

Mélypataki Gábor

A köztisztviselő fogalma a magyar és a német jogban

1. A közigazgatási jogról és a közszolgálati jogról általában

Mielőtt a kérdések megválaszolásának neki kezdenénk, fontosnak tartom, hogy röviden tisztázzuk azt a közeget, amely a kormánytisztviselőt és a köztisztviselőt körülvegyi. A közszolgálati alkalmazottak lényegében a közigazgatás mozdítórugói. Ők azok, akik működtetik az intézményeket és megtestesítik a hivatalt mint elvont absztrakt fogalmat. Ha a közigazgatás szervezéstudományi fogalmából indulunk ki, akkor teljesen egyértelmű, hogy a hivatali apparátus, a szakképzett emberek szükségesek az állami feladatok ellátásához.¹ A közigazgatás feladata annak eldöntése, hogy a szervezet munkahelyeit személy szerint kik töltsék be, a szervezéshez éppúgy hozzátartozik, mint a szervezeti egységek létesítésének és a munkahelyek számának elhatárolása.²

A közigazgatás, ha egy negatív fogalommal akarnánk megjelölni, az állami akarat olyan kifejeződése, amely nem igazságszolgáltatás és nem jogalkotás.³ Egyes szerzők szerint a civil- és a büntetőjog mellett a jogrendszer harmadik tartópillére.⁴ A közigazgatási jog hatalmas jogterület, amelynek egységét általános és különös közigazgatásra tagolhatjuk. Az általános rész foglalkozik az alapfogalmakkal, a szervezetrendszerrel, az általános eljárásokkal, és a típushibákkal. A különös rész pedig az egyes speciális területeknek az általánostól eltérő szabályait alkalmazza.⁵

Az általános és különös rész közötti különbségnek a közszolgálati jog szempontjából igen nagy jelentősége van. Annyi bizonyos, hogy a fent leírtak alapján a közszolgálati jog terepe a közjogon belül található. A kérdés lényegében abban áll, hogy hová is soroljuk be a közszolgálati jogot. Három nézőpont ütközik a kérdés megválaszolásakor. A német jogban a szűkebb értelemben vett közszolgálati jog két részre tagolódik. Magában foglalja a hivatalnokokat, a közszolgálatban dolgozó munkavállalókat és alkalmazottakat is.⁶ A szabályozás tekintetében csak a hivatalnoki réteg az, amelyik a közigazgatási jog hatálya alá tartozó személycsoport, azon belül is a különös részi

¹ Torma András (Szerk.): *Közigazgatási jog 1.* – Magyar közigazgatási jog – Általános rész 1, Miskolci Egyetem Közigazgatásjogi Tanszéke, Miskolc, 2012, in: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatasi-jog-1-2012.pdf>, 32. (2012.május 25.)

² Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 375.

³ Weinbracke, Mike: *Allgemeine Verwaltungsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg, 2010, 1.

⁴ Peine, Franz Joseph: *Allgemeine Verwaltungsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg, 2010, 24.

⁵ Torma (2012): i.m. 61.

⁶ Leppek, Sabine: *Beamtenrecht*. C. F. Müller, Heidelberg, 2011, 2.

szabályok hatálya alá.⁷ A közszolgálati munkások és alkalmazottak pedig magánjogi jogviszony keretében látják el feladataikat.

Ezzel szemben a magyar terminológiában két egymással versengő felfogás van jelen. Egyrészt domináns felfogás, mely a közszolgálati jogot a munkajog részeként, annak közjogaként értékeli, mely szerint az, hogy melyik jogviszony tartozik a munkajoghoz és melyik a közszolgálati joghoz, a munkáltató-szolgáltatadó meghatározásán múlik.⁸ Másrészt mindvégig jelen van az a nézet, mely a közszolgálati jogot a jogrendszer önálló ágaként említi.⁹

Ha a három irányzatot egybevetjük, akkor elmondhatjuk, hogy attól függetlenül, hogy melyik álláspontot fogadjuk el, kijelenthetjük, a szabályozás terepe a közjoghoz áll inkább közelebb. Azonban nem lehet letagadni azt a fajta civiljogi hatást, mely időközben jelentős befolyást gyakorolt a szabályozásra. Ebből kifolyólag utalnunk kell arra, hogy mind a történelem folyamán, mind napjainkban a közszolgálati jog és a munkajog között folyamatos interakció van. Kezdetekben a közszolgálati jog gyakorolt befolyást, melynek keretében a munkajog fokozatosan átvette azokat a jóléti intézkedéseket, melyeket ma munkavállalói alapjogoknak tekintünk. Napjainkban pedig a munkajog az, amelyik befolyást gyakorol a közszolgálatra, a szabályozás rugalmasabbá tétele érdekében, mely szervesen illeszkedik az NPM filozófiába is. Ha a közszolgálati jogról beszélünk, akkor azt a határmezsgyét vizsgáljuk, mely a magánjog és a közjog közötti határon fekszik. A közszolgálati jog véleményem szerint a munkajog részét képező speciális jogterület. Ha pontosabban akarjuk belőni a jogági elhelyezkedését, abból kell kiindulnunk, hogy a munkajog egy a magánjog és a közjog határán keresztülfekvő vegyes szakjogág, amelynek a tárgya a más részére végzett önállótlan munka.¹⁰ Az önállótlan munka mint tárgy lényegében minden foglalkoztatási viszonyban érvényesül függetlenül attól, hogy most az a munkajog magánjoga vagy a munkajog közjoga. Amíg a külföldi jogokban általában a hűség és a szolgálati elv áll a középpontban,¹¹ addig úgy gondolom, hogy a hazai jogban ezek fontos speciális alapelvei és követelményei a közszolgálatnak, de semmiféleképpen sem annak tárgyai.

A magam részéről azonban a közjogi nézőpont rengeteg elemét is el tudom fogadni, amely a közszolgálati jogot a közjog önálló jogterületeként kezeli, azzal a kitétellel, hogy ha a közszolgálatot közjognak is tekintjük, azt is csak a munkajog keretein belül a munkajog közjogaként, de semmiféleképpen sem önállóan egymagában. Hiszem, hogy nem hibás a kérdésnek a munkajogi szemléletű megválaszolása, még ha egyesek szerint a szocialista munkajog hagyománya az, hogy így alakult a mai magyar közszolgálat sorsa.¹² Másrészt

⁷ Kunig, Philip: Das Recht des öffentlichen Dienst, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.) und Schoch, Friedrich (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. De Gruyter Recht, Berlin, 2008, 780.

⁸ Kenderes György: *A munkaszerződés hazai szabályozásának alapkérdései*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2007, 28.

⁹ György István: *Közszolgálati jog*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 14.

¹⁰ Dr. Gecse Istvánné – Dr. Tománé dr. Szabó Rita – Dr. Kenderes György: *Jogi ismeretek II. – Munkajog és Társadalombiztosítási jog igazságügyi igazgatási alapszakos hallgatók számára*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2009, 16–18.

¹¹ Treu und Pflicht: Leppek, i. m. 29–33.

¹² György: i. m. 13–14., illetve 58–60.

még közjogász is¹³ elismeri, hogy a munkajognak és a közszolgálati jognak számtalan kapcsolódási pontja van.¹⁴ Tagadhatatlan, hogy a munkajog és a közjog folyamatos interakcióban volt és van egymással.

Attól függetlenül, hogy melyik kiindulópontot is fogadjuk el, kijelenthetjük, hogy a közszolgálati jog a jogrendszer azon (többé-kevésbé) elkülönült részét jelenti, mely a közszolgálati viszonyokat, a közszolgálati dolgozók jogállását, a közszolgálati pragmatikát szabályozza.¹⁵ A köztisztviselő és a kormánytisztviselő pedig ezeknek a jogviszonyoknak az alanyai.

2. A köztisztviselő és a kormánytisztviselő fogalma

A köztisztviselő és a kormánytisztviselő a közszolgálati jog alanyai. A jogalkotó által külön kezelt személyi csoportok, melyek a korábbi egységes köztisztviselői rendszert tagolják ketté. Az állam közhatalmi arcát képviselő tisztviselők két különböző személyi köre, melyek egymáshoz való helyzete igen csak kérdéses. Az elmúlt két-három évben ugyanis az, hogy melyik a domináns csoport, és melyik rétegre vonatkozó szabályanyag az általánosságban alkalmazandó, jelentős mértékben megváltozott. Kezdetekben, a 2010. évi LVIII. törvény megjelenésekor és azt követően a Kttv. hatálybalépéséig a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok voltak az általános rendelkezések, melyek háromnegyedét a 2010-es törvény szolgai módon belinkelte. A jogszabály lényegében úgy nézett ki, mint egy hivatkozásgyűjtemény vagy a Ktv. tárgymutatója. A jogszabály lényegében ezzel a megoldással ön maga létét kérdőjelezte meg. Ráadásul az a paradox helyzet jött létre, hogy a megváltozott személyi helyzetkép tekintetében, a kisebbségbe szoruló köztisztviselői rétegre vonatkozó rendelkezéseket kellett alkalmazni a hivatalnoki réteg további 80 %-ára is. A Kttv. megjelenésével azonban a helyzet változott, és az új jogszabályt a kormánytisztviselőkre méretezték, amely külön fejezetben közli a köztisztviselőkre vonatkozó eltéréseket. A német jogban is megtaláljuk a hasonló felosztást. A köztisztviselők egyik csoportja az, aki a Szövetségi állam alkalmazásában áll. Az ő viszonyaikat a Bundesbeamtenengesetz (BBG) szabályozza. A köztisztviselők másik csoportja pedig a tartományban, a helyi közösségekben és különleges hatóságoknál szolgálatban lévő hivatalnok. Az ő viszonyaikat a Beamtenstatusgesetz (BeamStG) rendezi keretjelleggel. A jelenlegi szabályozási helyzet az ún. „Föderalismusreform” egyik eredménye.¹⁶ A reform egyik eredményeként fogalmazódott meg az előrehaladási klauzula.¹⁷ Ennek keretében a jogalkotó módosította a Grundgesetz (GG.) 33. § (5) bekezdését, amely lényegében biztosíték és garancia a hivatalnoki réteg számára. A modern közszolgálat megteremtését célozza,

¹³ Köztük György István is.

