartózkodás esetén a külföldi szolgálat alóli felmentés közlésének napjáig járt.¹¹⁰ Ide vehetjük még az ún. családi pótlékot, amely az illetmény bizonyos százaléka volt, és a kihelyezett házastársa és gyermekei után is járt (kivéve, ha a házastárs a külképviselet alkalmazásában állt, ilyenkor csak a gyermekek után járt a családi pótlék).¹¹¹

A dolgozó és családja egyes - külszolgálathoz kapcsolódó - költségeinek megtérítésére volt jogosult. Ide tartozott az orvosi, egészségügyi költségek¹¹², kiutazás és hazautazás költségei (repülőjegy, benzinköltség), és más költségtérítési formák (például az ún. berendezkedési költségtérítés, melyet elsősorban a reprezentatív ruhatár megvásárlására kellett fordítani¹¹³). Fontos kérdés még a dolgozó külföldi elhelyezésének biztosítása, a dolgozó lakhatásáról a vállalat (vagyis a külügyminisztérium) gondoskodott, és a költségek többsége (így a lakbér és a felújítás, karbantartás költségei is) a vállalatot terhelték.¹¹⁴

Az alap- és pótszabadság mértékét a munka törvénykönyve és a költségvetési szervek dolgozóira vonatkozó speciális szabályok¹¹⁵ szerint határozták meg. Az ezen jogszabályok alapján biztosított szabadságon felül rendkívüli egészségügyi szabadságra is jogosult volt a kihelyezett, ha az állomáshely klímája vagy éghajlati viszonyai ezt indokolták.¹¹⁶

¹⁰⁷ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 2. § (2) bekezdés.

¹⁰⁸ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 2. § (2) bekezdés.

¹⁰⁹ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 3. § (1) bekezdés.

¹¹⁰ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 6. §.

¹¹¹ SÁRINGER (2015) i. m. 2. kötet 50.

¹¹² Ennek feltétele volt a Magyarországon elvégzett előzetes egészségügyi felmérés és kezeléseken való részvétel. Ld.: 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 2. számú melléklet 1. pontját.

¹¹³ SÁRINGER (2015) i. m. 2. kötet 50.

¹¹⁴ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 11. §.

¹¹⁵ 14/1967. (XI. 9.) MüM rendelet a Munka Törvénykönyve költségvetési szerveknél történő végrehajtásáról.

¹¹⁶ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 8. § (5) bekezdés és 1/1966. (Kk. É. 2.) KkM-KüM együttes utasítás.

Ezen dolgozók szabadságukat főszabály szerint *belföldön voltak kötelesek eltölteni*, a haza- és visszautazás költségeit pedig a vállalat megtérítette.¹¹⁷ A harminc napot meg nem haladó szabadsága tartama alatt valutarész hetven százaléka forintban, a fennmaradó harminc százaléka pedig külföldi törvényes pénznemben járt.¹¹⁸ Jogtörténeti érdekesség, hogy az említett korlátozásokhoz képest szocialista országban („rubel elszámolási viszonylatban”) szolgálatot teljesítő dolgozó a teljes szabadsága idejére valutailletményt kapott.¹¹⁹ A túlmunka és készenlét ellenértéke a túlmunka/készenlét időtartamával azonos mértékű szabadidő volt.¹²⁰

5. Tartós külszolgálat a rendszerváltástól a külügyi törvény megszületéséig

5.1. A közzolgálati pragmatika új kora

Ahogy az előző alfejezetben bemutattam, a szocialista korszakban a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokat az univerzalitás és uniformitás jellemezte. A rendszerváltást követően azonban a történelmi inga újra nagyot lendült, melynek folyamányaképp az azóta eltelt 30 év alatt számtalan különböző jogállást hozott létre a jogalkotó. A külügyi szolgálat szempontjából e folyamat kicsúcsosodását a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: Külszoltv.) megalkotása jelentette. A következőkben ennek a folyamatnak, a külügyekre vonatkozó szabályozás rendszerváltást követő fejlődésének főbb állomásait tekintjük át.

A rendszerváltó október 23-i alkotmánymódosítás¹²¹ és a demokratikus intézményrendszer jogi alapjait lerakó egyéb törvények megalkotást követően megkezdődött a munkaviszonyokra vonatkozó szabályozási környezet átalakítása is. A közzolgálati pragmatika újjáéledésének korszaka ez. 1990-ben született meg az új közzolgálati törvény tervezete, végül 1992-ben fogadták el a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt (a továbbiakban: Ktv.) s ezzel párhuzamosan készült el a munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: régi Mt.), valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.). „Innentől kezdve beszélhetünk ismét arról, hogy elvált a közzolgálati és a magánjogi szabályozás és formálódni kezdett közzolgálati jogág.”¹²² Szimbolikus és jogalkotási szempontból is logikus, hogy a Ktv. és a régi Mt.

¹¹⁷ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 8. §.

¹¹⁸ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 9. § (1) bekezdés.

¹¹⁹ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 4. §.

¹²⁰ 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet 5. §.

¹²¹ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.

¹²² GYÖRGY [et al.] (2014) i. m. 6. oldal

szinte egyidejűleg, egymást követő napon lett kihirdetve¹²³, ezzel is láthatóvá téve az új munkajogi koncepciót, vagyis a munkajog és a közszolgálati jog, azaz „a versenyszférában, illetőleg a közszférában létrejövő foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozó szabályozás elválasztás[át].”¹²⁴ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a régi Mt. egyes rendelkezéseit a közszolgálati jogviszonyra is alkalmazni kellett.¹²⁵ Számos munkajogi alapelv¹²⁶, a jognyilatkozatokkal, elévüléssel, érvénytelenséggel kapcsolatos szabályok, jogviszony megszüntetésének eljárásrendje, a munkavégzés alapvető szabályai, az érvénytelenség csak néhány azon szabályok közül, melyek a köztisztviselői jogviszony vonatkozásában is irányadók voltak.¹²⁷ Látható tehát, hogy ekkor még a munkaviszony-közszolgálati jogviszony szétválasztása nem történt meg teljes egészében, mindazonáltal újból felvették az 1949-ben eldobott közszolgálati pragmatika fonálát, a közszolgálati jog fejlődése közel ötven év után újabb lendületet kapott. Ki kell emelni továbbá, hogy a Ktv. viszonylag sok, azóta önállósodott közszolgálati jogállást szabályozott, mindemellett pedig jól áttekinthető, letisztult tudott maradni, ez mindenképp a jogalkotók dicséretére válik. „A rendszerváltást követő mintegy húszéves időszakban a Ktv. szabályozta valamennyi közigazgatási tisztviselő jogviszonyát [...], köztisztviselő volt mindenki, függetlenül attól, hogy államigazgatási vagy önkormányzati igazgatási, központi vagy helyi közigazgatási szervnél teljesített szolgálatot.”¹²⁸

A Ktv. egy erősen zárt rendszerű közszolgálati modellt hozott létre, melynek alapvető jellemzője volt a kógenia (vagyis a jogviszony tartalmát jogszabály határozta meg), a jogviszonyt egyoldalú állami aktus (kinevezés) hozta létre, a köztisztviselő akarati szabadsága pedig arra terjedt ki, hogy elfogadja-e a kinevezését, vagy sem.¹²⁹ A versenyszférával összehasonlítva e korlátozásokon túl jelentős többletkötelezettségekkel is terhelt a jogviszony: fokozott felelősség terhelte a köztisztviselőket, szigorú összeférhetetlenségi szabályoknak kellett megfelelni, és számos formális alkalmazási feltételnek is meg kellett felelni, hogy csak néhányat említsünk. A Ktv. indokolása szerint „többletkövetelményt - amit meg lehet és meg is kell kívánni a közszolgálati jogviszonyban állótól - csak többletjogosultságok fejében lehet támasztani.”¹³⁰ E jogosultságok közé tartozik a törvényben garantált, és az előmeneteli rendszer miatt fokozatosan növekvő illetmény, a stabil életpálya (a

¹²³ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényt 1992. 05.04-én, a Köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt 1992. 05.05-én.

¹²⁴ 8/2011. (II. 18.) AB határozat (ABH 2011, 64, 78.)

¹²⁵ Ld. régi Mt. IX. fejezetét.

¹²⁶ Hátrányos megkülönböztetés tilalma, rendeltetésszerű joggyakorlás, stb.

¹²⁷ Ld. Ktv. 71. §-át.

¹²⁸ HAZAFI (2019a) i. m. 14.

¹²⁹ Ld. 8/2011. (II. 18.) AB határozat (ABH 2011, 64, 78.).

¹³⁰ Indokolás a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez.

limitált és általában jól körülhatárolt megszüntetési okoknak, és garanciáknak köszönhetően), a versenyszférához mérten nagyobb mértékű pihenőidő, de ide sorolhatjuk a közszolgálat presztízsét növelni hivatott címadományozást is.

5.2. Átalakuló külszolgálat 1990-től

A közszolgálat általános irányváltásának vázlatos bemutatása után ki kell térni arra is, hogy mi változott a tartós külszolgálat szabályait illetően 1990-ben és az azt követő néhány évben? Röviden azt mondhatjuk, hogy a káderpolitikai elveket humánpolitikai elvekre kívánták cserélni. Csak hogy néhány példát említsek, a személyzetpolitikai elvekből és a minősítésből is kikerültek a politikai megbízhatóságra vonatkozó részek, valamint a rangadományozás személyi feltételei közül is törölték a politikai alkalmasságot.¹³¹ Jelentős változás volt továbbá, hogy a korábbi felülről történő kihelyezés (kirendelés) helyett 1991-től pályázati rendszert vezettek be, így megszűnt a 'személyzeti tervgazdálkodás' és az önkéntes pályáztatás útján történő kihelyezés honosodott meg.¹³² Mára jogtörténeti érdekességé szelídültek a pályázati rendszert érintő kezdeti nehézségek, az 1991-es diplomata posztok váltására kiírt pályázatok hivatalosan még nem jelentek meg a belső lapban (a Külügyminisztériumi közleményekben), a főosztályoknak közvetlenül küldték meg a pályázható álláshelyeket és a pályázati feltételeket, hogy ismertessék azokat a dolgozókkal.¹³³ A kiválasztás kétlépcsős volt: egy 'belföldi' felvétellel indulhatott a külügyi pálya a korábban említett módon írásbeli tesztet kellett kitölteni és szóbeli beszélgetésen kellett megfelelni. A második lépcső a külszolgálatra történő pályázat volt, azonban ekkoriban a külszolgálatra való kihelyezést kötelező belföldi munka előzte meg.¹³⁴ A képzéseket, továbbképzéseket továbbra is szervezték és megtartották, viszont a szigorúan politikai vonalat innen is száműzték, és helyette a szakmaiság került a középpontba.¹³⁵ A diplomáciai rang adományozásának feltételei sem változtak lényegüket tekintve a korábbi időszakhoz képest. Továbbra is az adott munkakör vonatkozásában előírt szakmai, képesítési feltételeknek kellett megfelelni (alapvizsga, külügyi vizsga stb.), a rangfokozatra (segédattaché, Attaché stb.) pedig a szolgálati idő, illetve a tanulmányi- és vizsgaeredmények fényében tettek javaslatot.¹³⁶ Az előléptetéshez egyes személyi és tárgyi feltételeknek is meg kellett felelni, így például szakmai alkalmasság, rátermettség, külügyi szakmai tapasztalat, vagy fegyelmezettség a

¹³¹ SÁRINGER (2015) i. m. 2. kötet 52.

¹³² Uo. 53.

¹³³ Uo. 53.

¹³⁴ Uo. 55.

¹³⁵ SÁRINGER (2015) i. m. 2. kötet 56.

¹³⁶ SÁRINGER (2014) i. m. 1. kötet 531.

szolgálati kötelem vonatkozásában (a szocialista erkölcsi normáknak megfelelő magatartás kikerült a követelmények közül 1990 után).¹³⁷ Ahogy korábban is, az új szabályok szerint is lehetőség volt soron kívüli előléptetésre.

1992 és 1997 között a külszolgálat szabályozási környezetét egyfelől a széttagoltság, másrészt a szabályozás részbeni hiánya jellemezte. Az alapvető kérdésekben a Ktv. és kapcsolódó rendeleteinek szabályait kellett alkalmazni, a külszolgálat egy-egy részaspektusát (például a devizaellátmányra vonatkozó szabályokat, ÁFA-visszatérítéseket stb.) különálló kormányrendeletek szabályozták. Azonban kifejezetten a kihelyezettek vonatkozó speciális, illetve átfogóbb szabályozást sem a Ktv.-ben, sem alsóbb szintű rendeletekben nem találunk (kivéve a már említett devizaellátmányra vonatkozó rendelkezéseket¹³⁸). Még a külügyminiszteri rendeletek és utasítások is nélkülözik a jogállásra vonatkozó szabályozást, ami véleményem szerint részben annak tudható be, hogy a Ktv. már 1992-ben felhatalmazást adott a kormánynek egy jogállási rendelet megalkotására¹³⁹, és amíg az nem született meg, a külügyminisztérium addig sem pótolhatta azt saját jogforrásaival (amit alátámaszt, hogy az 1997-es kormányrendelet megjelenésével megalkották a minisztériumon belüli végrehajtási utasítást is).¹⁴⁰

5.3. Az 1997-es külszolgálati rendelet

1997-ben - öt év hallgatás után - megszületett a tartósan külföldön foglalkoztatott köztisztviselők, ügykezelők és fizikai alkalmazottak közszolgálati jogviszonyára vonatkozó szabályokról szóló 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet. A '97-es szabályozás még viszonylag szűkmarkú volt (már a szabályozás tárgykörét illetően), így erős jóindulattal hívhatjuk csak kódexnek, de legalább már kormányrendeleti szinten jelentek meg a külszolgálatra kihelyezettek jogállásának bizonyos elemei. A 'kódex' a köztisztviselőkre és ügykezelőkre, a speciális munkaviszonyban lévő fizikai alkalmazottakra terjedt ki, azonban a külképviseletekre vonatkozó szabályozás itt még nem volt a rendelet része, illetve az egyéb kapcsolódó jogállások (pl. a külföldi magyar kulturális intézetek alkalmazottjai) külön jogszabályok¹⁴¹ hatálya alá estek. Az alapvető kihelyezési, pályázati feltételek érdemben nem

¹³⁷ Uo. 531-533.

¹³⁸ A tartósan külföldön foglalkoztatottak devizaellátmányáról szóló 29/1992. (II. 13.) Korm. rendelet.

¹³⁹ Ld. Ktv. 80. § g) pontját.

¹⁴⁰ 10/1997. KÜM utasítás a tartósan külföldön foglalkoztatott köztisztviselők, ügykezelők és fizikai alkalmazottak közszolgálati jogviszonyára vonatkozó szabályokról szóló 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet végrehajtásáról.

¹⁴¹ Ld. a külföldi magyar kulturális intézetekről szóló 101/1997. (VI. 13.) Korm. rendeletet.

változtak (orvosi vizsgálat állomáshelyen külszolgálatra alkalmas eredménye, megfelelő idegennyelv- ismeret, vizsgakötelezettségek teljesítése).

Tartós külszolgálatnak a 3 hónapot meghaladó kiküldetés minősült.¹⁴² Ahogy korábban utaltam rá, a rendelet szövegében már *expressis verbis*, tételmondat-szerűen jelenik meg a kirendelés önkéntes jellege, vagyis egyoldalú kihelyezés kizárt, és a korábbi szabályozáshoz képest előrelépés, hogy önálló rendezést kaptak az ideiglenes hazarendelés és a külszolgálat megszüntetésének okai.¹⁴³ Emellett megjelentek olyan technikai-adminisztratív kérdések is már, mint a kirendelő- és áthelyező okirat tartalmi elemei, illetve megjelenik a terminológiában a szolgálati érdek, melynek idő előre haladtával egyre nagyobb jelentősége lett.

A rendelet tartalmazta a rangadományozás alapvető szabályait is, különbség a korábbiakhoz képest azonban, hogy rangadományozásra a Magyar Köztársaság diplomáciai vagy konzuli képviselőtére történő kirendelés esetén kerülhetett sor, míg korábban a belföldi állományba történő felvétel is rangadományozással járt.¹⁴⁴

Szintén jelentős elem a járandóságok önálló statuálása a rendeletben, így a közszolgálati (és külszolgálati) jogviszony további fontos eleme került szabályozásra a rendszerváltás utáni első külszolgálati 'kódexben'. A kirendelt (a rendelet ugyanis ekkor még a korábbi szocialista terminológiát őrizte) továbbra is vegyesen belföldi (Ktv. szerinti) illetményére és külföldi ellátmányra volt jogosult. Az illetményen felül járt tehát a külszolgálat költségeinek fedezésére szolgáló alapellátmány, ellátmánypótlék és egyéb juttatások (például ideiglenes külföldi kiküldetés idejére szóló napidíj).¹⁴⁵ A havi ellátmány alapellátmányból (ami hasonló a Ktv. -vel létrehozott illetményalaphoz) és munkaköri szorzókból tevődött össze.¹⁴⁶ Az alapellátmány összegét a külügyminiszter¹⁴⁷, a szorzókat pedig a kormányrendelet az adott munkakörhöz rendelve határozta meg, vagyis a Ktv. -hez hasonló, de attól elkülönülő juttatási rendszert hozott létre a jogalkotó. Betegség esetére a havi ellátmány meghatározott része járt a kirendelteknek¹⁴⁸ (kvázi betegszabadság), szintén a Ktv. -től autonóm módon. Az ellátmánypótlék a családtagokra (a kirendelttel együttélő házastárs és gyermekei)

¹⁴² 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés.

¹⁴³ 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 3-7. §.

¹⁴⁴ 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés.

¹⁴⁵ 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 9. §.

¹⁴⁶ 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 10. §.

¹⁴⁷ Ld. 5/1997. (XII. 29.) KüM rendelet.

¹⁴⁸ 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés.

tekintettel járt. A különösen nehéz körülmények között külszolgálatot teljesítők részére pedig további ellátmánypótlékot állapíthattak meg.¹⁴⁹

Számos, a külszolgálati kirendeléssel összefüggő költségek viselését szolgáló költségtérítés is illette a kirendelteteket. Így a kirendelő szerv viselte az egyes ingóságok kiszállításának költségeit, a gyermekek tanulmányi költségeit, a lakhatási költségeket, valamint utazási költségtérítésre is jogosultak voltak a kirendelték saját és egyes családtagjaik utazásai után.¹⁵⁰ A fentiekén túl a kirendelő szerv felelősséget vállalt a kirendelték és velük utazó közeli hozzátartozóik testi épségéért, egészségéért, az ezzel összefüggő költségek pedig természetesen a minisztériumot terhelték.¹⁵¹ Itt elsősorban fegyveres konfliktusokra és természeti katasztrófákra, a kimenekítés költségeire kell gondolni, így nem is annyira a költségvonzata dominál ennek a szabálynak, hanem inkább a saját állomány iránt viselt felelősség.

Az évi rendes szabadságot időarányosan a külszolgálat megkezdése előtt belföldön kellett kiadni (a szabadság mértékére az általános Ktv.-s szabályok voltak irányadóak), ezen felül a kiutazás és hazautazás napjára utazási nap illette a kirendeltet.¹⁵²

Ellátmánypótlékra jogosító családtagokon kívüli családtagoknak az állomáshelyen 3 hónapot meghaladó tartózkodását, illetve az együtt élő családtag külföldi munkavállalását a kirendelt köteles volt írásban bejelenteni.¹⁵³

5.4. Első lépés egy külszolgálati kódex irányába

A 97'-es külszolgálati rendeletet a tiszavirág-életű, tartós külszolgálatról szóló 31/2002. (III. 1.) Korm. rendelet váltotta fel, mely 2002. március 8-i hatálybalépésétől számítva kevesebb mint másfél évig volt hatályban. Mégis olyan jelentős változásokat hozott, mely nagyban megalapozta hazánkban a tartós külszolgálatra vonatkozó jogfejlődés irányát, és szabályai többségében a 2003-ban hatályba lépő új szabályozásban éltek tovább.

A rendelet személyi hatályát kiterjesztették több, nem hagyományos külképviselet személyi állományára is, így a külföldi (magyar) kulturális intézetek munkatársaira is (külön jogszabályban¹⁵⁴

¹⁴⁹ 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 11-12. §.

¹⁵⁰ 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 17-20. §.

¹⁵¹ 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 2. §.

¹⁵² 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 16. §.

¹⁵³ 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 12. § (7) bekezdés és 23. § (1) bekezdés.

¹⁵⁴ Ld.: a külföldi kulturális intézetekről szóló 11/2000. (II. 8.) Korm. rendeletet.

meghatározott eltérésekkel), valamint - ahol a rendelet kifejezetten így rendelkezett - azon szabályokat a honvédelmi miniszter alárendeltségébe tartozó beosztottakra is alkalmazni kellett. Emellett a rendelet meghatározta a szakdiplomáták - azaz a más szaktárcától a külügyminisztériumhoz a külszolgálat időtartamára áthelyezett, speciális szakismeretekkel rendelkező közszolga - kiválasztásának, kihelyezésének, irányításának egyes szabályait is.¹⁵⁵ Egyes személyi körök azonban - szándékkal - kimaradtak a rendelet hatálya alól, így a tiszteletbeli konzulok hivatali apparátusába tartozó személyek, a helyi alkalmazottak és a házastársi alkalmazottakra sem terjedt ki a szabályozás.¹⁵⁶

További jelentős újítása a rendeletnek, hogy a külképviseletek vonatkozásában is tartalmaz rendelkezéseket.¹⁵⁷ Így a rendelet megadja a külképviseletek típusait, létesítésük, irányításuk és megszüntetésük szabályait is, mely korábban csak alsóbb szintű jogforrásokban volt fellelhető, vagy - a terület erősen szokásjogi jellege okán - olykor még ott sem.

A személyi állomány vonatkozásában is tartalmaz fontos újításokat, valamint korábban nem, vagy alacsonyabb szinten lévő, esetleg szokásjogban élő alapvető szabályokat állapít meg a rendelet: felsorolja a misszióvezetőket, és a külképviselet állományába tartozó jogviszonyokat is; rendelkezik a misszióvezető helyettesítésének rendjéről is, az ideiglenes ügyvivő személyében; statuuálja továbbá, hogy a diplomáták külügyminiszteri általi kinevezését és hazarendelését, illetve a pályázati rendszert, mely korábban miniszteri hatáskörben kiadott szabályozóban¹⁵⁸ szerepelt csak.

A kihelyezés logikája eddigre *expressis verbis* teljesen megfordul a szocializmusban tárgyaltheoz képest, azaz főszabállyá válik az önkéntes pályázat¹⁵⁹, de megjelenik a *szolgálati érdekből* történő kijelölés, mint kivételes szabály. A rendelet ráadásul nem áll meg a diplomáták szabályozásánál, a nem diplomata rangú személyzet (konzuli alkalmazottak, igazgatási-technikai-, és kiségitő személyzet) vonatkozásában a külügyminisztérium közigazgatási államtitkárához telepíti a kiválasztási jogkört.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Már ekkor is a rendelet terjedelméhez képest nagy rész szól a szakdiplomátákról, nem véletlen hát, hogy jelenleg önálló rendelet szabályozza a szakdiplomáták különleges jogi helyzetét.

¹⁵⁶ 31/2002. (III. 1.) Korm. rendelet 1. §.

¹⁵⁷ Ld. különösen a 31/2002. (III. 1.) Korm. rendelet II. fejezetét.

¹⁵⁸ Ld.: 2/1996. számú KúM utasítás,

¹⁵⁹ 31/2002. (III. 1.) Korm. rendelet 8. §.

¹⁶⁰ 32/2002. (III. 1.) Korm. rendelet 8. §.

A rendeletben megjelenik továbbá az „egy ország - egy nagykövet” elv¹⁶¹, melyből az is következik, hogy a nagykövet egy országon belüli valamennyi képviselőt politikailag irányítja. Már ekkor is kezd különválni azonban a nemzetközi szervezetek mellé rendelt állandó képviselők szabályozása.

Kiemelést érdemel, hogy egyes munkakörök vagy állomáshelyek vonatkozásában pszichikai alkalmassági vizsgálat is előírható volt.¹⁶² A tartós külszolgálat a kihelyezettektől fokozott megterhelést kíván, mely a pszichikai terhelhetőség alkalmassági feltételként történő előírását indokolja.

A kihelyezettek mozgását is korlátozták, a fogadó országot csak miniszteri engedéllyel lehetett elhagyni. A kihelyezett ideiglenes hazarendelésére szolgálati érdekből továbbra is lehetőség nyílt, végleges hazarendelésére (kihelyezés visszavonására) pedig - alkalmatlanság, fegyelmi döntés és egyéb, a Ktv.-ben is szabályozottakhoz hasonló jogcímek mellett - *különlegesen fontos szolgálati érdekből* is sor kerülhetett. A szolgálati érdek fogalmát a rendelet elég általánosan határozza meg: szolgálati érdek a külügyminiszter, illetve a szakmai irányítást ellátó központi közigazgatási szerv vezetőjének feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletekben megállapított feladatok végrehajtásával kapcsolatos érdek.¹⁶³ Látható, hogy a zárt közszolgálati garanciák itt kevésbé érvényesülnek tekintettel arra, hogy fokozott államérdek fűződik ahhoz, hogy olyan kihelyezettek teljesítsenek szolgálatot külföldön, akik megfelelően képviselik az ország érdekeit. Ráadásul a diplomáciában a személyi alkalmasság nem jelenti a fogadó állam általi elfogadottságot, így adódhat olyan diplomáciai helyzet, hogy a küldő állam elvárásainak mindenben megfelelő, képességei legjavát nyújtó diplomatát kell visszahívni az adott állomáshelyről. Ennek jogi alapját és lehetőségét kellett megteremtteni a különleges szolgálati érdekből történő hazarendeléssel. *Nota bene*, 2011. július 26-tól a kihelyezés visszavonására miniszteri döntés alapján, indokolás nélkül kerülhetett sor, s ez - szemben a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésével - az új közszolgálati kódex hatályba lépése után is így maradt.¹⁶⁴

A rendelet *novuma* továbbá az okiratok (kihelyező, berendelő, áthelyező) tartalmi elemeire, valamint a rendkívüli munkavégzésre, készenlétre vonatkozó szabályozás.¹⁶⁵ A járandóságokra,

¹⁶¹ 31/2002. (III. 1.) Korm. rendelet 12. §.

¹⁶² 31/2002. (III. 1.) Korm. rendelet 22. § (3) bekezdés.

¹⁶³ 32/2002. (III. 1.) Korm. rendelet 2. § 9. pontja.

¹⁶⁴ Ld. a köztisztviselők tartós külszolgálatáról szóló 104/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet 126/2011. (VII. 18.) Korm. rendelet 7. §-vel módosított 20. § (1) bekezdését.

¹⁶⁵ 31/2002. (III. 1.) Korm. rendelet 27. § és 36-38. §.

költségtérítésekre és rangadományozásra vonatkozó normák rendezettebb formában, de többé-kevésbé azonos tartalommal, némileg - különösen a költségtérítésre vonatkozó részeiben - kibővítve kerültek át a korábbi 1997-es rendeletből.

Amiért ilyen részletesen tárgyaltuk a 2002-es szabályozást, annak okaira a korábbiakban utaltam, jelesül, hogy valós elmozdulás történt a kódex-jellegű szabályozás irányába. Jelentősen bővült a szabályozás tárgyköre, a külképviseletekre, valamint az egyes jogállásokra vonatkozó deklaratív szabályok mellett több kapcsolódó jogviszony (honvédek, állandó képviseletek egyes szabályai, szakdiplomata) is szabályozásra került, fontos jogintézmények, szabályozási megoldások és a ma is használatos fogalmi apparátus megalapozása írható a rendelet számlájára, és további elemekkel bővült a külszolgálat alapját képező jogállási törvénytől (ekkoriban a Ktv.) elkülönült, autonóm szabályozási elemek köre. Nem utolsó sorban pedig itt jelentek meg először az egyes fogalmakat tartalmazó értelmező rendelkezések is.

5.5. Az új évtized közszolgálati szabályozása - a kormánytisztviselői törvénytől egészen a tartós külszolgálati kódexig

A zárt rendszerű közszolgálat egyik lényegi eleme a jogviszony stabilitása. Az elbocsájtási (felmetési és egyéb megszüntetési) okok folyamatos bővítése 2010-re érte el a csúcspontját, amikor is a jogalkotó elfogadta a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényt (a továbbiakban: Ktjtv.). A Ktjtv. ugyanis kimondta, hogy a kormánytisztviselő jogviszonya indokolás nélküli felmentéssel megszüntethető.¹⁶⁶ Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy ez a rendelkezés alkotmányellenes, mivel „[a] közszolgálat zárt rendszerének törvényi szabályozása során a jogalkotó nem tekinthet el a stabilitás elvének érvényesítésétől”, és a közhivatal viseléséhez fűződő alapjog aránytalan korlátozását valósítja meg.¹⁶⁷

Ez az egyébként nagy vihart kavart szabályozási *intermezzo* nem volt különösebb hatással a tartós külszolgálat szabályozására. Ennek oka, hogy nem alakította át olyan nagy mértékben a közszolgálati jogviszonyok alapvető szisztémáját, csupán a kormánytisztviselőkre vonatkozó speciális szabályokat állapított meg, korrigálandó „a központi közigazgatásban dolgozók foglalkoztatási jogviszonyának rendszerét.”¹⁶⁸ A törvényben nem szabályozott kérdésekben a Ktv. - és azon keresztül a régi Mt. egyes

¹⁶⁶ Ktjtv. 8. § (1) bekezdés b) pontja.

¹⁶⁷ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

¹⁶⁸ Indokolás a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényhez.

- szabályai továbbra is irányadók maradtak. Természetesen a képviseletre kihelyezett kormánytisztviselőkre érvényesültek a Ktjtv. speciális szabályai, azonban a külszolgálati kódexre ez nem volt különösebb hatással. Ez alól talán csak a korábban említett külszolgálat visszavonásának indoklás nélküli esete jelent kivételt. Itt kell megjegyeznünk azt is, hogy a Ktjtv. indoklás nélküli felmentésre vonatkozó rendelkezéseinek megsemmisítése nem érintette a külszolgálati kódex idevágó passzusát, ugyanis a külszolgálat visszavonása a kormánytisztviselő alapjogviszonyát nem szünteti meg, így az Alkotmánybíróság által kifejtett érvek nem alkalmazhatóak a tartós külszolgálat vonatkozásában, ráadásul (noha nincs jogcímhez kötve a visszavonás a rendeletben) a kihelyező szerv köteles döntésének indokáról tájékoztatni a kihelyezettet.¹⁶⁹ Ez nem jelentett indokolási kötelezettséget, kizárólag az indokokról történő tájékoztatást, melynek megsértéséhez a rendelet jogkövetkezményt nem fűzött.¹⁷⁰ A külszolgálat visszavonásának indokait a kihelyező szerv majdhogynem szabad mérlegelésére bízta tehát a szabályozás, s a hozzá kapcsolódó tájékoztatási kötelezettség elmulasztásához sem jogkövetkezmény, sem jogorvoslati utat nem határozott meg. Ennek indokait a korábbiakban ismertettem.

2011-ben a jogalkotó egy új korszakot nyitott a rendszerváltás utáni közszolgálati jogállások történetében. A Ktjtv. kivette ugyan az államigazgatási szervek tisztviselőit a Ktv. hatálya alól, azonban a 'maradék' jogviszonyokat megőrizte a Ktv.-ben. Ezzel szemben a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) a Ktv. és a Ktjtv. helyébe lépve kívánta megalapozni az új közszolgálati életpálya modellt, egyúttal - szól a Kttv. indokolása: „[a Ktv.] egymással ellentétes irányú módosításai következtében jelentősen meggyengült a közszolgálati rendszer belső koherenciáját” helyreállítani a Ktjtv. nyomdokaiban lépkedve. A közszolgálati pragmatika szempontjából jelentős lépése volt továbbá a Kttv.-nek, hogy a munka törvénykönyve megszűnt háttérjogszabálynak lenni a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában, a törvény minden, jogviszonyt érintő lényeges kérdést autonóm szabályokkal igyekezett lefedni.

A Kttv. önállóan szabályozta az államigazgatási szervek, valamint az önkormányzati igazgatás tisztviselőinek szolgálati jogviszonyát, megőrizve a Ktv. zárt rendszerének számos elemét (előmeneteli rendszer, illetményrendszer, minősítés stb.), és több új előremutató elemmel is kiegészült (így például a Magyar Kormánytisztviselői Kar megalapítása).

¹⁶⁹ A köztisztviselők tartós külszolgálatáról szóló 104/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet 21. § (5) bekezdés.

¹⁷⁰ Vö.: Kúria Mfv. 10.079/2014/11. számú határozatával.

A Kttv. hatására szükségessé vált új külszolgálati rendelet kiadása is. Az új kódex¹⁷¹ kezdetben nem hozott annyi *novumot*, (alapvetően fogalmi pontosítások történtek, bővültek az értelmező rendelkezések). Ami említést érdemel, hogy a rendeletbe kerültek az ideiglenes - három hónapot meg nem haladó - külföldi kiküldetésre vonatkozó egyes szabályok is, így mondhatni egységes külföldi kirendelési, kiküldetési kódex jött létre. Ez azonban nem sokáig maradt így, hiszen a Külszoltv. megalkotásával a tartós külszolgálat szabályai deregulálódtak a rendeletből, és az ideiglenes külföldi kiküldetésre vonatkozó szabályok maradtak csak benne, ezzel ismét a tartós külszolgálatról elkülönülten kerültek szabályozásra. A rendelet jelentősége nem is az egyes elkülönült szabályok és jogintézmények újító erejében, merőben új megoldásában keresendő, hanem a szabályozás fokozatosan terjeszkedő mivoltában. A rendelet szabályainak bemutatása nem is igazán szükséges, hiszen azt - ha vázlatosan is - megtettem a korábbi rendeletek ismertetésekor. A hatálya alá tartozó jog-, és életviszonyok, jogintézmények, a rendelet szerkezete mind ismerős a korábbi jogforrásokból, mindösszesen normái egyre részletesebbé váltak az évek során, egyre több technikai szabály került bele, az egyes jogintézményeket jobban és jobban kifejtve, bővítve. A rendelet újításai is a Külszoltv. előfutárának tekinthetőek (például a törvénybe később bekerült felkészülésre és felkészülési állományra vonatkozó szabályok elődjét itt találjuk).¹⁷² Ilyenformán a rendeletre tekinthetünk úgy, mint 'kis-Külszoltv.'-re.

Végül aztán 2016-ban a jogalkotó a tartós külszolgálat szabályozásának önálló törvényben történő szabályozása mellett döntött, amellyel több évtizedes folyamat végére tett részben pontot, majd két évre rá pedig a kormányzati humánigazgatás újult meg.

