



*Rixer Ádám egyetemi adjunktus,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszék*

Jogászok a közigazgatásban

1. A jogásképzés egykor és ma

A hazai közigazgatási szakemberképzés a jogásképzéstől tartalmilag elválaszthatatlan. Az 1883. évi minősítési törvény a doktori diplomát képesítő erővel ruházta fel, így a közigazgatás felső szintjén a fogalmazói tevékenységhez, középszinten a törvényhatósági, továbbá a városi igazgatásban a vezető tisztségviselők alkalmazásához jogvégzettséget írtak elő. A törvény minden érdemi ügyintézőnek minimumként írta elő az államtudományi államvizsga letételét. Ez egyébiránt alacsonyabb követelmény volt, mint a bírának előírt jogtudományi államvizsga.

A XIX. század második felében megteremtődött az a jogász, aki végzettségénél fogva a közigazgatás felső- és középszintjén közigazgatási generalistává nőtte ki magát. A jogi karok egyoldalú igazságszolgáltatás-centrikus képzése miatt azonban már mintegy 100 évvel ezelőtt felmerült az önálló, egyetemi szintű közigazgatási szakember-képzés gondolata, mivel – egy korabeli dokumentumból idézek: “(...) a közintézmények legnagyobb részében a közigazgatási ügyeket félbemaradt egzisztenciák és dilettánsok végezték”. Lényeges adalék, hogy a jogi oktatásban az egyetemek mellett a részben vallásfelekezeti alapon szervezett jogakadémiák és joglíceumok is hosszabb-rövidebb ideig közreműködtek¹ – kivéve részüket a közigazgatásban mutatkozó szakember-szükséglet csillapításából is. Az 1930-as években bevezetésre került a gyakorlati közigazgatási vizsga, amely a vezető tisztségre pályázó jogvégzetteknek tette lehetővé az elhelyezkedést. Az 1871 és 1949 közötti időszakban

¹ Jogi Lexikon – KJK., 2000., 306. o.

mindvégig megfigyelhető a jegyzőképzés, illetve vizsgarendszer különállása és önálló szabályozása is.²

A II. világháború után a közigazgatási felsőoktatás különválása a jogászképzéstől csak töredékesen valósult meg, a generalista ismeretanyagra épülő egyetemi szintű közigazgatás-képzésre 2004-ig várni kellett. Az Államigazgatási Főiskola igazgatás-szervező képzése (ma BCE Közigazgatástudományi Karának hasonló elnevezésű, főiskolai és egyetemi szintű képzése) sajátos színfoltja ma is a legtágabban értelmezett jogi/közigazgatási képzésnek. Az intézmény – egyes szervezési-vezetési, retorikai és pszichológiai többlettartalmak mellett – gyakorlatilag a jogi felsőoktatás tantárgyainak rövidített, közigazgatással való kapcsolatuk jellegzetességeinek megfelelően szelektált, kivonatos közlését és átadását valósította/valósítja meg.

Az elmúlt évtizedekben alapvetően megváltoztak a közigazgatásban dolgozókkal szembeni elvárások is, ma már nem csupán elméleti kérdés, hogy a jogásznak is kreatív, problémamegoldó személynek kell lennie, aki akár több nyelven is képes ugyanazt előadni. S miután a mai jogászképzés alapvetően nem problémamegoldásra van kihegyezve; sokkal inkább tömegáru gyártásra rendezkedik be – üdvözlendő a kislétszámú (mintegy 60 fős) évfolyamokkal beindult egyetemi szintű közigazgatás-képzés. A bizakodó hang még akkor is indokolt, ha a képzés tartalmának újdonsága, gyakorlat-orientáltsága, illetve a majdani fogadó közeg általi ismertsége legalábbis megkérdőjelezhető.