¹⁴ György: i. m. 27–44.

¹⁵ A hivatkozás alapja: György: i. m. 18.

¹⁶ Auerbach, Bettina – Pietsch, Alexandra: *Beamtenstatusgesetz Kurzkommentar für die Praxis*. Luchterland, Neuwied, 2009, 13.

¹⁷ Auerbach–Pietsch: i. m. 15.

épp ezért foglalkozik olyan kérdésekkel is, amelyekkel a reform nem.¹⁸ A közszolgáltatás szempontjából másik fontos szempont a szövetségi állam és a tartomány közötti jogalkotási konkurencia megszüntetése a köztisztviselői státusz kapcsán. Ezzel kapcsolatosan a GG. két további rendelkezését kell megemlítenünk. Az egyik szakasz a GG. 73. § mely a szövetségi állam kizárólagos hatáskörébe tartozó tárgyköröket taglalja. Ennek a szakasznak a 8. pontja említést tesz azokról a hivatalnokokról, akik szolgálatukat a szövetségi állam vagy a szövetségi állammal közvetlen kapcsolatban lévő testületeknél látják el. Ide tartozik egyébként a közszolgálati jogi személyek jelentős többsége, így intézetek, alapítványok is.¹⁹ De a rendelkezés hatálya alá tartoznak a postai és vasúti alkalmazottak is, illetve mindazon alkalmazottak és munkások is, akik szövetségi szolgálatot látnak el.²⁰ Fontos, hogy az előbb felsorolt személyek rendelkezzenek a szövetségi állampolgársággal. A korábbi gyakorlattal ellentétben, amikor is a tartományok szinte tetszőlegesen töltötték ki a közszolgálati kerettörvényt tartalommal, a reform következtében a szövetségi jogalkotás a domináns. Jól mutatja ezt az a tény is, hogy a tartományi közszolgálati törvények átveszik a BeamStG. és BBG. fogalmi meghatározásait.²¹ Lényegében a hazai helyzethez a német központi jogalkotáshoz hasonló helyzet állt elő, a központi állam határozza meg az eltérő státuszok tartalmát.

A tartományok jogalkotási lehetősége látszólagosan maradt csak meg. A német alkotmány ugyan a konkuráló törvényhozási körök között említi a BeamStG. által lefedett személyi kört,²² azonban a szövetségi törvényhozás kisajátította az alacsonyabb szintű közszolgálat szabályozását is.²³ A reform közszolgálati része a törvények 2009-es hatálybalépésével véget ért. Azt nem tudni, hogy a magyar jogalkotásra mennyire volt hatással a német államreform, de a megosztott közszolgálat alkalmazása a magyar közigazgatási struktúrában igen csak kérdéses. A Német Szövetségi Köztársasághoz viszonyítva, a magyar közigazgatási rendszer nem annyira szétagolt. Amíg a német jogrendszerben megvan az értelme a szövetségi és egyéb hivatalnok közötti különbségtételnek, addig a magyar viszonyok közt nem igazán. A magyar közigazgatáson belül ugyanis nem különülnek el olyan élesen feladatok és funkciók, a város, a megye vagy a központi hivatalok között, amely indokolná a megkettőzést. Ezzel szemben Németországban beszélhetünk egy központi ún. szövetségi államról, amely több „mini államot” foglal magában, amelyeknek saját tartományi törvényalkotó és végrehajtó szerve van. A különbség itt abban áll, hogy szövetségi végrehajtásról vagy tartományi végrehajtásról beszélünk. A magyar viszonyok között viszont a különbség alapja a foglalkoztató közigazgatásban betöltött szerepe egy unikális államon belül. A német jogalkalmazásban kezd elhalványulni ez a megkülönböztetés, hiszen a Bund az, amelyik mindkét szabályanyagot megalkotja. Ebből is látszik, hogy hiába a jogalkotói szándék, a két csoport csak az egymáshoz való viszonyában értelmezhető igazán. Ez azonban nem könnyíti meg túlságosan a hely-

¹⁸ uo.

¹⁹ Degenhart, Christoph: Gegenstärke des ausschließlichen Gesetzgebung. In: Sachs, Michael (Hrsg): *Grundgesetzkommentar*. Verlag C. H. Beck, München, 2011, 1527.

²⁰ uo.

²¹ V.ö. Landesbeamtenengesetz Rheinland Pfalz 1–10. § és Landesbeamtenengesetz Saarland 1–10. §

²² GG. 74. § 27. pont.

²³ Auerbach, Bettina: Das Beamtenstatusgesetz in Praxis. In: *Zeitschrift für Beamtenrecht* 2009/7–8. szám, 212.

zetünket. Csak annyiban segít, hogy ha megvan az egyik fogalom, abból következtethetünk a másikra. A kérdés már csak az, hogy melyiket válasszuk kiindulási alapnak.

Meglátásom szerint a köztisztviselőt kell alapfogalomként meghatároznunk, még akkor is, ha az új szabályozási rendben jelentősége csökkent, és az Alaptörvény csak a kormánytisztviselőket említi.²⁴ Az ok egyszerű: a kormánytisztviselő egy teljesen új kategória a magyar jogéletben, aminek kialakult szakirodalma nincs, és eddig még nem folytak sem szelídebb, sem vérre menő szakmai diskurzusok arról, hogyan definiáljuk őket. A köztisztviselőnek mint fogalomnak jóval kiterjedtebb irodalma van, ráadásul a nemzetközi összehasonlítást is könnyebbé teszi.

Azonban azt is le kell szögeznünk, hogy egységes köztisztviselő fogalom, mint ahogy egységes közszolgálat fogalom, nem létezik. A szűken vett közszolgálat fogalom is több értelmezési lehetőséget rejt magában, ezért a közszolgálat fogalmának szűk értelmezésén, jelen fejezet keretei között, a köztisztviselői jogviszonyt értem a továbbiakban.²⁵ A közszolgálat fogalom megállapítását követően arra a kérdésre kell választ adni, hogy kit nevezhetünk köztisztviselőnek. A meghatározás országonként változik, hiszen mindenhol más személyi kört értenek alatta. De sokszor még egy adott ország jogtudósai sem képviselnek azonos álláspontot. A magyar közigazgatás történetében is elég csak a XX. századi jogéletet megvizsgálni, ahhoz, hogy többféle meghatározással is találkozunk. Ezek a fogalmak mind másban ragadták meg a lényegét. Conha Győző *Politika* című művének II. kötetében a közszolgálat a köztisztviselő kötelezettségeire koncentrál, amelyek állandóan visszatérő feladatok elvégzésében nyilvánulnak meg, mely feladatokat mindig az öncél érdekében végzi. Ezzel szemben Magyary Zoltán professzor a szolgálata-dó fogalmából kiindulva határozza meg a köztisztviselőt. Meglátása szerint az állam vagy állam által szolgálatadóul elismert egyéb jogi személy munkájában közreműködésre a megfelelő közigazgatási aktus által nyer megbízást.²⁶

A fogalom-meghatározás nehézségét már jól mutatja a személyi kör legszűkebb értelmezésekor felmerülő sokszínű definíciós paletta is. Az értelmezést ráadásul több szempont is nehezíti. A magyar jogban, ellentétben a némettel vagy más szolgálati jogokkal, a meghatározni kívánt személyi kör nem maradt meg a közigazgatási jog keretei között. A hivatalnok a magyar jogban nem csak közigazgatási jogi, hanem munkajogi kategória is. Így az országonként eltérő köztisztviselő fogalom a nemzeti jogon belül szektorálisan is tagozódhat.²⁷ Kiindulásként ezért célszerű a jogviszony jellemzőit összeszedni. A fogalmi sokszínűség ellenére elmondható, hogy az OECD országok többsége nagyjából hasonlóan fogalmazza meg a köztisztviselő fogalmát.²⁸

²⁴ Alaptörvény 17 cikk (5) bekezdés.

²⁵ Torma András: A köztisztviselővel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. In: Fogarasi József (szerk.) *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Kiadó, Budapest, 1995, 41.

²⁶ Torma (1995): 42.

²⁷ Kunig: i. m. 808–810.

²⁸ Hazafi Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben* (de lege lata, de lege ferenda), PhD. disszertáció. 8.