¹⁷¹ A tartós külszolgálatról és az ideiglenes külföldi kiküldetésről szóló 172/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet.

¹⁷² 172/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 343/2014. (XII. 19.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésével módosított 3. alcíme.

III. A megújult kormányzati szolgálati jogviszony és annak kapcsolata a tartós külszolgálattal

1. A közszféra személyzetpolitikai kihívásai és az erre adott válasz - a kormányzati igazgatás új rendszere

A külügyi szolgálat egyik leghangsúlyosabb részét a külképviseleti munkavégzés teszi ki, melynek jogi vetülete a tartós külszolgálatra történő kihelyezés. Dolgozatom egyik fő célja annak vizsgálata, hogy mennyiben indokolható egy elkülönült külügyi szolgálati jogviszony létrehozása a külképviseletek személyi állománya vonatkozásában. A hatályos szabályozás alapján azonban a tartós külszolgálat egyike a kinevezéstől eltérő foglalkoztatási formáknak, vagyis formálisan kormányzati szolgálati jogviszonynak tekintendő. Így a tartós külszolgálat megértéséhez és bemutatásához elengedhetetlen a külképviseletekre kihelyezett alapjogviszonyát adó kormányzati szolgálati jogviszony egy bizonyos szintű ismertetése. Ez azért is kiemelten fontos, mivel jelen fejezetben bemutatott szabályozási elemektől való eltérés mértéke alapozza meg a következő fejezet témáját: a külügyi szolgálat elkülönült jogviszony alá helyezésének vizsgálatát.

Abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy éppen az elmúlt években zajlott le egy jelentős reform a kormányzati igazgatás terén, mely egy (legalább) negyedszázados folyamat szintézisének tekinthető, így lehetőség nyílik az új jogállási törvény pusztán ismertetése helyett tendenciák bemutatására is. A következőkben a rendszerváltozást követő közszolgálati személyzetpolitikai kihívások, valamint az e kihívásokra adott jogalkotó válasz tükrében felvázolom a kormánytisztviselői jogállás szabályozásának főbb jellegzetességeit, végül a kormányzati szolgálati jogviszony, mint a tartós külszolgálat háttérjogát és alapját jelentő jogviszony lényegi elemeit tekintjük át.

Figyelemmel arra, hogy a Külszoltv. hatálya elsősorban kormánytisztviselőkre terjed ki, a tartós külszolgálati kihelyezés pedig csak kormánytisztviselői jogviszonyban lehetséges, az olyan egyéb kérdésekre, mint a korábbi állami tisztviselők és ügykezelők az új Kit. szerinti jogállása, terjedelmi korlátokból adódóan, nem térek ki. E fejezetben így a közszolgálati humánigazgatás vázlatos bemutatásánál elsősorban a központi kormányzati igazgatás kormánytisztviselőre fogok koncentrálni.

1.1. A közszféra személyzetpolitikai kihívásai és a zárt közszolgálat átalakulása a rendszerváltás után

Az előző fejezetben utaltam rá, hogy a közszolgálati jogban egyfajta paradigmaváltást figyelhettünk meg a rendszerváltást követő majd' 30 év során. A közszolgálati pragmatika újjáéledése magával

hozta a klasszikusnak mondható zárt rendszerű közszolgálat valamennyi jellemzőjét, így a jogviszony jogszabályi meghatározottságát, a létesítés egyoldalú jellegét, a jelentős többletkötelezettségeket és a zárt előmeneteli- és a hozzá kapcsolódó illetményrendszert. E relatíve tisztán zárt közszolgálati koncepciótól indult a jogalkotó a Ktv. megalkotásával, mely aztán fokozatosan hígult fel egyes elemeiben, így előbb az elmozdíthatatlanság, majd a kötött illetmény- és előmeneteli rendszer jogi építményén keletkeztek kisebb-nagyobb repedések, egészen addig, hogy 2018-ra olyan mérvű változások mentek végbe a közszolgálat területén, hogy egyes szerzők egy korszak lezárulását: a polgári közszolgálat zártabb típusú szabályozásának végét látják az új közszolgálati törvényben.¹⁷³

A Ktv. születése előtt a Belügyminisztérium szakértőbizottsága által írt „Egy koncepció a közszolgálatról” című munka (a továbbiakban: Koncepció)¹⁷⁴ egy rendkívüli szigorú karrierrendszer bevezetésére tett javaslatot, mely lényegét tekintve változatlanul került a Ktv.-be. A szenioritáson - vagyis a növekvő mértékű szolgálati időre épített előmenetelen¹⁷⁵ - alapuló karrierrendszer elviekben előnyt jelentett volna a versenyszférával szemben, hiszen törvényben garantált életpályát, fokozatos előléptetést és sávosan növekvő munkabért kínált. A besorolási és fizetési fokozatokhoz kötött előmeneteli- és illetményrendszer elviekben egységes, az 'egyenlő munkáért egyenlő bért' elvének is megfelelő, biztos megélhetést nyújtott volna az elképzelések szerint. Az illetmény azonban nem tudta követni a versenyszférában kialakult bérszínvonalat. Bár a jogalkotói szándék az illetménykiegészítés és az illetménypótlékok bevezetésével, valamint a kötött rendszert fokozatosan relativizáló személyi illetmény és alapilletmény-eltérítés bevezetésével erre irányult volna, az illetményrendszer mégsem adott teret sem az egyéniesítésre, sem a teljesítmény érdemi elismerésére, sőt az adott munkakör, államigazgatási szerv presztízsének visszatükrözésére nem volt kellően alkalmas, és a közszolgálat megtartó erejét tekintve is elégtelennek bizonyult. Jelentős volt a fluktuáció, és összességében a közigazgatás nem volt eléggé vonzó.¹⁷⁶ Az illetmény számításául szolgáló illetményalap megrekedt a 2008-as szinten, a Ktv. (majd később a Kttv.) szorzószámai alapján pedig egy II. osztályú főmunkatárs 37 év közszolgálati tapasztalattal azonos illetményt kap, mint a frissen érettségizett gyakornok kollégája, minthogy a törvény szerinti illetményük a garantált bérminimum összegét nem éri el, így mindketten a bérminimum összegére szerezhetnek csak jogosultságot.

¹⁷³ LUDÁNYI Dávid: Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*, 2019/4. 107. [a továbbiakban: LUDÁNYI (2019a)]

¹⁷⁴ HAZAFI (2019a) i. m. 31.

¹⁷⁵ György [et al.] (2014) i. m. 120.

¹⁷⁶ HAZAFI Zoltán - LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I.*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019., 16.

Az ilyen szélsőséges példákon túl is érezhetően szétfeszítette a való élet az 1992-ben felállított kereteket, s mind jogalkotói, mind jogalkalmazói oldalon felfedezhetők voltak a klasszikus zárt rendszer meghaladására tett kísérletek. Ezt világosan tükrözi, hogy 2010-re az illetményen felül öt jogcímen lehetett többletjuttatásokat megállapítani a munka ellentételezéseként (illetmény-eltérítés, személyi illetmény, céljuttatás, összkormányzati projektprémium és a TÉR-jutalom)¹⁷⁷, az illetmény-eltérítések szinte automatikussá váltak, így már nem reflektáltak a valós teljesítményre, hanem inkább burkolt béremelésként szolgáltak.¹⁷⁸ Hasonló célt szolgáltak a céljuttatások és a helyettesítési díjak is és a címadományozás is, de a közelmúltban is számos új életpálya, és a Kttv.-től eltérő illetményrendszer, megoldás alakult ki.¹⁷⁹

További feladatot jelentett a pályabiztonság kérdése és 'elmozdíthatatlansággal' járó nehézségek kezelése. A zártabb típusú közszolgálat - az alacsonyabb díjazás ellensúlyozásaképp - magasabb fokú védelmet nyújt a munkajogi életviszonyokkal szemben.¹⁸⁰ Túlzás lenne azt állítani, hogy *de iure* elmozdíthatatlanok lettek volna a közszolgák, de a pályabiztonság a zárt közszolgálat alapvető jellemzője volt, és tagadhatatlanul stabilabb pályát kínált a közszektor: a Ktv. kezdetben mind mennyiségileg kevés megszüntetési okot szabályozott, mind pedig minőségileg szűk körben tette lehetővé a felmentést, kevés mérlegelést hagyva a munkáltatói jogkör gyakorlójának a tényállás megítélése vonatkozásában.¹⁸¹ A felmondás jogcímhez kötöttsége, valamint a szigorú indokolási kötelezettség igen nehézkessé tette a tisztviselők elmozdítását (elvégre ez a modell lényege), mely azonban a foglalkoztatottak teljesítményére adott esetben hátrányosan hatott. Teljessé a kép az előzőekben tárgyalt illetményrendszerrel válik: a biztos állás és a szenioritáson alapuló előmenetel, vagyis az alacsonyabb, ámde teljesítménytől függetlenül folyamatosan növekvő bérezés - nem nyújtott ösztönző környezetet. Mindeközben szinte rendszeressé váltak a létszámleépítési kísérletek az ország lélekszámához viszonyítva túlméretezett bürokrácia csökkentése végett, ám a létszám ezek ellenére érdemben nem csökkent.¹⁸² A ténylegesen magas létszám mellett rendszerszinten megjelenő problémát okozott továbbá a státuszok tartalékolása is, a szervek tartalékolták az üres helyeket annak érdekében, hogy a burkolt béremelések (pl. helyettesítési díjak) fedezetét biztosítsák.¹⁸³

¹⁷⁷ HAZAFI - LUDÁNYI i. m. 12.

¹⁷⁸ Uo. 15. oldal

¹⁷⁹ Ezekről a dolgozat következő fejezetében lesz bővebben szó.

¹⁸⁰ LUDÁNYI (2019a) i. m. 113.

¹⁸¹ Uo. 114.

¹⁸² HAZAFI - LUDÁNYI i. m. 15.

¹⁸³ Uo. 15.

A fent említett diszfunkciókon a 2011-es Kttv. sem tudott érdemben javítani. Új személyzetpolitika koncepcióra volt szükség, hogy a fenti kihívásoknak megfelelni képes közzolgálati szabályozás jöhessen létre. E koncepció mentén megszületett meg előbb az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) 2016-ban, majd a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 2018-ban. Az Áttv. tiszavirág-életűnek bizonyult, de bizonyos kérdésekben már előre vetítette a kormányzati személyügyi igazgatás jövőjét.

1.2. A kormányzati igazgatás új rendszere és a Kit. újításai

A korábbi szabályozási rezsimben két fő csoportot különíthettünk el: kormányzati szolgálati jogviszonyban (kormánytisztviselők, szakmai vezetők, kormányzati ügykezelők), és közzolgálati jogviszonyban (köztisztviselők és ügykezelők) álló foglalkoztatottakat. Előbbi csoport a Kormány irányítása alá tartozó jogállásokat takarta, utóbbi pedig a valamilyen módon autonóm szervek tisztviselőit (ideértve az autonóm államigazgatási szerveket, az önkormányzati igazgatás tisztviselőit, a törvényhozó hatalom - az Országgyűlés Hivatalának - tisztviselőit stb.). A politikai jellegű jogviszonyokat (miniszterelnök, miniszterek, államtitkárok) döntően a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) szabályozta.¹⁸⁴ 2016-tól a területi államigazgatás (kormányhivatalok) tisztviselői külön törvény - az Áttv. - hatálya alá kerültek, de csak ideiglenes megoldásként (melyet egy újfajta illetményrendszer bevezetésére tett kísérletnek tekinthetünk)¹⁸⁵, hiszen 2019. január 1-től ismét közös jogállás alá kerültek a központi államigazgatás.

A 2019. január 1-jén hatályba lépett törvény új alapokra kívánta helyezni a közzolgálati humánigazgatást. A Kit. a kormányzati igazgatás szerveit és tisztviselőit vonta egy közös törvény alá, vagyis döntően a kormány tagjainak, valamint a Kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szervek személyi állományának jogállását szabályozza. Leegyszerűsítéssel azt is mondhatnánk, hogy a Ksztv. 'politikai szolgálatosait', valamint a Kttv. kormányzati szolgálati jogviszonyban álló foglalkoztatottjait vonta közös szabályozás alá, ez azonban csak fenntartásokkal igaz. Egyfelől nem minden kormányzati szolgálati jogviszony került a Kit. hatálya alá, így például a Nemzeti Adó- és

¹⁸⁴ A Kttv.-ben a politikai (fő)tanácsadó és kabinetfőnök formailag kormánytisztviselők voltak [Kttv. 203-205. §], bár megjelentek benne speciális szabályok, melyek politikai elemeket hordoztak (határozott idejű kinevezés, előmenetel alól kivett státusz stb.). Ezt a Kit. rendezte is végül és jogállásukat formálisan is politikai szolgálati jogviszonnyá alakította. [Kit. 3. § (2) bekezdés c) pont]

¹⁸⁵ Ez eredeti tervek szerint az Áttv. modellként szolgált volna a teljes kormányzati igazgatás számára, a törvény ugyanis úgy rendelkezett, hogy 2019. január 1-től a központi államigazgatásban is be kell vezetni az állami szolgálati jogviszonyt. [Áttv. 37. §]

Vámhivatal kormánytisztviselőire továbbra is a Kttv. szabályait kell alkalmazni.¹⁸⁶ Másfelől a korábban kormánytisztviselőként dolgozó, rendvédelmi-jellegű szervek (rendőrség, katasztrófavédelem, büntetés-végrehajtás) kormánytisztviselőinek jogviszonya hivatásos szolgálati jogviszonnyá alakult át, melyek korábban a Kttv. hatálya alá tartoztak. Mindeközben azonban az állami tisztviselők különállása megszűnt, és a kormányhivatalok állománya ismét integrálódott a kormánytisztviselői jogállásba (azzal, hogy a kormányhivatali tisztviselőkre vonatkozó különös szabályoknak a törvény külön részt szentel). Mind a Kttv., mind pedig a Kit. a hatályuk alá tartozó munkavállalók vonatkozásában tartalmaz saját szabályozást. A Kit. jelenleg az alábbi jogállásokat szabályozza:

Jogviszony jellege	Jogviszonyba tartozó személyi kör
Politikai szolgálati jogviszony	miniszterelnök, miniszter, államtitkár, kormány megbízott, politikai tanácsadó, politikai főtanácsadó és a kabinetfőnök
Biztosi jogviszony	kormánybiztos, miniszterelnöki biztos és miniszteri biztos
Kormányzati szolgálati jogviszony	közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, hivatalvezető és főigazgató, szakmai vezetők és kormánytisztviselők
Munkaviszony	kormányzati igazgatási szerv munkavállalója

1. táblázat - a Kit. személyi hatálya [Forrás: saját szerkesztés]

A korábbiakban ismertettem, milyen kihívásokkal nézett szembe a jogalkotó a Kit. megalkotását megelőzően, most nézzük meg, milyen válaszokat adott ezekre.

1.2.1. A Kormány, mint munkáltató

A Kttv.-ben a közigazgatási szerv (minisztérium, kormányhivatal stb.) és a munkáltató személye azonos volt.¹⁸⁷ A Kormány - a feladatkörében érintett miniszter útján - koordinatív tevékenységet látott el a személyzeti politika tekintetében, de a tényleges munkáltató az adott államigazgatási

¹⁸⁶ 2010. évi CXXII. törvény 15. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁸⁷ Kttv. 37. § (7) bekezdés.

szerv volt. Úgy kell elképzelni, mintha a minisztériumok egy cégcsoportot képeztek volna - az anyavállalat befolyása nem kérdéses, de sok tekintetben önállóan és saját hatáskörben dönthetnek a leánycégek személyügyeiket tekintve.

A Kit. értelmében viszont a kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat a *Kormány nevében* a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja,¹⁸⁸ vagyis a kormányzati szolgálati jogviszony közvetlenül a Kormány és a kormánytisztviselő között jön létre. Az előbbi példánál maradva a vállalatnak immáron telephelyei vannak, melyek a vállalat tevékenységének székhelytől elkülönült egységei, de a munkatársak a vállalattal állnak munkaviszonyban, nem pedig a telephellyel, mely csupán a munkavégzés fizikai helye. Ennek a koncepcionális változásnak gyakorlati következményei is vannak, ahogy azt az álláshelygazdálkodásnál látni fogjuk.

1.2.2. Az álláshely, mint a létszámgazdálkodás alapja

A Kit. egyik legnagyobb újításának tekinthető, hogy teljesen új létszámgazdálkodási rendszert vezetett be, mely az *álláshelyekre* épül. Az álláshely az új létszámgazdálkodás alapegysége.

A Kit. megkülönböztet központosított és alaplétszámba tartozó álláshelyet. Az adott szerv alaplétszámát - és valamennyi létszámgazdálkodással összefüggő döntését - a Kormány úgynevezett 4000-es kormányhatározatban¹⁸⁹ állapítja meg, a szerv vezetőjének javaslatára, egyúttal elvégzi az álláshelyek besorolását is.¹⁹⁰ Az alaplétszámot a szerv feladataival arányban határozzák meg, tehát „az az ellátásához szükséges - nem több és nem kevesebb - mennyiségű és besorolású álláshelyek összességét jelenti, amelybe a központosított álláshelyállományból a kormányzati igazgatási szerv rendelkezésére bocsátott álláshelyek nem tartoznak bele.”¹⁹¹ A hat hónapon át betöltetlen álláshelyet a kormányzati igazgatási szerv ’ elveszti’, központosított álláshelyállományba kerül át.¹⁹² Látható tehát, hogy az alaplétszám meghatározásával a jogalkotó a korábbi ’státusz-készletezésnek’ akarta elejét venni, és biztosítani, hogy az adott szerv kizárólag akkora állománnyal működjön, mely a feladatai ellátásához szükséges. A központosított álláshelyeket jellemzően eseti feladatok ellátására kapja a kormányzati igazgatási szerv, ez lehet valamilyen projekt-jellegű feladat,

¹⁸⁸ Kit. 81. § (1) bekezdés.

¹⁸⁹ HAZAFI - LUDÁNYI i. m. 42.

¹⁹⁰ Kit. 51. § (1) és (2) bekezdés.

¹⁹¹ LUDÁNYI Dávid (szerk.): A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rövid magyarázata, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2019., 16. [a továbbiakban: LUDÁNYI (2019b)]

¹⁹² A 6 hónap is fenntartással igaz: az álláshelyen létrehozott jogviszony a jogviszony kezdetének napjától számított 21. napon szakítja meg a 6 hónapos időtartamot. [Kit. 55. § (2) és (2b) bekezdés]

miniszterelnöki megbízott munkájának segítése¹⁹³ vagy akár *tartós külszolgálat* ellátása egy külképviseleten.¹⁹⁴

A központosított álláshelyekhez tartozóan szót kell ejtenünk az úgynevezett álláshelykeret jogintézményéről. Az álláshelykeret az erősen centralizált álláshely-rendszeren belül rugalmas szabályozási megoldást biztosít a kormányzati igazgatási szervnek. Lényege, hogy a keretbe tartozó álláshelyeket nem köteles folyamatosan betölteni a szerv, hanem az igényeihez igazodóan használhatja az abba tartozó álláshelyeket.¹⁹⁵ Az álláshelykeretre tehát nem érvényesül a *hathónapos szabály*, így a hat hónapon át betöltetlen álláshelyet a kormányzati központ nem fogja elvonni.¹⁹⁶ A Kormány álláshelykeretet egyebek mellett tartós külszolgálat céljából, központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyek vonatkozásában állapíthat meg.¹⁹⁷ Az álláshelykeret célja ez esetben, hogy a kihelyező szerv a létszámban nagyjából állandó, de személyében folyamatosan változó külképviseleti állományt tudja kezelni. Az álláshelykeretbe tartozó álláshelyekre így folyamatosan, ciklikusan és igény szerint lehet beosztani a külszolgálatra felkészülöket, kihelyezetteket, belföldi átmeneti állományú kormánytisztviselőket, míg végül a ciklus végén a kormánytisztviselő visszakerült a kormányzati igazgatási szerv állományába.¹⁹⁸

Az egyes álláshelyek számának és típusának meghatározása mellett a biztosított álláshelyek besorolását is a Kormány végzi.¹⁹⁹ E körben a megértést segítő külön kell választanunk az álláshely besorolását, és betöltését, mely az új rendszerben szigorúan elválnak egymástól. Míg korábban az adott állás betöltésekor került sor a kormánytisztviselő - szolgálati idejének és iskolai végzettségének megfelelő - besorolására,²⁰⁰ addig az új rendszerben a besorolás elválnak a kormánytisztviselő személyétől, és a Kormány az álláshelyek számának meghatározásakor dönt egyúttal azok besorolásáról is. „A közigazgatás létszámösszetétele mennyiségi és egyben minőségi kérdés is [... a] közszolgálatban eltöltött szolgálati idővel szemben az álláshelyen ellátott feladatok nehézsége, összetettsége jobban tükrözi a kormánytisztviselő által elvégzett munka minőségét.”²⁰¹ A Kormány tehát előre meghatározza a kormányzati igazgatási szerv létszámát az ellátandó feladatok

¹⁹³ LUDÁNYI (2019b) i. m. 18.

¹⁹⁴ Kit. 56. § (4) bekezdés.

¹⁹⁵ HAZAFI - LUDÁNYI i. m. 51.

¹⁹⁶ A kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről szóló 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdés.

¹⁹⁷ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 13. § (3) bekezdés.

¹⁹⁸ Kit. 102. § (2) bekezdés.

¹⁹⁹ Kit. 51. (2) bekezdés és 53. § (5) bekezdés.

²⁰⁰ Ld. Kttv. 116. §.

²⁰¹ HAZAFI - LUDÁNYI i. m. 42.

függvényében, mérlegeli, hogy az egyes feladatok mennyire összetettek és ennek megfelelően milyen besorolási kategóriába tartozó álláshelyen láthatóak el. Az álláshelyalapú létszámgazdálkodás működtetésével összefüggő adminisztratív és döntéselőkészítő központi személyügyi feladatokat a kvázi minisztériumi szinten működő önálló szerv a miniszterelnök hivatali szervezeteként működő Miniszterelnöki Kormányiroda látja el.²⁰² Szintén érdekes eleme az új törvénynek, hogy decentralizálja az álláshely betöltésének egyes feltételei meghatározását, így a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése, hogy az egyes álláshelyek milyen szakmai feltételek alapján tölthetők be (végzettség, szakképzettség, nyelvismeret, szakmai tapasztalat stb.).²⁰³ Tehát a korábbi rezsimmel szemben - ahol a Kormány rendeleti szinten, normatíváé határozta meg az egyes munkakörökhöz elvárt képesítési feltételeket²⁰⁴, addig a Kit. hatálya alá tartozó kormánytisztviselők esetében ennek eldöntése a szervezet vezetőjének kompetenciája. Az álláshelykeretnél fontos szabály ugyanakkor, hogy a Kormány nem sorolja be az e körbe tartozó álláshelyeket,²⁰⁵ (hiszen a lényege a jogintézménynek éppen a rugalmasság), hanem azok besorolása - külszolgálati kihelyezés esetén - a kihelyezett Külszoltv. szerinti munkaköri osztályához igazodik majd.

Az álláshely-rendszer, valamint a 'Kormány, mint munkáltató' koncepciójának megfelelően a Kit. a korábbi kinevezési okmányt két részre bontja: egy szimbolikus létesítő okiratra és az adott álláshelyhez tartozó beosztási okiratra. Előbbi „egységesen fejezi ki a köz szolgálatát minden kormánytisztviselő számára, függetlenül attól, hogy melyik kormányzati igazgatási szerv állományában kerül alkalmazásra”²⁰⁶, utóbbi az adott álláshelyre történő beosztás vonatkozásában a jogviszony tartalmi elemeit határozza meg.

Mindezekből látható tehát, hogy az álláshely egyszerre centralizált, mégis rugalmas eszköze lett a kormányzati humánigazgatásnak, mely egyszerre teszi lehetővé az erősebb kontrollt a központi közigazgatás személyi állományára felett, és egyszerre törekszik a mobilitást ösztönözni, valamint az álláshelyek betöltése feltételeinek decentralizációjával a szubszidiaritás jegyében az egyes szervek egyedi igényeihez és elvárásaihoz igazítani az alkalmazási feltételeket.

²⁰² A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 6/A. §.

²⁰³ Kit. 58. § (2) bekezdés.

²⁰⁴ Ld. a közsolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendeletet.

²⁰⁵ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdés.

²⁰⁶ LUDÁNYI (2019b) i. m. 39.

1.2.3. A jogviszony egyoldalú módosítása és a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás

A fentiekben bemutatott rendszer szinte logikus következménye lett a jogviszony munkáltató általi egyoldalú módosításának lehetősége²⁰⁷. Ebből következik az is, hogy a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás esetei szűkültek a kormányzati érdekből történő kirendelésre, belföldi és külföldi kiküldetés és a tartós külszolgálat eseteire, hiszen a legtöbb korábbi kinevezéstől eltérő foglalkoztatási forma egyoldalú módosítással megoldható. A korábbi háromoldalú megállapodásra épülő végleges áthelyezés is megszűnt, a jogalkotó a mobilitást kívánta ösztönözni a közigazgatáson belül, és így, hogy a Kormány a közös munkáltató, már nincs szükség a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésre és az új munkáltató közigazgatási szervnél történő újból foglalkoztatásra, hanem elegendő az egyik 'telephelyről' a másikra áttenni a tisztviselőt. Mindezek okán a kormánytisztviselők vonatkozásában megszűnt az átirányítás, ha háromoldalú megállapodást pedig a kinevezés módosítása váltja fel, a jogviszony *nyugvásának* intézménye útján,²⁰⁸ melynek lényege, hogy a tisztviselő kifejezi szándékát az álláshelye szerinti kormányzati igazgatási szerv irányába az álláshelyváltásra, majd ha a fogadó szerv a 30 napos nyugvási idő alatt kiállítja az új beosztási okiratot, a jogviszony folyamatosnak tekintendő, ellenkező esetben a jogviszony megszűnik.²⁰⁹

Az ideiglenes külföldi munkavégzésnek módozatai a külföldi (ideiglenes) kiküldetés és a tartós külszolgálat. Az ideiglenes (tehát három hónapot meg nem haladó) külföldi kiküldetésre a belföldi kiküldetés szabályai érvényesek, a Kormány külön - a történeti részből már ismert 172/2012. (VII. 26.) számú - rendeletében foglalt eltérésekkel.

1.2.4. A kormánytisztviselők foglalkoztatásának alapvető követelményei

A Kit. csak a legalapvetőbb alkalmazási feltételeket határozza meg.

A foglalkoztatás általános követelményeit lényegében a Kttv.-vel egyező módon szabályozza, így a cselekvőképesség és büntetlen előélet mellett a legalább középfokú végzettség sorolható ide, valamint az eskütételi kötelezettség is a korábbi érvénytelenségi okok közül a kinevezés általános feltételeihez kerül át.²¹⁰ A negatív feltételek körét is bővítette a Kit., például ha a jogviszony létszámcsökkentés, feladatmegszűnés, minőségi csere²¹¹ alapján, vagy a kormánytisztviselő kérése

²⁰⁷ Kit. 89. § (1) bekezdés.

²⁰⁸ Kit. 89. § (6) bekezdés.

²⁰⁹ LUDÁNYI (2019b) i. m. 41.

²¹⁰ Kit. 82. § (1) bekezdés, vö.: Kttv. 39. § és 44. §-ával.

²¹¹ Kit. 107. § (1) bekezdés d) pont., bővebben ld.: LUDÁNYI (2019b) i. m. 115.

miatti felmentés okán kerül megszüntetésre, újabb kormányzati szolgálati jogviszony a jogviszony megszűnésétől számított három évig csak a Kormány engedélyével,²¹² érdemtelenség esetén még kormányengedéllyel sem létesíthető.²¹³ A negatív feltételek között továbbra is szerepel a nemzetbiztonsági ellenőrzés kockázatmentes eredménye, annyi szigorítással, hogy a Kttv. alapján fel lehetett ajánlani nemzetbiztonsági ellenőrzés alól mentes másik munkakört, melyet a Kit. nem tartalmaz, így nemzetbiztonsági kockázat megállapítása esetén - hacsak a foglalkoztató szerv a jogviszony létesítését/fenntartását nem hagyja jóvá - a jogviszony létre sem jön, illetve azonnali hatállyal meg kell szüntetni.²¹⁴

A decentralizáció jegyében azonban az álláshely betöltésének különös feltételeit (iskolai végzettség, egyéb szakképzettség, nyelvismeret, közigazgatási szakvizsga, tudományos fokozat stb.), amint arra a fentiekben utaltam, a hivatali szervezet vezetője állapítja meg az egyes álláshelyek vonatkozásában. Ez azt jelenti, hogy álláshelyenként, illetve ellátandó feladatonként a munkáltatói jogkör gyakorlója differenciáltan állapíthatja meg szükséges iskolai végzettséget, az egyéb szakképzettséget, a közigazgatási alap-, illetve szakvizsga, jogi szakvizsga, tudományos fokozat, nyelvismeret stb. meglétét. A vonatkozó végrehajtási rendelet²¹⁵ csupán keretjellegű szabályokat állapít meg, így a mérlegelési jog gyakorlásához nyújt támpontokat, illetve olyan minimumszabályokat²¹⁶ állapít meg, mely a kormányzati igazgatási szerv működését és a kormányzati szolgálat szakmai színvonalának biztosítását hivatott garantálni (e garanciák egyike a külön jogszabályban az adott feladatkörre vonatkozó speciális képesítési előírásnak való megfelelés).²¹⁷

1.2.5. Az illetmény és az előmenetel az álláshely-alapú rendszerben

A rendszerváltást követő néhány évtizedben jelentősen felhígult a zárt közszolgálati modell. A Ktv. kezdeti szigorú szenioritáson alapuló rendszerében összekapcsolódott az előmenetel és az illetmény, mértékét pedig az illetményalap és a besoroláshoz tartozó szorzó határozta meg. A Kttv. ezt csak kiegészítő megoldásokkal - egyéniesítés céljából oldotta rugalmasító jogintézményekkel (úgy mint előmenetel gyorsítása, személyi illetmény, illetmény-eltérítés stb.), de így is maradt a szenioritás.²¹⁸

²¹² Kit. 117. § (8) bekezdés.

²¹³ Kit. 117. § (7) bekezdés.

²¹⁴ Kit. 82. § (6) és (7) bekezdés.

²¹⁵ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.

²¹⁶ A mérlegelés szempontjai között szerepel a szerv szakmai összetétele, szerv által ellátandó feladatok jellege, a helyi munkaerőpiac helyzete. (Ld. 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 20. § bevezető szövegrészét).

²¹⁷ Biztosítani kell az álláshelyen ellátandó feladatok szakszerű és hatékony ellátását, valamint az adott álláshelyi feladatok vonatkozásában jogszabályban előírt feltételeknek is meg kell felelni. (Ld. 88/2019. 20. § a) és b) pontjait).

²¹⁸ LUDÁNYI (2019a) i. m. 110.

Az Áttv. már elsődlegesen ezekre a jogintézményekre építette a rendszerét, az illetmény meghatározása részben elszakadt a besorolástól, mivel már nem voltak szorzószámok, csak a besoroláshoz kapcsolódó sávon belül lehetett az illetményt meghatározni. Egyéniesítésre a teljesítményértékelés, a végzettség és egyéb az Áttv.-ben nevesített kvalitások figyelembevételével kerülhetett sor a besoroláshoz tartozó sávon belül.²¹⁹ A besorolási fokozatok közötti előmenetel tekintetében azonban az Áttv. még megőrizte a szenioritást.

A Kit. azonban ennél is tovább ment. A besorolási kategóriákhoz az Áttv.-ből ismert módon alsó és felső sávok tartoznak, két fontos különbséggel. Egyfelől - amint azt láttuk - az álláshely besorolása független az azt betöltő személytől, ehelyett az álláshelyen ellátandó feladat összetettsége határozza meg azt. Másfelől a sávon belül a munkáltatói jogkör gyakorlója nagyon széles mérlegelési jogkörrel, vagyis még az Áttv. 19. § (2) bekezdésében foglalt szempontokat sem köteles figyelembe venni, kizárólag a szakszerűség elvét, azaz a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján kell hogy megállapítsa az illetmény mértékét.²²⁰ Kiemelést érdemel továbbá, hogy a béralkunak formális szerepe nincs, nem megállapodásról van szó, hanem a hivatalvezetés egyoldalú, mérlegelés alapján hozott döntéséről. Megszűnt tehát a szenioritáson alapuló előmeneteli rendszer, a kormánytisztviselő előre lépése nem garantált, „az előmenetel sokkal inkább csak az egyes - eltérő jellemzőkkel <<felvértezett>>, magasabb besorolási kategóriákba sorolt, s vélhetően összetettebb feladatok ellátását igénylő - álláshelyek között, lényegében vertikálisan értelmezhető.”²²¹, de még az álláshelyek közötti átjárásra sincs garancia, ez csupán lehetőség. Az illetményt egy összegben állapítják meg, vagyis nem oszlik különböző elemekre (illetménykiegészítésre, pótlékokra). A korábbi rendszerben automatikus illetménymegállapítás történt, ahol a jogalkotó a törvényi illetményelemekbe építette bele az egyes szervek közötti presztízs-különbségeket (illetménykiegészítés), valamint az egyéb személyes tényezőket (illetménypótlék). A presztízs-különbség a Kit.-ben a minisztériumi és kormányhivatali tisztviselőkre vonatkozó külön illetménytáblában jelenik meg, az illetménypótlékok elvi alapját jelentő tényezőket (például a nyelvtudás vagy a kiegészítő végzettség) pedig a munkáltató az illetmény megállapításánál mérlegelheti. A besoroláshoz tartozó sáv alsó határára a tisztviselő alanyi jogon, de legalább a garantált bérminimum összegére jogosult (mely a dolgozat írásakor érvényes összeget²²² figyelembe

²¹⁹ Áttv. 19. § (2) bekezdés.

²²⁰ Kit. 65. § (3) bekezdés.

²²¹ HAZAFI- LUDÁNYI i. m. 42.

²²² 2020-ban 210 600 Ft [367/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján].

véve kizárólag a hivatali tanácsosok, illetve kormánytanácsosok legalább 15%-ot elérő illetménycsökkentése²²³ esetén lehet releváns).