A mai jogi karok tananyagába elsősorban olyan alapozó jellegű jogi ismeretek tartoznak, amelyek csupán a klasszikus jogi foglalkozások gyakorlásához szükséges elemi elméleti ismereteket jelentik, és semmiféleképpen nem terjeszkednek túl ezen a körön. Ez azt jelenti, hogy valamely közfunkció betöltéséhez, politikai jellegű tevékenység végzéséhez sem ad feltétlenül elegendő muníciót a képzés, még kevésbé tesz alkalmassá pl. egy üzleti vállalkozás vitelére. Nyilvánvaló, hogy a tananyagnak célszerű túlterjeszkednie a jogdogmatikai alapismeretek közlésén, valamint – témánknál maradva – az egyes szakigazgatási területek hatályos joganyagának ismertetésén. Szintén óriási dilemma mind a jogászképzésben, mind pedig az önálló(sodó) közigazgatás-képzésben, hogy a gyakorlati ismeretek helye és súlya miként alakuljon a képzési időszakban, illetve az azt követő években. A jelenleg divatozó, stabil elképzelés szerint a gyakorlati ismeretek megszerzésének

2 Dr. Hencz Aurél: A jegyzőképzés Magyarországon. Szeged, JATE Központi Könyvtára, 1976.

elsődleges helye az első (néhány) munkahely. Ennek az elképzelésnek ellentmondani látszik a teljeskörű foglalkoztatottság megszűnése nyomán előálló jogászi, illetve pályakezdő jogászi, közigazgatási munkanélküliség problematikája, amelynek egyik feloldási lehetősége – a képzés oldalán – a munkaerőpiac szakmai gyakorlatot, akár egyetemi évek alatt szerzett munkatapasztalatot preferáló attitűdjének felismerése, s konkrét lépések formájában történő megválaszolása.

1.2 Képzéstől a karrierszolgáltatásig

A vizsgált területen megjelenő új kihívások között nem csupán a felsőoktatási képzések szerkezetének átalakítását kell említünk, hanem – részben ezzel összefüggésben – a felsőoktatás “piaci”, azaz közigazgatási szereplőkkel való kapcsolatának új dimenzióit és folyamatos alakváltozásait is.³ Hol vannak már azok az idők, amikor az Államigazgatási Főiskola tanóráira rendszeresen beült egy-egy tanácselnök vagy VB-titkár, hogy az órai aktivitás vagy egyéb szimpátiák nyomán rögvest munkát is ajánljon valamely jelenlévőnek? A múlt kódébe vesznek azok a – folyamatosan érkező – telefonhívások is, amelyek az ELTE ÁJK párttitkárát nógatták, hogy ugyan, ajánlana egy-egy felkészült és/vagy megbízható személyt valamely közigazgatási munkára. A jogászképzést folytató intézmények és a munkaerő-piac kapcsolatának számos új intézménye és színtere jelent meg az elmúlt években.

Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv egyik céljaként megfogalmazott, munkaerő-piaci igényekhez igazodó oktatási rendszer kialakítása során fontos feladatot szánt a magyar fejlesztéspolitika a karrierszolgáltatások fejlesztésének.⁴ Ma már egy önmagára valamit is adó állam- és jogtudományi kar nem lehet meg kiépült karrierszolgáltató rendszer, illetve ennek intézményes keretét szolgáló Karrier Iroda nélkül. Az eseti és csekély számú lehetőséget kínáló jogász állásbörzék helyett/mellett egyre inkább előtérbe kerülnek a folyamatos szolgáltatást kínáló megoldások. Ezen szolgáltatások között kell említünk a végzett hallgatók karrierekövetését, illetve – szintén angolszász mintára – az “öregdiákok” bevonását a graduális hallgatók elhelyezkedésének elősegítésébe. Megnövekedett az egyes felsőoktatási intézmények kapcsolatépítő és kapcsolatapoló fórumainak jelentősége, a Társadalmi Szenátus

3 Balogh Zoltán: Karrierszolgáltatások szerepe és jövőképe napjaink felsőoktatásában. Munkaügyi Szemle 2007/9., 39. o.

4 uo.

jellegű megoldások “erőltetése”. A Karrier Irodák a szükségképpen információnyújtás és a különböző médiumokban történő folyamatos jelenlét biztosítása mellett számos esetben – álláskeresési és önmenedzselési tárgyú – készségfejlesztő tanfolyamokat, illetve ösztöndíjas szakmai gyakorlatokat is szerveznek.