Éppen ezért, hogy értelmezni tudjuk, mit is takar egy-egy koncepció megvalósítása, illetve alkalmazása, először néhány szóban meg kell vizsgálnunk azt, hogy hol is húzódik a közigazgatás, illetve azon belül is a közszolgálat határa.²⁹ A fentiekben láthattuk, hogy a közszolgálat fogalmát a lehető legszűkebben fogtuk át. A közigazgatáson belül a köztisztviselői jogviszony és a közalkalmazotti jogviszony közötti különbségtétel a közszolgálat határa.

Ha szélesen értelmezzük a fogalmat, az jelentősen megnehezítheti a szabályozást és a közös jellemzők meghatározását,³⁰ éppen ezért nemzetközi értelemben is általánosan szűkebb értelmű közszolgálat kifejezést kell alapul venni. Leggyakrabban a közszolgálat szűkebb körét rendszerint a közigazgatás szervezetrendszeréhez kapcsoljuk, kiemelve azt a társadalomirányítás szervezetrendszeréből.³¹ Hogy mit érthetünk közigazgatási szervezetrendszernek, ez is eltérő országokként, de ez már kevésbé zavaró az egyes rendszerek megértése szempontjából, mint a tágabb megfogalmazás. Mivel az országokénti eltérések ellenére az egyes közszolgálati rendszerekre vonatkozó jellemzők döntően azonosak, legyen szó akár nyílt, akár zárt közszolgálati rendszerről.

Erre jó példa lehet a magyar és a német fogalmi összevetés. Igaz lehet ez akkor is, ha egyik ország jogában sem beszélünk egységes definícióról. A köztisztviselő foglom lépcsőzetesen vizsgálható. Ebben a német terminológiát követjük, amelyet folyamatosan a magyar jogi megoldások tükrében elemzünk. A német jogban megkülönböztethetjük az államjogi, a felelősségtani és a büntetőjogi fogalmát. A magyar jog nem ennyire cizellált, alapvetően a közigazgatási jogi és munkajogi meghatározások léteznek legfőképpen.

3. A köztisztviselő államjogi-közigazgatásjogi fogalma

A köztisztviselő államjogi fogalma, vagy más néven közszolgálati jogi fogalma, szorosan kötődik a GG. 33. § (4)–(5) rendelkezéseihez. „Köztisztviselő az, aki a közjogi szolgálati- és hűség jogviszonyban áll.”³² Ehhez a materiális feltételhez azonban egy formális feltétel is tartozik, mely szerint a jogviszony kinevezéssel jön létre, és a jogviszony tartalmát a szolgálatadó határozza meg.³³ A hatályos magyar jogban a tisztviselő ilyen szintű meghatározásával nem találkozhatunk. Ehhez a szemlélethez talán a legközelebb Magyar Zoltán közhivatalnok fogalma áll: „Közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadónak elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap.”³⁴

²⁹ Gajduschek György: *Köszolgálat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. KSH ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2008, 19.

³⁰ A széles értelmezésbe a közigazgatás szervezetrendszerén túl például ide tartozhatna „a törvényhozó-nép-képviselői szervek vállalt képviselői (a parlamenti, önkormányzati képviselők)” is.

³¹ Czékmann Zsolt: *A közigazgatás személyzete: a közszolgálat* (kézirat) In: http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/kozigazgatasi_jogi_tanszek_tansegedletek 1. (2010. május 20.)

³² Kunig: i. m. 808.

³³ Werres-Boewe: *Beamtenrecht*. DBB Verlag, Rattigen, 2007, 32.

³⁴ Magyar: i. m. 375.

Magyary fogalmának egyik központi eleme a közigazgatási aktus általi megbízás. Ez jelentősen tükrözi az adott kor felfogását is, mely a magánjog–közjog kérdésre adott válaszokban tükröződik. Azt, hogy a kérdés mennyire fontos, jellemzi az, hogy már a századelőn is felmerült. A kérdés ilyen korai megjelenésével azért is releváns, mert ebben az időszakban a közigazgatási jogi nézőpont volt az uralkodó. Ha fel is merült a magánjogi szabályozás lehetősége az akkori szakirodalomban, a válasz mindig a magánjog elutasítása volt. Az elutasítás indoka, hogy a meghívás és a tisztség elfogadása csak látszólagosan kétoldalú jogviszony és a megbízáshoz semmi köze, mivel a megbízás egyenrangú felek megállapodása. A közszolgálat esetében eleve eltérő erősségű felek vannak, akik között a kapcsolat a törvény erejénél fogva jön létre.³⁵ Ezzel pedig eljutunk napjainkhoz ismét, a Ktjv., majd a Kttv. indoklásához, amennyiben a jogalkotó álláspontja szerint a közszolgáló csak azt döntheti el, hogy elfogadja-e a kinevezést vagy sem. Mondhatjuk azt is, hogy készen kapja a munkafeltételeket és a foglalkoztatási jogviszonyához kapcsolódó szabályokat, még hozzá jogszabályi formában. Akik a közjogi álláspontot képviselik, mindinkább próbálják kidomborítani a munkajog és a közszolgálat különbségét. Az egyik ilyen fontos különbségtétel erősen kapcsolódik a jogviszony keletkezéséhez és annak tartalmához.³⁶

A közszolgálati jogviszony mindig kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. Ez nem változik a Kttv. esetében sem.³⁷ A jogalkotó álláspontja pedig a kérdésről a Ktjv. hatályba lépése óta nem változott, s mindenféleképpen egyoldalú állami aktusként értékeli a jogviszony keletkezését. A jogviszonyból eredő aszimmetriában pedig az államot látja a kiszolgáltatott fél pozíciójában.

Sem Magyarynál, sem Horváthnál nem jelenik meg a kinevezés elfogadása mint a jogviszony létrejöttének feltétele. Így ebben az időszakban ténylegesen egyoldalú jogviszonynak tekinthetjük a keletkezést. Elsősorban az lehetett közhivatalnok akkoriban, aki akár kinevezéssel, akár kiválasztással vagy más módon a közhatalom gyakorlására megbízott, anélkül, hogy ő a törvény szabta feltételek rendszerébe a maga spontán elhatározásából belefolyt volna.³⁸ Az ezzel kapcsolatos problémákat azonban már a századforduló jogtudománya is érzékelte. Horváth véleménye szerint hiába államcél a megvalósítandó feladat, de nem mindenkit egyformán terhel annak teljesítése, így az egyéni ellenkező akarat kizárása nem helyes.³⁹

A jogtörténeti fejlődésben mára eljutottunk odáig, hogy az annyira hiányolt egyéni akaratnyilatkozat az alkalmazás feltétele. Jelentős mértékben megjelent a privátautonómia, még ha csak a jogviszony keletkezésében is. Éppen emiatt nem érthető a jogalkotó görcsös ragaszkodása ahhoz a tételhez, mely a kormánytisztviselői törvények alapjaként

³⁵ Horváth Árpád: *A közszolgálati jogviszony – Tanulmány a magyar közigazgatási jog köréből*. Goldstein Jakab Nyomdája, Deés, 1902, 16.

³⁶ Mélypataki Gábor: Változó közszolgálati dogmatika a Közszolgálati törvényjavaslat fényében. In: *Új Magyar Közigazgatás* 2012/4, 62.

³⁷ Kttv. 38. §

³⁸ Horváth: i. m. 15.

³⁹ Horváth: i. m. 13.

is szolgált: „[...] a közszolgálat lényegi eleme, hogy a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktusa, melynek során – jogszabály által részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint – kinevezi a jövőendő köztisztviselőt, kormánytisztviselőt, megbízva bizonyos feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával.”⁴⁰

Való igaz, hogy a közszolgálatban kötöttebbek a szabályok a jogviszony keletkezése esetén is, azonban nem gondolnám, hogy csak az állam akaratából ered a közszolgálat foglalkoztatása. A kinevezés csak annak elfogadása esetén válik teljessé. Akkor beszélhetnénk kizárólagos állami akaratról, ha a kinevezés elutasításához az állam sankciót fűzne, vagy a közszolgálat általi elfogadásra tekintet nélkül életbe lépne. Így Kiss György professzorral értek egyet abban, hogy a kinevezés csak relatíve egyoldalú jogviszony.⁴¹ Az egyoldalúság relativitását éppen az adja, hogy a szolgálatvállaló meg is tagadhatja a kinevezés elfogadását. A gondolati fonalat továbbfűzve azt is megkockáztatom, hogy a kinevezés elfogadásáig a munkajoghoz hasonlóan relatív egyenrangú felekről beszélünk. Innen már csak egy lépés annak a gondolatnak az elfogadása, hogy az egyoldalúság mellett egy kétoldalú jogviszony-létesítés is jelentkezik.⁴² Hozzátevé az is, hogy a munkajogban is csak relatív a felek közötti egyenlőség, főleg a multik által sorozatban gyártott munkaszerződések világában, amelyet néhol kollektív szerződések is tetéznek. Ilyen módon a munkavállalóknak is kevés esélyük van a munkaviszony tartalmának alakítására.