	Kttv.	Áttv.	Kit.
Besorolás alapja	végzettség és szolgálati idő	végzettség és szolgálati idő	Kormány döntése
Illetmény	besoroláshoz kötött, szorzószámok alapján pontosan meghatározott	alsó-felső sávon belül mérlegelési jogkörben meghatározott	alsó-felső sávon belül szabadon meghatározható
Előmenetel	szolgálati időn alapul (garantált)	szolgálati időn alapul (garantált)	nincs garantált előmenetel

2. táblázat - besorolási, előmeneteli, illetményrendszerek [Forrás: saját szerkesztés]

Az egyéb, illetményen felüli juttatásokat illetően is jelentősen átalakult a szabályozás, sok esetben bővült az adható juttatások köre. Az érdemek elismeréseként teljesítmény-, motivációs-, álláshelyi és szolgálati²²⁴ elismerés, valamint írásbeli dicséretet²²⁵ adható. Ezen elemek jelentősen oldják a Kttv. merev elismerési szabályait, így a teljesítményértékeléstől elszakadva is lehetőség nyílik az eredményes, jól teljesítő kormánytisztviselők anyagi és erkölcsi jutalmazására. A Kit. ezen felül továbbra is lehetővé teszi cafetéria-juttatás és céljuttatás nyújtását is, valamint számos további támogatást (tanulmányi, lakhatási szociális támogatások) szabályoz. Grandiózus újítása, hogy külön fejezetbe rendezi a családot alapító, illetve gyermeket nevelő kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat. E fejezetben egyfelől sajátos gyermeknevelési és családalapítási támogatásokat állapít meg²²⁶, másrészt pedig a főszabályhoz képest „kedvezőbb szabályokat állapít meg néhány jogviszonyelem (a munkaidő, a képzés támogatása, a felmentési idő, a pótszabadság mérték [...]) tekintetében a gyermeket nevelő és a családot alapító kormánytisztviselők részére.”²²⁷

²²³ Ld. Kit. 96. § (3) bekezdés a) pontját.

²²⁴ Korábbi nevén jubileumi jutalom.

²²⁵ Ehhez a Kit., illetve a végrehajtási rendelete nem fűz érdemi szabályokat, azonban kiolvasható a rendelet szabályaiból, hogy ehhez is kapcsolódhat pénzjuttatás [Vö.: 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 19. § (1) bekezdés g) pont ga) alpont].

²²⁶ Kit. 161-163. §.

²²⁷ HAZAFI- LUDÁNYI i. m. 84.

A Kit. lehetővé teszi a Kormánynak, hogy a Kit.-ben foglaltakon túl egyéb juttatásokat is megállapítson (ilyen például a 2020-tól beiktatott mikulásajándék vagy az önkéntes véradás után járó pénzjutalom).²²⁸ A Kit. végrehajtási rendelete azonban ezen a szabályozási szinten le is zárja a bővítés lehetőségét, amikor kimondja: 2020. január 1-jétől nem állapítható meg olyan illetményen felüli juttatást, amelyet a rendelet nem nevesít.²²⁹

1.2.6. Decentralizált szabályozás

A közszolgálatot érő kihívásoknál utaltam a közigazgatáson belüli magas fluktuációra, és az eddig ismertett szabályozási elemeknél is már többször láthattuk, hogy a jogalkotó milyen választ adott erre: a Kit. a decentralizáció, dereguláció és rugalmasító tényezők sokaságára építi számos elemében a rendszerét.

Az *életpálya* sosem volt a közsféra sajátja, a magánmunkajogban is fellelhető annak szabályozása, csupán más logika szerint épült fel. A magánszférában az életpályát a szerződő felek megállapodás útján alakítják ki, mely a felek azon kölcsönös felismeréséből fakad, hogy mind kettejüknek érdeke a kiszámíthatóság. A magánmunkajogban nagy tere van a megállapodásnak e téren is, a szabályozás tartózkodik a kógenciától, az életpálya szabályozása nem kötelező, és a belső szabályzatok jogi természetéből adódóan e jognyilatkozatok egyoldalúan megváltoztathatók, visszavonhatók.²³⁰ Ezzel szemben a közszolgálati életpálya jogi jellemzőit ismerjük (kógencia, jogviszony egyoldalú meghatározottsága, átfogó szabályozás stb.). Mindazonáltal a Kit. - még ha csak bizonyos elemeiben is - jelentős lépést tett a magánjogi életpálya irányába!

„A Kit. [...] a korábbi, általánosan kötött, kógens szabályozás helyett bizonyos kérdésekben, például szakképesítési feltételek, továbbképzés, besorolás, díjazás stb. keretjellegű, s a munkáltatói szinten meghozott egyedi és normatív döntésekre épít.”²³¹ A Kit. jelentősen növelte a hivatalvezető mérlegelési jogait és számos kérdést utal közszolgálati szabályzat szintjére, lehetőséget biztosítva, hogy az olykor keret-jellegű törvényi szabályokat az adott szerv egyedi sajátosságaihoz, személyzetpolitikai elveihez igazítsák.

²²⁸ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 37/A. alcím.

²²⁹ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 109/A. §. Ezzel olyan visszás helyzet alakult ki, hogy a törvény lehetővé tesz például lakbértámogatás vagy albérletidő-hozzájárulás nyújtását, azonban a kormányrendelet ezeket nem nevesíti, így kizárja annak tényleges alkalmazását, holott a kizárás lehetősége a Kit. 148. §-ából nem feltétlenül következik.

²³⁰ KISS i. m. 20.

²³¹ HAZAFI- LUDÁNYI i. m. 16.

Az alkalmazási feltételeknél is láthattuk, hogy a minimumfeltételeket továbbra is a törvény határozza meg, egyebekben azonban a munkáltatói jogkör gyakorlójára bízta a helyi sajátosságoknak megfelelő foglalkoztatási feltételek kialakítását. Ez jelentős változás a korábbi szabályozási koncepcióhoz képest, amely - a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában egyébként továbbra is hatályos - kormányrendeletben²³² közel kétszáz feladatkör vonatkozásában, besorolási osztályokra bontva szabályozta az adott munkakör vonatkozásában irányadó képzettségi feltételeket.

Szintén a versenyképesség és egyéni differenciálhatóság irányába hat az a fentiekben tárgyalt keret-jellegű bérezési rendszer. Ezzel összefüggésben felértékelődik a - korábban szinte formálisnak mondható - teljesítményértékelés rendszere is. A korábbi zárt előmeneteli rendszerrel szemben ugyanis a munkáltató maga állapítja meg az illetmény mértékét, e munkáltatói mérlegelésben pedig a személyes tulajdonságokat saját belátása szerint súlyozhatja, illetve figyelembe veheti a kormánytisztviselő teljesítményét is. Ez utóbbi megállapításához nyújthat valós segítséget a teljesítményértékelési rendszer. A közszolgálati előrejutás tehát nem a szolgálatban eltöltött időtől, hanem kizárólag az egyéni érdemtől függ. E körben utalni szükséges még a kinevezés egyoldalú módosításának lehetőségére is.²³³

A fenti szabályozási megoldások is rávilágítanak arra, hogy az új kormányzati igazgatási rendszerben erős elmozdulás történt a decentralizált, kógens és diszpozitív elemeket egyaránt tartalmazó szabályozás irányába, így a jogviszony változtatása már elsősorban a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörbe tartozik, melynek eszköze valamely közjogi szervezetszabályozó eszközben testet öltő belső szabályzat (kiemelt helyen a közszolgálati szabályzattal).

A jogalkotó ezekkel a megoldásokkal „megszünteti a kötött illetményeket, s utat nyit a munkaerőpiacon is versenyképes, differenciált, teljesítményalapú bérezésnek, valamint lehetőséget teremt a rugalmas, szervezeti igényekhez igazodó foglalkoztatási feltételek kialakítására.”²³⁴

²³² 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet.

²³³ Kjt. 89. § (1) bekezdés.

²³⁴ HAZAFI- LUDÁNYI i. m. 16.

1.3. Egyéb jelentős pragmatikai elemek a Kit.-ben

1.3.1. Kiválasztási eljárás

Mostoha sorsú eleme a közszolgálati pragmatikának a kiválasztási eljáráson belül a pályáztatás kérdése.²³⁵ A Ktv. megalkotását megelőzően a Konceptió a kiválasztásra nézve kötelező pályázati rendszert javasolt bevezetni, ezt azonban már a Ktv. elfogadásakor sem valósult meg, a pályáztatás csak lehetőségként jelent meg.²³⁶ 1997-től ez annyiban változott, hogy elrendelték a megüresedett álláshelyek közzétételét,²³⁷ azonban ez sem jelentette a pályázati út kötelezővé tételét, csupán tájékoztatásul szolgált. 2007-től - bizonyos kivételekkel - kötelező pályáztatást vezetett be az államigazgatási és önkormányzati szervek köztisztviselői vonatkozásában.²³⁸ A Kttv. azonban megszüntette ezt és újfent a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelésére bízta a kiválasztás mikéntjéről való döntést.²³⁹ Ebben a tekintetben a Kit. nem hozott változást, a kiválasztási eljárás módjának (meghívás vagy pályáztatás) meghatározása továbbra is a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad mérlegelésére van bízva²⁴⁰ azzal, hogy természetesen pályáztatás választása esetén meg kell felelni a Kit.-ben foglalt követelményeknek és normáknak.

1.3.2. Teljesítményértékelés

Jelentős változás történt a teljesítményértékelési rendszer vonatkozásában. Megszűnt a kormánytisztviselők minősítése, és a teljesítményértékelés fakultatív lett: a munkáltatói jogkör gyakorlója *szükség szerint* mérlegelési jogkörben dönthet a teljesítményértékelésről, illetve a foglalkoztatott kérelme alapján is sor kerülhet rá, évente egy alkalommal.²⁴¹

A teljesítményértékeléshez a korábbi szabályozásnál részben erőteljesebb hatások fűződnek: egyfelől az illetmény a teljesítményértékelés fényében legfeljebb 20%-kal csökkenthető, illetve 30%-kal növelhető (ez lényegét tekintve megegyezik a Kttv. szabályaival), ezen felül azonban az említett teljesítmény elismerés fizethető.²⁴² Az elismerésre az jogosult, aki legalább jó teljesítményszint

²³⁵ LUDÁNYI (2019a) i. m. 108.

²³⁶ Ld. Ktv. 1992. VII. 1-től hatályos 10. § (1) bekezdését.

²³⁷ Ld. Ktv. 1998. I. 1-től hatályos 80. § j) pontját és a köztisztviselők tartalékállományba helyezéséről és a betöltetlen köztisztviselői állások nyilvános közzétételéről szóló 150/1998. (IX. 18.) Korm. rendelet 8. §-át.

²³⁸ Ld. Ktv. 2007. IX. 1-től hatályos 10. §-a.

²³⁹ LUDÁNYI (2019a) 112.

²⁴⁰ Kit. 83. §.

²⁴¹ Kit. 96. § (1) és (2) bekezdés.

²⁴² Kit. 96. § (3) bekezdés.

fokozatú eredményt ér el.²⁴³ Az elismerés mértékére vonatkozóan jogszabály nem ad iránymutatást, így ez az adott szerv forrásainak fényében szabadon meghatározható.

1.3.3. Képzés, továbbképzés

A Kt. általában a képzés és továbbképzés vonatkozásában is tovább viszi a decentralizációs elvet, vagyis a legtöbb szabályt kormányrendeleti vagy közjogi szervezetszabályozó eszközök szintjére delegálja: a képzés, továbbképzés szabályait döntően végrehajtási rendelet²⁴⁴ szabályozza, a követelményeket pedig közszolgálati szabályzatban kell rögzíteni.

A képzés kapcsán a közszolgálati pályára lépés előkövetelményeként meghatározott képzéseket értjük elsősorban, jellemzően iskolarendszerű oktatás keretében. A továbbképzés ezzel szemben a 'gyakorló kormánytisztviselő' szakmai ismereteinek bővítését, elmélyítését célozza, jellemzően iskolarendszeren kívüli formában.²⁴⁵ A képzés (végzettség) kérdéseiről az alapkövetelményeknél már több ízben is értekeztem, így a továbbképzés igényel további magyarázatot.

A továbbképzések korábban döntően a feladatok ellátásához szükséges ismeretek (*hard skillek*) aktualizálására koncentráltak, azonban egyre inkább eltolódik a képzési rendszer abba az irányba, hogy ezen ismeretek mellett a készségek, kompetenciák (*soft skillek*) fejlesztésére is törekednek.

A továbbképzések belső és közszolgálati továbbképzésekre tagolódnak. Előbbi a kormányzati igazgatási szerv, valamint a felsőoktatási intézmény vagy felnőttképző által folytatott tanulási-képzési forma, amely a kormánytisztviselő számára speciális intézményi vagy álláshellyel összefüggő feladatokhoz szükséges ismereteket, illetve képességeket közvetít, míg utóbbi a közszolgálati továbbképzést szervező Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE) által fejlesztett és megvalósított általános közigazgatási, szakmai vagy vezetői ismeretek megszerzésére irányuló, a közigazgatási szakvizsgára való felkészülést moduláris rendszerben szolgáló, továbbá a jogalkalmazás javítására irányuló továbbképzést jelenti.²⁴⁶ A továbbképzést tehát az NKE biztosítja, de lehetőség van ettől eltérni, így a belső képzéseknél is van mód egyéb aktorok bevonására,²⁴⁷ ahogyan ezt a külszolgálati fejezetben majd látni is fogjuk.

²⁴³ 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 29. §

²⁴⁴ A kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről szóló 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet.

²⁴⁵ HAZAFI- LUDÁNYI i. m. 89.

²⁴⁶ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § 2. és 5. pontja.

²⁴⁷ Kt. 97. § (2) bekezdés, 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdés.

A Kit. tanulmányi jellegű támogatásként ösztöndíjat, képzési/továbbképzési/nyelvtanulási támogatást, illetve tanulmányi szerződés keretében nyújtható támogatásokat biztosít.²⁴⁸

Jelentős változás a korábbi szabályozáshoz képest, hogy a közigazgatási alap- és szakvizsgakötelezettség megszűnik a központi kormányzati igazgatási szervek dolgozói számára, csak fakultatív lehetőségként marad fenn,²⁴⁹ egyebek mellett azon okból, hogy az előmeneteli rendszer megszűnésével már nem értelmezhetők közigazgatási szakvizsga letételéhez fűződő joghatások.²⁵⁰

1.3.4. Megszűnés, megszüntetés jogcímei

A felmentési és egyéb megszüntetési jogcímek vonatkozásában a Kit. nem hozott túl sok újítást. A Ktv. eredetileg jól körülhatárolt jogcímeitől az évek során fokozatosan jutott el a jogalkotó a mai állapotig - a Ktjtv. indokolás nélküli megszüntetésének szabályainak alkotmányellenességét leszámítva - töretlenül. Egyre több megszüntetési ok került be előbb a Ktv., majd a Ktjtv. és a Kttv. szabályai közé. Eleinte csak néhány, jól körülhatárolható okot határozott meg a törvény (közös megegyezés, felmentés, határozott kinevezési idő lejárt, köztisztviselő halála és a Ktv.-ben meghatározott egyéb okok²⁵¹)²⁵², majd egyre szaporodtak a megszüntetési jogcímek (próbaidő alatti megszüntetés, méltatlanság stb.), szabályozásuk egyre cizelláltabbá vált, ráadásul erősen szubjektív, széles mérlegelést biztosító kategóriák is bekerültek a törvénybe, mint a nem megfelelő munkavégzés, a méltatlanság vagy a vezetői bizalomvesztés.

A jogalkotó az álláshely-alapú létszámgazdálkodás sajátosságaiból eredő megszűnési jogcímeket természetesen beemelte a Kit.-be (például a központosított álláshelyállományból származó álláshely visszakерülése a központosított álláshelyállományba, vagy a hat hónapig betöltetlen alaplétszámi álláshely központosított álláshelyállományba helyezése)²⁵³, ám az új törvény a megszüntetés terén egyebekben döntően a Kttv. szabályait vette alapul, néhány változtatással. Ilyen változtatások például a bizalomvesztés és méltatlanság *érdemtelen*-fogalom alá rendelése,²⁵⁴ vagy az említett álláshellyel kapcsolatos megszüntetési okok, illetve az alapvető negatív alkalmazási (kinevezési) követelmények kapcsán tárgyalt egyes megszüntetési okok, mint a 'minőségi csere'.

²⁴⁸ Kit. 151. §.

²⁴⁹ HAZAFI- LUDÁNYI i. m. 92.

²⁵⁰ Vö.: Kttv. 118. § (7) bekezdésével.

²⁵¹ Az egyéb okok is limitáltak és viszonylag objektívek voltak, mint a képzettségi előírások alóli felmentés, illetve az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló határidő eredménytelen eltelte, illetve a hivatalvesztés szankciója.

²⁵² Ktv. 1992. VII. 1. napjától hatályos 15. §-a.

²⁵³ Kit. 104. § (1) bekezdés k) és l) pont.

²⁵⁴ LUDÁNYI (2019a) i. m. 115.

1.3.5. Munkaidő, pihenőnap, szabadság

Bár nem tekinthető különös közszolgálati pragmatikaelemnek - minthogy valamennyi foglalkoztatásra irányuló jogviszony részét képezi a munkajogtól a bírói szolgálati jogviszonyig -, mindazonáltal a jogviszony fontos tartalmi eleme, és így szükséges néhány szót ejtenünk róla.

A Kit. az általános munkaidő tekintetében bevezetett jelentős változtatása, hogy lehetővé teszi általános jelleggel rugalmas munkaidőbeosztás (munkarend) kialakítását. Az általános munkarendre nézve a Kit. csak keretszabályokat tartalmaz, e keretek között pedig a hivatalvezető határozza meg a munkavégzés kezdő-befejező időpontját.²⁵⁵ Személyre szóló munkarendet a Kttv. hatálya alatt is meg lehetett állapítani, a Kit. jelentősége e tekintetben inkább az, hogy „amíg a Kttv. esetében külön eltérő szabályozás nélkül a törvény szerinti általános munkarend volt az irányadó, addig a Kit. esetében minden szervnek saját magának kell a munkarendet kialakítania.”²⁵⁶ Erre az - eddigi gyakorlattól eltérő - szabályozásra már láthatunk is példát minisztériumi szinten. Így például a Külgazdasági és Külügyminisztérium esetében a korábbi gyakorlattal ellentétben - ahol a beosztás szerinti napi munkaidő egységesen került megállapításra - lehetőség nyílik az egyes foglalkoztatottak vonatkozásában egyénileg meghatározni a beosztás szerinti napi munkaidő kezdetét és végét (a munkavégzés kezdetének és végének időpontját).²⁵⁷ A szabályozás kellő rugalmasságot biztosít a szervezeti egységeknek, így sem az egyes foglalkoztatottak, sem pedig az adott foglalkoztatott személy esetében az egyes napok vonatkozásában nem kötelező egységesen meghatározni a beosztás szerinti munkaidő kezdetét és végét.

A fenti szabályok alapján két kormánytisztviselő lehetséges munkarendjére az alábbi példát hozhatjuk:

1. munkatárs munkarendje		
<i>Munkanap</i>	<i>Munkaidő kezdete</i>	<i>Munkaidő vége</i>
<i>Hétfő</i>	<i>7:30</i>	<i>16:30</i>

²⁵⁵ Kit. 119. § (1) bekezdés

²⁵⁶ HAZAFI - LUDÁNYI i. m. 106.

²⁵⁷ A Külgazdasági és Külügyminisztérium Közszolgálati Szabályzatáról szóló 1/2020. (I. 31.) KKM KÁT utasítás 13. és 14. alcím

<i>Kedd</i>	<i>8:30</i>	<i>17:30</i>
<i>Szerda</i>	<i>8:00</i>	<i>17:00</i>
<i>Csütörtök</i>	<i>9:00</i>	<i>18:00</i>
<i>Péntek</i>	<i>7:30</i>	<i>13:30</i>

2. munkatárs munkarendje		
<i>Munkanap</i>	<i>Munkaidő kezdete</i>	<i>Munkaidő vége</i>
<i>Hétfő</i>	<i>9:00</i>	<i>18:00</i>
<i>Kedd</i>	<i>9:00</i>	<i>18:00</i>
<i>Szerda</i>	<i>9:00</i>	<i>18:00</i>
<i>Csütörtök</i>	<i>9:00</i>	<i>18:00</i>
<i>Péntek</i>	<i>10:00</i>	<i>16:00</i>

3. táblázat - Példa két foglalkoztatott munkarendjére (Forrás: saját szerkesztés)

Az kormánytisztviselő munkaidő-beosztását a munkáltatói jogkör gyakorlója az - egyébként szintén általa meghatározott - általános munkarendtől eltérően is megállapíthatja,²⁵⁸ mely szintén a munkáltatói jogok bővülése irányába mutatnak.²⁵⁹ Ez természetesen a Kit.-ben foglalt keretek között értelmezhető, így a napi munkaidő a négy órát el kell érje, és legfeljebb 12 óra, a heti munkaidő legfeljebb 48 óra lehet.²⁶⁰ Szintén újítás, hogy a munkaközi szünet nem számít bele a napi munkaidőbe, és a rendelkezésre állási kötelezettség ez idő alatt is fennmarad.²⁶¹

²⁵⁸ Kit. 119. § (4) bekezdés.

²⁵⁹ HAZAFI - LUDÁNYI i. m. 106.

²⁶⁰ Kit. 119. § (5) és (6) bekezdés.

²⁶¹ Kit. 121. § (1) és (2) bekezdés.

A rendkívüli munkavégzés vonatkozásában nagyvonalakban a Kttv. szabályai köszönnek vissza, az ügyelet és készenlét vonatkozásában is. Említést érdemes a tény, hogy a négy órát meg nem haladó készenlét korlátozás nélkül, a négy órát meghaladó ügyelet és készenlét viszont csak társadalmi közszükségletet kielégítő szolgáltatás folyamatos biztosítása, baleset, elemi csapás, súlyos kár, valamint az egészséget vagy a környezetet fenyegető veszély megelőzése, illetve elhárítása érdekében rendelhető el.²⁶²

A pihenőidő vonatkozásában szerkezetileg nincs jelentős változás a Kttv.-hez képest, csupán a mértékek és a pihenőidő kiadásában van komolyabb eltérés. A kormánytisztviselő 20 nap alapszabadságra, besoroláshoz kötődő pótszabadságra, valamint egyéb munkakörülményekhez és magánéleti körülményeihez (pl.: sugárátalomnak kitett munkahely, egészségkárosodás, munkaképesség-csökkenés, ötvenév feletti életkor igazodó pótszabadságokra jogosult.)²⁶³ A Kit. XX. fejezete további pótszabadságot biztosít bizonyos házassággal, gyermekszületéssel kapcsolatos körülmények esetére (gyermekszületés, 'apanap',²⁶⁴ nagyszülői pótszabadság, szülési szabadság).

A szabadságok kiadását illetően a Kit. felfogása szerint a szabadságot az esedékesség évében kell kivenni, mely alól viszonylag szűk körben biztosít kivételt (például az alapszabadság szolgálati érdek alapján a következő év március végéig, a pótszabadság június utolsó napjáig vehető igénybe a munkáltatói jogkör gyakorlója döntése alapján).²⁶⁵ Ezen túl azonban a ki nem vett szabadság elveszik, halmozódásra nincs lehetőség.

2. A külszolgálati kirendelés főbb szabályai a Kit.-ben

Az előzőekben a tartós külszolgálat alapjogviszonyát adó kormányzati szolgálati jogviszony egyes pragmatikus elemeit tekintettük át. Ebben az alfejezetben a Kit. tartós külszolgálatra és külszolgálati kirendelésre vonatkozó szabályait ismertetem. Előre kell bocsájtani azonban, hogy a Kit. - érthető módon - a tartós külszolgálatra vonatkozó specifikus rendelkezések kapcsán igen szűkszavú, tekintettel arra, hogy generális törvényként az általános (mindenkire érvényes) szabályokat kell, hogy statuálja, az attól való eltéréseket külön jogszabály - a Külszoltv. - tartalmazza.

²⁶² Kit. 122. § (5) bekezdés és 123. § (2) bekezdés.

²⁶³ HAZAFI - LUDÁNYI i. m. 109. és Kit. 128. §.

²⁶⁴ Kit. 155. § (4) bekezdés.

²⁶⁵ Kit. 129. § (2) bekezdés.

2.1. Tartós külszolgálati kihelyezés vagy külszolgálati kirendelés? - a külszolgálat fogalmi kérdései

Rögtön a külszolgálat Kit. szerinti meghatározásánál nehézségekbe ütközünk. Látszólag egyértelmű a kérdés, ugyanis a Kit. 102. §-a a kinevezéstől eltérő foglalkoztatásnál tartalmazza a „tartós külszolgálat” szakaszcímet, ez azonban félrevezető, és meglátásom szerint dogmatikailag hibás. A probléma megértéséhez szükséges megkülönböztetni a külszolgálati kirendelés és a tartós külszolgálati kihelyezés fogalmait.

Az *egységes külképviseleti rendszer* lényege, hogy kihelyezésre kizárólagosan a kihelyező szervként működő Külügyminisztérium (az Európai Unió Állandó Képviselteinek (a továbbiakban: EU ÁK) vonatkozásában pedig az európai ügyek koordinációjáért felelős minisztérium) jogosult, a szakdiplomata 'anyaintézményeként' működő szakminisztérium pedig csak *kirendelésre*. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a szakminisztérium jelöli a kormánytisztviselőjét szakdiplomáciai feladatellátásra, ugyanakkor a kihelyezésről a kihelyező szerv dönt, és a szakdiplomata ideiglenesen a kihelyező szerv állományába kerül azzal, hogy a kirendelés nem érinti a kormányzati szolgálati jogviszonyát, valamint törvényi garanciát kap arra, hogy feladatellátás idejének leteltét követően az őt kirendelő kormányzati igazgatási szerv állományába visszakerül. E tekintetben tehát ténylegesen érvényesül a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás lényege, vagyis a kormánytisztviselő csak a feladatellátáshoz szükséges határozott időre kerül kirendelésre más szervhez, de utána biztosított a kirendelő szervhez történő visszahelyezése. A Kit. 55. § (3) bekezdés d) pontja is ennek alátámasztására szolgál, ugyanis a külszolgálati kirendelés esetén a hat hónapos szabály alóli kivételként nem minősül betöltetlennek az álláshely, így a szakdiplomata kirendelésének idejére az álláshelye a szakminisztériumban érintetlen, úgyszólván 'alvó álláshelynek' minősül. A kormánytisztviselő így - a Kit. főszabályától eltérően - egyszerre két jogviszonnyal rendelkezik: a szakdiplomata és belföldi 'státusszal'.²⁶⁶

Ezzel szemben a tartós külszolgálat tágabb fogalom. Bár a tartós külszolgálatba bele értendő a szakdiplomata kirendelése is²⁶⁷, azonban az 'általános diplomata' ²⁶⁸ esetében teljesen más joghatások érvényesülnek, mint a szakdiplomata kirendelése kapcsán. A 'normál kihelyezés' esetében a külszolgálati felkészülés, majd a kihelyezés és végül külszolgálatot követő átmeneti belső

²⁶⁶ Vö.: Kit. 54. § (4) és (5) bekezdését.

²⁶⁷ Vö.: Külszoltv. 2. § 17. és 18. pontjait.

²⁶⁸ A megnevezés nem pontos, hiszen a diplomata rangú kihelyezettek mellett egyéb munkaköri osztályokat, illetve konzuli kihelyezetteket is meg kell különböztetnünk, így az általam használt elnevezés inkább a szabályozási logika megértését szolgálja.

elhelyezés céljából²⁶⁹ a kihelyezett jellemzően alaplétszamba tartozó álláshelyéről központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyre kerül át. Erre a célra a kihelyező szerv központosított álláshelyállományba tartozó álláshelykeretet tart. A legjelentősebb különbség a kirendelés és a 'normál kihelyezés' között, hogy utóbbi esetében a kormánytisztviselő a korábbi álláshelyét 'elveszti', a külszolgálat megszűnésekor nincs jogosultsága a kihelyezettnek a korábbi álláshelyére történő visszahelyezésre. A kihelyezett jogviszonyát - szemben a kirendeléssel - jelentősen érinti a tartós külszolgálati kihelyezés, ugyanis korábbi jogviszonya tulajdonképpen megszűnik (nincs alvó jogviszony, alvó álláshely), és a központosított álláshelyen létrejövő jogviszonya lesz a fő- és kizárólagos jogviszonya, melyet a Kit. általános és a Külszoltv. különös rendelkezési töltik fel tartalommal. A kihelyezett korábbi álláshelye a felkészülési állományba helyezésével megüresedik, és az általános szabályok 'ketyeg' a hat hónap.

A Kit. 102. §-a tulajdonképpen a 'tartós külszolgálat' cím alatt a külszolgálati kirendelés szabályait tartalmazza: az „ágazati szakmai feladat, illetve e feladat támogatásának ellátása” összevetve a Külszoltv. 2. § 17. pontjával egyértelműen a szakdiplomátákra utal, a § pedig végig következetesen a kirendelés fogalmi elemeit ismerteti. Az sem teljesen világos, hogy a Kit. miért ad felhatalmazást arra, hogy a kirendelés vonatkozásában a Kit.-ben nem szabályozott kérdésekben a Külszoltv. szabályai kerüljenek alkalmazásra, holott ugyanezt a tartós külszolgálat vonatkozásában általános jelleggel nem teszi lehetővé.²⁷⁰ *De lege ferenda* javasolt lenne vagy a 102. §-t „külszolgálati kirendelés” címen nevezni, vagy a tartós külszolgálat általános szabályaira vonatkozó rendelkezések beépítése is indokolt lehet, melynek kifejtését a Külszoltv. már jelenleg is tartalmazza.

A fentiek nyomán az ideiglenes külföldi kiküldetés és a tartós külszolgálat megkülönböztetése nem okoz különösebb nehézséget, a külföldön történő határozott idejű szolgálatnál a legfeljebb három hónapig tartó ideiglenes külföldi kiküldetést, valamint a három hónapot meghaladó *tartós külszolgálatot* különböztethetjük meg. Előbbi a belföldi kiküldetés határon átnyúló válfajának tekinthető, lényegét tekintve a kormánytisztviselő ugyanúgy egy rövid időszakra a szokásos munkavégzési helyétől eltérő településen végzi a feladatát, valamilyen tipikusan eseti feladat ellátása végett, csak épp ez a település külföldre esik, álláshelyét, jogviszonyát a kiküldetés nem érinti.

²⁶⁹ Kit. 56. § (4) bekezdés.

²⁷⁰ Kit. 102. § (5) bekezdés.

Ezzel szemben a tartós külszolgálat minőségileg más: a munkavégzés helye szintén külföldön van, azonban *differencia specifikája*, hogy a kihelyezett egy állandó szervezeti egység (külképviselő) keretei között, tartós és állandó jellegű feladatot lát el, mely - a szakdiplomatánál említett specialitásokat kivéve - kihatással van a kihelyezett jogviszonyára. Ebben az értelmében a külképviselő Magyarország meghosszabbított keze, egy sajátos dekoncentrált szerv. A külképviselő e sajátos jogi jellegét jól mutatja, hogy a mindenkori külügyminisztérium önálló szervezeti egységének minősül.²⁷¹

Rövid kitérő erejéig érdemes megemlékezni arról, hogy a Kit. és a Külszoltv. eltérően szabályozza a külképviselő jogállását.²⁷² Előbbi nem önálló, míg utóbbi önálló szervezeti egységként határozza meg a külképviselőt²⁷³, mely egyértelműen jogalkotói hibának tekinthető. A témában való elmélyedés nélkül a Külszoltv. meghatározása tűnik helytállónak, mivel a külképviselő saját eszközökkel és forrásokkal gazdálkodik, számos ügyletet (adásvétel, bérlet) köt, a külképviselő vezetője széles önállósággal bír a külképviselő vezetését illetően, számos munkáltatói jogot gyakorol a kihelyezettek vonatkozásában és még sorolhatnánk.

2.2. A jogviszony létesítésével és megszűnésével kapcsolatos kivételes szabályok

A Kit. bizonyos jogviszonylétesítési szabályok alól engedélyez kivételt tartós külszolgálat esetére, a kihelyezés speciális jellege és körülményei okán.

Kihelyezésre kizárólag kormánytisztviselő kerülhet, a kormánytisztviselői kinevezés feltétele pedig egyebek mellett a legalább érettségi végzettség vagy középszintű szakképesítés²⁷⁴. E feltétel alól azonban *ipso iure* mentesül a külszolgálat idejére azon adminisztratív-technikai munkaköri osztályba tartozó személy, aki csak középfokú végzettséggel rendelkezik.²⁷⁵ Példának okáért egy képviselői gépjárművezetőtől nem feltétlenül elvárás, hogy érettségi végzettséggel rendelkezzen.

Egy adott külképviselő zavartalan működtetéséhez szükség esetén a kihelyezett házastársa munkaviszony keretében járulhat hozzá. Kis létszámú állomáshelyek esetén a szükségszerűségből is adódhat ez, így a kihelyezett és házastársa között könnyen kialakulhat ellenőrzési, felügyeleti,

²⁷¹ Külszoltv. 2. § 14. pont.

²⁷² Vö.: Kit. és Külszoltv. 2. § 14. pontját.

²⁷³ A Külgazdasági és Külügyminisztérium szervezeti és működési szabályzata a Külszoltv.-nyel összhangban szabályozza a külképviselő jogállását. [4/2019. (III. 13.) KKM utasítás 95. § (3) bekezdés]

²⁷⁴ Kit. 82. § (1) bekezdés c) pontja.

²⁷⁵ Kit. 82. § (11) bekezdés és Külszoltv. 58. § (10) bekezdés.

irányítási viszony, mely normál esetben összeférhetetlenséget keletkeztetne. A Kit. megoldása erre az esetre az a szabály, mely szerint különösen indokolt esetben az adott kihelyező szervet irányító miniszter - mérlegelési jogkörében - felmentést adhat a hozzátartozói összeférhetetlenségi szabályok alól tartós külszolgálat esetén.²⁷⁶

A Kit. értelmében a 70. életév betöltésével a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnik. Az öregségi nyugdíj jogosultság megszerzése esetén jóval szélesebb körben van lehetőség a jogviszony - Kormányengedéllyel történő - fenntartására, a 70 éves korhatár alól azonban felmentés nem adható, *egyetlen kivétellel*: a misszióvezetői megbízás érdekében a miniszterelnök adhat felmentést a megszüntetési ok alól.²⁷⁷

A határozott idejű kinevezés a határozott idő lejártával, vagy más *conditio* bekövetkeztével megszűnik. A Kit. rögzíti e körben, hogy nem függhet a jogviszony megszűnése a foglalkoztató szerv vagy a kormánytisztviselő akaratától, ez alól azonban a külszolgálati kihelyezés kivételt képez, ott ugyanis amint látni fogjuk a kihelyező szerv számára biztosított az egyoldalú megszüntetés lehetősége.²⁷⁸

2.3. Munkarend, szabadság és egyéb járulékos kérdések

Említést érdemel a munkarend vonatkozásában az a szabály, hogy külföldi munkavégzés esetén a Magyarországon munkaszüneti napnak minősülő napokra is beosztható a kormánytisztviselő.²⁷⁹ A Külszoltv. ezt úgy váltja készpénzre, hogy a magyar munkaszüneti napok a külszolgálaton lévő kormánytisztviselő esetében továbbra is munkaszüneti napnak minősülnek,²⁸⁰ ugyanakkor bizonyos események (fogadások, rendezvények, konferenciák stb.) nem minősülnek rendkívüli munkavégzésnek. A külképviseleteken a magyar munkaszüneti napok alkalmából gyakran tartanak rendezvényeket, a rajtuk való (kötelező) részvétel nem lesz rendkívüli munkavégzés. A Kit. ennek a lehetőségét teremti meg a fenti rendelkezéssel.