Szerencsés módon – bár a piac erősen kínálati jellegű – az egymással versengő képző intézmények hazánkban is több esetben felismerték/felismerik az együttműködésben rejlő előnyöket.⁵ Ilyen együttműködésnek tekinthető a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara közös szervezésében megvalósult Egyházi Egyetemek Karrier Irodája.⁶

2. Hol a jogász helye a közigazgatásban?

Két elmélet és megközelítésmód állandó konfliktusáról van szó; az egyik azt mondja, hogy a jogász nem más, mint az értelmiségi lét megtestesítője, aki hivatalból mindenhez ért, s ezen felül még jogi ismeretekkel is rendelkezik, azaz a közigazgatás számára elképzelhetetlen nála jobb munkaerő; a másik azt mondja, hogy az erőforrások allokációjával összefüggő szervezési, vezetési ismeretek és gyakorlat, az elektronikus kormányzással összefüggő technikai szaktudás, a közigazgatás szolgáltató és információnyújtó tevékenysége, továbbá hangsúlyosan a gazdálkodási ismeretek széles köre mind-mind olyan terület, ahol a jogász rendkívül bizonytalanul mozog, azaz bár szükség van jogászokra, de csak kiegészítő, döntéseket előkészítő, valamint jogi relevanciájú konfliktusok megoldásában közreműködő szerepkörben. Ez a kettősség mind a mai napig megfigyelhető.

A jogász közigazgatásbeli helye jelentős mértékben összefügg a társadalomban betöltött pozíciójával is. Szükségesnek mutatkozik kiemelni azt a művelődéstörténeti tény, hogy egészen a huszadik század első harmadáig a jogi műveltség nem elsősorban “munkaerő-piaci” tényezőként volt jelen a közigazgatásban, s tágabban a társadalomban; hanem éppen a mindenkor hatalmi elithez, vezető réteghez tartozást, illetve ennek szándékát volt hivatva jelezni. Egy magára valamit is adó nemesi vagy polgári származású személy számára a jogi és teológiai felsőbb ismeretek elsajátításának lehetősége és célja éppen “osztályhelyzetéből” következett. Lényeges azonban kiemelnünk azt is, hogy ezek az ismeretek sok esetben inkább

5 Filep – Kovács: Karrierszolgáltatók a felsőoktatásban. COMITATUS 2005. november-december; 83. o.

széleskörűek voltak, semmint alaposak; a közigazgatás működtetésében közreműködők társadalmi helyzete, kapcsolatrendszere, általános műveltsége, nyelvtudása (német, latin, francia, kisebbségek nyelvei) a legtöbbször elégségesnek bizonyult, különösen ha kiegészült az egyes ügyekben szerzett gyakorlati ismeretekkel. A társadalom komplexebbé válásával azonban a közigazgatási tevékenység is egyre kiterjedtebbé és bonyolultabbá vált,⁷ egyre specializáltabb szakértelmet követelve az egyes igazgatási területeken működőktől, így a jogászoktól is – akiknek a társadalmi helyzete egyre kevésbé mutat szoros összefüggést szaktudássukkal. A jogászi szaktudással összefüggésben a klasszikus közigazgatási generalista – közigazgatási specialista ellentétpár⁸ részben meghaladottnak tekinthető, amennyiben a gyakorlatban ezt a mesterséges határmegvonást számos mozzanat lazítja, illetve elmosza.