Ha ugyanezt a kérdéskört visszavetítjük a német fogalmi rendszerbe, láthatjuk, hogy ugyan nem fogalmi elem a kinevezés, de formális kritérium, amely nélkül nem jöhet létre a jogviszony. A szolgálati jogszabályok azonban nem említik, hogy a kinevezést az érintettnek el is kell fogadnia. Sem a kinevezésre vonatkozó rendelkezéseknél, sem pedig a semmiségi okoknál mint a kinevezés megtagadása. A formalitás megnyilvánulása közigazgatási aktus formájában valósul meg. Ennek a közigazgatási aktusnak a központi eleme a státuszhoz méretezett kinevezési okmány.⁴³ Ez annyit jelent, hogy vannak az okmánynak kötelező tartalmi elemei, így a kinevezni kívánt státusznak megfelelő kifejezéseket kell tartalmaznia.⁴⁴ A jogszabály, mint erről a későbbiekben lesz szó, a köztisztviselői státusznak több formáját ismeri, melyek egy része a kinevezés időtartamához igazodik, míg mások esetleg annak megszüntetéséhez. Ez a fajta megkülönböztetés más, mint a szövetségi alsóbb szintű köztisztviselő megkülönböztetés, hiszen az előbb említett formákat mindkét törvény ugyanúgy szabályozza. Alapvetően elmondhatjuk, hogy államjogi-közszolgálati szempontból a fogalom központi eleme a kinevezés. Mindkét jogrendszer formalitásként kezeli. Formális jellege azzal is indokolható, hogy egyrészt megnőtt a magánautonómia szerepe. Így ha valaki jelentkezik egy állami állásra, nagy valószínűséggel az akarata arra irányul, hogy betöltse azt. Másrészt formalitás és formalitás között is van különbség. A különbség alapja a visszalépés lehetőségében van benne. A német jog nem tesz említést a

⁴⁰ Közszolgálati törvényjavaslat, általános indoklás.

⁴¹ Kiss György: *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 21.

⁴² Prugberger Tamás: *Európai- és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Complex, Budapest, 2006, 295.

⁴³ Kunig: i. m. 808.

⁴⁴ BBG. 10. §, BeamStG. 8. §

kinevezés elfogadásáról, ami illeszkedik is az államjogi definícióhoz. A magyar jog azonban sokkal szenzitívebben rendezi a kérdést. Megadva a lehetőséget a pályázónak, hogy a kinevezést visszautasítsa. Visszautalva a korábbiakra, igazolható, hogy a magyar jogban a kinevezés nem csak egy egyoldalú aktus, hanem relatíve egyoldalú, hiszen magában rejtí az elfogadás megtagadásának lehetőségét. Ezáltal viszont a közszolgálati jogviszony létesítése a munkajogviszony létesítéséhez válik hasonlatossá, hozzáátve azt, hogy a leendő köztisztviselőnek a jogviszonyalakító szerepe itt véget is ér. A már korábban említett tézisünket is szükséges jelen pontnál megismételnünk, mely szerint sokszor a munkajogviszony keletkezésénél sincsenek jobb helyzetben a leendő munkavállalók. Gondoljunk csak a multik által sorozatban gyártott blanketta munkaszerződésekre, illetve a munkanélküliség determinálta szükségre. Arra a szükségre, amikor a leendő munkavállaló nem válogathat a munkalehetőségek között, örül, hogy van hol és van mit, nem hogy még észébe jusson, hogy alkudozni kezdjen a leendő munkáltatójával.

A fent említett fogalom másik fontos eleme az állam, illetve az állam által elismert más szerv. A más szerv tipikusan az önkormányzat, állami, önkormányzati vállalat, illetve a német jog idesorolja még az alapítványt és intézetet is. A magyar jog, szemben a német joggal, nem általánosságban, hanem konkrétan határozza meg azokat a szerveket, ahol a köztisztviselő, kormánytisztviselő a hivatalát tölti.⁴⁵ Az alapvető dilemmát azonban nem maga a szolgálatadó minősége generálja, hanem annak „viselkedése”. Hogyan különböztessük meg, hogyan határoljuk el egymástól az államot⁴⁶ mint munkaadót és az államot mint szolgálatadót. Csak a pénzüális okok játszottak szerepet vagy találunk más okokat is? A két jogrendszer alapjaiban különbözik ebben a kérdésben. A magyar hivatali struktúrában mindenki hivatalnok, amely alól kivételt csak a fizikai állomány képez,⁴⁷ ⁴⁸ illetve az állami-önkormányzati többségi tulajdonban lévő vállalatok munkavállalói. A német jog megoldása a fokozatosságra épül. A hivatalon belül megkülönböztethetjük egymástól a hivatalnokokat (Beamter), az alkalmazottakat (öffentliche rechtliche Angestellte) és a munkást (öffentlicher rechtliche Arbeiter). A fent meghatározott két személyi kört nevezhetjük összefoglalóan a közszolgálat magántisztviselőinek. A magántisztviselők a feladatukat a munkajog szabályai alapján látják el.⁴⁹ A feladatkörük lényegében az állami feladatok teljesítése és az államcélok megvalósítása. Másrészt pedig hiába különböznek az egyes foglalkoztatottak identitásukban, tevékenységi körükben, mind az aktuális költségvetésnek vannak alárendelve.

A magánalkalmazottak szolgálati tevékenységét is az Alkotmány alapozza meg, mely szerint: „Minden németnek joga van alkalmasságának, képességeinek és szakmai teljesítmény

⁴⁵ Kttv. 1. §

⁴⁶ Az állam alatt jelen mondat szerkezetben az összes olyan szervét is értem, amelyek mind a köz, mind a magánszektorban foglalkoztatóként jelen vannak.

⁴⁷ Prugber Tamás – Kenderes György: *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító jogi elemzése*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2009, 26.

⁴⁸ A leírtakhoz hozzá kell fűznünk továbbá azt is, hogy a közalkalmazottak esetén ez a kettősség nem jelentkezik. A fizikai alkalmazott is közalkalmazottnak minősül.

⁴⁹ Weber, Christoph – Groeger, Axel: *Grundlagen des Arbeitsrechtes im öffentlichem Dienst*, in: Groeger, Avel (Hrsg): *Arbeitsrecht im öffentlichem Dienst*. Otto Schmidt Verlag, Köln, 2010, 3.

alapján ugyanolyan feltételekkel állami hivatalt viselni.”⁵⁰ A magántisztviselők tevékenysége is a hivatalviselési jog keretein belül helyezkedik el. Igaz, rájuk nincsenek olyan egységes törvényi keretek, mint a hivatalnokokra. Ezt a hiányt egy kollektív megállapodással orvosolták (Tarifvertrag für öffentliches Dienst), amely a szabályozás alapját egy szövetségi szintű alkalmazotti kollektív megállapodásra bízta, mely hatását tekintve inkább jogszabály, mint szerződés, és azért van garanciális jelentősége, mert a munkaadói oldalon valamennyi közszolgálati szervezet megjelenik, míg a munkavállalói oldalon jelen van valamennyi szakszervezeti szövetség.⁵¹

Alapjaiban merül fel a kérdés, hogy mi a különbség a két foglalkoztatotti réteg között, ha mindkettő ugyanazon alkotmányos paragrafus alapján látja el hivatalát. Az egyik fő különbség a formalitások hiánya és a munkajogi szabályok korlátlan alkalmazhatósága az állami feladat teljesítése vagy az állami cél megvalósításakor.⁵² Ezek szerint a fő különbség a foglalkoztatás típusában van, és az ebből eredő jogok és kötelezettségek gyakorlásában. A köztisztviselői pozíció közigazgatási aktusokon alapszik, míg a munkajogviszony magánjogi szerződéses jogviszony.⁵³ Így a közszolgálati munkavállalók közszolgálati foglalkoztatottak csoportjaként írható le, míg a hivatalnok nem foglalkoztatott, hanem különleges közjogi státusszal bír.⁵⁴ Ezek alapján a különbségek a következők:

Köztisztviselő	Magántisztviselő
közjogi jogág: közigazgatási jog különös rész	magánjog: munkajog
a kinevezés mint közigazgatási aktus alapján	munkaszerződés alapján
a jogviszonyok törvény általi leszabályozottsága, nincs mozgástér	egyéni, vagy kollektív szerződés által szabályozott jogviszony
előmeneteli rendszer	feladat meghatározás
csak a törvényben meghatározott okból szüntethető meg a jogviszony	a jogviszony rendes vagy rendkívüli felmondással ér véget
allimentációs kötelezettség a hivatal részéről	szerződéses alapon a munka ellenszolgáltatása
a hivatal egyéni gondoskodása	állami nyugdíj
sztrájktilalom	sztrájkjog
közigazgatási bíróság	munkajogi bíróság

1 táblázat: A köztisztviselő és a magántisztviselő közötti különbség a német jogban⁵⁵

A fentiekből következően elmondható, hogy a közszolgálati jogi fogalom erősen kötődik a szolgálatadóhoz, a hivatalhoz. Ebből következően a hivatal mint szolgálatadó

⁵⁰ GG. 33. § (2) bekezdés

⁵¹ Horváth: i. m. 283.

⁵² Weber-Groeger: i. m. 3.

⁵³ Stamer, Henrik: *Die Pflichten der Beamten sowie der Angestellten und Arbeiter im öffentlichem Dienst im Vergleich*. Hainholz, Göttingen, 2000, 14.