²⁷⁶ Kit. 95. § (2) bekezdés.

²⁷⁷ Kit. 104. § (2) bekezdés.

²⁷⁸ Kit. 85. § (2) bekezdés.

²⁷⁹ Kit. 120. § (2) bekezdés d) pont.

²⁸⁰ Külszoltv. 29. § (2) bekezdés.

A Kit. megalkotása során figyelemmel voltak arra az esetre is, ha a kihelyezett házastársa (élettársa) kormánytisztviselő, a kihelyezés időtartamára ugyanis a házastársat ilyenkor fizetés nélküli szabadság illeti.²⁸¹

Említést érdemel még az illetmények kifizetésére vonatkozó rendelkezés. Főszabályként statuálja a Kit., hogy magyar törvényes pénznemben kell megállapítani és kifizetni, azonban ez alól külföldön történő munkavégzés esetén (vagy egyéb esetben jogszabály rendelkezése alapján) kivétel tehető.²⁸² Előbbire a tartós külszolgálat alatti járó devizailetmény²⁸³ vagy az ideiglenes külföldi kiküldetésért járó napidíj²⁸⁴, utóbbira a felkészülési állományban lévő kormánytisztviselő szolgálhat például.²⁸⁵

3. Összegzés

Összességében azt láthatjuk, hogy a Kit. egy erősebb központi irányításon alapuló, ám decentralizáltabb, és a belső szabályozásra jobban építő rendszert hozott létre. Egyes elemeiben a centralizáció irányába mozdult el, ugyanakkor a munkajog szabályozási logikáját idéző megoldásokat is felfedezhetünk a Kit. rendelkezései között. Előbbire az álláshelygazdálkodást, míg utóbbira a rugalmasabb foglalkoztatási feltételeket és a kevésbé kötött illetményrendszert említhetnénk példának.

A tartós külszolgálat vonatkozásában - nyilvánvaló okokból - nem találunk a Kit.-ben részletező szabályozást, azonban a tartós külszolgálati kihelyezés alapjainak statuálásával a törvény adós maradt, és néhány speciális szabály kivételével csak a külszolgálati kirendelés vonatkozásában tartalmaz meghatározásokat. Ez a hiányosság azonban nem befolyásolja érdemében azt a - Kit. előtt létrejött - struktúrát, melyet a Külszoltv. hozott létre. A következő fejezetben ennek a struktúrának nézünk a mélyére.

²⁸¹ Kit. 131. § (1) bekezdés b) pontja.

²⁸² Kit. 136. § (1) bekezdés.

²⁸³ Külszoltv. 23. § (1) bekezdés.

²⁸⁴ 172/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 43. §.

²⁸⁵ Külszoltv. 11. § (4) bekezdés.

IV. A tartós külszolgálati pragmatika, valamint a *sui generis* jogviszonyok a közszolgálatban

Ebben a fejezetben a tartós külszolgálat legfőbb jogi sajátosságait vesszük górcső alá. A tartós külszolgálat alatt számos speciális jogállást rendez a törvény: a klasszikus külügyérek (külpolitikáért felelős miniszterhez tartozó külképviseletek kihelyezettjei) mellett részben eltérő megítélés alá esnek az EU ÁK-ra, illetve a külföldi magyar kulturális intézetekbe kihelyezettek, és akkor a vendégoktatói ösztöndíjasok jogállásának kérdéseiről, a helyi alkalmazottakról és a házastársi foglalkoztatottakról még nem is beszéltünk.

Ezeknek a részkérdéseknek az ismertetése meghaladná ezen dolgozat kereteit, önmagában az EU ÁK-ra vonatkozó szabályozás külön fejezetet kapott a Külszoltv.-ben, sőt, eredeti előterjesztői elképzelések szerint külön törvényt igényelt volna a tárgykör.

Az első alfejezetben a tartós külszolgálat ideáltípusát: a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium, mint kihelyező szerv által diplomáciai/konzuli képviseletre kihelyezett kormánytisztviselők jogállásának legfőbb jellegzetességeit fogom bemutatni. A továbbiakban a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztériumra mindenkori elnevezésétől függetlenül Külügyminisztériumként fogok hivatkozni.

1. A Külszoltv. céljai és szabályozási logikája

1.1. A Külszoltv. megalkotásának célja

Az egységes, törvényi szintű külügyi szabályozás megteremtése a rendszerváltást követő években megkezdett folyamat egyik legjelentősebb mérföldköének tekinthető. A korábbi fejezetekben (különösen a történeti résznél) láthattuk, hogy a tartós külszolgálatra vonatkozó joganyag fokozatosan bővült, vált egyre kifinomultabbá. A Külügyminisztérium miniszterhelyettese előterjesztői expozéjában utalt rá, hogy a tartós külszolgálatról szóló törvényjavaslat egy negyed évszázados gondolkodási folyamat eredménye.²⁸⁶

A külügyi igazgatás legfőbb szabályainak törvényi szintű rögzítése több célt szolgált: kifejezni a diplomáciai szolgálat megbecsülését²⁸⁷, garantálni a stabilitást azáltal, hogy az alapvető

²⁸⁶ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 106. felszólalás, *Parlament.hu* <https://bit.ly/3j7w2al>

²⁸⁷ Erre a törvényjavaslat indokolásában [<https://www.parlament.hu/irom40/09784/09784.pdf>] és a vezérszónoki felszólalásokban is találhatunk utalást.

rendelkezések megváltoztatása a legszigorúbb (törvényalkotásra vonatkozó) feltételek mellett történhet,²⁸⁸ valamint lehetővé tenni, hogy differenciáltabb szabályozási megoldások alkalmazása révén számos rendelkezés alacsonyabb jogszabályi (például miniszteri rendeleti) szinten rögzíthető legyen, ezzel megőrizve a szabályozás rugalmasságát.²⁸⁹ A törvény tehát egyszerre biztosított stabilitást, és - a külügyi szolgálatban elengedhetetlen - rugalmasságot, hiszen miniszteri rendeletek révén „a miniszter saját feladat- és hatáskörében igazítha[tj]a a gyakorta változó körülményekhez azokat a részletszabályokat, amelyek nem igényelnek törvényi szintet, s amelyek a napi működés legfontosabb részét képezik.”²⁹⁰ Ezen túl a törvényi szintű szabályozás presztízskérdés is: a diplomatákat, akik Magyarországot képviselik külföldön, törvényi szinten szabályozott jogállással ismeri el a jogalkotó, ezzel is hangsúlyozva a magyar diplomácia kiemelt jelentőségét. „Hiszen a diplomácia az a terület, amely a külpolitikát külföldön, szerte a nagyvilágban megjeleníti. Ezért is fontos ezeknek a szabályoknak a törvényi szintre emelése és végre 25 év után a megalkotása.”²⁹¹

Az törvény megalkotását megelőző évek a klasszikus diplomáciai feladatok, a külgazdaság a kulturális és tudománydiplomácia egységes külügyi igazgatás alá történő rendezése jegyében teltek.²⁹² A törvény megalkotása e folyamat szimbolikus betetőzését - az indoklás szerint „zárókövét” - jelentette. A törvény megalkotását jelentős előkészítő munka előzte meg: a tervezési folyamat 2015 tavaszán kezdődött el, nem véletlenül, ugyanis ekkorra zárult le az egységesebb külügyi igazgatás megteremtése.²⁹³

A törvény végül mégsem fedte le a külügyi igazgatás teljes körét, és bár lett volna erre igény - mely a törvényjavaslat vitájában több ízben felmerült -, a maga teljességében külügyi igazgatási törvényt az Országgyűlés dolgozatom elkészültéig nem fogadott el. Mindazonáltal az elvégzett kodifikációs munka így is nyilvánvaló: a korábban diffúz joganyag átfogó rendszerbe foglalása jelentős eredménye a törvénynek, és a belső jog alkotta normapiramisban megnyugvásra lelő jogász számára különösen üdvözítő, hogy a törvény egyes - korábban kizárólag nemzetközi joganyagokban fellelhető - normákat is tartalmaz, ami a további egyszerűsítés irányába hat. A törvény rögzíti a külképviseletek alapvető

²⁸⁸ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 106. felszólalás, *Parlament.hu*. <https://bit.ly/3j7w2al>

²⁸⁹ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 106. felszólalás, *Parlament.hu*. <https://bit.ly/3j7w2al>

²⁹⁰ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 106. felszólalás, *Parlament.hu*. <https://bit.ly/3j7w2al>

²⁹¹ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 112. felszólalás, *Parlament.hu*. <https://bit.ly/3ho5C3G>

²⁹² Vö.: 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 73. § j) pontját és 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 85. § 2. pontját.

²⁹³ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 106. felszólalás, *Parlament.hu*. <https://bit.ly/3j7w2al>

típusait, jogállásuk egyes kérdéseit, személyzetét, melyet korábban a vonatkozó bécsi egyezmények tartalmaztak.

A törvény növelni kívánta továbbá a kontrollt a külképviseletek felett, ami részint érthető másrésztől meglepő célkitűzése a törvények, ugyanis a külügyi munka természetétől ez idáig sem volt idegen a szigorú fegyelmi rend²⁹⁴ (volt, hogy félkatonai rendszerként hivatkoztak a diplomáciára, talán nem ok nélkül), ám éppen ezért meglepő a további szigorítás szükségessége.

Kiemelést érdemel továbbá, hogy a Külszoltv. célja a külképviseleti hálózat hatékonyságának, rugalmasságának és reagálóképességének fokozása is volt²⁹⁵, mely az egész joganyag szellemiségét áthatja.

Az indokolás szerint a törvény „a tartós külszolgálat szabályozásával kifejezi ennek specifikus vonásait - speciális viszonyrendszer, élethelyzet és elvárások, melyeknek a külképviseleteken dolgozóknak meg kell felelniük.”²⁹⁶ A következőkben e speciális (jog)viszonyrendszert tekintjük át a Külszoltv. pragmatikus elemeit szabályozó rendelkezésein keresztül, melynek révén lehetőségünk nyílik annak vizsgálatára, mekkora eltérés tapasztalható a klasszikus kormányzati szolgálati jogviszony (Kit.) és a tartós külszolgálati kihelyezésre vonatkozó jogállás (Külszoltv.) között.

1.2. Tartós külszolgálat szabályozási logikája

A Külszoltv. a tartós külszolgálatra kihelyezettek generális törvénye. E törvény rendelkezéseit kell alkalmazni valamennyi külképviseletre kihelyezett kormánytisztviselő vonatkozásában. Külképviselet lehet a kihelyező szerv önálló szervezeti egysége, melyet a Kit. kiegészít azzal, hogy a honvédelmi tárca önálló szervezeti egysége is lehet külképviselet, ha törvény így rendelkezik.²⁹⁷ A külképviseletek többsége a külpolitikáért felelős miniszter, valamint az EU ÁK esetében az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter alá tagozódik be.²⁹⁸ A tartós külszolgálatra kihelyezetteket tehát csoportosíthatjuk úgy, hogy a honvédelemért felelős miniszter, a külpolitikáért felelős miniszter, vagy az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter alá tartoznak-e. Látható tehát, hogy a katonai jellegű külügyi feladatokat a honvédelmi terület, Magyarország Európai Uniós képviselével

²⁹⁴ Ld. jelen dolgozat II. fejezet 3.2.2. pontját.

²⁹⁵ Külszoltv. preambuluma.

²⁹⁶ Indokolás a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló törvényhez.

²⁹⁷ A teljesség kedvéért: ide tartoznak Magyarország Állandó NATO Képviselő, Védelempolitikai Részlege, a Magyarország Állandó EBESZ Képviselő, Katonai Képviselő, a Magyar Honvédség Katonai Képviselő Hivatala, a Magyar Honvédség Nemzeti Katonai Képviselő és a Magyar Honvédség Nemzeti Összekötő Képviselő.

²⁹⁸ Külszoltv. 2. § 14. pontja.

összefüggő feladatokat az igazságügyi miniszter, míg a klasszikus diplomáciai, konzuli és külgazdasági feladatokat a külügyminiszter látja el. A Külszoltv. e külképviseltek személyi állományára érvényes szabályokat állapít meg.²⁹⁹ Megjegyzendő, hogy *lex specialis* szabályozásra a honvédelmi minisztérium kihelyezettjei esetében ad lehetőséget a törvény,³⁰⁰ illetve - külön törvényi felhatalmazás alapján - ismeretes olyan ösztöndíjprogram is, mely a Külszoltv. bizonyos rendelkezéseit rendeli alkalmazni az ösztöndíjasok vonatkozásában.³⁰¹

A történeti résznél tárgyaltuk a tartós külföldi szolgálatot teljesítő dolgozókra vonatkozó normák szabályozási szintjeit. Ezt felidézve, összehasonlítva a hatályos szabályozással láthatjuk, hogy a két megoldás sok hasonlóságot mutat. A hatályos joganyag a következő logika szerint épül fel:

(1) a valamennyi kormánytisztviselőre vonatkozó általános szabályok (Kit. és Kit. Vhr.),

(2) a tartós külszolgálatra kihelyezettekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések (Külszoltv., kormányrendeletek, miniszteri rendeletek), és

(3) a külszolgálat egyes kérdéseit belső szabályzatok, közjogi szervezetszabályozó eszközök is rendezik.

Ez utóbbi kör azért jelentős, mivel a kihelyező szerv hivatalvezetője vezetője számos kérdésben rendelkezik irányítási, felügyeleti (pl. döntési és szabályozási) jogkörrel, így a kihelyező szerv belső szervezeti egységei (a Külügyminisztérium esetén az ún. Központ) jelentős felügyeleti jogosítványokkal rendelkeznek a külképviseltek vonatkozásában. Ennek kereteit, részletes szabályait gyakran normatív utasítások határozzák meg. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a külképviseltek gyakran nagyon eltérő viszonyrendszerben működnek, eltérő adottságú országokban működnek, mely kihat mind a kihelyezettek életére, mind pedig a külképviseltek működésére. Csak hogy néhányat említsünk, ilyen lehet az állomáshely levegőminősége, politikai helyzete, a helyi ünnepek, munkaszüneti napok időpontja és sorolhatnánk. A törvény preambulumban megfogalmazott célok: a rugalmasság és gyors reagálóképesség itt is visszaköszön: a törvény maga is számos esetben tekintettel van erre például az illetmények, költségtérítések, pihenőidő meghatározásánál (melyekre még az adott pragmatikai elemnél külön kitérek), emellett pedig a

²⁹⁹ Ld. Külszoltv. 1. §-át.

³⁰⁰ Ld. Külszoltv. 1. § (2) bekezdését.

³⁰¹ Ld. a vendégoktatói ösztöndíjprogram részletes szabályairól, valamint egyes külügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 333/2017. (XI. 9.) Korm. rendeletet.

misszióvezetők részére is utasítási jogot ad számos, a külképviselet életét érintő kérdésben, melyek gyakran belső szabályzat (normatív utasítás) formájában öltenek testet.

A jogalkotó tehát hasonló logika mentén decentralizál, mint a Kit. esetében láthattuk. A legfőbb szabályokat a törvény szintjén helyezték el, a helyi viszonyoknak megfelelő szabályokat a külügyminiszter állapítja meg, jellemzően a képviseletek irányításával összefüggő szabályokat a Külügyminisztérium hivatali szervének vezetője (közigazgatási államtitkára) állapítja meg, az adott külképviselet munkarendjét és életét legközvetlenebbül meghatározó normákat pedig a külképviselet vezetője állapítja meg. Ez a szabályozási logika biztosítja, hogy a külképviseletek valóban törvényi garanciák megtartása mellett gyorsan, hatékonyan tudjanak reagálni a felmerülő kihívásokra.

1.3. A nemzetközi szokásjog kodifikációjának hatása a tartós külszolgálatra

A tartós külszolgálat törvényi fogalma is hangsúlyozza, hogy e szolgálat a közigazgatás általános munkafeltételeitől eltérő, a diplomáciai tevékenység nemzetközi gyakorlatának és normáinak megfelelő körülmények és feltételek közt végzett tevékenységre irányul.³⁰² Igaz ugyan, hogy a magyar külképviseletekre kihelyezettek jogállását döntően a magyar belső jog határozza meg (és a Külszoltv. megalkotásával egyes aspektusaiban bővült a nemzetközi normákat átvevő belső szabályozás köre), ugyanakkor a külügyi szolgálat jellegéből adódóan természetes, hogy nemzetközi jogi normák is szabályozzák a külügyérek életét. Ennek okán egy külügyi szolgálatról szóló dolgozat nem kerülheti meg a diplomáciai és konzuli kapcsolatok legalapvetőbb nemzetközi jogi szabályait tartalmazó egyezmények vázlatos bemutatását.

A 1965. évi 22. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a diplomáciai kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény (a továbbiakban: 61-es bécsi egyezmény) - a szerződésben nem szabályozott kérdésekben a nemzetközi szokásjog szabályainak érintetlenül hagyása mellett - a diplomáciai érintkezés legalapvetőbb szokásjogi szabályainak kodifikációját végezte el, majd két évre rá megszületett 61-es bécsi egyezmény 'párja', a konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as bécsi egyezmény is, ez utóbbit Magyarország jóval később, huszonkét év múlva implementálta belső jogába.

Az egyezmények a főbb fogalmak (képviseletvezető, diplomáciai személyzet, igazgatási és műszaki személyzet, konzuli alkalmazott, háztartási alkalmazott stb.) mellett meghatározza a

³⁰² Külszoltv. 2. § 18. pont.

diplomáciai/konzuli kapcsolatok létesítésének rendjét, és témám szempontjából a legjelentősebb kérdést: a sérthetlenségre és mentességre vonatkozó legfőbb szabályokat.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy ezek az egyezmények a kiküldöttek *fogadó állammal való kapcsolatát* szabályozzák, vagyis mindazokat a jogokat, kötelezettségeket, mentességeket és kiváltságokat, melyek a kiküldöttet a fogadó állammal szemben megilletik (melyek gyakorlását a fogadó államnak biztosítani vagy túrni kötelezettsége). Ezek a jogosultságot természetesen a jogállás részét képezik, vagyis a jogviszony tartalmát meghatározzák, ezért ismertetésüktől nem tekinthetünk el, a különlegessége ezeknek a normáknak viszont az, hogy nem a küldő, hanem a fogadó állammal való kapcsolatot szabályozzák.

A 61-es bécsi egyezmény logikája szerint a kiváltságok és mentességek alapvetően a diplomata személyéhez kötődnek, amennyiben diplomáciai tevékenységet végez. Ez azzal egészül ki, hogy olyan személyeket is mentességek illetnek meg, aki egyébként diplomáciai tevékenységet nem végeznek, de a diplomata tevékenységének ellátását befolyásolnák (például a kiküldöttel utazó családtagok).³⁰³

A kiküldöttek közül a diplomata beosztásúak bírnak a legtöbb kiváltsággal, majd fokozatosan csökkenő mértékben az adminisztratív-technikai személyzet, az úgynevezett segédszemélyzet és a diplomaták magánalkalmazottai.

A diplomatát teljes büntetőjogi mentesség illeti meg, személye sérthetetlen, így büntetőeljárást indítani ellene nem lehet a fogadó államban, illetve személyét korlátozó kényszerintézkedés (letartóztatás, őrizetbe vétel) nem alkalmazható ellene. A fogadó állam köteles továbbá mindent meg kell tennie szabadsága és méltósága bármely sérelmének megakadályozására.³⁰⁴ A mentesség addig jár, amíg diplomataként tevékenykedik, ha visszahívják az adott állomáshelyről, és később magánemberként visszatér, elvileg nincs akadálya a felelősségre vonásnak. A diplomata polgári jogi és közigazgatási mentessége is teljes néhány kivételtől eltekintve (fogadó állam területén levő, az ő magántulajdonát képező ingatlant érintő dologi jogi perek, egyes hagyatéki perek, és fogadó államban hivatali tevékenységen kívüli, szabadfoglalkozással vagy kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos perek).³⁰⁵ A küldő állam a diplomata egyes mentességeiről lemondhat. A diplomata mentes továbbá számos fizetési kötelezettség (így például a társadalombiztosítási szabályok, adó- és vámok) alól,

³⁰³ Ld. 61-es Bécsi egyezmény 37. cikk 1. bekezdését.

³⁰⁴ 61-es Bécsi egyezmény 29. és 31. cikk.

³⁰⁵ 61-es Bécsi egyezmény 31. cikk 1. pont a)-c) alpont.

bizonyos kivételekkel (így a fogadó államban levő személyes ingatlantulajdonához kapcsolódó adók és illetékek, szolgáltatások díja stb.), de mentesség illeti a diplomatát minden fogadó állambeli személyes szolgáltatás, közmunka, katonai szolgálat és beszolgáltatás, illetve bizonyos körben poggyásza átvizsgálása alól is.³⁰⁶ Az általános forgalmi adó-fizetés alól a diplomata nem mentesül főszabály szerint, de „sok állam - a viszonyosság elve alapján - lehetőséget nyújt egy bizonyos összeghatár felett a végleges távozáskor az áfa visszaigénylésére”.³⁰⁷

Az adminisztratív személyzet (pl. rejtjelezők, titkárnők, gazdasági ügyintézők stb.) esetén a büntetőjogi mentesség még teljes, de a polgári jogi/közigazgatási csak hivatali kötelességeik teljesítése körén belüli ténykedéseikre terjed ki. A közös háztartásban élő hozzátartozók csak büntetőjogi mentességet élveznek, míg a kisegítő személyzet (szakács, sofőr, gondnok) mentessége a hivatali hatáskörben elkövetett cselekmények tekintetében áll meg, és családtagjaikra nem terjed ki. A képviselő tagjainak háztartási alkalmazottjai adó- és illetékmentességben részesülnek az alkalmaztatásuk folytán kapott illetményeikre nézve.³⁰⁸

A konzulokat, konzuli adminisztrátorokat általában véve szűkebb körű jogosultságok illetik, és főképp hivatali tevékenységükhöz kapcsolódik a védelem, így például sérthetlenségük korlátozottabb, büntetőeljárás indítható ellenük, letartóztatásukra, őrizetbe vételükre sor kerülhet (súlyos bűncselekmények esetén), tanúzási kötelezettségük is szélesebb körű, mint a diplomáciai képviselők esetében.³⁰⁹

2. A Külszoltv. pragmatikus elemeinek bemutatása

2.1. Az álláshely-rendszer a tartós külszolgálatban

Ahogy láttuk a Kt. szerint jogviszony kizárólag Kt. szerinti álláshelyen hozható létre, és főszabály szerint az álláshelyen ellátandó feladatok is álláshelyhez (az álláshely besorolásához) köthetők. Ez a szabályozási modell a tartós külszolgálat alatt korlátozottan érvényesül. Ahogy korábban kifejtettem, a tartós külszolgálat esetén a Kt. 56. § (4) bekezdése szerinti központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyen létesül tartós külszolgálati jogviszony, azonban ez álláshelykeretben történik, ahol az álláshelyek besorolását a főszabálytól eltérően nem a Kormány végzi, hanem tulajdonképpen

³⁰⁶ 61-es Bécsi egyezmény 34-36. cikk.

³⁰⁷ Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*, Budapest, Osiris Kiadó, 2016., 3. kiad. 500.

https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_nemzetkozi_kozjog/ch05.html

³⁰⁸ 61-es Bécsi egyezmény 37. cikk

³⁰⁹ Ld. bővebben 63-as bécsi egyezmény 2. részét.

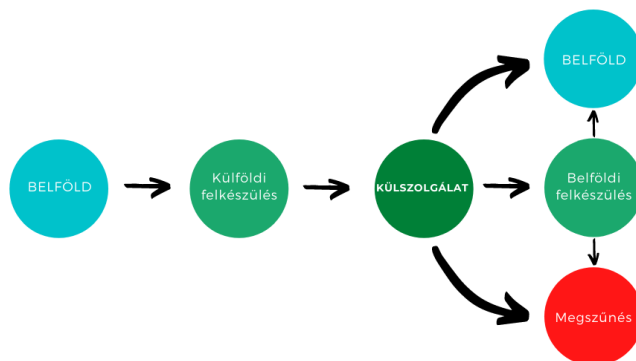
a Külszoltv. abban az értelemben, hogy itt továbbra is megmarad a munkaköri rendszer, és a Külszoltv. szerinti munkaköri osztályok és munkakörök határozzák meg az adott kormánytisztviselő által ellátandó feladatokat. Más szóval a Kit. szerinti álláshelykeretet a Külszoltv. (és a kihelyező szerv) által meghatározott munkakör tölti fel tartalommal.

A tartós külszolgálat alatt a kihelyezett több álláshelyváltáson esik át: főszabály szerint a kihelyező szerv belföldi állományában lévő kormánytisztviselő hagyományos 'belföldi' álláshelyen (Kit. 55. § vagy 56. § (1) és (2) bekezdés) tölti beosztását, majd a pályázat elnyerését követően, a kihelyezés előtt külföldi felkészülési állományba kerül át, (Kit. 56. § (4) bekezdés) legfeljebb 6 hónapos időtartamra, ezután a kormánytisztviselőt kihelyezik a külképviseletre, ahol szervezetileg az adott külképviselet, mint önálló szervezeti egység állományába kerül (szintén a Kit. 56. § (4) szerinti álláshelyre). A tartós külszolgálat leteltét követően pedig alapvetően három lehetséges út³¹⁰ áll a kormánytisztviselő előtt:

(1) ha van megfelelő szabad álláshely a minisztériumnál, akkor a kormánytisztviselő a Külügyminisztérium valamely belföldi szervezeti egységénél kap álláshelyet;

(2) ha ezt nem fogadja el, akkor kérelmére fel kell menteni;

(3) ha az előbbi esetek nem állnak fenn, ún. belföldi felkészülési állományba helyezhető át, mely az álláshely jogi jellegét tekintve szintén a Kit. 56. § (4) szerinti központosított álláshelyét jelenti, szervezetileg ugyanakkor a Külügyminisztérium Személyügyi Főosztályának Belföldi felkészülési osztályához tartozik.



2. ábra: a tartós külszolgálati kihelyezés folyamata [Forrás: saját szerkesztés]

³¹⁰ Kiegészítő lehetőségként egy negyedik út is nyitva áll: a Külügyminisztérium háttérintézményénél is biztosítható elhelyezés a kormánytisztviselő beleegyezésével. [Külszoltv. 21. § (5) bekezdés]

A külföldi felkészülési állományba helyezés célja, hogy a tartós külszolgálati kihelyezés előtt álló kormánytisztviselő a felkészülés időtartama alatt (mely egytől hat hónapig terjedhet) kizárólag a felkészülésre tudjon koncentrálni, melynek okán a felkészülő szervezetileg is elkülönül, a személyügyekért felelős főosztály erre a célra létrehozott osztályán végzi felkészülését. A külföldi felkészülési állományban lévő kormánytisztviselő külön szabályozási rezsim alá kerül, a belföldi és a kihelyezetti illetménytől is eltér a díjazása, szabadsága, juttatásai - ezekről az egyes pragmatikai elemeknél lesz még szó.

A belföldi felkészülési állományba helyezés célja esélyt adni a kihelyezettnek az újbóli belföldi elhelyezésre. A hatályos szabályozásban nincs garancia a kormánytisztviselő újbóli elhelyezésére, ha korábban a Külügyminisztérium állományában végezte szolgálatát, azon álláshelye 'elveszett', nincs alanyi jogosultsága a korábbi álláshelyére történő visszahelyezésre. Ha azonban a Külügyminisztérium rendelkezik szabad álláshellyel, mely a tisztviselő képesítésének megfelel, akkor a külszolgálat megszűnését követően elhelyezhető belföldi állományba.³¹¹ Ha azonban a külszolgálatról való berendeléskor nincs megfelelő szabad álláshely, a kormánytisztviselő a belföldi felkészülési állomány révén fél éves 'halasztást' kap. A belföldi felkészülési állományban ugyanis legfeljebb hat hónapig tartható a kormánytisztviselő, ez idő alatt pedig - a tartós külszolgálati kihelyezések okozta fluktuáció miatt - jó eséllyel felszabadulhat a képzettségének megfelelő belföldi álláshely. Mivel a kihelyezések legtöbbször tervezhetők, a minisztérium előre látja, mely szervezeti egységeknél szabadul fel várhatóan potenciális álláshely, és kijelölheti a kormánytisztviselő részére azt a szervezeti egységet, ahol a belföldi felkészülőnek a feladatait el kell látnia.³¹² E körben nincs akadálya a tisztviselővel való egyeztetésnek, így a Külügyminisztérium közigazgatási államtitkára aszerint jelölheti ki a szervezeti egységet, hogy a belföldi felkészülő a későbbiekben mely főosztályon kíván dolgozni. A belföldi felkészülési állományra a díjazás, szabadságok, juttatások tekintetében a külföldi felkészülési állományra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A tartós külszolgálati kihelyezés különböző rezsimjeinek főbb jellemzőit az alábbi táblázat szemlélteti:

³¹¹ Külszoltv. 21. § (1) bekezdés.

³¹² Külszoltv. 21. § (2) bekezdés.

	BELFÖLD	KÜLFÖLDI FELKÉSZÜLÉS	KIHELYEZÉS	BELFÖLDI FELKÉSZÜLÉS
ÁLLÁSHELY	Kit. 55. § vagy Kit. 56. § (1)-(2) bek.	Kit. 56. § (4) bek.	Kit. 56. § (4) bek.	Kit. 56. § (4) bek.
ILLETMÉNY	Kit. szerinti illetmény	Felkészülő illetmény (Külszoltv. 11. §)	Kihelyezetti illetmény (Külszoltv. 23. § (1) bek.)	Felkészülő illetmény (Külszoltv. 11. §)
SZABADSÁG	Alapszabadság (Kit. 128. § (1) bek.)	Alapszabadság (Kit. 128. § (1) bek.)	Alapszabadság (Kit. 128. § (1) bek.)	Alapszabadság (Kit. 128. § (1) bek.)
	Családi pótszabadság (Kit. 155. §)	Családi pótszabadság (Kit. 155. §)	Családi pótszabadság Kit. 155. §)	Családi pótszabadság (Kit. 155. §)
	Besorolási pótszabadság (Kit. 128. § (3)-(9) bek.)	Besorolási pótszabadság (Külszoltv. 11. § (5e) bek.)	Besorolási pótszabadság (Külszoltv. 31. § (1) bek.)	Besorolási pótszabadság (Külszoltv. 11. § (5e) bek.)
IDŐTARTAM	határozott/határozatlan	1-6 hónap	4 + 1 év	legfeljebb 6 hónap

4. táblázat - Külszoltv. szerinti rezsimek főbb jellemzői [Forrás: saját szerkesztés]

E körben szükséges kitérni a besorolás kérdésére is. A Külszoltv. a kihelyezetteket sorolja be³¹³, a besorolás munkaköri osztályokra tagolódó munkakörökbe történik. A munkaköri osztályok döntően a 61-es Bécsi egyezmény által meghatározott kategóriákat képezi le, így a törvény megkülönböztet vezetői, diplomata, adminisztratív és technikai munkaköröket.³¹⁴ A besorolás alapja a munkakör, valamint - ha az adott munkakörhöz rang is kapcsolódik - a diplomáciai rang.³¹⁵ A Külszoltv. számos jogkövetkezményt, például juttatást (illetmény, pótlékok), szabadság mértékét és a jogviszony egyéb tartalmi elemeit a munkaköri osztály, illetve a munkakör, rang alapján határoz meg.

A diplomáciai rang igényelhet néhány kiegészítést. A ranghasználat történetében való elmélyedés nélkül elmondható, hogy a rang a kinevezés vagy előléptetés során nyert, rangsort meghatározó fokozat,³¹⁶ melynek elsődleges célja a protokollsorrend (rangsor) meghatározása. Döntően szokásjogi jellegű a szabályozása, azonban a Külszoltv. e tekintetben is előrelépett a Bécsi egyezményhez képest³¹⁷, ugyanis a külképviselet-vezetői rangok mellett valamennyi rangot meghatározza, melyek az alábbiak:

- segédattasé,
- attasé,
- III., II. vagy I. osztályú titkár,

³¹³ Ld. Külszoltv. 23. § (2) bekezdését.

³¹⁴ Ld. Külszoltv. 1. mellékletét.

³¹⁵ Külszoltv. 23. § (2) bekezdés.

³¹⁶ BABA (2018) i. m. 73.

³¹⁷ Az egyezmény csak a külképviselet-vezetők rangjait szabályozza.

- II. vagy I. osztályú tanácsos,
- rendkívüli követ és meghatalmazott miniszter,
- rendkívüli és meghatalmazott nagykövet.

A diplomáciai rangnak az előmenetel és az illetmény megállapításánál jut szerep, erre a későbbiekben még kitérek. A diplomáciai rangot főszabály szerint a külügyminiszter adományozza, ez alól kivétel a rendkívüli követ és meghatalmazott miniszteri, valamint rendkívüli és meghatalmazott nagyköveti rang, melyet a külügyminiszter javaslatára a köztársasági elnök adományoz.³¹⁸ A törvény lehetővé teszi, hogy - a protokolláris szabályokkal összhangban - a kormánytisztviselő külföldön és belföldön is (sőt adott esetben hivatali tevékenységen kívül is) használhassa rangját³¹⁹, joghatásokat azonban csak a külszolgálat idejére fűz a törvény a ranghoz, a belföldi állomány tekintetében ennek nincs igazán jelentősége. Az első diplomáciai rang adományozása felsőfokú iskolai végzettséghez, külügyi szakmai alapvizsga legalább „megfelelt” eredménnyel történő letételéhez, egy felsőfokú általános „C” típusú és egy középfokú általános „C” típusú nyelvvizsga letételéhez kötött, ezen feltételek alól azonban a kihelyező szerv vezetője kivételt tehet.³²⁰ A rangadományozás összetett feltételrendszer alapján történik, mely során figyelembe veszik a kormánytisztviselő életkorát, szolgálati idejét és a külügyi alapvizsgán nyújtott teljesítményét is.³²¹ Így például a harminc évnél fiatalabb, a külügyi vizsgát „megfelelt” eredménnyel teljesítő személy segédattasé, a legalább kilenc év szolgálati idővel rendelkező kormánytisztviselő II. osztályú titkári rangot kap.