⁵⁴ Görg, Axel – Guth, Martin – Daer, Wolfgang: *TVöD- Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Kommentar für die Praxis*. Bund Verlag, Frankfurt am Main, 2007, 31.

⁵⁵ Leppek: i. m. 11.

határozza meg a tisztviselő fogalmát. A köztisztviselő fogalma ugyanis csak a szolgálatadó fényében értékelhető. A szolgálatadó mint fogalom szintén nincs központiilag meghatározva. Illetve ez nem teljesen igaz. Ha megvizsgáljuk a BeamStG. és a BBG. szövegét, akkor kirajzolódik előttünk egy egész világos koncepció. A koncepció lényege, hogy a BeamStG. hatálya alá tartozó tisztviselők esetén a tartomány, illetve a helyi közösségek a szolgálatadók. A helységeken túl ide sorolhatóak azok a különleges testületek, intézetek, alapítványok, amelyeknek a tevékenysége a törvény hatályba lépésekor tartományi feladatok ellátása volt.⁵⁶ Ebből kifolyólag a BBG. hatálya az előbb felsorolt szervek és közigazgatási egységek szövetségi változatára vonatkozik.⁵⁷ Ha a szolgálatadókkal tisztában is vagyunk, a fogalom szempontjából szükséges a további vizsgálatok lefolytatása. A szolgálatadót, a fogalom egyik központi elemét, megfoghatóvá kell tennünk. Ezt a megfoghatóságot egy másik definíció, a hivatal, illetve a közigazgatási szerv meghatározás segítségével próbáljuk meg. A tágabb fogalom a közigazgatási szerv, mely a legkisebb, önálló közigazgatási egység, melynek meghatározott feladata van, belső szervezeti renddel rendelkezik, és az általa meghozott döntések a működési területén szinte mindenkire vonatkoznak.⁵⁸ Ennek a közigazgatási szervnek a megjelenési formája a hivatal (der Amt). A hivatalt többféleképpen is meghatározhatjuk. Az első fogalmi kísérlet a státuszjogi -közszolgálati jogi meghatározás, mely szerint a hivatal az, amely magában foglalja a hivatalnok szolgálattal és hűséggel összefüggő helyzetét, de annak feladataitól független.⁵⁹ Lényegében ezzel az alapdefinícióval függ össze a másik kettő is, melyek közül az egyik a hivatalnak az absztrakt, míg a másik a hivatal konkrét funkcionális értelmezése. Első esetben a hivatal a tisztviselő általános feladatait jelöli meg, a második értelmezésben pedig a meghatározott konkrét feladatot.⁶⁰ Ehhez a gondolatsorhoz hozzákapcsolhatjuk a tisztviselő magyar törvényi fogalmát, melyben keverednek a fentiekben meghatározott szolgálatadóra vonatkozó és a funkcionalista hivatal fogalmi elemei. A Kttv. szerint: kormánytisztviselő, köztisztviselő a Kttv. 1. és 2. §-ban felsorolt közigazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza, kivéve, ha ezt a tevékenységet az 1. § c) pontja szerinti fegyveres szervnél más jogviszonyban álló személy végzi.⁶¹ A törvényi fogalomban változás a Ktv. definíciójához képest nem történt, hacsak az nem, hogy belekerült a kormánytisztviselő is, mint fogalmi elem.⁶² Egyrészt ami következtetés levonható ebből, hogy a köztisztviselő és a kormánytisztviselő fogalma közigazgatási jogi aspektusból megegyezik. Hiszen mindkét személyi kör funkcióját tekintve azonos tevékenységet lát el, csupán a szolgálati hely, ami megkülönbözteti őket, vagyis a szolgálatadó közigazgatási szervnek a végrehajtásban betöltött szerepe. Helyi, illetve központi szint.

⁵⁶ Auerbach-Pietsch: i. m. 63.

⁵⁷ BBG 1. §

⁵⁸ Torma (2012): 103.

⁵⁹ Werres-Boewe: i. m. 29.

⁶⁰ uo.

⁶¹ Kttv. 6. § 13. pont.

⁶² Vö. Czékmann Zsolt: A közigazgatás személyzete: a közszolgálat (kézirat) in.: http://www.jogikar.unimiskolc.hu/kozigazgatasi_jogi_tanszek_tanszegedletek. (2010. május 20.)

Összegezve az eddigieket, mindezek alapján:

„A közszolgálati jogviszony általános jellemzői a következőkben foglalhatók össze:

- mindig munkavégzésre irányuló jogviszony (célja valamilyen közfeladat elvégzése, vagy közfeladatot ellátó szerv keretében történő munkavégzés),
- szorosan kapcsolódik a közigazgatás szervezetrendszeréhez,
- egyik alanya mindig természetes személy, másik alanya közigazgatási szerv,
- általában elkülönül a többi munkavégzésre irányuló jogviszonytól,
- a munkavégzés színtere a hivatal”⁶³

A fogalmi meghatározások fényében a fenti jellemzőkön túl közszolgálatra vonatkozóan levonható néhány további következtetés is:

1. A köztisztviselő az állami feladatok egy jól körülhatárolható csoportját közvetíti a társadalom felé
2. Közhatalom gyakorlásával összekapcsolt tevékenység
3. A közigazgatás a törvényhozásnak alárendelt
4. Olyan tevékenység, amely a tartalmát illetően különleges szabályozást igényel⁶⁴

A fenti jellemzők a mai magyar tisztviselői rétegre teljesen igazak. Van azonban a kormánytisztviselői rétegnek egy olyan rétege, amely bizonyos szempontból speciális. A specialitás abban rejlik, hogy semmilyen közhatalommal nem rendelkeznek, és nem is a végrehajtó hatalom részei.⁶⁵ A jogbiztonság szempontjából nem is lehetséges, hogy oda tartozzanak, hiszen másik államhatalmi ágban végeznek adminisztratív és „hivatali” teendőket. A törvény idesorolja a a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala, a Gazdasági Versenyhivatal, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára és a Közbeszerzési Hatóság köztisztviselőjét és közszolgálati ügykezelőjét is.

A kérdés adja magát, még ha csak elméleti síkon is. Mennyire szolgálja a jogbiztonságot az, hogy ha a központi és helyi közigazgatás személyzetére vonatkozó foglalkoztatási szabályok érvényesülnek olyan szervek foglalkoztatottjai esetében is, amelyek nem tartoznak, illetve funkciójukat tekintve nem is tartozhatnak a végrehajtó hatalom hatáskörébe? Azt azért mindenféleképpen le kell szögeznünk, hogy a szolgálatadói funkciót mindig az érintett szerv látja el. Így saját maga határozza meg az állományát, és persze a felsorolt

⁶³ Czékmann: i. m. 2.

⁶⁴ Torma (1995): 42–43.

⁶⁵ Fábrián Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Dialóg Campus, Pécs, 2011, 126.

szervek államszervezetben betöltött szerepével is indokolható a státuszbiztonság. A fenti felsorolásból így egyértelmű, hogy a PSZÁF és a GVH, illetve NMMH, mint speciálisan kiemelt, az állami központi szervezetrendszerből nagyjából független, és az állam többi részét is ellenőrző hatóság, lát el végrehajtási feladatokat, illetve a végrehajtás ellenőrzését. Ezekben az esetekben teljesen egyértelmű a státusz. Azonban az olyan esetekben, mint MTA, MMA titkársága, illetve a Titkosszolgálati könyvtár, nem feltétlenül indokolt megítélésom szerint a tisztviselői státusz. Illetve további kérdésként felmerül, hogy közalkalmazotti jogviszony keretében, esetleg magánalkalmazotti vagy munkajogviszony keretében nem lenne-e célszerűbb megoldani, természetesen a szerzett jogok védelmére tekintettel. Ugyanis a közigazgatási jog által szervezéstudományi köztisztviselői és kormánytisztviselői fogalom kereteibe ezek a személycsoportok nem biztos, hogy beleférnek.

Az eddig leírtakból kiindulva látható, hogy mennyi szállal kötődik a közszolgálati jog a közigazgatás szervezetrendszeréhez. Az egyik ilyen fontos szál maga a másik fél, a szolgálatadó, és az általa meghatározott feladatok. Azonban azt is meg kell említeni, hogy az általunk vizsgált fogalomnak ez csak egy aspektusa. A fent vázolt államjogi-közigazgatásjogi fogalom remek kiindulópont a többi aspektus megvizsgálására, melynek végső célja a közszolgálatnak egy munkajogi meghatározása. A fizikai alkalmazottakra vonatkozó szabályanyag bizonyítja legjobban ugyanis azt, hogy ha valamilyen jogintézmény erősen kötődik is a közigazgatáshoz, nem feltétlenül esik annak tárgykörébe. Ahhoz, hogy eljussunk a munkajogi definícióig, szükséges végigkövetnünk a német közszolgálati dogmatikát. A fogalom elemzését a köztisztviselő felelősségtani és büntetőjogi fogalmát vizsgáljuk a következőekben.

4. A köztisztviselő felelősségtani és büntetőjogi fogalma⁶⁶

A német jogi dogmatikában a hivatalnoki réteg speciális helyzetére tekintettel fontos ennek a rétegnek a felelősségtani helyzetét is meghatározni. Jelen helyzetben a felelősség két formáját kívánjuk vizsgálni. Az egyik az enyhébb, polgárjogi felelősség, míg a másik a súlyosabb büntetőjogi. Elsősorban nem dogmatika, hanem a praktikum miatt tárgyaljuk egy fejezetben a két kérdést. Kétség kívül dogmatikai kapcsolat is van a két részegység között, hiszen a felelősségi szint egy-egy eltérő fokozatáról beszélünk.

A vizsgálatot a felelősségtani fogalom definíciójával kezdjük. A felelősségtani fogalomnak az alapjai egyrészt alkotmányosak, másrészt pedig a polgári jogban gyökereznek. A GG. 34. § (1) bekezdés a felelősség meghosszabbítása, míg a BGB. 839. § a felelősség megalapozását jelenti.⁶⁷ A két különböző szinten szabályozandó felelősségi forma egymással konkuráló. A konkurencia feloldásának egyik módszere az, hogy ha

⁶⁶ Ld. a témáról részletebben Veszprémi Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. PhD értekezés, Miskolc, 2011

⁶⁷ Bonk, Heinz Joachim: Haftung bei Amtspflichtverletzungen, in: Sachs, Michael (Hsgb): *Grundgesetz Kommentar*, Verlag C. H. Beck, München, 2011, 1144.

megállapításra kerül a tisztviselő felelőssége a polgári jog szerint, az kizárja a hivatal felelősségét.⁶⁸ A kiindulási pontunk az kell, hogy legyen, hogy alkotmányos értelemben minden olyan köztevékenység a hivatal állandó tevékenységei közé tartozik, amit gyakori jelleggel gyakorol. A hivatalnokok pedig a kinevezés során hűségjogviszonyba kerültek. Azonban ilyen értelemben bővítenünk kell a fogalmat, mert a hivatalokban nem csak köztisztviselők, hanem magánalkalmazottak is dolgoznak. Az ő helyzetük is hasonló, hiszen az ő felelősségük olyan, mintha a vállalati felelősség részét képeznék, éppen ezért ebben az értelemben a köztisztviselő fogalmába ők is beletartoznak.⁶⁹ Ez arra az esetre is vonatkozik, ha az állam a hivatal közszolgáltatásait magánjogi kötelezettségekkel tölti meg, anélkül, hogy amellet egyébként közszolgálati hivatalnak minősülne.⁷⁰ A magyar jogban a némethez hasonló fogalmi megoldással nem találkozhatunk. A hivatali személyzetnek egységes felelősségi rendszere van ebből a szempontból. Beszélhetünk a közigazgatási szerv által okozott kárról és a munkavállalóért való felelősségről.

A köztisztviselő fogalmának harmadik formája a büntetőjogi megfogalmazás. A német büntetőjogi terminológiában az Amtsträger (hivatal viselő) kifejezést használják, amely a mi fogalmaink szerint a hivatalos személynek felel meg. A köztisztviselő mint fogalom büntetőjogi szempontból a legszélesebben értendő, amelybe beletartoznak a bírák és minden olyan személy, aki a közszolgálati jognak valamilyen formában alanya.⁷¹ A széles fogalmi értelmezés alapja ezeknek a személyeknek a különleges jogviszonyában gyökerezik. A civiljogi szerződéssel foglalkoztatott magántisztviselők is ugyanúgy elkövethetnek hivatali bűncselekményeket.⁷² A magyar jogban a Btk. 137. § értelmező rendelkezése alapján a hivatalos személyek egyik csoportja a: jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokkal megbízott szervnél, testületnél az a személy, aki közhatalmi, államigazgatási feladatot lát el.⁷³ A két értelmezés között a különbség abban valósul meg, hogy amíg a német szabályozásban az Amtsträger a legszélesebb értelemben vett köztisztviselő definíció, addig a magyar jogban a hivatalnok csak egy eleme a hivatalos személynek. A legágabb értelmű magyar közszolgálati fogalom is csak a hivatalos személyek egy részét fedi le.

A fejezetben vizsgált két fogalmi meghatározás szempontjából a köztisztviselő- kormánytisztviselő fogalmi kettősnek sem a magyar, sem a német jogban nincs jelentősége. Mind a felelősségtani, mind a büntetőjogi fogalom sokkal szélesebb, mint az általában értelmezett hivatalnok meghatározás. Mivel mindkét személyi körnek közel azonos feladatai és kötelezettségei vannak, ezért a felelősségi szintjük is ugyanaz. Teljesen mindegy, hogy a közigazgatás melyik szintjén dolgoznak, vagy épp közjogi vagy magánjogi viszonyban állnak-e a szolgálatadóval. Ebből a szempontból a hivatal mint fogalom nem

⁶⁸ Looschelders, Dirk: *Schuldrecht – Besonderer Teil*. Verlag Franz Vahlen, München, 2011, 474.

⁶⁹ Kunig: i. m. 809.

⁷⁰ Papier, Hans Jürgen: Haftung bei Amtspflichtverletzung, in: Habersack, Mathia (Hrsg.) *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch – Schuldrecht Besonderer Teil*. Verlag C. H. Beck, München, 2009, 2390.

⁷¹ Werres-Boewe: i. m. 28.

⁷² uo.

⁷³ Csemáné Váradi Erika: Hivatali bűncselekmények. In: Csemáné Váradi Erika – Görgényi Ilona – Gula József – Lévai Miklós – Sántha Ferenc: *Magyar büntető jog – Különös rész 2*. Complex Kiadó, Budapest, 2006, 37.

kerül újradefiniálásra ezen szélesebb értelmezések fényében. Ugyanis egy állandó dolog van a köztisztviselő fogalmában, akár explicit, akár implicit módon kifejezve, az pedig a szolgálatadó és a hivatal. A szolgálatadó a teljesen statikus elem, mely mindig az állam, a tartomány, a közösség. A hivatal ennél egy picivel dinamikusabb elem, ugyanis ahogy szélesedik a köztisztviselő fogalma, úgy szélesedik a hivatal is mint munkavégzés színtere. Ennek ellenére azonban stabilnak mondható.

5. A köztisztviselő munkajogi fogalma

Az előző fejezetekben végigvezettük, hogy milyen állomásai vannak a köztisztviselő/kormánytisztviselő fogalomnak a német jogirodalomban, melyhez hozzáfűztük a magyar jogintézményeket. A fogalom vizsgálatának azonban egy olyan szintjére jutottunk el, amely igényli ennek a metódusnak a megfordítását. A metódus megváltoztatása azért is indokolt, mert a német dogmatikában alig találunk olyan szerzőt, aki a hivatalnok mint munkavállaló kifejezést egyáltalán hajlandó leírni. A fentiekből is látszik, hogy a német jogi hagyomány tipikusan közjogi kategóriaként kezeli a köztisztviselőket. Ha ettől mégis eltérne, azt általában a praktikum érdekében teszi. Hasonlót a hasonlóval párosítja a könnyebb szabályozás érdekében. A szolgálati jogviszony esetleges civiljogi voltát azonban teljes egészében elveti. Alapvetően a magyar jogban sem az a vita tárgya, hogy a közszolgálati jog közjog-e vagy magánjog. A kérdés már csak azért sem olyan éles, mert a munkajog, szemben a német felfogással, a magyar jogban egy vegyes szakjogág.⁷⁴ Ezek alapján beszélhetünk a munka magánjogáról és a munka közjogáról.⁷⁵ A munka közjoga elég sok mindent magában foglal. Ennek egyik eleme a közszolgálati jog.⁷⁶ Ami megalapozza az előbbi kijelentésemet, az nem más, mint a munkajog tárgya. A munkajog a más részére végzett önállótlan munkán alapszik.⁷⁷ Az önállótlan munka azonban nem csak a magánfelek között jön létre jellemzően, hanem minden szolgálati jogviszonynak az eleme. Többek között az államszolgálati jogviszonynak is.

A magyar munkajog központi eleme az önállótlan munkavégzés, melyet tág értelemben bármely szolgálati jogviszonyra alkalmazhatunk. Másrészt a jogviszonyok hasonlósága és a Munka Törvénykönyve (akár a régiről, akár az újról beszélünk) mint háttér joganyag jelentős szerepet játszik. Meglátásom szerint nem hibás a közszolgálatnak a munkajogi tárgyú szemlélete. Ezen szemléletmód keretein belül még azt is el tudom fogadni, hogy a közszolgálati jogviszony közjog, a munkajog közjoga. A magam részéről még azt a kijelentést is megkockáztatom, hogy a közszolgálati jogviszony a legjelentősebb atipikus munkavégzési forma a magyar munkajog rendszerén belül. Az atipikus jellemzőit az erősen közjogias jelleg, a rengeteg strict jellegű jogintézmény és a munkáltató személye határozza meg.

⁷⁴ Petrovics Zoltán: *Munkajog*. L' Hamattan – ZSKF, Budapest, 2006, 20.

⁷⁵ Kiss: i. m. 21.

⁷⁶ Prugberger: i. m. 43–47.

⁷⁷ Kenderes: i. m. 32.