2.2. A külszolgálati kihelyezés alapvető feltételei

Tartós külszolgálatra kormánytisztviselő helyezhető ki. Ebből következik, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonyba történő kinevezés alapfeltételeinek is meg kell felelni, melyek ismertetésétől eltekintek. A Külszoltv. azonban tovább szigorítja a feltételrendszert az alábbiak szerint.³²²

A kihelyezés feltétele, hogy a kihelyezett rendelkezzen Magyarországon állandó lakóhellyel és életvitelszerűen is ott tartózkodjon (értelemszerűen a tartós külszolgálatot megelőző időpontig, utána ugyanis az állomáshelyen köteles szervezni az életét). Ez többletfeltétel a Kit.-hez képest, mely csak magyar állampolgárságot ír elő feltételként, állandó lakóhelyet nem. Ugyanakkor kizáró

³¹⁸ Külszoltv. 12. és 13. §.

³¹⁹ Külszoltv. 14. §.

³²⁰ Külszoltv. 14. § (4) bekezdés.

³²¹ A tartós külszolgálati pályázati rendszerről, valamint a kihelyező szerv által támasztott szakmai követelmények és azok teljesítésének részletes szabályairól szóló 6/2016. (X. 12.) KKM rendelet 2. § (3)-(7) bekezdés.

³²² Ld. Külszoltv. 16. §-át.

feltétel a fogadó állam állampolgársága, ez ugyanis a magyar érdekek elfogulatlan képviselését veszélyeztetné.

További feltétel az adott munkakörre vonatkozó képzési- (iskolai végzettség, szakképzettség, szakmai gyakorlat) és továbbképzési (vizsga)követelmények teljesítése. Szintén ide sorolható az állomáshely-specifikus idegennyelv-ismeret. E feltételeket egyfelől jogszabály³²³ rögzíti (hasonlóan a Kttv. korábbi normatív megoldásához), emellett pedig (a Kit. logikájához hasonlóan) a kihelyező szerv vezetője is előírhat képzési feltételeket, az adott munkakörhöz és adott külképviselőten ellátandó feladatokhoz igazítva az elvárt tudásszintet. Az idegennyelv-ismereten felül a rangadományozás feltételeinek is meg kell felelni, azaz a tényleges nyelvtudáson felül ez esetben megfelelő nyelvvizsga bizonyítvány is szükséges.

Kiemelést érdemel az orvosi alkalmassági vizsgálat: a tartós külszolgálattal, a munkaköri feladatok ellátásával, illetve az adott állomáshelyen vagy az érintett országban tartózkodással együtt járó fizikai-pszichológiai megterhelés vizsgálata kiemelt fontosságú. A kormánytisztviselő csak akkor helyezhető ki, ha a kihelyező szerv saját orvosi vizsgálatán megállapítják, hogy az *adott állomáshely, munkakör, és feladat vonatkozásában külszolgálatra alkalmas*.³²⁴ A kihelyezést megelőzően a kormánytisztviselőnél és vele utazó hozzátartozóinál is felméri a külszolgálat lehetséges egészségügyi hatásait.³²⁵

Végül - hasonlóan az állampolgársághoz - a külső befolyástól mentességet szolgálja a kockázatmentes nemzetbiztonsági szakvélemény, illetve feltétel még az a technikainak tűnő, valójában a kiutazó házastárs érdekeit szolgálni hivatott előírás, hogy társadalombiztosítási megállapodást köteles kötni a kihelyezett a házastársa javára, ha más módon nem lenne biztosított a külszolgálat ideje alatt.

Látható, hogy a Külszoltv. a kihelyezési feltételeknél is a centralizáció és a decentralizáció elveinek vegyítésével egy rendszert hozott létre. A feltételek jogszabályi meghatározottsága garanciát nyújt a kihelyezettek magas szintű képzettségére, a kihelyező szerv vezetőjének adott felhatalmazással pedig rugalmassá válik az elvárt készségek megállapításának módja, így a képzési követelmények a

³²³ Jelenleg a tartós külszolgálati pályázati rendszerről, valamint a kihelyező szerv által támasztott szakmai követelmények és azok teljesítésének részletes szabályairól szóló 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet szabályozza a szakmai feltételeket.

³²⁴ Ld. A kihelyező szervnél működő foglalkozás-egészségügyi szolgálat által végzett, a kihelyezett és a külképviselő által foglalkoztatott házastárs alkalmassági és pszichológiai alkalmassági vizsgálatának és a kihelyezett hozzátartozójának alkalmassági vizsgálatának, valamint a felülvizsgálat rendjének részletes szabályairól szóló 12/2020. (VII. 30.) KKM rendelet 3. § (2) bekezdését.

³²⁵ 12/2020. (VII. 30.) KKM rendelet 3. § (1) bekezdés.

rendkívül sokszínű külképviseleti hálózat különböző képviselőihez, illetve az ott ellátott feladatokhoz (munkakörökhöz) igazítható. A rendszer rugalmasságát tovább erősíti az a rendelkezés, mely szerint a kihelyező vezető a pályázati kiírásban a fenti feltételeken túl egyéb, az adott külképviselet viszonyaival összefüggő, illetve a munkakörhöz szükséges feltételeket is előírhat.³²⁶

A törvény egyes esetekben felmentési lehetőséget ad az egyes kihelyezési feltételek (pályáztatás³²⁷, képesítés) tekintetében. A kihelyezési feltételeket illetően a kihelyező vezető döntése alapján például az idegennyelv-ismeretre egy év halasztás, a misszióvezető esetében a magyarországi lakóhely és fogadó állambeli állampolgársággal összefüggő feltételek alól felmentés adható. A rendelkezés célja érthető: a külügyi szolgálatban adódhatnak olyan kényszerhelyzetek, amikor a hivatali érdek a főszabálytól való eltérést igényli. Ugyanakkor ezt a szabályozási megoldást a törvény országgyűlési vitájában kritikával illették, az ugyanis az érvelés szerint az 'életpályamodell' tekintélyét és a professzionalitást csökkentheti.³²⁸ Nem kívánok állást foglalni az eltérést nem engedő-, vagy a miniszter diszkrecionális döntésére építő szabályozás mellett, ennek eldöntése személyzetpolitikai döntés. E körben csupán két megjegyzéssel élnék. A jogalkotó törvényben tartós jelleggel kívánja szabályozni az egyes életviszonyokat, és az absztrakt jogi szabályozás nehézsége éppen az, hogy rengeteg élethelyzetre kellene alkotni maradandó normákat, melyek az adott életviszony valamennyi élethelyzetére nézve igazságos és megfelelő választ adnak. Szinte lehetetlen előre látni valamennyi lehetséges esetet, és rugalmas szabályok bevezetése nélkül a törvény merevvé válna, elavulna, és sorozatos módosítások útján kellene jogot alkotni olyan helyzetekre, melyet a törvényhozó kezdetben nem látott előre, ráadásul gátat vethet a törvényben megfogalmazott céloknak: a külképviseleti hálózat gyors reagálóképességének biztosításának. Ennek elkerülésére szolgál a mérlegelési jogkörben hozott, egyes követelmények alól történő miniszteri felmentés lehetősége. Itt utalni szükséges a miniszter politikai és alkotmányos felelősségre: a diplomáciai kar Magyarországot képviseli külföldön, így egy felkészületlen, alkalmatlan diplomata hátrányos színben tüntethetné fel az országot, melynek elkerülése a döntéshozó (jelen esetben a felmentést adó miniszter) elemi érdeke. A miniszteri felelősségre vonatkozó alkotmányos garanciák és a nyilvánosság (információs szabadság) többek között ilyen esetek elkerülését hivatottak megelőzni. Másik megjegyzésem szorosan kapcsolódik az előzőhöz: a jogtól nem lehet várni mindenre a megoldást,

³²⁶ Ld. Külszoltv. 16. § (3) bekezdés.

³²⁷ Ld.: Külszoltv. 10. § (2) bekezdését.

³²⁸ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 110. felszólalás, *Parlament.hu*. <https://bit.ly/2QfEhEZ>

véleményem szerint a jog csak eszköz. Sólyom László gondolatait idézve a kultúra önkorlátozást jelent, „[m]egfoggjuk a kést, a villát, holott a törvény nem tiltja, hogy kézzel együnk.”.³²⁹ Egy ilyenfajta diszkréció törvényi szintű biztosításával együtt járó kockázatokat a mindenkori törvényhozónak kell mérlegelnie. Személyes véleményem szerint azonban egy teljesen kötött rendszer legalább annyi veszélyt hordoz magában, mint a korlátok nélküli diszkréció, de éppen a kellő egyensúly kialakítását szolgálják a törvényi és alkotmányos garanciák.

Megjegyzendő, hogy a kihelyezés feltételeit a Külszoltv.-en túl további jogszabályok is szabályozzák, így például a konzuli védelemről szóló törvény a konzuli tisztviselők és konzuli adminisztrátorok tekintetében előírja egyebek mellett a közigazgatási alapvizsga, konzuli szakmai vizsga, valamint - konzuli tisztviselő esetén - közigazgatási/jogi szakvizsgakötelezettség teljesítését.³³⁰

2.3. Kiválasztási (kihelyezési) eljárás

Hatályos jogunkban a külképviseletre történő kihelyezés főszabály szerint pályáztatás és a kormánytisztviselő beleegyezése útján valósul meg.

Láthattuk, hogy a Kádár-korszakban a kihelyezésnek nem volt feltétele a káderek beleegyezése, a Külügyminisztérium döntése volt, kit, hova helyez ki (elég beszédes az Éves kádermoogtási terv megnevezése).³³¹ A rendszerváltást követően fejlődött ki a pályázati alapú kihelyezés rendszere, és azóta is ez a főszabály a tartós külszolgálat esetében.

A kiválasztási eljárás alapvetően belső (zárt) pályáztatással történik. Ennek oka, hogy a külügyi munkavégzés számos különleges készséget igényel, a 'külügyes tapasztalatot' a külügyi képzések csak részben tudják pótolni. Nem véletlen, hogy a kihelyezést legalább kétéves várakozási idő előzi meg, vagyis első tartós külszolgálatára csak az pályázhat érvényesen, aki a Külügyminisztérium belföldi állományában megszakítás nélkül legalább két évet eltöltött.³³²

A pályázat benyújtásának feltétele, hogy a pályázó a kihelyező szerv által meghatározott szakmai feltételeknek³³³ megfeleljen, eredményes külügyi szakmai vizsgát tegyen, valamint az előírt várakozási időt eltöltse.³³⁴ Az első kihelyezéskor, és minden további kihelyezések között a várakozási

³²⁹ NAGY József: *Sólyom László: Nem vagyok aluszékony*. 24.hu. <https://bit.ly/2EwdeSV>

³³⁰ Ld. a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 2. §-át.

³³¹ Ld. jelen dolgozat II. fejezet 4. pont 4.3. alpontját.

³³² 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 3. § (1) bekezdés a) pont.

³³³ 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 7. §.

³³⁴ 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 3. § (1) bekezdés.

idő két év. A várakozási idő alól kivételt képeznek például bizonyos kiemelt állomáshelyek³³⁵, ahol a várakozási idő (második és minden további pályázás esetén) egy év, valamint a tartós külszolgálat idő előtti, három évnél korábban történő - a külképviselet bezárása, átszervezése, illetve létszámcsökkentése miatti - megszűnése, megszüntetése. Valamennyi pályázati feltétel alól a miniszter rendkívüli indokolt esetben, hivatali érdekből felmentést adhat.³³⁶ A miniszter diszkrécionális hatáskörének kérdését a korábbiakban érintettük. Szintén utaltam korábban rá, hogy kivételes esetben kihelyező szerv vezetője külpolitikai szempontok alapján, hivatali érdekből kijelölés útján is dönthet adott álláshely betöltéséről,³³⁷ ez azonban a kormánytisztviselő beleegyezési jogát³³⁸ nem érinti.

A pályázatokat a Külügyminisztérium belső informatikai rendszerén hirdetik meg, azonban speciális szaktudást igénylő tartós külszolgálati munkakörök esetében, vagy hivatali érdekből, illetve pótpályázat eredménytelensége esetén nyílt pályázat keretében is sor kerülhet a pályáztatásra.³³⁹ A nem tervezhető, év közben megüresedő munkakörökre rendkívüli pályázatot kell hirdetni.³⁴⁰ Végezetül megemlítendő a hosszabbítás, vagyis (a Külszoltv.-ben meghatározott maximális kihelyezési időtartamok figyelembevételével) a kihelyezett is nyújthat be pályázatot kihelyezésének meghosszabbítása érdekében.³⁴¹

A pályázatokat a diplomaták esetében a külügyminiszter, adminisztratív-technikai munkakörök esetén a minisztérium közigazgatási államtitkára bírálja el.³⁴² A pályázó szakmai, illetve diplomáciai készségeit személyes interjú, illetve írásbeli teszten mérik fel.³⁴³

Összességében kijelenthető, hogy míg a Kttv. és a Kit. égisze alatt nem alakult ki stabilan működő, koherens kiválasztási rendszer, addig a tartós külszolgálatra kihelyezésre történő pályáztatási rendszer részletesen szabályozott, és a gyakorlatban is erősen formalizált kiválasztást tesz lehetővé.

³³⁵ A kiemelt állomáshelyek listáját a 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 3. melléklete tartalmazza.

³³⁶ 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 3. § (3) bekezdés.

³³⁷ Külszoltv. 10. § (2) bekezdés.

³³⁸ Külszoltv. 15. § (4) bekezdés.

³³⁹ 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 4. § (1) bekezdését, 5. § és 6. §-a.

³⁴⁰ 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 5. § (1) bekezdés.

³⁴¹ 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 5. § (3) bekezdés.

³⁴² 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 10. § (1) bekezdés.

³⁴³ 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 10. § (2) bekezdés.

2.4. Felkészítés, képzés, továbbképzés

A képzések a külügyi igazgatásban dolgozók egész szakmai életét végig kísérik. Láthattuk, hogy a különböző iskolarendszerű, illetve iskolarendszeren kívüli nyelvi-, szakmai-, és készségi ismeretek átadására irányuló képzések mindig is a külügyi hivatással együtt jártak.

Ennek oka a külügyi hivatás speciális, sokrétű ismereteket megkívánó jellegéből adódik, ahol egyformán találunk 'kemény' tárgyi tudást igénylő területeket és a 'puha' készségek is elengedhetetlenek egy diplomata eredményes működéséhez. Előbbinek tipikus példája a gyakran hatósági/jogi jellegű konzuli szolgálat, vagy a gazdasági ismereteket igénylő külgazdasági szakterület, utóbbihoz a klasszikus diplomáciai eszköztárt említhetjük. Számos munkakör vagy hivatásrend alapvető képzettségi feltételeket (végzettséget) és gyakorlati tapasztalatot (releváns szakmai gyakorlatot) követel meg. A külügyi hivatás különlegessége azonban, hogy a végzettségről, képzettségről, nyelvtudásról, tapasztalatról és tájékozottságról együttesen, komplexen kell bizonyosságot adni, mely tudásanyag részben csak a külügyi szolgálat gyakorlása során sajátítható el. Ráadásul a külügyi munkával magasabb szintű pszichés terhelés is társul. Ezeket a tényezőket korán felismerték, nem véletlen, hogy az alkalmazás feltételül már a kiegyezés óta diplomata- és konzuli vizsgakötelezettség teljesítését írták elő, és ahogy azt láttuk, a Kádár-korban is tovább élt a külügyes életet megalapozó, a külügyi szolgálat munkafolyamatainak, a diplomáciai alapismeretek megismertetését szolgáló szakmai alapvizsga.

A külügyesek élete jelenleg is alapozó képzésekkel indul. Korábban számos különböző megoldás volt az alapvető szakmai ismeretek átadására: lehet az alkalmazás feltétele, mint a Kádár-korszakban, lehet némi türelmi idő biztosításával a jogviszony fenntartásának feltétele, valamint kifejezetten a külszolgálatra kihelyezést megelőző felkészítés része is. A hatályos jog szerint a Külügyminisztériumba felvételt nyerő kormánytisztviselők *külügyi szakmai vizsgát* kötelesek tenni. A vizsga célja a „külpolitikai, valamint a külügyi és külgazdasági igazgatás általános és szakmaspecifikus, a diplomáciai és konzuli feladatok ellátásához nélkülözhetetlen ismereteit elsajátítsa”.³⁴⁴ A kormánytisztviselő a Külügyminisztériumba történő belépését követő hat hónapon belül köteles eredményes vizsgát tenni. Eredményes vizsga hiányában a kormánytisztviselő nem helyezhető ki külszolgálatra.³⁴⁵ A tananyag a legfőbb külügyi igazgatási- (iratkezelés, minisztérium működése,

³⁴⁴ A külügyi szakmai vizsgáról szóló 18/2017. (XII. 21.) KKM rendelet 2. §.

³⁴⁵ 18/2017. (XII. 21.) KKM rendelet 3. §.

biztonsági ismerete stb.), külkapcsolati- (protokoll, konzuli feladatok, nemzetközi jog), klasszikus- és szakdiplomáciai alapismereteket tartalmaz, melyet a Külügyminisztérium adott szakterületi felelős főosztályai készítenek el és aktualizálnak.³⁴⁶ A felkészülést a tananyag mellett konzultációs órák, előadások segítik; a számonkérés szóbeli vizsgán történik a négy nagy témakörből (modulból), melyet előzetes tudásfelmérő írásbeli teszt előz meg.³⁴⁷ A vizsgabizottság három tagból és egy állami vezető jogállású elnökből áll.³⁴⁸ Ismét hangsúlyozni kell, hogy a külügyi vizsgát minden új belépőnek kötelező teljesítenie, a külszolgálati kihelyezéstől függetlenül, de a külügyi vizsga letétele a kihelyezés és a rangadományozás előfeltétele is.

Érdemes külön néhány szót szentelni a külszolgálati felkészítésnek is. A pályázat elnyerését követően a kormánytisztviselő külföldi felkészülési állományba kerül át. A felkészítés során a felkészülő gyakorlati és elméleti elemekből álló komplex képzési folyamaton megy keresztül, amely a tartós külszolgálat során betöltendő munkakör ellátásához szükséges ismeretek és készségek megszerzésére, megújítására, bővítésére és fejlesztésére szolgál.³⁴⁹ A felkészülés során a kihelyező szerv által előírt képzéseket kell teljesíteni, mely kiterjed a kihelyezett munkaköréhez kapcsolódó elméleti és gyakorlati ismeretekre. A felkészülőnek a munkakörétől függően jogszabályban előírt vizsgákat kell letennie, valamint a Külügyminisztérium közigazgatási államtitkára, mint kihelyező vezető által meghatározott belső továbbképzéseket is teljesíteni kell.³⁵⁰ A munkaköri vizsgákról döntően jogszabályok rendelkeznek (így a Külszoltv. mellett a konzuli védelemről szóló törvény és rendeletek³⁵¹ is meghatározzák a felkészülés során teljesítendő egyes vizsgakövetelményeket). Ilyen képzések például a külképviseleti gazdálkodási ismereteket tartalmazó felkészítés, a titkos ügyiratkezelői képzés, a rejtjelezői képzés, vagy a konzuli szakmai tanfolyam (természetesen a hozzájuk tartozó vizsgákkal). A teljesség kedvéért utalni szükséges a korábban említett közigazgatási alap- és szakvizsga, illetve jogi szakvizsgakötelezettségekre is a konzuli tisztviselők kapcsán, bár ezt nem tekintjük a külszolgálati felkészülés részének.

Az általános (valamennyi kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjére érvényes) közszolgálati továbbképzések mellett pedig a Külügyminisztérium saját belső továbbképzéseket tart, és akkreditált nyelvvizsgaközpontként is működik. A Külügyminisztériumnál a nyelvtanulás támogatására saját

³⁴⁶ 18/2017. (XII. 21.) KKM rendelet 4. és 5. §.

³⁴⁷ 18/2017. (XII. 21.) KKM rendelet 6. és 7. §.

³⁴⁸ 18/2017. (XII. 21.) KKM rendelet 7. § (5) bekezdés.

³⁴⁹ A tartós külszolgálatához kapcsolódó felkészítésről szóló 238/2017. (VIII. 18.) Korm. rendelet 2. § 3. pontja.

³⁵⁰ 238/2017. (VIII. 18.) Korm. rendelet 8. §.

³⁵¹ Például az említett 238/2017. (VIII. 18.) Korm. rendelet és a szintén tárgyalt 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet.

nyelvtanfolyamokat is szerveznek,³⁵² emellett képzéseket és szakmai gyakorlatot is magában foglaló Diplomataképző Program is működik.³⁵³ A képzések megszervezéséért a minisztérium képzésekért felelős főosztálya felelős, a szervezés és lebonyolítás a minisztérium háttérintézményével³⁵⁴ közreműködésben történik.³⁵⁵

Végezetül említést érdemel a közelmúltban létrejött Magyar Diplomáciai Akadémia. Az intézményesített diplomataképzés, mint láttuk az első fejezetben, nem előzmény nélküli. Az Osztrák-Magyar Monarchiában működő Konzuli Akadémia igazán nagy presztízsű intézményé a Monarchia külgazdasági érdekeinek a külpolitika középpontjába állításakor vált. Nagyon hasonló a helyzet most is, minthogy az elmúlt években felértékelődött a külgazdasági politika szerepe, és egységes külügyi igazgatás alá került a klasszikus diplomácia és a külgazdasági politika irányítása, mely abból a felismerésből fakad, hogy az energiahordozókban szegény, viszonylag kis piaccal rendelkező országok erősen ráutaltak nemzetközi kereskedelmi kapcsolataik erősítésére, mindez pedig elengedhetlenné tette, hogy a diplomácia fókuszába kerüljön a külgazdasági szempontok érvényesítése. Az idáig meglévő hazai felsőoktatási képzések (nemzetközi gazdálkodás, nemzetközi tanulmányok, nemzetközi közigazgatási szakirány) csak részleges válaszokat adtak ezekre a szükségletekre, azonban e szakok nem azonosíthatók a közvetlen diplomataképzéssel. „A Magyar Diplomáciai Akadémia a Külgazdasági és Külügyminisztérium irányítása alatt működő oktatási intézmény. Ez az első olyan magyar diplomataképző, amely biztosítani tudja a magyar diplomáciai szolgálat egységes, magas szintű elméleti és gyakorlati képzését és az utánpótlásnevelést.”³⁵⁶

2.5. A tartós külszolgálat létrejötte, és a kihelyezés módosítása

A pályázatok elbírálását és a külszolgálati felkészítést követően a kormánytisztviselőt kihelyezik a külképviseletre. A külszolgálat időtartama a kihelyező okiratban meghatározott határozott idő, de legfeljebb négy év (mely egy évvel meghosszabbítható). A kihelyezéshez (és a hosszabbításhoz is) elengedhetlen a kormánytisztviselő hozzájárulása. A tartós külszolgálat első napja az első utazási nap lesz.³⁵⁷

³⁵² 1/2020. (I. 31.) KKM KÁT utasítás 100. és 101. §.

³⁵³ Ld. bővebben: a Diplomataképző Programról szóló 13/2020. (IV. 30.) KKM utasítást.

³⁵⁴ KKM Magyar Diplomáciai Akadémia Kft.

³⁵⁵ 4/2019. (III. 13.) KKM utasítás 2. függelék I.7.6.0.2. pont 5. alpont d) pontja.

³⁵⁶ Dr. PACSAY-TOMMASSICH Orsolya: Az akadémiáról, *Magyar Diplomáciai Akadémia.*

<https://www.magyardiplomaciaiakademia.hu/akademiarol>

³⁵⁷ Külszoltv. 17. § (1) bekezdés.

A kihelyezés alapja a kihelyező okirat. Amint korábban említettem, a Kit. által előírt beosztási okirat a kihelyezetteknél a kihelyező okirat része, a tartós külszolgálattal kapcsolatos lényegi információkat (rang, munkakör, állomáshely, járandóságok összege stb.) utóbbi tartalmazza.³⁵⁸ A kihelyezést érintő valamennyi főbb munkáltatói intézkedést írásba kell foglalni (kihelyezés, módosítás, áthelyezés, megszüntetés, megszűnés és ezek visszavonása), a kihelyezés módosításához pedig a kihelyezett egyetértése szükséges, egyes eseteket kivéve (pl. rangemelés, személyes adatok módosítása, hozzátartozó után járó járandóságra való jogosultság megszerzése).³⁵⁹

Lehetőség van a kihelyezés módosítására a kihelyezett áthelyezésével más külképviselőre. Az áthelyezés kvázi új kihelyezésnek minősül, ennek okán áthelyezésre a kihelyezett hozzájárulásával kerülhet csak sor. A törvény előírja a kihelyező vezetőnek, hogy a döntése során köteles mérlegelni a kormánytisztviselő szakmai készségeit, munkaköri jellegét és a külképviselő körülményeit.³⁶⁰ Bár a törvény szövege *expressis verbis* nem mondja ki, de kiolvasható, hogy áthelyezésre a kihelyezett kérelme alapján is lehetőség van, a kihelyezett hozzájárulását ugyanis a törvény csak hivatali érdekből történő áthelyezés esetére mondja ki, és ugyancsak hivatali érdekből történő áthelyezés esetén tekintjük folyamatosnak a tartós külszolgálatot.³⁶¹

Különleges esete a kihelyezés módosításának az ideiglenes kiküldetés, amikor a külföldre kihelyezett a fogadó államban, de az állomáshelyén kívüli településen, vagy harmadik országban teljesít ideiglenes szolgálatot. Az ideiglenes kiküldetés idejére napidíj nem jár a kihelyezettnek.³⁶² Jogszabály a kiküldetés során felmerült költségek (utazás, szállás, stb.) elszámolásának rendjét és a jelentéstételi kötelezettséget rögzíti³⁶³, az egyéb kérdésekben a Kit. vonatkozó szabályait kell irányadónak tekinteni.³⁶⁴

2.6. Előmenetel, illetmény és egyéb juttatások a tartós külszolgálat alatt

A juttatások, költségtérítések rendszere a dualizmus idején bekövetkezett modellváltást követően azt a célt szolgálta és szolgálja a mai napig, hogy egyfelől a kihelyezettek kiutazással és az állomáshelyen történő tartózkodásával összefüggésben felmerült többletköltségeit átvállalják

³⁵⁸ Külszoltv. 22. § (1) és (2) bekezdés.

³⁵⁹ Külszoltv. 22. § (1), (6) és (7) bekezdés.

³⁶⁰ Külszoltv. 19. § (1) bekezdés.

³⁶¹ Külszoltv. 19. § (1) bekezdés első és harmadik mondata.

³⁶² Külszoltv. 19. § (3) bekezdés.

³⁶³ Ld. a tartós külszolgálatra kihelyezettek ideiglenes kiküldetésének részletes szabályairól szóló 7/2017. (VIII. 3.) KKM rendeletet.

³⁶⁴ Vö.: Külszoltv. 1. § (3) bekezdésével.

(kiutazás, helyi árszínvonalból eredő megélhetési többletköltségek, lakhatás, taníttatás stb.), másrészt a külügyi-diplomáciai munkával járó felelősséget, az ehhez szükséges magas szintű tudást és készségeket honorálják.

2.6.1. Az előmenetel alapja: a rangadományozás és előléptetés

A tartós külszolgálat az előmenetel szempontjából is egyedi. Leginkább a rangok közötti előmenetelt ismeri a törvény. Az első diplomáciai rangadományozás több tényezőtől függ, (szolgálati idő, életkor, külügyi vizsga eredménye) vagyis a kormánytisztviselő a szolgálati idő múlásával, a vizsgaeredményei javításával, valamint életkora múlásával kvázi befolyásolhatja első diplomáciai rangját. Az első rang adományozásától fogva azonban három módon történhet előmenetel: szenioritás alapján (ügynevezett soros), rendkívüli (soron kívüli) előléptetéssel, valamint tanácsosi rangadományozással.

Soros előléptetésnél a kormánytisztviselő az első adományozástól számított, jogszabályban meghatározott évek elteltével a soron következő rangba lép.³⁶⁵ Soron kívüli előléptetésről (vagyis az előírt várakozási idő előtti következő, illetve magasabb rang adományozásáról) a rangadományozásra jogosult személy jogosult dönteni. A rangban való előmenetel teljesítményértékelés alapján gyorsítható, melyre a misszióvezető tehet javaslatot az adott évet megelőző három év teljesítményértékelése alapján.³⁶⁶ A soros és soron kívüli előléptetés az I. osztályú titkár rangig lehetséges.³⁶⁷

Az II. és I. osztályú tanácsosi rang a külügyminiszter egyedi döntése alapján adományozható a munkáját tartósan magas, illetve kimagasló színvonalon ellátó I. osztályú titkár, illetve II. osztályú tanácsos részére.³⁶⁸ Ez esetben soros előléptetésre nincs lehetőség. A rendkívüli követ és meghatalmazott miniszteri-, valamint rendkívüli és meghatalmazott nagyköveti rangokat a külügyminiszter javaslatára a köztársasági elnök - szintén egyedi döntés alapján - adományozza.³⁶⁹

Rang	Várakozási idő	Előrelépés	Adományozó
Segédattasé	2 év	soros, soron kívüli	külügyminiszter

³⁶⁵ 6/2016. (X. 12.) KKM rendelet 3. § (2) bekezdés.

³⁶⁶ Külszoltv. 32. § (1) bekezdés.

³⁶⁷ Ld. 6/2016. (X. 12.) KKM rendelet 3. § (2) és 4. § (1) bekezdését.

³⁶⁸ 6/2016. (X. 12.) KKM rendelet 5. §

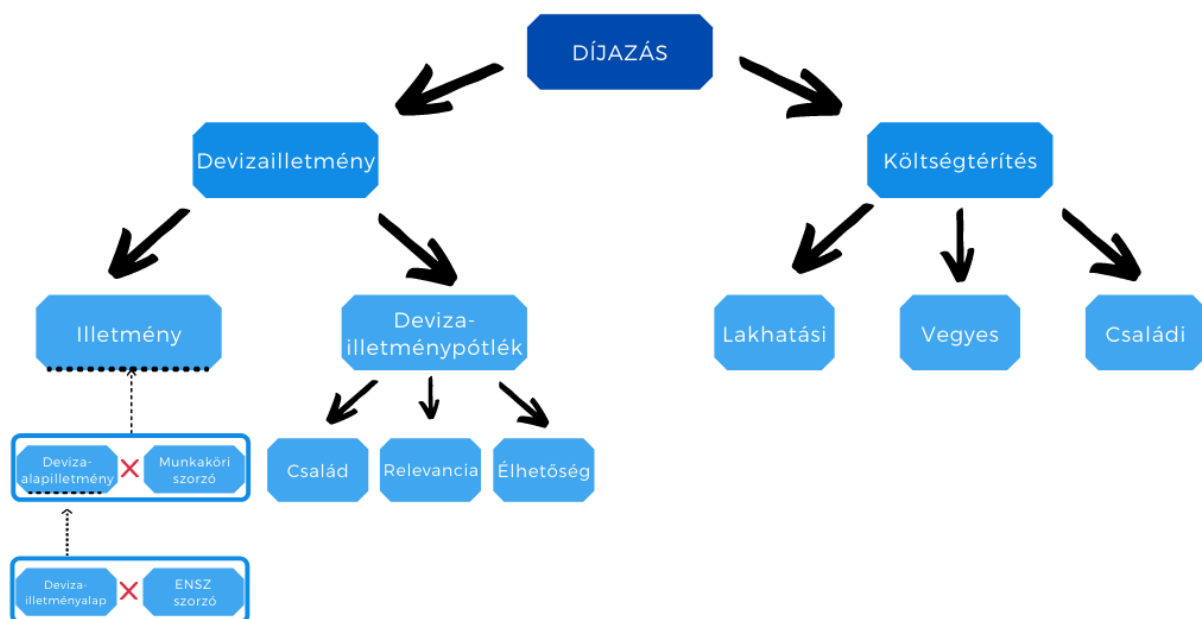
³⁶⁹ Külszoltv. 13. § (1) bekezdés.

Attasé	3 év	soros, soron kívüli	külgyminiszter
III. osztályú titkár	4 év	soros, soron kívüli	külgyminiszter
II. osztályú titkár	5 év	soros, soron kívüli	külgyminiszter
II. osztályú tanácsos	-	egyedi döntés alapján	külgyminiszter
I. osztályú tanácsos	-	egyedi döntés alapján	külgyminiszter
Rendkívüli követ és meghatalmazott miniszter	-	egyedi döntés alapján	köztársasági elnök
Rendkívüli és meghatalmazott nagykövet	-	egyedi döntés alapján	köztársasági elnök

5. táblázat - Előmenetel a rangokban [Forrás: saját szerkesztés]

2.6.2. A kihelyezettek díjazása: devizailetmény

A Külszoltv. elfogadásával a jogalkotó a járandóságok egy, a korábbinál differenciáltabb rendszerét hozta létre. A díjazás egyes elemeit mutatja be a következő ábra.



3. ábra: a kihelyezetteknek járó díjazás elemei [Forrás: saját szerkesztés]

Megszűnt a korábbi rendszer, melyben a diplomata két fizetést kapott: egyrészt az itthoni fizetését forintban, másrészt egy külföldi fizetést devizában. A továbbiakban teljesen szétválik egymástól a belföldi és külföldi bérezés. „A fő differenciálási szemponttá a szolgálati hely vál[t], inkább, mint a korábban meghatározó senioritási, illetőleg más önkényesebb szakmai vagy egyéb szempontok.”³⁷⁰ E kijelentés elemzéséhez, valamint a kihelyezettek díjazása mellett a külföldi és belföldi felkészülési állomány díjazásának megértéséhez további magyarázat, illetve egyes fogalmak ismertetése szükséges.

A kihelyezettek díjazása két fő elemre oszlik: devizailletményre, és átalány-költségtérítésre.³⁷¹

A devizailletmény megállapításának legfőbb szempontja a kihelyezett elsődleges munkaköre. A kihelyezett több munkakört is elláthat egyidejűleg, egyazon külszolgálat alatt, a kiegészítő munkaköröktől azonban meg kell különböztetni az elsődleges munkakört, mely a besorolása alapját nyújtja. Az első szempont a munkaköri osztály (vezető, diplomata, adminisztratív, technika), ezen belül a munkakör (beosztott diplomata, gazdasági vezető, szakács stb.), és - ha az adott munkakörhöz rang is kapcsolódik - a rang.³⁷² A devizailletmény illetményre és deviza-illetménypótléokra oszlik. Az illetményt (I) az adott állomáshelyre megállapított úgynevezett deviza-alapilletmény (DAI) és munkakörhöz tartozó szorzó (Sz_{mk}) határozza meg. A deviza-alapilletmény az adott évi központi költségvetési törvényben meghatározott deviza-illetményalap (DIA) és az adott állomáshelyre megállapított szorzó (Sz_E) szorzata.³⁷³ Az illetmény számítását tehát a következő képlettel fejezhetjük ki:

$$I = (DIA * Sz_E) * Sz_{mk}$$

vagyis

$$\text{Illetmény} = (\text{deviza-illetményalap} * \text{ENSZ-szorzó}) * \text{munkakörhöz tartozó szorzó}$$

Mire szolgál ez a bonyolult számítási rendszer? A Külszoltv. 1. melléklete a munkaköri szorzót az adott munkakörök és rangok szerint állapítja meg, így ennek célja az adott munkaköri feladatok összetettségét, presztízsét, és a ranggal járó elismerési elemet beépíteni a díjazásba. Ahogy láttuk

³⁷⁰ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 108. felszólalás, *Parlament.hu*. <https://bit.ly/3aPxnPY>

³⁷¹ Külszoltv. 23. § (1) bekezdés.

³⁷² Külszoltv. 23. § (2) bekezdés és 1. melléklet.

³⁷³ Ld. Külszoltv. 23. § (4)-(8) bekezdését.

korábban, az előmenetel ezen a szinten történik, a díjazás ezen elemét érinti a rangban történő előrelépés. Az ENSZ-szorzó egy olyan arányszám, amely - az állomáshely szerinti helyi fizetőeszköz és az amerikai dollár közötti átváltási arányok változását és az infláció mértékét is alapul véve - a megélhetés költségeit hasonlítja össze egy adott állomáshely és New York tekintetében.³⁷⁴ Ezt az arányszámot az ENSZ teszi közzé, melynek figyelembevételével a külügyminiszter évente felülvizsgálva, rendeletben határozza meg az alapilletmény mértékét állomáshelyenként.³⁷⁵ A deviza-alapilletmény mértéke tehát a megélhetés költségeire reflektál.

A devizailletmény másik eleme a deviza-illetménypótlék. Ez a pótlék tükrözi az adott külképviselőt presztízsét/jelentőségét, az ottani életkörülményeket (élhetőségét, biztonsági besorolását), valamint függ a kihelyezett családi állapotától is. Minél jelentősebb az adott külképviselő, valamint minél rosszabb a biztonsági besorolása vagy az élhetőség szintje, annál magasabb a pótlék mértéke. Így például a háborús helyzetben lévő vagy terrorfenyegetés alatt működő külképviselők 40%-os pótlékra jogosítanak, a kiemelt presztízsű állomáshely pedig további 30% pótlékot jelenthet.³⁷⁶ Ha a kihelyezett házastársa is az állomáshelyen tartózkodik és nem folytat keresőtevékenységet, akkor családi állapotára tekintettel pótlékra jogosult. A pótlékot a törvény az illetmény százalékában határozza meg.³⁷⁷ A házastársi pótlék minden esetben az illetmény 12,5%-a, a másik két pótlék mértéke az állomáshelyhez rendelt kategóriától függ. Az állomáshelyek biztonsági, élhetőségi, és külpolitikai viszonyrendszerben elfoglalt helyük szerinti besorolását a külügyminiszter rendeletben rögzíti.³⁷⁸

A törvény parlamenti vitájában elhangzott kijelentést a fentiek nyomán már tudjuk értékelni: részben valóban megvalósult az, hogy az állomáshely alapján differenciáltan állapítják meg a kihelyezett díjazását, emellett - a munkaköri szorzó révén - a szenioritás és az ellátott munkakör jelentősége/jellege is megjelenik az illetmény összegében. A díjazást (tehát az illetmény és a következőkben tárgyalt költségtérítés) forintban állapítják meg, kifizetése euró, USA-dollár vagy forint fogadására alkalmas fizetési számlára történő utalással történik.³⁷⁹

³⁷⁴ Külszoltv. 2. § 5. pont.

³⁷⁵ Ld. 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet 1. mellékletét.

³⁷⁶ Külszoltv. 24. § (3) és (4) bekezdés.

³⁷⁷ Külszoltv. 24. §.

³⁷⁸ Ld. a külképviselők besorolásáról, valamint a tartós külszolgálaton lévőknek járó deviza-alapilletmény és költségtérítés kiszámításának részletes szabályairól szóló 3/2017. (II. 28.) KKM rendeletet.

³⁷⁹ Külszoltv. 23. § (1) bekezdés és 26. § (1) bekezdés.

2.6.3. A kihelyezettek díjazása: átalány-költségtérítés

A járandóságok rendszerének alapvető újítása a költségtérítések rendszerének megreformálása. „A korábbi eddigi természetbeni juttatásokat, illetve tételes elszámolással térített költségeket mostantól szabadon felhasználható költségtérítés váltja fel.”³⁸⁰ A régi rendszerben a költségtérítéssel el kellett számolni, vagyis minden összeg jogcímhez kötött 'címkézett' pénz volt.³⁸¹ A Külszoltv. azonban teljesen új alapokra helyezte a költségtérítések rendszerét azzal, hogy ezekre az esetekre átalány-költségtérítést állapít meg. Ez azt jelenti, hogy a továbbiakban a kihelyezett meghatározott jogcímekre (lakhatás, iskoláztatás stb.) meghatározott összeget kap, mellyel azután szabadon rendelkezik.³⁸² Az előterjesztő szándéka szerint ez „növeli a kihelyezett mozgásterét és szabadságát, felelősségét hozzájárul a kiküldött és a kiküldő szerv költségvetése kiszámítható tervezéséhez.” ráadásul a bürokratikus terheket is jelentősen csökkenti.³⁸³ Ezzel nem is nagyon lehet vitatkozni.

A költségtérítés három fő elemből és egy kiegészítő elemből tevődik össze: lakhatási-, vegyes-és gyermeknevelési költségtérítésekből, valamint a családi élethelyzetére tekintettel megállapított, lakhatási- és vegyes költségtérítés-kiegészítésből.³⁸⁴

A költségtérítések összegét a költségtérítés-alap és a hozzá rendelt szorzó adja.³⁸⁵ A költségtérítés-alap összegét az adott évi központi költségvetési törvény határozza meg, a szorzószámot pedig - állomáshely szerint differenciáltan - a külügyminiszter állapítja meg.³⁸⁶

A költségtérítés-kiegészítés a fő költségvetési jogcímekhez igazodik, így például a kihelyezettet a vele együtt élő kiskorú gyermek után 10% lakhatási és 100% vegyes költségtérítés-kiegészítés illeti meg.³⁸⁷

A költségtérítés átalány-jellege nem jelenti azt, hogy semmiféle kontroll nincs a kihelyezett fölött. A törvény törekszik rászorítani a kihelyezettet, hogy csak akkor vegye igénybe a költségtérítéseket, ha az indokolt és ténylegesen megvan a jogalapja. Így például lakhatási költségtérítésre a kihelyezett nem lesz jogosult, ha megfelelő külképviseleti szolgálati lakás rendelkezésre áll.³⁸⁸ A költségtérítésre

³⁸⁰ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 108. felszólalás, *Parlament.hu*. <https://bit.ly/3aPxnPY>

³⁸¹ Lásd például a 172/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 2017. VII. 31.-ig hatályos 37. § (2) bekezdését.

³⁸² Külszoltv. 25. § (10) bekezdés.

³⁸³ 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 106. felszólalás, *Parlament.hu*. <https://bit.ly/3j7w2al>

³⁸⁴ Külszoltv. 25. § (2) bekezdés.

³⁸⁵ Külszoltv. 25. § (3) bekezdés.

³⁸⁶ Külszoltv. 25. § (4) és (9) bekezdés. Ld. még: 3/2017. (II. 28.) KKM rendeletet.

³⁸⁷ Külszoltv. 25. § (5) bekezdés.

³⁸⁸ Külszoltv. 25. § (13) bekezdés.

jogosító hozzátartozó pedig, ha nem tartózkodik az állomáshelyen, akkor idővel megszűnik a juttatásra a jogosultság (a törvény havi legalább 11 nap távollét esetén adott hónapra, három egymást követő ilyen hónap után véglegesen megvonja a költségtérítést a kihelyezettől).³⁸⁹

2.6.4. A kihelyezettek egyéb juttatásai, elismerések

A törvény néhány kiegészítő juttatást is biztosít, így kamatmentes illetmény- és költségtérítés-előleg, valamint autóvásárlási kölcsön is nyújtható, ezek részletes feltételeit a miniszter rendeletben szabályozza.³⁹⁰

A Külszoltv. az elismerések kapcsán rendelkezik arról, hogy a kihelyezett és a felkészülő szolgálati elismerésre (korábbi nevén: jubileumi jutalom) a külföldi felkészülési állomány számára megállapítandó illetmény alapulvételével jogosult.³⁹¹ Ide kívánkozik még „Külgazdasági és Külügyminisztérium Kiváló Külgazdasági Attaséja” Kitüntető Oklevél, mely kizárólag kihelyezettek részére (azon belül is a külgazdasági attasé beosztott diplomata munkakört ellátó kormánytisztviselőnek) adható elismerés. Utóbbi elismerést nem a Külszoltv.-ben, hanem a címertörvény³⁹² felhatalmazása alapján megalkotott külügyminiszteri rendeletben találjuk meg.³⁹³

Említést érdemel még a kihelyezett halála esetére járó segély, melyet az állomáshelyen tartózkodó házastárs vagy gyermek gyámja kap a kihelyezett egy havi díjazásának megfelelő összegben.³⁹⁴

A kihelyezettet és a házastársi foglalkoztatottakat - a belföldi állománynak járó táppénz és csecsemőgondozási díj helyett - a Külszoltv. szerinti juttatás illeti: keresőképtelenség idejére legfeljebb 90 napig az állomáshelyen az illetmény (munkabér) 60%-a, belföldön 30%-a illeti meg. 91 naptól a 180. napig a bér 30%-ára jogosultak, és lehetőség szerint gyógykezelésre haza kell szállítani.³⁹⁵ Baleseti táppénz helyett szintén a Külszoltv. szerinti juttatásra, azaz üzemi baleset (ill. foglalkozási megbetegedés) esetén a bér 100%-ára, 'útibaleset' esetén 90%-ára jogosultak legfeljebb 90 napig.³⁹⁶ Felkészülési állományúak egészségbiztosítási szolgáltatásokra a belföldi szabályok szerint

³⁸⁹ Külszoltv. 25. § (15) és (16) bekezdés.

³⁹⁰ Ld. a külképviseletre tartós külszolgálatra kihelyezett kormánytisztviselők részére nyújtható kamatmentes illetmény- és költségtérítés-előleg, valamint kizárólag gépkocsivásárlás céljára nyújtható kölcsön részletes szabályairól szóló 3/2020. (II. 17.) KKM rendeletet.

³⁹¹ Külszoltv. 33. § (1) bekezdés.

³⁹² Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiéről szóló 2011. évi CCII. törvény.

³⁹³ A külgazdasági és külügyminiszter által adományozható elismerésekről szóló 1/2014. (VII. 30.) KKM rendelet 12/D. §.

³⁹⁴ Külszoltv. 11. § (5f) bekezdés és 33. § (5) bekezdés.

³⁹⁵ Külszoltv. 33. § (2) és (6) bekezdés.

³⁹⁶ Külszoltv. 33. § (7) bekezdés.

jogosultak azzal, hogy keresőképtelenség idejére illetményük 60%-a illető őket.³⁹⁷ Szintén kiveszi a törvény a kihelyezettet a gyermekgondozási táppénz vonatkozásában az általános szabályok alól, és úgy rendelkezik, hogy maximum 90 napig a keresőképtelenség esetére biztosított táppénz illeti meg (vagyis itt is a devizailletmény 60/30%-a után jár a juttatás).³⁹⁸

2.6.5. A külföldi- és belföldi felkészülési állomány illetménye

A külföldi és belföldi felkészülési állományú kormánytisztviselők esetében a törvény külön szabályozási rezsimet állapít meg. A felkészülő ugyanis a Kit. szerinti illetménye helyett a kihelyezettek illetményének számítási alapjául szolgáló úgynevezett deviza-illetményalap meghatározott hányadára jogosultak.³⁹⁹ A pontos hányad attól függ, hogy milyen munkaköri osztályba tartozó munkakörbe történik a felkészülés és a majdani kihelyezés.

Munkaköri osztály	Illetmény összege (illetményalap %-ában)	Illetmény összege (Ft-ban) ⁴⁰⁰
Technikai	60 %	255 000 Ft
Adminisztratív	90 %	382 500 Ft
Diplomata	100 %	425 000 Ft
Vezető	140 %	595 000 Ft

6. táblázat - a felkészülési állományba tartozó kormánytisztviselők illetménye [Forrás: saját szerkesztés]

A fenti illetményen túl a felkészülő (a külföldi és belföldi felkészülőket is beleértve) a Külszoltv. szerinti illetmény-előlegén kívül semmilyen más díjazásra, költségtérítésre, cafetériára nem jogosult és a végkielégítés is a fenti összegek figyelembevételével illeti meg.⁴⁰¹

³⁹⁷ Külszoltv. 33. § (2a) bekezdés.

³⁹⁸ Külszoltv. 33. § (4) bekezdés.

³⁹⁹ Külszoltv. 11. § (4) bekezdés.

⁴⁰⁰ A 2020. évi központi költségvetési törvény szerinti deviza-illetményalap szerint [2019. évi LXXI. törvény 63. §]

⁴⁰¹ Külszoltv. 11. § (5a) bekezdés és 21. § (2a) bekezdés.

2.7. A munkarend, pihenőidő és a rendkívüli munkavégzés szabályai

A Külszoltv. a munkarend vonatkozásában számos - a Kit. szerinti szabályokat - kiegészítő rendelkezést tartalmaz.

A külképviselet munkarendjét, és a munkaidőbeosztást nem a kihelyező vezető (mint munkáltatói jogkör gyakorlója), hanem a misszióvezető állapítja meg.⁴⁰² Főszabály szerint a külképviseleten is a Kit. szerinti általános munkarend érvényesül, a misszióvezető azonban ettől eltérhet.⁴⁰³

Lehetőség van munkaidőkeret szerinti foglalkoztatásra is, mely esetben előre, öt nappal korábban kell jelezni a munkaidőbeosztást, de váratlan körülmény esetén a munkavégzés előtti nap ez módosítható.⁴⁰⁴ A heti pihenőnap tekintetében annyi eltérés van a Kit.-hez képest, hogy azok pontos napját a külképviselet-vezető a helyi viszonyokra tekintettel állapítja meg, illetve a két pihenőnapból legalább egynek vasárnapra vagy a helyben szokásos heti pihenő- vagy szabadnapra kell esnie.⁴⁰⁵ A heti pihenőnapok egyenlőtlenül is beoszthatók, de csak rendkívül indokolt esetben.⁴⁰⁶ E rendelkezések indoka, hogy a munkakezdés, illetve a napi munka befejezése a fogadó ország helyi sajátosságaihoz kell igazodjon, sőt egyes országokban még a munkanapok is eltérnek (például egyes arab országokban a pénteki nap heti pihenőnapnak, a vasárnap munkanapnak minősülhet).⁴⁰⁷

Egyes munkaköri osztályok esetén (vezető, diplomata, gazdasági vezető stb.) a törvény kötetlen munkarendet ír elő. A kötetlen munkaidőt a kormánytisztviselők esetén a Kit. nem ismeri, ezt a jogintézményt a Külszoltv. a munkajogból kölcsönözte: szemben a (Kit. által is ismert) munkaidőkerettel, ahol a munkaidő-beosztás továbbra is a munkáltató joga marad, a kötetlen munkarend esetén a „munkáltató a munkaidő beosztásának jogát - a munkavégzés önálló megszervezésére tekintettel - a munkavállaló számára írásban átengedheti”⁴⁰⁸ Nem véletlen ez a munkajogi analógia, ezen munkakörök sajátosságaiból adódóan rugalmasságot igényelnek, a feladatellátás nem mindig kötődik az általános hivatali ’nyitvatartási időhöz’. A kötetlen munkarend két lényegi tulajdonsága, hogy a munkáltató lemond a munkaidő beosztásának jogáról, és a munkavégzést a kormánytisztviselő önállóan szervezi meg. Hangsúlyozni kell, hogy a Külszoltv. ezt az

⁴⁰² Külszoltv. 6. § (1) bekezdés b) pontja.

⁴⁰³ Külszoltv. 29. § (2) bekezdés.

⁴⁰⁴ Külszoltv. 29/A. §.

⁴⁰⁵ Külszoltv. 29. § (2) bekezdés és 29/B. § (2) bekezdés.

⁴⁰⁶ Külszoltv. 29/B. § (4) bekezdés.

⁴⁰⁷ Origo: A péntek lett a szombat Szauz-Arábiában, *Origo.hu*. <https://www.origo.hu/nagyvilag/20130623-a-pentek-lett-a-szombat-szauz-arabiaban.html>

⁴⁰⁸ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: új Mt.) 96. § (2) bekezdés.

érintett munkakörök vonatkozásában kötelezően előírja, a munkáltatónak (kihelyező szervnek, külképviselet-vezetőnek) nincs választási lehetősége e tekintetben. Ez a kötetlenség viszont nem érinti a misszióvezető utasításadási jogát⁴⁰⁹, így például a jellegéből adódóan határidős feladatnál nem lehet hivatkozni arra, hogy a munkaidejét a diplomata maga osztja be. A képviselet-vezető utasításaival nem üresítheti ki a kötetlen munkarendet, és lehetővé kell tenni, hogy a kormánytisztviselő saját maga szervezze munkavégzését, ugyanakkor a kihelyezettnek meg kell tartania az utasításokat és a feladatot a kitűzött határidőig teljesíteni kell.⁴¹⁰

A munkaszüneti napok vonatkozásában a Külszoltv. úgy rendelkezik, hogy a belföldi (azaz magyarországi) munkaszüneti napok a külképviseleten is annak számítanak.⁴¹¹ Ezzel szemben a fogadó állam munkaszüneti napjai *szabadnapnak* minősülnek.⁴¹² Így például Buenos Aires magyar nagykövetségén augusztus 20-a munkaszüneti nap, míg március 24-e (az igazságosság emléknapja)⁴¹³ szabadnap. A (magyar) munkaszüneti napon végzett munka nem számít rendkívüli munkavégzésnek.⁴¹⁴ Ahogy a Kit. bemutatásáról szóló fejezetben tárgyaltuk, a törvény lehetővé teszi a kormánytisztviselőnek a külföldi munkavégzés ideje alatt magyarországi munkaszüneti napra (március 15., augusztus 20. stb.) történő beosztását. A Külszoltv. és a Kit. e rendelkezéseinek célja a külképviseleten - éppen a munkaszüneti nap apropóján - rendezett fogadások megrendezését lehetővé tenni. A fogadó állam munkaszüneti napja főszabály szerint tehát szabadnap, ugyanis a külképviselet gyakran nem tud érdemben ügyet intézni, így nem szükséges minden kihelyezett jelenléte, ugyanakkor erre az időre - szükség esetén - elrendelhető munkavégzés, melyet a rendkívüli munkavégzés, készenlét és ügyelet időtartamának külképviseleten történő elszámolásakor figyelembe kell venni.⁴¹⁵

A Külszoltv. évi legfeljebb kettőszázötven óra rendkívüli munkaidő elrendelését teszi lehetővé, ez ötven órával több, mint az általános kormánytisztviselői jogviszony esetében (szintén a külképviseleti munka sajátosságából adódóan).⁴¹⁶ A misszióvezető rendkívüli, vagy kiemelt jelentőségű feladatok ellátására rendelhet el rendkívüli munkavégzést, az *általános munkarendben* foglalkoztatott

⁴⁰⁹ Külszoltv. 29. § (1) bekezdés záró szövegrésze.

⁴¹⁰ Ld. a kihelyezett munkarendjének, valamint a rendkívüli munkavégzés, az ügyelet és a készenlét elrendelésének, nyilvántartásának és elszámolásának, továbbá a szabadság kiadásának részletes szabályairól szóló 9/2017. (VIII. 3.) KKM rendelet 6. § (2) és (7) bekezdését.

⁴¹¹ Külszoltv. 29. § (2) bekezdés.

⁴¹² Külszoltv. 29/D. § (3) bekezdés.

⁴¹³ Magyarország Nagykövetsége Buenos Aires: Munkaszüneti napok 2020.
<https://buenosaires.mfa.gov.hu/page/munkaszueneti-napok-2019>

⁴¹⁴ Külszoltv. 29. § (2) bekezdés.

⁴¹⁵ Külszoltv. 29/D. § (3) bekezdés.

⁴¹⁶ Vö.: Kit. 122. § (8) bekezdését és a Külszoltv. 29/C. § (1) bekezdését.

kihelyezett részére.⁴¹⁷ Kötetlen munkarendben foglalkoztatottak esetén rendkívüli munkavégzés nem, csak biztonsági szolgálat, ügyelet, készenlét rendelhető el⁴¹⁸, mely a kihelyezettnek abból a törvényi jogából következik, hogy munkaidejét maga osztja be. A heti pihenőnapon, illetve munkaszüneti napon végzett rendkívüli munka, készenlét, ügyeletért azonos mértékű szabadnap jár.⁴¹⁹ Ügyeletet a külképviselet-vezető olyan esemény miatt rendelhet el, amely miatt a kihelyezetteknek a misszió-vezető által meghatározott helyen kell tartózkodniuk, egyébként pedig készenlét rendelhető el.⁴²⁰ Általános munkarendben foglalkoztatottak esetén az ügyelet/készenlét elrendelésének indoka válsághelyzet (természeti vagy ipari katasztrófa, súlyos járvány stb.), a külképviselet érintő rendkívüli helyzet és kiemelt feladatok ellátása lehet.⁴²¹ Kötetlen munkarend esetén nincs külön ilyen kitétel, csak az általános szabályok⁴²² érvényesülnek.⁴²³

2.8. Szabadság, utazási nap és orvosi nap a tartós külszolgálat alatt

A díjazásnál látottakhoz hasonlóan, munkaköri osztályonként határozza meg a törvény a kihelyezettek és felkészülők szabadságának mértékét. Mind a (belföldi és külföldi) felkészülők, mind a kihelyezettek a Kit. szerinti alapszabadságra (20 nap), a Kit. 155. §-a szerinti pótszabadságokra (gyermek után járó pótszabadság, apanap stb.), valamint a Külszoltv. által meghatározott pótszabadságokra jogosultak.⁴²⁴ A Külszoltv.-ben megállapított pótszabadságok mértéke a hatályos szabályok szerint teljesen megegyezik a Kit. besorolási kategóriákhoz tartozó pótszabadságokkal (3-5-7-9 nap), de például egy osztályvezetői álláshelyet betöltő kormánytisztviselő (akinek a Kit. alapján öt nap pótszabadság jár)⁴²⁵ még jobban is járhat a diplomatáknak járó hét nappal. A Külszoltv. e rendelkezései tehát nem jogszabályszerkesztési ökonómiai hibának tekinthetők, hanem igenis konkrét különbségeket eredményezhet a belföldi és a külföldi tisztviselők jogállásában. A Külszoltv. az ötven év feletti számára további három nap pótszabadságot biztosít, ha vezetői-, illetve Kit. szerinti gyermek után járó pótszabadságra nem jogosult.⁴²⁶

⁴¹⁷ 9/2017. (VIII. 3.) KKM rendelet 8. § (1) bekezdés.

⁴¹⁸ 9/2017. (VIII. 3.) KKM rendelet 10. § (3) bekezdés.

⁴¹⁹ Külszoltv. 29/C. § (2) bekezdés.

⁴²⁰ Külszoltv. 29/C. § (4) és (5) bekezdés.

⁴²¹ 9/2017. (VIII. 3.) KKM rendelet 10. § (1) bekezdés.

⁴²² Külszoltv. 29/C. § (4) és (5) bekezdés.

⁴²³ Ld. 9/2017. (VIII. 3.) KKM rendelet 10. § (3) bekezdés

⁴²⁴ Ld. Külszoltv. 11. § (5e) bekezdés, 31. § (1) bekezdés és 21. § (7) bekezdését.

⁴²⁵ Kit. 128. § (5) bekezdés.

⁴²⁶ Külszoltv. 31. § (1a) bekezdés.

Az úgynevezett rekreációs szabadságot tartósan rossz légminőségű állomáshelyekre biztosítja a törvény, az érintett állomáshelyek listáját belső szabályzat tartalmazza.

A törvény a tartós külszolgálat első napját a kiutazás első napjával határozza meg.⁴²⁷ Az állomáshelyet utazás ideje alatt azonban a kihelyezett nem tudja teljesíteni a rendelkezésre állási kötelezettségét (hiszen éppen utazik ki a külképviseletre). A törvény erre a célra, valamint egyéb, Magyarországra történő hivatalos hazautazás végett a kihelyezett kiutazásához és hazautazásához úgynevezett utazási napot biztosít, amely nem minősül szabadságnak.⁴²⁸ Hasonló célt szolgál az évi két orvosi nap is, mely a minisztérium által előírt orvosi vizsgálaton való megjelenéshez szükséges távollét igazolására szolgál.⁴²⁹ A kihelyezettet első kiutazásakor (tehát a külszolgálat megkezdésekor) és végleges hazautazásakor 1-3 utazási nap illeti (állomáshelytől függően), a 'köztes években' pedig további évi 2-6 utazási nap jár. Orvosi nap a kiutazás és berendelés évében nem jár.⁴³⁰

	Külföldi felkészülő	Kihelyezett	Belföldi felkészülő
Alapszabadság	20 nap (Kit.)	20 nap (Kit.)	20 nap (Kit.)
Családi jogállásból adódó pótszabadság	Kit. 155. § szerint	Kit. 155. § szerint	Kit. 155. § szerint
Munkaköri pótszabadság	3/5/7/9 nap (Külszoltv.)	3/5/7/9 nap + 3 ⁴³¹ (Külszoltv.)	3/5/7/9 nap (Külszoltv.)
Rekreációs szabadság	-	5 nap (Külszoltv.)	-
Utazási nap	-	4-12 nap (állomáshelytől függően)	-

⁴²⁷ Külszoltv. 17. § (1) bekezdés.

⁴²⁸ Külszoltv. 31. § (5) bekezdés.

⁴²⁹ Külszoltv. 31. § (5) bekezdés.

⁴³⁰ Külszoltv. 31. § (6) és (7) bekezdés.

⁴³¹ Külszoltv. 31. § (1a) bekezdése szerinti esetben.

Orvosi nap	-	2 nap/év	-
------------	---	----------	---

7. táblázat - Szabadidő a Külszoltv.-ben [Forrás: saját szerkesztés]

A rendes szabadságot a Kit. szabályai szerint kell kiadni és kivenni a külszolgálat alatt, melyről a külképviselet vezetője dönt az éves szabadságotási terv alapján; a rendkívüli munkavégzés ellenértékéeként ki nem adott szabadidőt viszont meg kell váltani.⁴³²

2.9. A kihelyezetteket terhelő többletkötelezettségek

A kormányzati szolgálati jogviszony - a munkajoggal összevetve - számos többletkötelezettséggel terhelt. A tartós külszolgálatra kihelyezettekre azonban további kötelmeket ró a jogszabály. Ismeretes, hogy a diplomácia világát mindig is a szigorúbb fegyelmi rend jellemezte (ahogy erre a történeti bemutatásnál számos példát láthattunk), és valószínűleg nem véletlen, hogy olykor *félkatonai rendszerként* hivatkoznak a diplomáciára.⁴³³

Számos kérdésben a kihelyezett a külképviselet vezetője engedélyéhez kötött: a kihelyezett az állomáshelyet csak misszióvezetői engedéllyel hagyhatja el, legyen az hivatali ok vagy magáncélú utazás.⁴³⁴ A külszolgálat megkezdésekor a kihelyezett köthet lakhatása biztosítására lakásbérleti szerződést, ha ahhoz a misszió-vezető - a reprezentációs-, és biztonsági szempontokat mérlegelve - hozzájárul.⁴³⁵ A kihelyezett hozzátartozója csak a kihelyező vezető előzetes hozzájárulásával vállalhat munkát.⁴³⁶ A kihelyező vezető ideiglenesen hazarendelheti a kihelyezettet, melyhez nem szükséges a kihelyezett beleegyezése (erről a későbbiekben esik még szó), továbbá - szintén egyoldalúan - dönthet a kihelyezett ideiglenes kiküldetéséről (vagyis az állomáshelytől eltérő ideiglenes külföldi foglalkoztatásról), melyért a kihelyezett díjazást nem, csak indokolt költségeinek megtérítését igényelheti, - az általán-költségtérítéssel ellentétben - szigorú elszámolás mellett.⁴³⁷

A kihelyezett besorolása, ahogyan tárgyaltuk korábban, elsődleges munkakörén alapul. Azonban - a külképviseleten ellátandó feladatok mennyisége, és az adott külképviselet kis mérete indokoltá teheti, hogy további munkaköröket vagy kiegészítő feladatokat lásson el (például külképviselet-

⁴³² Külszoltv. 31. § (3), (8) és (11) bekezdése.

⁴³³ Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnap (2016.03.30.), 108. felszólalás, *Parlament.hu* <https://bit.ly/3aPxnPY>

⁴³⁴ Külszoltv. 18. § (1) bekezdés.

⁴³⁵ Külszoltv. 25. § (11) bekezdés.

⁴³⁶ Külszoltv. 30. § (2) bekezdés.

⁴³⁷ 7/2017. (VIII. 3.) KKM rendelet 5. §.

vezetői titkárnő mellett titkos ügykezelői munkakört), ezt a pályázati kiírásban, illetve a kihelyező okiratban is szerepeltetni kell.⁴³⁸ A kiegészítő munkaköröket tartós jelleggel (a külszolgálat teljes tartama alatt) el kell látni. Ettől meg kell különböztetni a helyettesítést, amikor a misszióvezető utasítása alapján ideiglenesen (legfeljebb egy évig) más munkakörbe tartozó feladatot is el kell végezni.⁴³⁹ A helyettesítés célja, hogy folyamatosan működőképes legyen a külképviselet, melynek felelőssége a misszió-vezetőt terheli. A helyettesítésért díj nem jár, de garanciális korlátozás, hogy az egy éven túl be nem töltött (helyettesített) munkakört be kell tölteni, vagy meg kell szüntetni.⁴⁴⁰ Bár nem kifejezetten a többletkötelezettségek közé sorolható, de mégis ide kívánczik a külképviselet-vezető helyettesítésének kérdése, a Külszoltv. ugyanis teljesen önálló helyettesítési rendet határoz meg, mely leginkább az elsőbeosztott általános helyettesi szerepére épül.⁴⁴¹ A misszió-vezető távollétében/akadályoztatása esetén az általa kijelölt személy, utasítás hiányában az első beosztott jár el. Ha átmenetileg nem betöltött a képviselet-vezetői pozíció, akkor a külügyminisztérium közigazgatási államtitkárának utasítása szerinti személy, ennek hiányában szintén az első beosztott helyettesít. Ha ez a helyettesítési rend váratlan külső körülmény miatt nem állapítható meg, akkor a kijelölésig a rangelső diplomata, majd a közigazgatási államtitkár kijelölésétől a kijelölt személy jár el. Az első beosztott nem rang, hanem beosztás, mely a képviselet-vezetőt rangban közvetlenül követő diplomatát jelenti,⁴⁴² melyet a nemzetközi jog (mint a képviselet-vezető akadályoztatása vagy átmeneti hiánya esetén) *ideiglenes ügyvivőnek* nevez.⁴⁴³

A szabadság kiadása alapvetően a külképviselet vezetőjének döntése. Mivel a misszió-vezető felelős a munkaszervezésért, így nem érvényesül a Kit. 50%-os szabálya,⁴⁴⁴ hanem a kihelyezettnek járó szabadsággal teljes egészében a vezető rendelkezik.⁴⁴⁵ A törvény mindössze annyi garanciát ad, hogy a misszió-vezető a döntést megelőzően köteles meghallgatni a kihelyezettet.

A kiküldöttek biztonságát szolgálja, hogy a külképviselet-vezető válsághelyzet esetén a kihelyezettet és a vele tartózkodó személyeket a külképviseletbe rendelheti, vagy onnan más biztonságos helyre menekítheti őket.⁴⁴⁶

⁴³⁸ Ld. Külszoltv. 23. § (2) bekezdés és 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet 4. § (3) bekezdés b) pontját.

⁴³⁹ Külszoltv. 27. § (1) bekezdés.

⁴⁴⁰ Külszoltv. 27. § (2) és (3) bekezdés.

⁴⁴¹ Külszoltv. 7. §.

⁴⁴² BABA (2018) i. m. 77.

⁴⁴³ 61-es Bécsi egyezmény 19. cikk

⁴⁴⁴ Ld. Kit. 129. § (5) bekezdés.

⁴⁴⁵ Külszoltv. 31. § (8) bekezdés.

⁴⁴⁶ Külszoltv. 27. § (2) bekezdés.

Említést érdemel még a biztonsági szolgálat. A törvény úgy definiálja ezt a szolgálatot, hogy a kihelyezett munkaköri leírásában rögzített „olyan szolgálat, amely a külképviselet személyzete és a személyzet családtagjai életének, testi épségének és egészségének védelmét, a külképviselet működőképességének fenntartását, valamint a külképviselet vagyonának megóvását, biztonságának védelmét biztosítja”.⁴⁴⁷ A biztonsági szolgálat kiemelt jelentőségű, hiszen a diplomáciai, külpolitikai és külgazdasági tevékenység idegen - sokszor jelentős kockázatoknak kitett - környezetben történik és a külképviseletek számos szenzitív információt őriznek, kezelnek. A biztonsági szolgálat a kihelyezett munkaköri leírásában megjelenő feladat, és a törvény többször is hangsúlyozza, hogy nem minősül rendkívüli munkavégzésnek.⁴⁴⁸ Ennek okán a biztonsági szolgálat ellátásáért díjazás, illetve szabadidő nem jár, ugyanakkor - a külképviselet biztonsági besorolásához igazított - deviza-illetménypótlék mértékében megjelenik a magasabb kockázati kitettség, és így az állandó biztonsági szolgálat ellátásának ellentételezése.

Szintén a külképviseleti munka sajátosságából adódik, hogy a fogadáson, rendezvényeken, konferenciákon, kulturális eseményeken való részvétel, illetve a biztonsági szolgálat nem minősül munkavégzésnek.⁴⁴⁹

2.10. A tartós külszolgálat megszűnése, megszüntetése, és a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésének speciális esetei

A tartós külszolgálat főszabály szerint a határozott idő lejártával (vagy feltétel bekövetkeztével) szűnik meg. A kihelyező okirat azonban csak a megszűnés naptári évét rögzíti, a pontos megszűnés időpontjáról a Külügyminisztérium közigazgatási államtitkára küld tájékoztatást. A megszűnés időpontját főszabály szerint két hónappal korábban közölni kell.⁴⁵⁰

Az orvosi kezelés kapcsán visszautalok a juttatásoknál leírtakra, miszerint a gyógykezelés esetén a kihelyezettet 180 napig illeti meg a Külszoltv. szerinti táppénz, azonban a 181. napon a tartós külszolgálat megszűnik. A törvény annyi kedvezményt ad, hogy ez esetben legfeljebb egy évig a kihelyezett kormányzati szolgálati jogviszonya fennmarad.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ Külszoltv. 2. § 3. pont.