Ha ebből a nézőpontból kezdjük el felépíteni a köztisztviselő munkajogi fogalmát, szükséges felhasználnunk mindazt, amit a korábbi fogalmaknál kifejtettünk. A köztisztviselő mint munkajogi fogalom meglátásom szerint három irányból közelíthető meg.

Az első megközelítési mód esetén a közigazgatásjogi meghatározásokat kell alapul vennünk. A közigazgatásjogi definíciók lényege, hogy a köztisztviselő a tevékenységét egy másik „személy” direkte vagy indirekte az állam, állami szerv, önkormányzat önkormányzati szerv irányításával önállótlanul végzi. A jogviszony pedig a kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. Ha ezeket a jellemzőket megvizsgáljuk, azt kell látnunk, hogy a munkavállaló és a köztisztviselő meghatározása között nincs is jelentős eltérés.

„Munkavállaló az a természetes személy, aki nem önállóan, hanem bizonyos alárendeltséggel munkavégzést vállal, vagyis a munkaerejét bocsájtja a munkáltató rendelkezésére.” ⁴⁷¹	[...] felsorolt közigazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza ⁴⁷²
--	---

2. táblázat A munkavállaló és a köztisztviselő fogalma tükröben

A fogalmi összevetés alapján azt tűnik ki, hogy mind a munkavállaló, mind a köztisztviselő olyan személy, aki függőségi jogviszonyban van a jogviszony másik alanyával szemben. A függőségi jogviszonyból következően mindkettő önállótlan munka keretében látja el feladatát. Az önállótlan munka determinálja a másik fél utasításadási és ellenőrzési jogát. Mindkét jogviszony tekintetében jelentkezik a szolgálati jogviszonyokra jellemző aszimmetria. Ami különbségként értékelhető, az a jogviszonyban felbukkanó másik fél személye, és esetlegesen a munka jellege és a munkavégzés helye. A különbségeket hangsúlyozók első érve mindig a közhatalom gyakorlása, ami egy olyan speciális állami státuszt feltételez, mely kizárólag csak a közjog keretei között képzelhető el.⁸⁰ A következtetés folytatásaként pedig eljutnak a munkajogi törvények korlátozott alkalmazhatóságáig a közszolgáltatásra vonatkozóan.⁸¹ Innen a következő lépés a jogok és kötelezettségek eltérő voltának felvázolása, ahogy ezt Henrik Stamer is megteszi a német jogirodalomban.⁸² Stamer végigköveti a közszolgákra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket, és ezt párhuzamba állítja a magánalkalmazottak jogaival és kötelezettségeivel. A jogok és kötelezettségek köréből most csak jogok és kötelezettségek ellátásának az alapját vizsgáljuk mint a fogalomalkotás szempontjából releváns tényezőt. Stamer szerint a különbség alapja a jogviszonyok eltérő sajátosságaiban keresendők. A közszolgálati jogviszonyban a törvények által meghatározott hűség és köteleesség keretei között fejt ki munkáját a tisztviselő. A munkajogban pedig a felek akartán múlik, hogy milyen különleges kötelezettségeket tesznek a szerződés alapjává. Ami ez egyik jogviszonyban kötelező, az a másikban lehetséges elem.⁸³

⁷⁸ Petrovics Zoltán: Munkajog. L' Hamattan – ZSKF, Budapest, 2006, 20.

⁷⁹ Kiss: i. m. 21.

⁸⁰ Fábíán: i. m. 127.

⁸¹ uo.

⁸² Stamer: i. m.16.

⁸³ Stamer: i. m. 17.

Mindazonáltal azt is hozzá kell fűznünk, hogy az állami cégek szanálásával jelentősen vesztett alapelvi jelentőségéből a közjogi szemlélet.⁸⁴ Egyre inkább követhető nyomon a közszolgálati jog magánjogiasodása, hiszen a privatizált cégek esetén már nem beszélhetünk közvetlen állami szolgálatról. Két nézőpont elfogadása lehetséges, az első a német álláspont, mely azt hangsúlyozza, hogy egy harmadik típusú jogviszony jött létre a közszolgálati- és a munkajog között,⁸⁵ vagy az osztrák álláspont, mely egyre inkább hajlandó elfogadni legalább a privatizáció által érintett tisztviselők munkajogi státuszát.⁸⁶ A New Public Management által behozott filozófiai is nagymértékben negálja a parallelszabályozást, hiszen ez a rendszer csak a Human Resources vagy egyszerűen csak a személyzet kifejezést használja.

Annyi bizonyos, hogy a közszolgálati réteg és annak szabályozása Németországban is mozgásban van, és nem állt meg az új jogszabályok behozatalával. A változás egy teljesen új tendencia irányában halad, amikor is a közszolgálati közhatalmat magánjogiasabb szabályozás mentén vizionálják a szerzők. A magánjogias jelleg a jövőben kevésbé uniformizált, kevésbé militáns, kevésbé behatárolt a fogalmak éles kontúrja által.⁸⁷ A közszolgálat privátjogi elemekkel történő megtöltését azonban nem csak a privatizáció jelzi, hanem a bírósági ítéletek is, melyek némely esetekben elismerik, hogy a köztisztviselő mint munkavállaló rendelkezik jogosítványokkal. Az ilyen típusú ítéletekre, a postai és vasúti alkalmazottak esetén kerül sor első sorban, és itt is a kollektív munkajog intézményei által.

Ugyan a Szövetségi Közigazgatási Bíróság (BVwerwG) egyik ítéletében azt hangsúlyozza, hogy privatizált vállalatok dolgozói esetében megmaradt a hivatalnoki státusz. Csak amiatt, hogy a közszolgáltató magánjogi személy, az alkalmazottak esetében a szervezetbe történő beilleszkedéskor sem keletkezik munkajogviszony másodjogviszonyként sem.⁸⁸ Ezt az álláspontot tükrözi a korábban a Német Szövetségi Posta alkalmazásában állókra vonatkozó törvény is (PostPersRG).⁸⁹ A jogszabály megkülönbözteti a hivatalnokokat és a munkavállalókat, pedig lényegében mindkét személyi kör ugyanazt a munkát végzi. Azonban a határok nincsenek kőbe vésve, ezt jelzi a PostPersRG. 6. §-a, mely szerint a köztisztviselő az üzem érdekkörébe eső okból átmeneti időszakra munkavállalóvá (Arbeitsposten) minősíthető. Az egyre inkább begyűrűző hatást jelzi a BVwerG. egy másik ítélete, mely szerint a fegyelmi jogkör nem alkalmazható a postai alkalmazottak esetében.⁹⁰ A döntés háttérében az állt, hogy a jogalkotás létrehozta a Privatbeamte (magántisztviselő) fogalmát, amely a privatizált állami vállalatoknál dolgozó egykori hivatalnokok új státusza. Az azonban tagadhatatlan, hogy ezek a jogviszonyok a magánjog talaján állnak, az állami funkciója

⁸⁴ Bull, Hans Peter: Die Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre, in: *Die Verwaltung* 2009/1, 5.

⁸⁵ Blanke, Thomas – Sterzel, Dieter: „Privatbeamter” – Der Postnachfolgerunternehmen und Disziplinarrecht. In: *Personalvertretung* 2006/3, 265.

⁸⁶ Gabrielle Kucsko-Stadelmayer: Die Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre. In: *Die Verwaltung* 2009/1, 35.

⁸⁷ Blanke, Thomas: Beamte als Arbeitnehmer- Legitimationskrise des Beamtentums. In: *Arbeit und Recht* 1989/10, 306.

⁸⁸ BVerwG 2 C 3.02. (2003. febr. 27.)

⁸⁹ Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost vagy másik nevén Postpersonalrechtgesetz.

⁹⁰ Ld. részletes elemzése: Blanke–Sterzel: i. m. 265–283.

ezeknek a szerveknek már nem kizárólagos, így a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok csak erősen korlátozott, illetve módosított formában érvényesülhetnek.⁹¹

Mindezekből következően, ha a köztisztviselő munkajogi fogalmát akarjuk meghatározni, akkor ez bizonyos szempontból korlátozott. A magyar jogi terminológiában a hasonló jogviszonyok alapján semmi akadálya, hogy a köztisztviselőt is quasi munkavállalónak tekintsük. A különbség alapja a magyar szemléletben a közhatalom gyakorlás, a szigor mértéke és a munkáltató személye. Ezek azonban olyan különbségek, melyek könnyen áthidalhatók. Ha ugyanezt a kísérletet a német terminológiában próbáljuk meg véghezvinni, csak korlátozott eredménnyel járunk. A német jogalkotás mereven ragaszkodik a köztisztviselőhöz mint státuszhoz, még akkor is, ha a vizsgált közszolgáltatónál a két személyi kör feladatai nem térnek el. Bár a BVerwG. ítéletei látszólagosan puhítják a merev elhatárolást, egy eset van, amikor teljes mértékben munkavállalóként kezeli a hivataltokat a jog, ez pedig a privatizált állami cégeknek üzemi tanácsi választása. A jogalkotó egy viszonylag friss törvénymódosítása kapcsán már nem csak aktív, de passzív választójoggal is felruhazza a tisztviselőket.⁹²

Az új német szabályozásban a magántisztviselők két típusát kell megkülönböztetni, hiszen bizonyos értelemben, és a dolgozat fogalmi készletében is, a közszolgálati alkalmazottak és munkások is magántisztviselőnek minősülnek.

Az első fogalomalkotási kísérlet végeredményeként elmondhatjuk, hogy részleges sikert könyvelhetünk el, bár azt mindenféleképpen hozzá kell fűzni, hogy a német jogban még rengeteg időnek el kell telnie, hogy egyáltalán a köztisztviselőről mint munkajogi kategóriáról is beszéljenek. A folyamatot talán gyorsíthatja valamelyest a magántisztviselők, mindkét eddig használt értelemben, számának folyamatos emelkedése a közszolgálati szektorban. A magyar jogi terminológiában tehát megvan a lehetőség arra, hogy a fogalmi összevetés alapján a köztisztviselőt munkavállalónak tekintsük, hiszen igaz, hogy a köztisztviselők és kormánytisztviselők közhatalom birtokában vannak, és emiatt speciális a jogviszonyuk. A közhatalom vitathatatlanul kimutatható ezekben a jogviszonyokban, de ez nem befolyásolja azt, hogy az állami impérium gyakorlása a munkajog keretei között történik.⁹³ A német jogban pedig a hivatalnok csak olyan mértékben tekinthető munkavállalónak, amennyiben a jogviszonyok hasonlóságából eredően a praktikum, a hivatali érdek vagy a jogszabályi szükség megköveteli. A hivatalnokot a német jogban elsősorban kollektív munkajogi szempontból tekinthetjük munkavállalónak. Azonban nem a teljes kollektív munkajogi intézményrendszere tekintetében, hiszen a sztrájkjog kizárt, illetve erősen korlátozott, még akkor is, ha a szakirodalom egyre inkább kezdi a hivatalnoki sztrájkot mint lehetséges jogintézményt elfogadni, hiszen több olyan állam is van, ahol megengedett és az állam még sem tört össze a sztrájkok hatására.⁹⁴

⁹¹ uo. 283.

⁹² Kortmann, Ulrich – Korsch, Mütze: Beamte als Arbeitnehmer im Sinne des BetrVG – eine Fiktion mit Folgen. In: *Zeitschrift für das öffentliche Arbeits und Tarifrecht* 2010/9, 202.

⁹³ Horváth István: Rendszerváltozás és változó körülmények. In: *Magyar Közigazgatás* 1990/8, 703–709.

⁹⁴ Bull: i. m.

A köztisztviselő ezek szerint a jogviszonyára vonatkozó jellemzők miatt, vagy épp azok ellenére belefér a szélesen értelmezett munkavállaló fogalmába, ahol lényegében maga a Kttv. határozza meg a definíciót. A definíció alapján egy atipikus munkavégzési forma tipikus munkavállalójáról beszélhetünk. Azzal, hogy a német joghoz hasonlóan a sztrájkjogosultság nálunk is erősen korlátozott.

Mindezekből következik a második megközelítési mód, mely jelentősen egyszerűsödik az előzőhöz képest. Az előbb úgy próbáltunk meg eredményt elérni, hogy szövegszerűen összehasonlítottuk a munkavállaló és a köztisztviselő fogalmát. Mondhatjuk, hogy ez csak részben vezetett sikerre, ahol quasi munkavállalóként beszélhetünk a köztisztviselőről. A mostani megközelítésben azonban elhagyjuk az összehasonlító jelleget és csak a közigazgatásjogi fogalomból indulunk ki. Bármelyik, a korábbi fejezetben használt definíciót használhatjuk kiindulási alapként. Magát a meghatározás szövegét ugyanis tekinthetjük állandónak. Ha ugyanis azt a metódust ültetjük át, amelyet a munkavállaló fogalom és az egyes munkavállalói csoportok kapcsolatánál alkalmazunk, egy statikus definícióhoz fogunk dinamikus tartalmat hozzárendelni. Lehet, ez csak nézőpont kérdése, de véleményem szerint az előző fejezetekben említett bármelyik közjogi alapállású közszolga fogalom változatlan szöveg mellett kitölthető munkajogi tartalommal is. Így akár a törvényi fogalmat, akár a Magyary Zoltán által meghatározott definíciót citálom ide, kisebb megszorításokkal ugyan, de a munkajog nyelvén is értelmezhető. Ez a két jogviszony tárgyának azonossága és a jogviszonyok közötti nagyfokú hasonlóság. Így, lényegében minden, a közszolgálatot leképezni akaró közjogi definíciót tekinthetjük olyan meghatározásnak, mely a munkajog szempontjából is rengeteg releváns elemet tartalmaz. Ezek alapján a köztisztviselő egyszerre közjogi és egyszerre munkajogi kategória. Ez kicsit olyan, mint mikor az iskolában nyelvtanból azt tanultuk, hogy van olyan szóalak, amelynek egymástól két eltérő jelentése van. Ennek a fogalomalkotásnak nagy előnye az egyszerűség, hiszen elegendő csak egyetlen meghatározás, hiszen a jelentésrétegei fogják annak igazi voltát meghatározni. Ha az egyik korábbi fejezetben meghatározott közszolgálati jellemzőkre alkalmazzuk a példát, akkor a közszolgálati jognak a jellemzőit olvassuk el a munkajog szemüvegén át:

- mindig munkavégzésre irányuló jogviszony (célja valamilyen közfeladat elvégzése, vagy közfeladatot ellátó szerv keretében történő munkavégzés),
- szorosan kapcsolódik a közigazgatás szervezetrendszeréhez,
- egyik alanya mindig természetes személy, másik alanya közigazgatási szerv,
- általában elkülönül a többi munkavégzésre irányuló jogviszonytól,
- a munkavégzés színtere a hivatal”⁹⁵

A jellemzők ugyanúgy értelmezhetők a munkajog szemszögéből is, hiszen tartalmaz minden olyan elemet, amely egy tágabb értelemben vett munkaviszony keletkezéséhez szükséges.

⁹⁵ Czékmann: i. m. 2.

Sajnos azonban ennek a fogalomalkotási módnak is vannak hátulütői. Ezek akkor fordulhatnak elő, ha nem egyértelmű a szöveg, amelyben a definíciót elhelyezték. Az olvasóban zavart kelthet, hogy akkor az adott szöveget melyik értelmezés szerint olvassa. A másik nehezítő tényező, hogy olyan fogalomról beszélünk, mely magán- és közjog határmezsgyéjén áll, így egy szövegértelmezés kapcsán nem mindegy, hogy melyik a releváns értelmezési mód. Azt is hozzátevé, hogy jelen esetben egy definíciónak egyszerre négy jelentése is lehet, hiszen nem válik el egymástól köztisztviselő és kormánytisztviselő, illetve ezeknek közjogi és magánjogi fogalmai.

Mindezekből következően a legjobb megoldás az lenne, ha a munkajog kimunkálná a saját köztisztviselő fogalmát. Eddig leginkább az első fogalmi megközelítést alkalmazta, hasonlóan a hasonlóval. Meglátásom szerint össze lehet szedni úgy ennek a jogviszonynak a jellemzőit, hogy ne essünk a második megközelítési mód csapdáiba, de túllépünk a szimpla összehasonlító jogi megközelítésen. Éppen ezért nem véletlen, hogy a köztisztviselő munkajogi definícióját hagytam a fejezet utolsó elemének, hiszen szükséges mindazon ismérvek felhasználása, melyeket a korábbi államjogi, felelősségtani, büntetőjogi fogalmaknál meghatároztunk. Hiszen ezek mind jellemzik ezt a különleges munkavállalói csoportot. A hivatali munkavégzés egy különleges munkavállalói státuszt kölcsönöz ezeknek a személyeknek, hiszen az állam megtestesítői a közhatalom birtokában ehhez mért polgári jogi, fegyelmi és büntetőjogi felelősségi szinttel. Mindemellett pedig rendelkeznek mindazon jellemzőkkel, mely az előző fejezetekben megállapított munkavállaló fogalmak releváns elemei.

Ezek alapján:

A köztisztviselő alatt a munkavállalók azon csoportját értjük, akik függőségi jogviszony keretében a hivatali struktúrába beilleszkedve, munkavégzési tevékenységüket, a szolgálatadó utasításainak megfelelően, általában közhatalom birtokában a köz érdekében végzik; az állam, a közigazgatási szerv vagy az önkormányzat megtestesítőjeként, az ehhez mért szigorú polgári- és büntetőjogi felelősségi szabályok keretében.

A kormánytisztviselő mint fogalom pedig a definíciós kísérletünk fényében értelmezhető, hiszen jelentős eltérés nincs a két meghatározás között. A fogalmi kísérletünk pedig nincs tekintettel a tisztviselő által közigazgatásban betöltött szolgálati szintjére.

* * *

This essay calls about the employees of public and civil service. These people have very important role in mechanism of state. In contempt of this role we can not speak about a standard definition of employee of public sector. I try to find points of definition in German and Hungarian public and labour law and build a standard concept from these points. I analyze both of public law system, and I try to make synthase from this. I collate the German and Hungarian system parallelly and I collect the different aspects. The employees of public or civil service have more viewpoints: from aspect of administration, law of obligation, criminal law and labour law as well. I try to make a standard definition from these aspects.