⁴⁴⁸ Ld. Külszoltv. 28. § (1) bekezdését és 31. § (12) bekezdését.

⁴⁴⁹ Külszoltv. 31. § (12) bekezdés.

⁴⁵⁰ Külszoltv. 20. § (1) és (2) bekezdés.

⁴⁵¹ Külszoltv. 33. § (3) bekezdés.

Szintén megszűnési ok, ha a kihelyezett kormányzati szolgálati jogviszonya a tartós külszolgálati időtartama alatt szűnik meg - ilyenkor végkielégítésre a felkészülési állományi illetmény alapulvételével jogosult, és szabadságát is ennek megfelelően kell megváltani.⁴⁵²

A kihelyezett halála, mint megszűnési ok nem igényel magyarázatot.

A kihelyező vezető visszavonhatja a kihelyezést, különösen, ha a kihelyezett a kihelyezési feltételeknek már nem felel meg, az előírt orvosi vizsgálatokon nem jelenik meg (felróhatóan), vagy ha a kihelyezett ezt kérelmezi. A kihelyezett kérelmének elbírálására 30 nap áll rendelkezésre, a kérelem azonban nem minősül a Kit. szerinti lemondásnak. A kihelyező vezető általi visszavonás esetén a kihelyezett nyilatkozhat úgy, hogy nem kíván a megváltozott feltételekkel tovább dolgozni. Ezt a nyilatkozatot a Kit. szerinti lemondásnak kell tekinteni. Eltérés a Kit.-hez képest, hogy a lemondási időre mentesíteni kell őt a munkavégzés alól és a felkészülőknek járó illetmény szerint jogosult minden vonatkozó kifizetésre.⁴⁵³

A törvény biztosítja továbbá a kihelyező vezető részére az általános 'felmondás' lehetőségét is. Amint láttuk, a kihelyezés visszavonása főszabály szerint a fenti három jogcímhez (alapfeltételeknek való meg-nem-felelés, orvosi vizsgálat elmulasztása, kihelyezett kérelme) van kötve. Mérlegelési jogkörében a közigazgatási államtitkár azonban dönthet úgy, hogy hivatali érdekből, rendkívüli esetben azonnali hatállyal hazarendeli a kihelyezettet és a kihelyezést visszavonja.⁴⁵⁴ Ez kellő mozgásteret biztosít a minisztérium részére.

Hangsúlyozni kell, hogy a kihelyezés visszavonása nem minősül felmondásnak, így indokoláshoz a külszolgálat megszüntetése önmagában semmilyen esetben nem kötött. Ha a Kit. szerinti felmondással kerül sor a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésére (és így egyúttal a tartós külszolgálat megszűnésére), akkor természetesen indokolási kötelezettség áll fenn, de ilyenkor sem a külszolgálat megszüntetéséhez kapcsolódóan.

A tartós külszolgálat megszűnését követően a kihelyező vezető vagy a kormánytisztviselőt képzettségének megfelelő 'belföldi'⁴⁵⁵ (azaz a Kit. szerinti alaplétszámba tartozó, illetve

⁴⁵² Külszoltv. 31. § (10) bekezdés.

⁴⁵³ Külszoltv. 20. § (5)-(7) bekezdés.

⁴⁵⁴ Külszoltv. 20. § (8) bekezdés.

⁴⁵⁵ Azért tesszük idézőjelbe a belföld álláshelyet, mivel a belföldi felkészülési állományban lévők Kit. 56. § (4) bekezdés szerinti álláshelye szervezetileg a Külügyminisztérium belföldi szervezeti egységéhez tartozik, így szoros értelemben belföldi álláshelynek tekinthetnénk azt is. Jelen esetben „normál” álláshely és a felkészülési állományba tartozó álláshely közötti megkülönböztetést szolgálja az elnevezés.

'központosított') álláshelyre, vagy - ennek hiányában - belföldi felkészülési állományba helyezheti. A 'belföldi' álláshelyre a kinevezés egyoldalú módosításával kerül sor.⁴⁵⁶ Ha a kormánytisztviselő nem fogadja el kinevezésének e módosítását, a Kit. szabályai szerint fel kell menteni.⁴⁵⁷

A belföldi felkészülési állomány kapcsán említettem annak célját: lehetőséget adni a kormánytisztviselőnek, hogy a belföldi állományban újra elhelyezkedjen. Ennek a 'pufferidőnek' azonban van egy végső türelmi ideje: hat hónap elteltével, ha nem helyezik megfelelő álláshelyre a kormánytisztviselőt, a jogviszonya *megszűnik*.⁴⁵⁸

A Külügyminisztérium közigazgatási államtitkára dönthet úgy, hogy legfeljebb 90 napra ideiglenesen hazarendeli a kihelyezettet.⁴⁵⁹ Ilyenkor egyfajta függő helyzet alakul ki: az ideiglenes hazarendelésre okot adó körülményektől függ, hogy visszarendelik-e a kihelyezettet, vagy a tartós külszolgálatot megszüntetik. Ideiglenes hazarendelésre válsághelyzet, vagy egyéb elháríthatatlan körülmény folytán, hivatali érdekből vagy a kihelyezett orvosi kezelése, illetve soron kívüli orvosi alkalmassági vizsgálat elvégzése miatt kerülhet sor. Válsághelyzet vagy elháríthatatlan körülmény esetén a törvény egyszeri 90 napos hosszabbítási lehetőséget ad, ezzel adva esélyt arra, hogy belátható időn belül a krízis rendeződjön és a kihelyezett vissza kerülhessen állomáshelyére. A kihelyező vezető a 90 + 90 nap alatt dönt a külszolgálat folytatásáról, vagy annak megszüntetéséről.⁴⁶⁰

Végezetül említést érdemel, hogy ha a kihelyezett teljesítményértékelése átlag alatti szintet ér el, a külképviselet vezetője kezdeményezheti a kihelyezett végleges hazarendelését, melyről a kihelyező vezető dönt.

3. Speciális és sui generis jogviszonyok a közszolgálatban, valamint az önálló külügyi jogviszony

A foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok száma az aktuális jogpolitikai irányzattól függően változik. A sokat emlegetett szocialista munkajog az egységesség pártján állva a legtöbb személyi kör egységes munkajogviszony alá sorolására törekedett. A rendszerváltozást követően ezzel merőben ellentétes folyamat indult meg, mely a jogviszonyok fokozatos felaprózódásához vezetett. Ez egyformán érzékelhető a különböző hatalmi ágak szolgálati jogviszonyainak differenciálódása kapcsán a hatalmi ágak elválasztása jegyében, és a végrehajtó hatalmi ágon belül is. Ezek a jogállások egymástól változó

⁴⁵⁶ Külszoltv. 21. § (1) és (2) bekezdés.

⁴⁵⁷ Külszoltv. 21. § (1) bekezdés.

⁴⁵⁸ Külszoltv. 21. § (3) bekezdés.

⁴⁵⁹ Külszoltv. 18. § (2) bekezdés.

⁴⁶⁰ Külszoltv. 18. § (3) bekezdés.

mértékben különülnek el, melyet hol tartalmi, hol formai különállásuk jelez. Az előzőekben az általános kormányzati szolgálati jogviszony főbb sajátosságait, valamint a tartós külszolgálatra kihelyezettek jogállását tekintettük át, ebben az alfejezetben pedig egyes, államigazgatáson, illetve közszférán belüli különös jogviszonyokat hasonlítunk össze differenciáltságuk szempontjából. Mindezek tükrében kívánok választ adni arra, hogy mennyiben lehet indokolt a külképviseletek személyi állományának (jelenleg tartós külszolgálat keretében foglalkoztatott kormánytisztviselőinek) jogállására *sui generis* jogviszonyt létrehozni.

3.1. Autonóm államigazgatási szervek és egyéb köztisztviselői jogállások változása

Az autonóm államigazgatási szerveknél élt azzal a megoldással a jogalkotó először, hogy a hatóság köztisztviselői tekintetében az adott szerv vezetőjét szinte valamennyi lényeges pragmatikai elemet (toborzás, kiválasztás, díjazás, teljesítményértékelés, továbbképzés) érintően szabályozási, döntési hatáskörrel ruházta fel.⁴⁶¹ Ez a szabályozási hatáskör ugyan a közszolgálati jogviszony keretén belül ment végbe, de mégis széleskörű autonómiát biztosított a szerv vezetőjének az irányítása, vezetése alatt álló köztisztviselők jogállásának meghatározásában. Ennek fő oka, hogy ezen szervek a végrehajtó hatalom részeként, de a kormánytól *autonóm*, független szervként működnek, így a szervezet személyzetpolitikájának önálló kialakítása a függetlenség egyik garanciáját jelenti. Bár ez a speciális szabályzás a közszolgálati jogviszony keretei között történt, mégis egyre inkább szétfeszítette ezeket a közös kereteket.

Hasonló folyamat játszódott le például az Országgyűlés Hivatala esetében is. A Hivatal köztisztviselői 2018. január 1-ig kizárólag a Kttv. hatálya alá tartoztak, kiemelt státuszukat 'mindössze' az eltérő (I. besorolási osztály esetén igen jelentős 80%-os) illetménykiegészítés, és egyes autonóm (belső) szabályozási lehetőségek mutatták, így például a közszolgálati továbbképzés és teljesítményértékelés rendjétől a Hivatal vezetése eltérhetett, valamint különböző pótlékokat a törvénytől eltérő rendben is megállapíthatták.⁴⁶² 2018-tól az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) módosításával⁴⁶³ - a Kttv.-t meghagyva háttérjogszabályként - számos, a jogviszonyt érintő speciális szabályt az Ogytv.-be integráltak, létrehozva az *országgyűlési köztisztviselő* státuszát. Az Ogytv.-be olyan autonóm szabályok kerültek át a Kttv.-ből, mint a besorolás, az előmenetel (annak

⁴⁶¹ HAZAFI - LUDÁNYI i. m. 23.

⁴⁶² Ld.: Kttv. 2017. XII. 31.-ig hatályos 226. § (4) és (6) bekezdésével.

⁴⁶³ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVII. törvény.

alapfeltételeivel, alap- és szakvizsgakötelezettségek előírásával, gyorsításának, lassításának lehetőségeivel) az illetményrendszer (kivéve olyan szabályokat, mint az elszámolás, kamat, illetmény kifizetése stb.), pótlékok és egyéb juttatások szabályai, az alap- és pótszabadágra vonatkozó rendelkezések, valamint a címadományozás kérdései.⁴⁶⁴ Érdekessége az országgyűlési köztisztviselői jogállásnak, hogy bár *sui generis* jogállásról van szó, mégis rendszerét tekintve a Kttv. szabályaihoz áll a legközelebb. Az előterjesztői indokolás szerint saját életpálya került kialakításra, s - a törvényhozást támogató munka speciális jellegére tekintettel - „indokolt a rájuk vonatkozó speciális előmeneteli szabályok kialakítása és ezen szabályoknak az [Ogytv.-ben] való megjelenítése”.⁴⁶⁵ Mindeközben - bár az előterjesztő önálló életpályáról beszél - a közszolgálati jogviszony és az országgyűlési köztisztviselői jogviszony között úgyszólván a *mértékektől* eltekintve nincs jelentős különbség. A besorolási rendszer némiképp elnevezésében különbözik ugyan (a Kttv.-ből ismert besorolási fokozatok elő „országgyűlési” jelző került és kiegészült az *országgyűlési kiemelt vezető-főtanácsos/főmunkatárs* fokozatokkal), de az előmenetel a Kttv.-hez hasonlóan automatikus (a Kttv.-ből ismert *gyorsítási és lassítási* lehetőségekkel együtt), az előre lépéshez szükséges szolgálati idő is azonos, a címekben, és még a szabadságok mértékében sincs differencia. A jogalkotó tehát tartalmilag szinte azonos szabályokat rögzített, mint amit a Kttv.-ben találunk, a külön jogállás és a külön törvényben történő elhelyezés indoka feltehetően az Országgyűlés Hivatala (és az országgyűlési munkának) kiemelt közjogi státuszának hangsúlyozása. Némileg hasonló megoldást láttunk már a Ktv. esetében, ahol az általános szabályokat a régi Mt. tartalmazta, míg a köztisztviselőkre vonatkozó speciális szabályokat a Ktv.-ben helyezték el. Így az országgyűlési köztisztviselők esetén a Kttv. csak háttérjogszabályként működik főképp az általános szabályok (jognyilatkozatok, alapelvek stb.) tekintetében, viszont a legfontosabb pragmatikus elemekben az Ogytv. önálló szabályokat határoz meg - azzal, hogy ahogy megjegyeztük, ezek nem térnek el annyira a Kttv.-től rendszerszinten, illetve bizonyos esetekben (pl. szabadság) még mértékben sem. Az újítása a törvénynek, hogy a Kttv. szerinti illetményalap helyébe nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset összege került, mely jelentős bérszínvonal-emeléshez, és - az átlagbérek növekedése esetére - éves szintű illetménynöveléshez vezetett.⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ Ld. OGYtv. XII/A. fejezetét.

⁴⁶⁵ Indokolás a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény és az országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVII. törvény

⁴⁶⁶ OGYtv. 124/G. §

Láthatjuk tehát, hogy az önálló jogállásnak nem feltétele a merőben újító szabályozási struktúra, vagy a korábitól gyökeresen eltérő megoldások alkalmazása, a *sui generis* jogállás létrehozásának indoka lehet adott személyi-szervezeti kör kiemelése is.

3.2. Az állami adóhatóság és a kormányhivatalok tisztviselőinek jogviszonya - új minőség és formális elkülönítés

Egy személyi kör elkülönült jogállással történő kiemelése, mint jelenség nemcsak az autonóm államigazgatási szerveknél, illetve a más hatalmi ágakhoz tartozó hivatali szervezeteknél jelentkezik. Míg az autonóm államigazgatási szervek specializálódása a Kttv. egyes pragmatikai elemeinek 'lecserélésére', adott különleges jogviszony sajátosságaihoz való igazítására, vagy a kiemelt díjazás lehetőségének megteremtésére korlátozódott, addig a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), valamint a megyei-, és fővárosi kormányhivatalok esetében „egy új minőség jött létre.”⁴⁶⁷

3.2.1. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal tisztviselőinek szolgálati jogviszonya

Elsőnek a NAV tisztviselőnek szolgálati jogviszonya újult meg. A NAV esetében igen egyedi helyzetben döntött a jogalkotó az önálló „NAV szolgálati jogviszony” létrehozásáról, hiszen jogelőd szerveinek integrációjával egy kormánytisztviselőkből, ügykezelőkből és „hivatásosokból” álló heterogén szervezet jött létre. A Magyar Programban meghirdetett közszolgálati életpályák prototípusát adta volna az egységesítés jegyében létrejövő NAV szolgálati jogviszony és életpálya,⁴⁶⁸ mely azonban nem az ott megálmodott módon jött létre. A NAV esetében „egy több lépcsőből álló munkajogi jogalkotási folyamat [...] eredményeként két év alatt létrejött egy, mind a Kttv., mind a Hszt. szabályaitól nagymértékben elkülönült sajátos munkajogi joganyag”.⁴⁶⁹ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény (a továbbiakban: NAV törvény) a NAV személyi állományára vonatkozó különös szabályokat tartalmazó, „eredetileg húsz paragrafusból álló [II.] fejezetét további száztizenkilenc szakasszal egészítette ki!”⁴⁷⁰, így - bár a NAV továbbra is a kormány irányítása alatt maradt - a „NAV törvény a Kttv. kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályainak mintegy kétharmadát érintően állapít meg speciális rendelkezéseket”.⁴⁷¹ A NAV törvény a közszolgálati jog általános részét (általános

⁴⁶⁷ HAZAFI Zoltán: A közszolgálati jog elmúlt 20 évéről. In.: Dr. habil. HOMCSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Gazdaság és jog, Húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019. 224. [a továbbiakban: HAZAFI (2019b)]

⁴⁶⁸ Uo. 224.

⁴⁶⁹ BÉRCES Kamilla: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011-2013 közötti időszakban*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014. 3.

⁴⁷⁰ BÉRCES i. m. 5.

⁴⁷¹ HAZAFI (2019b) i. m. 225.

alapelvek⁴⁷², jognyilatkozatok⁴⁷³, képviselet⁴⁷⁴ stb.) és a jogviszony lényegét érintő pragmatikai elemeket (kiválasztás, előmenetel, díjazás⁴⁷⁵ stb.) egyaránt szabályoz. Egyes kérdésekben a NAV törvény teljes mértékben a Kttv. és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) helyébe lép (például az elévülés és jognyilatkozatok tekintetében), míg másutt csak kiegészítő szabályokat állapít meg (például az általános magatartási követelmények estében), összességében azonban a NAV törvény mind a szervezet, mind a személyi állomány tekintetében *státustörvény*é vált, kialakítva egy *NAV-os munkajogi kódexet*.⁴⁷⁶ Bár vannak ismerős elemek a Kttv.-ből, de összességében a NAV törvény szabályai jelentősen különböznek a Kttv.-ből ismert rendszertől. Példaként a besorolás besorolási osztályok szerint történik, azonban a munkaköröket öt („A”-tól „E”-ig jelölt) besorolási kategória szerint értékelik. A munkakörök besorolását a NAV vezetője, - hivatásos munkakörök esetén - a munkakörhöz tartozó rendfokozatot a törvény állapítja meg.⁴⁷⁷ van, melyhez szorzók tartoznak.⁴⁷⁸ Megjegyzendő, hogy a Kit. hatály nem terjed ki a NAV kormánytisztviselőire, hanem a NAV törvény mellett háttérjogszabályként továbbra is a Kttv. szabályait kell alkalmazni.⁴⁷⁹

Koncepcionális különbség van a Kttv. és a NAV törvény szabályozási módja között: a Kttv. alapján kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó normákat csak jogszabályban lehet megállapítani, ezzel szemben a NAV törvény alapján a *foglalkoztatási szabályzatból* is származhatnak jogok és kötelezettségek.⁴⁸⁰ Ez a megoldás hasonlít az új Mt. munkaviszonyra vonatkozó szabály fogalmához⁴⁸¹, illetve a Kit. is tett egy lépést ebbe az irányba, amikor is számos, a jogviszony tartalmát érintő kérdés meghatározását a közszolgálati szabályzat, mint belső szabályzat keretei közé utalja.

A fentiek alapján összegezhető, hogy a 'NAV szolgálati jogviszonyra' vonatkozó joganyag mind mennyiségében, mind tartalmában és szabályozási módszerét tekintve kiemelkedő, és - szemben az autonóm államigazgatási szervek sziget-szerűen létrejövő speciális kormányzati szolgálati jogviszonyával, itt már a kormányzati szolgálati jogviszonytól *tartalmitag* megkülönböztethető másik közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyt láthatunk.⁴⁸² A NAV törvény azonban továbbra *kormányzati*

⁴⁷² Ld. NAV törvény 15/A.-15/E. §-ait.

⁴⁷³ Ld. NAV törvény 16/B.-16/D. §-ait.

⁴⁷⁴ Ld. NAV törvény 16/E. §-át.

⁴⁷⁵ HAZAFI (2019b) i. m. 225.

⁴⁷⁶ BÉRCES i. m. 28-29. oldal

⁴⁷⁷ NAV törvény 19/F. §.

⁴⁷⁸ NAV törvény 1. számú melléklet.

⁴⁷⁹ Kit. 1. § (6) bekezdés.

⁴⁸⁰ Ld. NAV törvény 34/Y. § (1) bekezdés j) pontját.

⁴⁸¹ Ld. új Mt. 13. §-át.

⁴⁸² HAZAFI (2019b) i. m. 225.

szolgálati jogviszonynak tekinti a NAV kormánytisztviselőinek jogviszonyát annak ellenére, hogy a kapcsolat megközelítőleg akkora, mint a Ktv. és az Mt. között volt. Ez a megoldás praktikus okokkal nehezen magyarázható, hiszen a NAV-os jogállás több kivételt tartalmaz, mint főszabályt. Feltételezhetően puhatolózó jogalkotás mementója ez, egy olyan időszak lenyomata, amikor az egységes kormányzati szolgálati jogviszony megteremtésének szándéka mellett nyíltan nem lehetett volna saját NAV szolgálati jogviszonyt létrehozni, így megmaradt a tartalmilag önálló, de formájában egységes jogállás. Ezt a jogviszonyt így „kvázi *sui generis* közszolgálati jogviszonynak tekinthetjük.”⁴⁸³

3.2.2. Az állami tisztviselői jogviszony

A jogalkotó 2016-ban egy akkor igen különösnek tűnő megoldással továbblépett a differenciálásban, és a területi államigazgatás, vagyis a megyei- és fővárosi kormányhivatalok személyi állományát a kormánytisztviselői jogviszony alól kiemelve, *sui generis* állami tisztviselői jogviszonyt hozott létre. Az Áttv. szemben a NAV törvénnyel már nem kormányzati szolgálati jogviszonyt szabályoz, hanem *állami tisztviselők állami szolgálati jogviszonyát* rendezi.⁴⁸⁴

Dacára annak, hogy formálisan önálló jogviszonyról van szó, az Áttv. lényegét tekintve egy - néhány elemében különleges - kormányzati szolgálati jogviszony. A NAV törvényhez képest fordított a háttérjogszabály és a státusztörvény közötti arány: a jogviszonyt érintő legtöbb szabályt (legyen az általános vagy különös részi szabály) a Kttv. tartalmazza, és az Áttv. szövege is jellemzően a Kttv. szabályaira, fogalmaira utal vissza. Ahol elvileg autonóm szabályokat találunk, ott is a gyakorlatban vagy a Kttv. egyes részeinek szolgai átvétele történt (ilyen például a megszüntetési okok között szabályozott, a Kttv. méltatlanság fogalmához hasonló intézmény).⁴⁸⁵ Az Áttv. terjedelmét tekintve is szerény: 40 paragrafusból áll a jogszabály, ebből a záró rendelkezéseket leszámítva 27 szakaszt tesz ki a törzsszöveg. Ez főként a fenti szabályozási módszernek és annak köszönhető, hogy nem igazán tartalmaz sok újítást a törvény, a terjedelmét sokszor a kormányzati szolgálati jogviszonyt kiegészítő, marginális rendelkezések tették ki. Ilyen például a huszonöt év szolgálati jogviszonnyal rendelkező állami tisztviselők végkielégítése⁴⁸⁶, vagy az úgynevezett közigazgatási, illetve kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettség. A közigazgatási tanulmányok a jogviszony létesítésének a közigazgatási alapvizsgához hasonló feltétele volt, mely alól számos esetben mentesíti

⁴⁸³ Uo. 225.

⁴⁸⁴ Áttv. 1. §.

⁴⁸⁵ Vö: Áttv. 9. § (2) bekezdését és Kttv. 64. § (1) bekezdését.

⁴⁸⁶ Áttv. 10. § (2) bekezdés h) pont.

a törvény az állami tisztviselőt (a közigazgatási alapvizsga, illetve szakvizsga alóli mentesítéshez hasonló esetkörökben).⁴⁸⁷ A kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettség pedig a vezetői kinevezés feltétele volt, a szakképzettséget a kinevezettnek öt éven belül kellett megszereznie (a képzési idő három félév); a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter mérlegelési jogkörében mentesíthette a tisztviselőt e kötelezettsége alól, valamint egyes végzettségek (pl. államtudományi mesterszak) *ipso iure* mentesítést adtak.⁴⁸⁸

Az Áttv. újítása tulajdonképpen a besorolási, előmeneteli- és illetményrendszer részleges megújítása volt a közszolgálaton belül. A besorolás továbbra is felsőfokú- és érettségi végzettség alapján történt.

„Az Áttv. még részben megőrizte a szénioritáson alapuló illetmény-előmeneteli rendszert, de a kötött fizetési fokozatok helyett alsó és felső fizetési sávokat tartalmazott, és az állami tisztviselőnek csak az alsó fizetési sávra biztosított alanyi jogot.”⁴⁸⁹, vagyis részben elvált egymástól az előmeneteli és az illetményrendszer, de a törvény az előmeneteli fokozatok között meghagyta a hagyományos előmeneteli szabályokat. Az állami tisztviselő kizárólag a besoroláshoz tartozó illetménysáv alsó értékére kapott csak alanyi jogosultságot, ugyanakkor a besorolási fokozatok esetén az előmenetel a szolgálati idő alapján történt automatikusan.⁴⁹⁰ A tényleges illetmény megállapítására a törvény szempontokat adott (teljesítményértékelés, minősítés, szolgálati idő, tisztviselő képzettsége, nyelvtudása, munkakörrel járó felelősség stb.), melyek alapján a munkáltató a besoroláshoz tartozó sávon belül állapította meg az illetmény összegét.⁴⁹¹ Ahogy arra kitértem korábban, a Kit. szerinti bérezési rendszer elődjét láthatjuk az Áttv. szabályaiban.

A besorolási osztályoknál említést érdemel még az úgynevezett kiemelt ügyintézői besorolási osztály. Ezzel tulajdonképpen az illetményeltérítés és a címadományozás helyett egy besorolási alapú jutalmazási elemet hoztak létre. A tisztviselő ugyanis legfeljebb az adott év december 31. napjáig volt besorolható kiemelt ügyintézői osztály valamely előmeneteli fokozatába, melyről munkáltatói jogkör gyakorlója döntött, az illetmény megállapításánál említett szempontokat mérlegelve.⁴⁹² A

⁴⁸⁷ Vö.: Áttv. 5. § (6) bekezdését, Kttv. 118. § (9) bekezdését és a közigazgatási és az ügykezelői alapvizsgáról szóló 174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet 11. §-át.

⁴⁸⁸ Áttv. 11. § (5) és (6) bekezdés.

⁴⁸⁹ LUDÁNYI (2019a) 109.

⁴⁹⁰ Áttv. 13. §.

⁴⁹¹ Áttv. 19. § (2) bekezdés.

⁴⁹² Áttv. 15. §.

törvény egyéb rendelkezései a fenti besorolási és illetményrendszerből adódó sajátosságokat szabályozzák.

Az állami tisztviselői jogviszony sajátos képződménye a közszerületati jogfejlődésnek. Az Áttv. mind tartalmilag, mind terjedelmében jóval szerényebb jogállási törvény, és lényegesen kevesebb különös szabályt (eltérést) találunk a Kttv.-től, miközben a törvény egyértelművé teszi, hogy nem a kormánytisztviselői jogviszony szigetszerű elkülönítéséről van szó, hanem önálló jogállásról. A különválasztás azért is érdekes, mivel a két jogviszony személyi köre rendkívül hasonló, sem a hatalmi ágak különválasztásával, sem más jelentős tényezővel ez nem indokolható (különösen, hogy a NAV esetén viszont megmaradt a kormánytisztviselői jogállás). Ezt a kísérletet is a puhatolózó jogalkotás részének tekinthetjük, hiszen lényegét tekintve az új illetményrendszer és a megnövekedett szabadság volt a törvény *novumja*, a cél tehát egy új illetményrendszer tesztelése, valamint a kormányhivatali dolgozók jutalmazásának szándéka lehetett. Az sem véletlen, hogy a jogalkotó is ideiglenesnek tervezte ezt az állapotot. A törvény ugyanis előirányozta az állami tisztviselő jogállás kiterjesztését a minisztériumok dolgozóira is.⁴⁹³ Bár végül nem ez a koncepció valósult meg, és az állami tisztviselők visszaolvadtak a Kit. révén ismét az egységesebb kormányzati szerületati jogviszonyba, annyit azonban a fentiek alapján megállapíthatunk, hogy az elkülönülő jogviszony létrehozásának nincsenek feltétlen élesen körülhatárolható, objektív szempontjai, a *sui generis* jogállás önmagában nem jelent erőteljesebb differenciáltságot más jogviszonyokhoz képest, az azonos típusú jogviszony pedig nem feltétlenül jelent azonos jogállást és személyi kört valamennyi, a jogviszony körébe tartozó személy esetében.

3.3. Mi alapján differenciálunk?

Az előzőekből már láhattuk, hogy az egyes jogviszonyok számtalan módon differenciálódhatnak. De mégis mi alapján dönthet arról a jogalkotó, hogy egy adott személyi (szerületati) kört elkülönít jogállásában, vagy egységes jogviszony keretében szabályoz? Véleményem szerint alapvetően jogpolitikai megfontolásokról, praktikus (és sokszor kevésbé dogmatikai) indokok vezérelte döntésekről van szó.

A közszerületat történeti fejlődését bemutató fejezetben ismerttettem, hogy a közszerületati pragmatika a Horthy-érában alakult ki, vagyis kifejeződött a közszerületati jog, mint jogág, és a közszerületatban

⁴⁹³ Áttv. 37. §.

dolgozók önálló jogállásának megszületése erre az időszakra tehető. A kommunizmus idején az egységes munkajogi szemlélet nyert teret, vagyis a korábbi külön jogágba tartozó közszolgák jogállását a munka törvénykönyve szabályozta, noha tartalmilag jelentős különbségek voltak egy gyári munkás és egy tanácsi alkalmazott között, e különbségeket alsóbb szintű jogszabályok tartalmazták. A rendszerváltást követően ismét a differenciálódás időszakát éltük meg - egy éven belül három különböző jogállássá (közalkalmazottak, köztisztviselők, munkavállalók) robbantották szét a korábbi egységes munkajogviszonyt.

De nemcsak az olyan nagy horderejű társadalmi változásokkal terhelt időszakban fordul elő jelentős átalakítás, mint a rendszerváltás. Ahogy korábbiakban rámutattam, 2010 és 2019 között számos nagy reformra került sor, és a jogalkotó gyakran olyan területeken hozott létre elkülönült (*kvázi sui generis*) vagy erősen differenciált szolgálati jogviszonyokat, melyek olykor dogmatikailag nem feltétlen voltak megalapozottak.

A NAV törvény esetében láttuk, hogy noha a szabályozás differenciáltsága, a NAV, mint szervezet összetettsége, a rendkívül nagy terjedelmű és tartalmában is az alapjogviszonytól eltérő normák indokoltá tették volna saját jogállás létrehozását, de mégis megmaradt a kormánytisztviselői jogállás (még ha tartalmában attól már erősen különbözik is). Az állami tisztviselőknél pedig egy viszonylag homogén csoportot különített el a jogalkotó és alkotott tisztán *sui generis* jogviszonyt. Az Alkotmánybíróság a munkajogviszony és a közalkalmazotti jogviszony vizsgálatakor megállapította, hogy „a jogi rendezés különbözőségének egyik oka, hogy egészen más a munkáltató pozicionális (sic!) helyzete a gazdasági versenyszférában és a költségvetési szférában”, továbbá, „a jogi szabályozás eltéréseiben mutatkoznak meg azok a különbségek is, amik az egyes jogviszonyokban végzett munkatevékenységek eltérő jellegéből és közegéből fakadnak”.⁴⁹⁴ Az állami tisztviselőknél ezek az indokok nem állnak fenn, mégis a jogalkotó indokoltnak látta a kormányhivatali tisztviselők teljes elválasztását.

A közzsférában a munkajogviszonyok a rendszerváltás óta óriási burjánzásnak indultak. 1992 óta (ha az azonos tárgyú törvényeket egynek számoljuk) tíz felett jár a különböző jogállási törvények száma

⁴⁹⁴ 44/B/1993. AB határozat (ABH 1994, 574, 575.)

a közszférában, és még beszédesebb, hogy jelenleg is több, mint tizenöt törvény szabályoz tizennégy különböző jogállást a közszféra munkajoga területén.⁴⁹⁵

Ahogy a sokat említett Áttv. - NAV törvény párhuzamnál láthattuk, a jogviszonyok elválasztásának nem mindig élesek a határai, illetve nem minden esetben mondhatjuk ki egyértelműen, hogy dogmatikailag indokolt egy személyi kör elkülönítése a jogviszony szintjén. Mindazonáltal vannak olyan tipikus szempontok, melyek igen is indokoltá teszik a differenciálást. Dolgozatomnak nem témája a közszféra munkajogának átfogó bemutatása, így nincs lehetőségünk mélyrehatóan kitérni az egyes jogviszonyok tartalmára, vagy az olyan egyedi kategóriákra, mint a különleges jogállású szervek köztisztviselői. Példálózó jelleggel ugyanakkor megnézzünk néhány elkülönítési indokot és hozzá tartozó jogviszonyt, hangsúlyozva, hogy számtalan további élethelyzet szolgálhat a differenciálás alapjául.

3.3.1. Közszféra és magánszféra elhatárolása

A legnyilvánvalóbban kezdjük: a klasszikus munkajogban a felek szerződéses alapon hoznak létre jogviszonyt, a hierarchikus elemek mellett (mely az önálló munkavégzés sajátja) a szerződéses szabadságnak nagy jelentősége van - még ha „a munkajogviszonyban álló felek egyenlőtlen helyzetéből fakadó hátrányok kiegyenlítése okán - a szerződési szabadság szűkebb körben jut [is] érvényre”.⁴⁹⁶ A jogviszony tartalmát döntően a felek alakítják ki, melyhez a jogalkotó csak garanciákat, minimumszabályokat, kereteket alkot a munkavállalók és a munkaadók érdekeinek védelmében.

Ezzel szemben a közszoigálatban sokkal erősebb az alá-fölérendeltségi viszony. A jogviszony tartalmát döntően a jogalkotó, normative határozza meg, a foglalkoztatottnak arra terjed ki a cselekvési autonómiája, hogy elfogadja-e ilyen formában a feltételeket (kinevezést) vagy sem.

A fentiekben utaltam az Alkotmánybíróóság által kifejtett egyes szempontokra is, de a differenciálás további szempontja lehet, hogy „a munkatevékenység végzése során az alkalmazott közhatalmat

⁴⁹⁵ A jogállási törvények száma aszerint változhat, hogy mit tekintünk szűkebb vagy tágabb értelemben vett közszférának, ez még egy jogrendszeren belül is olykor vita tárgyát képezi. A dolgozatban az alábbiakat vettem figyelembe: bírák [2011. évi CLXII. törvény], honvédek [2012. évi CCV. törvény], kormánytisztviselők [2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.), Kttv.], köztisztviselők [Kttv.], közalkalmazottak [1992. évi XXXIII. törvény], különleges jogállású köztisztviselők [2019. évi CVII. törvény, 2011. évi CXI. törvény stb.], országgyűlési köztisztviselők [2012. évi XXXVI. törvény, 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.)], Nemzeti Adó és Vámhivatal személyi állománya [2010. évi CXXII. törvény], honvédelmi alkalmazottak [2018. évi CXIV. törvény], igazságügyi alkalmazottak [1997. évi LXVIII. törvény], politikai szolgálati jogviszonyban állók és a biztosok [Kit., 2010. évi XLIII. törvény], számvevők [2011. évi LXVI. törvény], rendvédelmi szervek hivatásos állománya tagjai hivatásos szolgálati jogviszonya [2015. évi XLII. törvény], valamint az ügyészek [2011. évi CLXIV. törvény].

⁴⁹⁶ 483/B/2001. AB határozat III. 3.

gyakorló szervezet tagja vagy sem”⁴⁹⁷, illetve munkával kapcsolatos viszonyok [...] különbözősége, továbbá az egyes jogviszonyokban ellátott munkatevékenységek egymástól nyilvánvalóan eltérő jellege is indokolja a jogi szabályozás differenciálását.”⁴⁹⁸

3.3.2. A hatalmi ágak elválasztása, függetlenség biztosítása

Az alkotmányos berendezkedésből fakadóan a különböző hatalmi ágak egymástól különválasztva működnek, melynek számos szervezeti, jogi, gazdasági garanciája van. E garanciák egy részét képezi a személyi állományra vonatkozó eltérő szabályozás és jogállás. Az Alkotmánybíróság megállapításai véleményem szerint e körben is alkalmazhatók, ugyanis a jogviszonyokban ellátott tevékenységek eltérő jellege, a munkával kapcsolatos viszonyok különbözősége éppen a hatalmi ágak szétválasztásából adódik. A bírák esetében a jogállásukra vonatkozó törvény⁴⁹⁹ statuálja a bírák függetlenségét és mentességeiket,⁵⁰⁰ melyek az Alaptörvényben rögzített alkotmányos garanciákat váltják készpénzre, mi több, a történeti alkotmány vívmányait hivatottak oltalmazni.⁵⁰¹ Ezzel szemben például a kormányzati igazgatásban dolgozók esetében hierarchikus rend van, és természeténél fogva más elvek alapján történik a munkavégzés, mint a bírói szolgálat esetében, természetesen hát, hogy eltérő jogállás alá rendelik a különböző hivatásrendeket. Szintén a függetlenséget hivatott garantálni a más hivatásrendekhez mérten magasabb bérezési politika (erre láthatunk példát az Állami Számvevőszék esetében).

3.3.3. A hierarchikus rend, és a magatartási követelmények

Röviden érdemes szólni még a felek közti fegyelmi rendről is. A jogviszony tartalmát illetően differenciálhat a jogalkotó aszerint is, hogy milyen mértékben kívánja a cselekvési autonómiát korlátozni. Ezalatt érthetjük a jogviszony tartalmának meghatározására vonatkozó lehetőségeket, de a mindennapi munkavégzés során tanúsítható magatartás autonómiáját is. A munkaviszony esetén a jogalkotó a felek szabad akaratára alapozza a munkajog szabályozásának logikáját. Ettől csak bizonyos elemeiben tér el a közalkalmazottak jogállása, talán ez áll legközelebb a klasszikus munkajoghoz: a közalkalmazottak szubszidiárius jogszabálya a munka törvénykönyve,⁵⁰² és a jogviszonyukra vonatkozó különös rendelkezések sem térnek el akkora mértékben a munkajogtól,

⁴⁹⁷ 3021/2017. (II. 17.) AB határozat [70] pontja.

⁴⁹⁸ 198/B/1998. AB határozat (ABH 1999, 668, 669.)

⁴⁹⁹ Jelenleg a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt).

⁵⁰⁰ Bjt. 1. §.

⁵⁰¹ Ld. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat [72]-[77] pontjait.

⁵⁰² Kjt. 2. § (3) bekezdés.

azonban már bizonyos többletkötelezettségeket és többletjuttatásokat, garanciákat a törvény meghatároz. A közalkalmazottaknál értelemszerűen nincs szükség szigorú fegyelmi rend meghatározására, és valószínűleg alkotmányosan sem lenne igazolható egy katonai típusú struktúra létrehozása. Tovább lépve a köztisztviselői (kormánytisztviselői) jogviszonyra már láthatunk példát arra is, amikor a tisztviselő munkahelyén kívüli magatartásáért tartozik felelősséggel⁵⁰³, vagy a munkaközi szünet alatt is köteles szükség esetén rendelkezésre állni.⁵⁰⁴ A munkaviszony ellenpólusát a 'hivatásosok', fegyveres erők szolgálati jogviszonya jelenti, mely közismerten a legnagyobb mértékben korlátozza az érintettek akarati szabadságát. A vonatkozó törvények kiemelik, hogy szigorú rendben, egyes alapjogok korlátozásával valósul meg a szolgálatból fakadó kötelek teljesítése, melynek része a mozgási szabadság korlátozása, de az állam akár az élet és a testi épség kockáztatását is elvárhatja (és el is várja) a szolgálatteltevőtől.⁵⁰⁵ A fentiekből látható, hogy nem lenne célszerű valamennyi hivatásrendet egy törvényi logika mentén felépíteni, az ugyanis mindegyik alanyi kör esetében súlyos problémákat okozna.

3.3.4. Fokozott terhelés, formabontó szabályozási megoldás és a kiemelt díjazás

A hatalmi ágak szétválasztásánál említettem már a kiemelt díjazást, mint a pártatlanság garanciáját. A pártatlanságot volt hivatott biztosítani az országgyűlési köztisztviselői jogállás létrehozása, hiszen különösebb nívót a törvény nem tartalmazott, ugyanakkor jelentősen kedvezőbb illetményt állapított meg. A szabályozás nem volt annyira összetett, hogy azt ne lehetett volna a Kttv. keretei között kezelni, így a *sui generis* jogállást inkább az Országgyűlés Hivatalának köztisztviselőinek kiemelése indokolta.

A sajátos illetményrendszer létrehozásának igénye azonban nemcsak a függetlenség biztosítása, vagy egy személyi kör kiemelése miatt merülhet fel. A kormányzati személyügyi reform első körben a „közigazgatási alsó szint, a polgárokhoz legközelebbi államigazgatási szervezet, a járás megerősítését és az ott dolgozók jogviszonyának újraszabályozását céloz[t]za meg”.⁵⁰⁶ Az állami tisztviselői kar létrehozásakor a szakmai képzettséget és tapasztalatot, valamint a teljesítményt megbecsülő tisztviselői karrierút kialakítása⁵⁰⁷, valamint a feladattal és felelősséggel arányos díjazás

⁵⁰³ Ktt. 109. § (2) bekezdés a) pont.

⁵⁰⁴ Ktt. 121. § (2) bekezdés.

⁵⁰⁵ Ld. Hszt. 13. § (2) bekezdését, és honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 3. § (2) bekezdését.

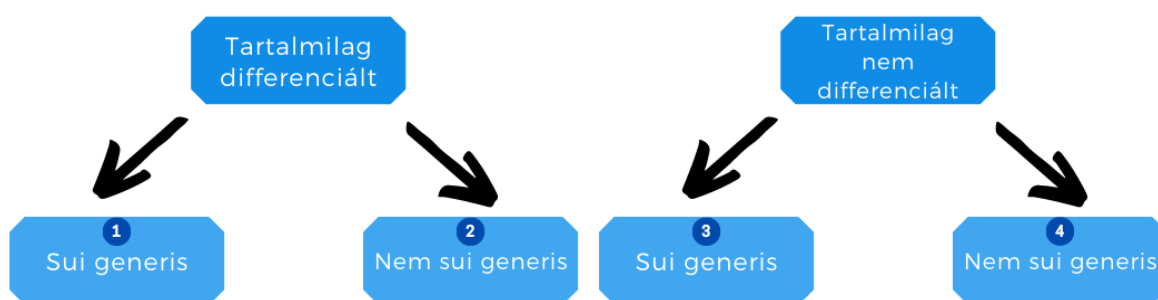
⁵⁰⁶ Indokolás az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényhez.

⁵⁰⁷ Az állami tisztviselői kar létrehozásáról szóló 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat 1. pontja.

megteremtése lebegett a jogalkotó szemei előtt.⁵⁰⁸ Az Áttv. jutalmazni kívánta a dekoncentrált szervek személyi állományát, hiszen ez a szint áll legközelebb a polgárokhoz, felelősségüket pedig az általuk ellátott feladatok száma önmagában is jól mutatja. Ez önmagában még azonban nem indok saját jogállás létrehozására, az Áttv. megalkotásának indoka alapvetően az újszerű illetményrendszer kialakítása, és a puhatolózó jogalkotás volt. Az illetményrendszer nem illeszkedett volna a Kttv.-be, nem lehetett volna hatékonyan implementálni, ezért volt szükség külön törvényre és külön jogállás megteremtésére, bár a NAV mintájára a kormányzati szolgálati jogviszony megtartásával ez a technikai probléma is megoldható lett volna a kormányhivatali törvény módosításával.⁵⁰⁹ Sokkal valószínűbb, hogy az új jogállás létrehozása egy jogalkotói kísérlet volt, a Kormány úgy döntött, hogy az új szabályozást „alulról építkező módon” vezette volna be, első lépésben a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási hivatalainál „pilot jelleggel”,⁵¹⁰ majd pedig a minisztériumokra terjesztették volna ki 2019-től.⁵¹¹

3.3.5. Jogalkotási szempontok

Végezetül említést érdemelnek a jogalkotási-jogszabályszerkesztési szempontok. Az eddig leírtak alapján ugyanis felmerülhet a kérdés, hogy van-e gyakorlati jelentősége annak, hogy egy tartalmilag erősen különböző jogállásra *sui generis* jogviszonyt hoz-e létre a jogalkotó, vagy sem. A válasz röviden: jogtechnikai. Ennek megértéséhez az alábbi ábra nyújt segítséget, ám némi magyarázatot is igényel.



4. ábra: jogviszonyok differenciálódása formai és tartalmi szempontból [Forrás: saját szerkesztés]

⁵⁰⁸ Áttv. preambuluma.

⁵⁰⁹ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény.

⁵¹⁰ 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat 6. pontja.

⁵¹¹ Áttv. 37. §.

Az első esetben a jogalkotó jelentősen különböző (erősen differenciált) szabályozást alkot egy adott személyi körre, és ezt a sajátos státuszt is külön elnevezéssel is jelzi. A *lex specialis* jogszabály tehát nagy terjedelmű, a jogállás jellegadó sajátosságait széles körben szabályozza, míg a háttérjogszabály néhány általánosabb kérdést rendez. Ilyen volt például a Ktv. 1992-ben, vagyis a köztisztviselők munkavállalóktól való elkülönítése: jogállásukra a Ktv. szabályait kellett döntően alkalmazni, elnevezésükben megkülönböztették őket *köztisztviselőként*, néhány kérdésben pedig a régi Mt.-t kellett alkalmazni. Ilyenkor a *lex specialis* és a szubszidiárius jogszabály között egészséges viszony van, jellemzően néhány utalószabályra van csak szükség, nem szükséges az eltéréseket hangsúlyozni, sokkal inkább azt a néhány esetet, amikor mégis a háttérjogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez tekinthető a legtisztább megoldásnak, és nagyban hozzájárul a normavilágossághoz, valamint a jogszabályszerkesztés ökonómiájához⁵¹², mivel kevés a hivatkozás, így döntően egy törvény rendelkezéseit kell ismerni, ez a jogértelmezést nagyban megkönnyítheti. Lehetőség van elviekben több, erősen eltérő jogállást közös törvényben elhelyezni, de az könnyen a koherencia és az áttekinthetőség ellen hathat.

Nem ennyire szerencsés az a jogalkotói megoldás, amikor erősen differenciált szabályozás mellett a jogviszonynak a háttérjogszabályban meghatározott elnevezése marad meg. A jogviszony jellegadó sajátosságai tartalmilag tulajdonképpen átkerülnek másik törvénybe, de továbbra is az alapjogviszony elnevezése mellett, vagyis *sui generis* jogviszony nem jön létre. Ez történt a NAV törvény módosításakor: a NAV tisztviselőinek jogállását már szinte teljesen a NAV törvény (mint *lex specialis*) rendezi, ugyanakkor továbbra is kormánytisztviselőként minősülnek. Ennek az lesz a következménye, hogy a *lex generalistól* való eltéréseket temérdek merev hivatkozással szükséges jelölni (elég csak megnézni a NAV törvény 17-18/A. §-ait, amely közel nyolcvan bekezdésben sorolja fel a Hszt.-től és a Kttv.-től való eltéréseket). A jogalkalmazónak ez egy rémálom lehet, hiszen legalább kettő, vagy több törvényt kell összeolvasni, oda-vissza utaló normákat értelmezni, hogy adott személyi kör adott élethelyzetében melyik törvény rendelkezéseit kell irányadónak tekinteni, ami a normavilágosság ellen hat, és nagyobb az esély a joghézagra is. Tipikus esete annak, amikor a változtatás szétfeszíti az alapjogviszony kereteit.

⁵¹² Vagyis, hogy azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni [ld. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §-át].

A következő eset a tartalmilag nem igazán differenciált, de mégis *sui generis* jogviszonnyá alakított jogállás. Az Áttv. kapcsán már sokat tárgyaltuk ezt az esetkört. A *sui generis* jogviszony (állami tisztviselő) kis terjedelemben tér el a háttérszabályozástól, elnevezésében más, ugyanakkor tartalmát tekintve szinte megegyezik a *szubszidiárius* jogszabályban szabályozott jogállással (kormánytisztviselő). A *lex specialis* jogszabály kis terjedelmű, kevés az eltérés a háttérjogszabályhoz képest. Van lehetőség a *sui generis* jogviszonyt külön törvényben szabályozni, vagy egy törvényen belül, elkülönült részekben, fejezetekben is. Elvi élel nem mondható ki, hogy egyik vagy másik rossz megoldás lenne, ez nagyban függ a differenciált pragmatikai elemtől, hogy beépíthető-e a törvény keretei közé, vagy külön törvényben szükséges szabályozni. Láthattunk már példát arra, hogy viszonylag különböző munkajogi logika mentén működő jogállások kerültek egy törvénybe, és áttekinthető maradt a szabályozás: a Kit. egyesítve tartalmazza a politikai-, biztosi-, és kormányzati⁵¹³ szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályokat, külön szerkezeti egységekre tagolva. De ugyanígy a Kttv. is sikerrel integrálta a köztisztviselőkre és a kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket. Ennek oka, hogy a különös szabályok az egyes *sui generis* jogviszonyok esetében nem voltak jelentős terjedelműek. A jogszabályszerkesztés ökonómiájának követelményét szem előtt tartva ez a megoldás jobbnak tűnik, mint az Áttv. esetében látottak, hiszen adja magát az igény, hogy az kapjon saját jogállási törvényt, ahol az eltérés mértéke és terjedelme ezt indokolja.

Az előző esetkör kapcsán elmondottak érvényesek a nem túlságosan differenciált, nem *sui generis* jogállások esetében is. Egy adott személyi kör jogállásának kis mértékű eltérése nem indokolja feltétlen önálló jogviszony létrehozását, így például a kormányhivatalok tisztviselőik jogviszonyának kormányzati jogviszonnyá (vissza)alakítása 2019-től jogtechnikailag kézenfekvőbb megoldás, jelenleg a kormányhivatalok (járási hivatalok) kormánytisztviselőinek jogállását a Kit. külön részben szabályozza, így némileg koherensebb és átláthatóbb szabályozás jött létre.

3.4. A tartós külszolgálat, mint *sui generis* jogviszony

Dolgozatom egyik fő célja választ adni arra a kérdésre, hogy indokolható-e a külképviseletek személyi állományának jogállását *sui generis* jogviszony keretében, önállóan szabályozni. Az eddigiekben leírtak tulajdonképpen meg is adják a választ.

⁵¹³ Már ami a Kit. hatálya alá tartozó szervezetek illeti. Sajnos a kormánytisztviselők jogállását több más törvény is szabályozza attól függően, hogy milyen szerv állományába tartoznak (ld. NAV törvény, Kttv.), így az egységesítés az ő esetükben részben elmaradt.

A külügyi szolgálat a közszolgálat egyéb területeitől jelentős mértékben eltérő, más világ. Emlékezzünk az Alkotmánybíróság irányadó gondolataira: „a jogi szabályozás eltérésében mutatkoznak meg azok a különbségek is, amik az egyes jogviszonyokban végzett munkatevékenységek eltérő jellegéből és közegéből fakadnak [...]”. A külképviselet tisztviselői (de megkockáztatom, hogy részben a belföldi állományú külügyi tisztviselők is) a közigazgatás egyes szegmenseitől merőben eltérő közegben dolgoznak. Eleve nem is beszélhetünk egységes külképviseleti rendszerről a szó azon értelmében, hogy minden állomáshely más - a fogadó állam nyelve, kultúrája, az éghajlati körülmények, a politikai berendezkedés csak néhány példa azok közül, mely tényezők a külügyérek mindennapi életére és munkavégzésére kihatással vannak. A kiküldöttek egy szintig mindig is idegenek maradnak a fogadó államban, ha másért nem is, de azért biztosan, hogy a fogadó ország számára idegen (magyar) érdekeket képviselnek.

A kihelyezettek gyakran fokozott terhelés alatt állnak. Ez a terhelés adódik az ellátott munkakörök sokaságából, és a szolgálattal járó felelősségből. A kihelyezettek különböző szinteken, de valamennyien Magyarországot képviselik. Minden cselekedetük az ország hírét viszi a nagyvilágban, mely személyes felelősséget ró minden misszió szolgáló személyre. Feladatuk egy külföldi országban képviselni és érvényesíteni a magyar érdekeket, mindeközben - a misszióvezetőtől egészen a technikai kihelyezettekig - mindenki felelős az ott dolgozók és kint tartózkodó hozzátartozóik biztonságáért, elég, ha csak a kötelező biztonsági szolgálatra gondolunk, mely a szó legszorosabb értelmében véve *szolgálat*, az egész külképviseletet illetve valamennyi kihelyezettet és családtagjaik életét érintő esemény bekövetkezésakor akár emberéletek múlhatnak a kihelyezettek helytállásán.

A *sui generis* jogállás lehetséges indokai között tárgyaltuk a fokozott felelősséggel járó terhek ellentételezése, a tisztviselők megbecsülésének kifejezése gyanánt nyújtott kiemelt jogállást. A külön jogállás önmagában szimbolikus jogalkotói lépés, ahogyan az egyre magasabb, végül törvényi szintet elért szabályozás is többek között e célt szolgálta.

A merőben új szabályozási megoldások és struktúra a Külszoltv. esetén hangsúlyosan érvényesül. Az álláshelyek közötti folyamatos mozgás (külföldi felkészülőkötől, a kihelyezetteken át a belföldi felkészülésig), az egyedi képzési rendszer, a járandóságok mindenfajta belföldi rendszertől eltérő struktúrája csak néhány a törvény egyedi megoldásai közül.

A külön jogállást indokolhatja a sajátos magatartási követelmények előírása, és a hierarchikus rend eltérő mértéke: a külképviseletek esetén szigorúan be kell tartani a kihelyező vezető és a külképviselet-vezető előírásait, a már említett biztonsági okokból, illetve a képviselet integritása, és a kezelt szenzitív adatok védelme érdekében is. Többletkövetelményeket támaszt a törvény a szabad mozgás (üzleti vagy magáncélú utazás), a lakhatás és számos más vonatkozásban is - a biztonsági-, és reprezentációs szempontok, a külföldi hírszerzésnek való kitettség mind indokoltá teszi a többször hivatkozott „félkatonai” jelzöt.

A függetlenség garanciája a kihelyezettek esetében nem a hatalmi ágak szétválasztása, hanem külföld-belföld vonatkozásában értelmezhető. Kiemelt érdek fűződik ahhoz, hogy a diplomaták, konzulok, adminisztratív és technikai személyzet tagjai mindig a fogadó államtól függetlenül, a magyar érdekeket szolgálják. Többek között ezt szolgálják a nemzetbiztonsági ellenőrzések, a rezidensi státusz mint alapkövetelmény, vagy a kiemelt díjazás, mely egyúttal a megbecsülés, elismerés eszköze is, továbbá az eltérő életkörülményekből adód különbségek kiegyenlítését is szolgálja.

A jogállást szabályozó *lex specialis* rendelkezések terjedelme igen nagy. Önmagában a törvényi szabályozás jelentős, a kormányrendeleti és miniszteri szintű jogforrásokról nem is beszélve. A *lex specialis* szabályozás tárgyában és mélységében is jelentősen eltér a Kit. alapjogviszonyt meghatározó *lex generalis* szabályaitól: a Külszoltv. meghatározza a kihelyezés alapvető követelményeit, a kihelyezési eljárást, a képzés, továbbképzés szabályait, a 'jogviszony' létrejöttét, módosításának szabályait, rendelkezik a sajátos előmeneteli rendről, teljesen önálló illetmény- és költségtérítési rendszert hozott létre, önálló helyettesítési rendet határoz meg, autonóm módon szabályozza a szabadság, pihenőidő szabályait és részben a munkarend megállapítását, valamint a kihelyezés megszűnésének esetköreit. Ezek a szabályok pedig jelentős mértékben, legtöbbször rendszer-szinten térnek el a Kit. szabályaitól, vagyis erősen differenciált, eltérő szabályozási struktúrát hozott létre a törvény.

Az eddigiekben vázolt szempontok ellenére a jelenlegi valóság az, hogy *sui generis* jogállás nélkül is működőképes a külképviseleti hálózat. A céloom azonban nem a jelenlegi rendszer tarthatatlanságát volt bizonyítani, hanem arra rámutatni, hogy egy önálló külszolgálati (vagy külügyi igazgatási) jogviszonynak lehet létjogosultsága a jogrendszerünkben. Ha visszagondolunk az országgyűlési köztisztviselőkre, vagy az állami tisztviselőre, láthatjuk, hogy úgyszólván 'jóval kevesebért is adtak

már saját jogállást'. A legtöbb olyan szempontnak, amely alapján indokolt létrehozni különálló jogállást, a külképviseletek személyi állománya megfelel, innentől fogva annak megítélése, hogy megérett-e a külügyi igazgatás saját státusztörvényre, már a jogalkotó kompetenciájába tartozik.

V. Záró gondolatok

A dolgozat fő célkitűzése a tartós külszolgálat belső jogi aspektusainak általánosabb jellegű bemutatása és az önálló külképviseleti jogviszony indokoltságának vizsgálata volt.

Mondhatnánk, hogy a tartós külszolgálatra kiküldöttek jogállása tartalmában az évek során egyre inkább elszakadt a háttérjogviszonyától, de a valóság az, hogy noha már az abszolutizmustól (a polgári hivattalá válástól) kezdve rendelkeznek közös pontokkal, ugyanakkor kezdettől fogva két külön gyökerű területről beszélhetünk.

A leírtakból reményeim szerint kitűnt, hogy a külügyi szolgálat merőben más alapelvek mentén működik, mint a hagyományosnak mondható polgári közigazgatás és államigazgatás, és e különbségek a jogviszonyok tartalmában is markánsan megmutatkoznak. A külügyi szolgálatban és a kormányzat egyéb területein tevékenykedők jogállásának különállása tehát nem is annyira jog-, inkább ténykérdésnek tekinthető. Ennek nyomán olyan támpontokat törekedtem megragadni, mely alapján megítélhető, hogy indokolt-e a külképviseletek személyi állományát sajátos külügyi jogviszony alá rendelni. A leírtak alapján arra a megállapításra juthatunk, hogy az önálló külügyi szolgálati jogviszonynak van létjogosultsága, de számos részletkérdés vár még tisztázásra, így egyebek mellett a célszerűségi kérdések, vagy a jogtechnikai-, jogalkotási kihívások, csak hogy néhányat említsünk.

A témaválasztáskor az a nem titkolt szándék is vezérelt, hogy a téma irányt érdeklődőknek és a tudomány képviselőinek hivatkozási- és kutatási alapot nyújtsak. A dolgozat ennek megfelelően néhol részletesebb, máshol szándékoltan nagyvonalúbb, felületesebb: a semmitmondó, egészen általános megfogalmazások helyett törekedtem valódi alapozást adni, a téma kereteinek szétfeszítése pedig bizonyos részaspektusok mellőzésével volt elérhető, mely aspektusok (szakdiplomatak, helyi alkalmazottak, csak hogy néhányat említsünk) remek önálló kutatási témául szolgálhatnak.

Mindezekhez hozzátartozik az is, hogy a Külszoltv. megalkotása óta vagy egy tucat alkalommal módosult: a külügyi terület tehát folyamatos mozgásban, változásban van. Lehetséges, hogy a Külszoltv. az elmúlt 25 év jogfejlődésének egyik zárókövét, de talán nem a nyugópontját jelenti, így indokolt lehet vigyázó szemünket a jogrendszer eme érdekes, ám eddig némiképp elhanyagolt szejletén tartanunk a jövőben.

VI. Felhasznált irodalom

1. Monográfiák

- BÁBA Iván - BALLER Barbara - Halász Iván - TÓTH Norbert: *A magyar külügyi igazgatás alapjai*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016
- BÁBA István (szerk.): *Diplomáciai Lexikon, a nemzetközi kapcsolatok kézikönyve*, Budapest, Éghajlat Könyvkiadó, 2018.
- BÁNFFY Miklós: *Huszonöt év*, Budapest, Szépműves Könyvek, 2017.
- BÉRCES Kamilla: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011-2013 közötti időszakban*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014.
- Dr. HALMOS Szilvia - Dr. PETROVICS Zoltán: *Munkajog*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
- F. KISS ERZSÉBET: *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1987.
- GYÖRGY - HAZAFI - HORVÁTH - KUN - LINDER - PETROVICS: *Közszolgálati jog*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
- GYÖRGY István- HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- HAZAFI Zoltán - LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I.*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019.
- HAZAFI Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.
- KISS György: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*, Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*, Budapest, Osiris Kiadó, 2016., 3. kiadás
- LUDÁNYI Dávid (szerk.): *A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rövid magyarázata*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- SÁRINGER János (szerk.): *Iratok a magyar külügyminisztérium történetéhez 1985-1993.*, Budapest, Balassi Kiadó, 2014/2015.
- DR. TESCHMAYER Gábor: *A magyar konzuli tevékenység és bíraskodás az Osztrák-Magyar Monarchia alatt: szabályozás, szervezet és gyakorlat*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, 2019.

2. Folyóiratok, tanulmánykötetek

- BÉKÉS Csaba: Magyar külpolitika a bipoláris világban, 1945-1991. *Külügyi Szemle*, 2011/4.
- F. KISS Erzsébet: Az 1848-1849-es magyar minisztériumok, *Hadtörténeti Közlemények*, 1988/4.
- HAZAFI Zoltán: A közsolgálati jog elmúlt 20 évéről. In.: Dr. habil. HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Gazdaság és jog, Húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019.
- KUN Attila: A magyar munkajog kezdetei és helyzete 1945 és 1949 között. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica : publicationes doctorandorum iuridicorum*, 2004/1-15.
- LUDÁNYI Dávid: Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közsolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*, 2019/4.
- PRITZ Pál: A magyar külügyi szolgálat története a harmincas évek első felében. *Történelmi Szemle*, 1989/3.
- SOMOGYI Éva: Magyar diplomaták a közös külügyminisztériumban. *Századok*, 2004/1.
- TIMORÁNSZKY Péter: Az európai szocialista országok külügyi igazgatása. *Jogtudományi Közöny*, 1985/11.

3. Jogforrások

3.1. Törvények

- 1741. évi XI. törvénycikk a magyar dolgoknak és ügyeknek magyarok által való intézéséről
- 1790/1791. évi XVII. törvénycikk az 1741. évi XI. törvénycikk fogatosításáról
- 1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról
- 1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról
- 1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minősítéséről
- 1918. évi V. néptörvény az önálló magyar külügyi igazgatásról
- 1920. évi XI. törvény az állami, államvasuti és vármegyei tisztviselőkre és egyéb alkalmazottakra vonatkozó egyes intézkedésekről

- 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről
- 1933. évi XVI. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk kiegészítéséről
- 1965. évi 22. törvényerejű rendelet a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről
- 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
- 1992. évi XXXIII. a közalkalmazottak jogállásáról
- 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról
- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
- 2011. évi CCII. törvény Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről
- 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
- 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
- 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
- 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
- 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
- 2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról
- 2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról
- 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
- 2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről

3.2. Kormányrendeletek

- 34/1967. (X. 8.) Korm. rendelet a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény végrehajtásáról

- 157/1989. (XII. 30.) MT rendelet a tartósan külföldön foglalkoztatott dolgozók egyes járandóságairól
- 22/1997. (II. 13.) Korm. rendelet a tartósan külföldön foglalkoztatott köztisztviselők, ügykezelők és fizikai alkalmazottak közszoigálati jogviszonyára vonatkozó szabályokról
- 5/1997. (XII. 29.) KüM rendelet az alapellátmányról, a valuta-költségtérítésről és egyes állomáshelyekhez kapcsolódó további ellátmánypótlékról
- 150/1998. (IX. 18.) Korm. rendelet a köztisztviselők tartalékállományba helyezéséről és a betöltetlen köztisztviselői állások nyilvános közzétételéről
- 31/2002. (III. 1.) Korm. rendelet a tartós külszoigálatról
- 104/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet a köztisztviselők tartós külszoigálatáról
- 174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közigazgatási és az ügykezelői alapvizsgáról
- 172/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet a tartós külszoigálatról és az ideiglenes külföldi kiküldetésről
- 238/2017. (VIII. 18.) Korm. rendelet a tartós külszoigálatához kapcsolódó felkészítésről
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről
- 367/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról
- 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről

3.3. Miniszteri rendeletek

- 10.377 1a.–1921. számú külügyminiszteri rendelet. *Külügyi Közlöny*, 1921/2.
- 2750/1-1931. számú külügyminiszteri rendelet. *Külügyi Közlöny*, 1931/2.
- 13.037/1–1932. szám. rendelet. *Külügyi Közlöny*, 1932/12.
- 13.516/1–1934. számú külügyminiszteri rendelet. *Külügyi Közlöny*, 1934/10.
- 229/1–1939. számú külügyminiszteri rendelet. *Külügyi Közlöny*, 1939/1.

- 14/1967. (XI. 9.) MüM rendelet a Munka Törvénykönyve költségvetési szerveknél történő végrehajtásáról
- 10/1972. (V. 20.) MüM-PM együttes rendelet a tartós külföldi szolgálatot teljesítő dolgozók egyes munkajogi kérdéseinek és járandóságainak szabályozásáról
- 1/2014. (VII. 30.) KKM rendelet a külgazdasági és külügyminiszter által adományozható elismerésekről
- 6/2016. (X. 12.) KKM rendelet a tartós külszolgálati pályázati rendszerről, valamint a kihelyező szerv által támasztott szakmai követelmények és azok teljesítésének részletes szabályairól
- 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet a külképviseletek besorolásáról, valamint a tartós külszolgálaton lévőknek járó deviza-alapilletmény és költségtérítés kiszámításának részletes szabályairól
- 6/2017. (VII. 10.) KKM rendelet a tartós külszolgálati pályázati rendszerről, valamint a kihelyező szerv által támasztott szakmai követelmények és azok teljesítésének részletes szabályairól
- 7/2017. (VIII. 3.) KKM rendelet a tartós külszolgálatra kihelyezettek ideiglenes kiküldetésének részletes szabályairól
- 9/2017. (VIII. 3.) KKM rendelet a kihelyezett munkarendjének, valamint a rendkívüli munkavégzés, az ügyelet és a készenlét elrendelésének, nyilvántartásának és elszámolásának, továbbá a szabadság kiadásának részletes szabályairól
- 18/2017. (XII. 21.) KKM rendelet a külügyi szakmai vizsgáról
- 12/2020. (VII. 30.) KKM rendelet a kihelyező szervnél működő foglalkozás-egészségügyi szolgálat által végzett, a kihelyezett és a külképviselet által foglalkoztatott házastárs alkalmassági és pszichológiai alkalmassági vizsgálatának és a kihelyezett hozzátartozójának alkalmassági vizsgálatának, valamint a felülvizsgálat rendjének részletes szabályairól

3.4. Egyéb jogforrások

- 1001/1987. (I. 15.) MT határozat az állami személyzeti munkáról In.: Magyar Közlöny 1987. évi 1. szám
- 44/B/1993. AB határozat
- 198/B/1998. AB határozat

- 483/B/2001. AB határozat
- 8/2011. (II. 18.) AB határozat
- Mfv. 10.079/2014/11. sz. Kúria határozat
- 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat az állami tisztviselői kar létrehozásáról
- 3021/2017. (II. 17.) AB határozat
- 1/2020. (I. 31.) KKM KÁT utasítás a Külgazdasági és Külügyminisztérium Közzolgálati Szabályzatáról

4. Internetes hivatkozások

- Magyarország Kormánya: Külgazdasági és Külügyminisztérium, Külképviseltek.
<https://www.kormany.hu/hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium/kulkepviseltek>
- Magyarország Nagykövetsége Buenos Aires: Munkaszüneti napok 2020.
<https://buenosaires.mfa.gov.hu/page/munkaszueneti-napok-2019>
- Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület: Magyary Zoltán életrajza
<https://www.magary.hu/magyary-zoltan-eletrajza>
- NAGY József: *Sólyom László: Nem vagyok aluszékony*, 24.hu
<https://24.hu/belfold/2012/08/16/solyom-laszlo-nem-vagyok-aluszekony>
- Origo: A péntek lett a szombat Szaud-Arábiában, *Origo.hu*.
<https://www.origo.hu/nagyvilag/20130623-a-pentek-lett-a-szombat-szaud-arabiaban.html>
- Dr. PACSAY-TOMMÁSICH Orsolya: Az akadémiáról, *Magyar Diplomáciai Akadémia*.
<https://www.magyardiplomaciaiakademia.hu/akademiarol>
- Parlament.hu: 2014-2018-as országgyűlési ciklus 138. ülésnapja. *Parlament.hu*
https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=ISJPLCJX&_hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=/internet/cplsql/ogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D40%26p_uln%3D138%26p_felsz%3D106%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D106
- PENYASKÓ Tamás: Ballhausplatzi hivatalnokok a Külügyi Népbiztosság szolgálatában, *Újkor*
<http://ujkor.hu/content/ballhausplatz-hivatalnokok-kulugyi-nepbiztossag-szolgalataban>
- SÁRINGER János: Mozaikok a magyar Külügyminisztérium történetéből (1944-1951). *Grotius*
<http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=RSSTJE>

5. Egyéb források

- Indokolás a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez
- Indokolás a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényhez.
- Indokolás az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényhez
- Indokolás a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény és az országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVII. törvényhez