A jogász generalista, amennyiben minden igazgatási területen jól hasznosítható (értsd: szabadon konvertálható) ismeretekkel és készségekkel rendelkezik; specialista, amennyiben az érdemi, szakterülethez kötődő ágazati kérdésekben csak azok egyes formai, megfogalmazásbeli vonatkozásaiban fejti ki tevékenységét. Ekképpen a modern és demokratikus közigazgatás egyik legfőbb alapelveinek záloga a jogász: biztosítja az előzetesen rögzített szabályok nyilvánosságát a jogalkotásban és ezek következetes megjelenítését a jogalkalmazásban. A gyakorlat a jogász sajátos – leginkább funkcionálisnak nevezhető – szerepköre tekintetében nyilvánvalóvá teszi, hogy a generalista/specialista felosztás az említett végzettséggel rendelkezők tekintetében végképp értelmezhetetlen: pl. az államtitkárok esetében mind a jogvégzettség, mind pedig az adott szakterület beható ismerete életszerű és egyidejű elvárás lehet, új tendencia továbbá, hogy egyre több jogász dolgozik nem jogi munkakörben a magyar közigazgatásban.

2.1 A jogász mint morális lény

“Aki csak a hivatalhoz kapcsolt hasznot vagy tiszteletet szereti, az állam szolgálatát pedig csak mellékes dolognak tekinti, az inkább eleve lépjen ki a tisztségből, amelyre sem nem méltó, sem nem alkalmas, s amelynek viselése a közjóért hevülő szívet, s minden

⁶ Lásd: www.kre.hu

⁷ Gajdusчек György: Specialista generalisták? Magyar Közigazgatás 2005/10. sz., 599. o.

⁸ Lőrincz Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Budapest, KJK., 1981.

kényelemről lemondást igényel”,⁹ - állították már az elődök is. “Tévedés azt hinni, hogy a közfunkciók ellátóival szemben támasztott jellembeli és erkölcsi követelményeket csak az újkori nemzeti államok állították fel”,¹⁰ hiszen már Konfuciusz idejében – két és félezer esztendővel ezelőtt – is nyilvánvaló volt, hogy “jó hivatalnok csak morális ember lehet”.

Önmagukban azonban az erkölcsi követelmények érvényesítésére vonatkozó formális deklarációk nem teremtenek egy tiszta, magasabb etikai valóságot megjelenítő rendet; jó példa volt erre az államszocializmus kontraszelektált és sok szempontból amorális közigazgatása, amely maga sem volt híjával a lelkesült vízióknak és “magasabb” elvárásoknak: *“A közszolgálat tisztaságának biztosítása minden kornak és minden típusú államrendnek elsőrendű célkitűzése volt, és az ma is. (...) A szocialista társadalom elsőrendű feladatának tekinti a közszolgálat tisztasága feletti éber őrködést, annál is inkább, mert a szocializmust építő társadalomban a közszolgálat fogalma sokkal tágabb, mint a kapitalista viszonyok között”*.¹¹

2.2 Közösséget alkotnak-e – akár szakmai értelemben, akár informális módon – a közigazgatásban dolgozó jogászok?

A rövid válasz: nem, pontosabban a jegyzők között létrejött egy olyan kapcsolatrendszer, amely az érdekképviselői szükségletén és a szakmai önértéken és szolidaritáson túl is gyakori együttlétre serkenti az egyes személyeket.

Óhatatlanul felmerül egy második kérdés is: van-e, lehet-e egy közigazgatásban dolgozó, jogász végzettségű személynek a munkahelyén vagy a munkaköre által befolyásolt közegben teleologikus, céltételező többletfunkciója, avagy a jogász végzettség pusztán egy technikai adat, amely meghatározza a Ktv. szerinti besorolási osztályt. Több dolgot is figyelembe kell vennünk a kérdés megválaszolásakor. Tény, hogy a közigazgatásban dolgozó jogász sokféle szorításban él; egyrészt a társadalom pártatlanság iránti jogos elvárása és a jogszabályok biztosította szűk mozgástér; másrészt a politika ciklikussága által meghatározott “finom” bizonytalanság is a fokozott aktivitás és az önkifejezés ellenében hat. Hawthorne

9 II. József 1784. március 8-án kiadott tisztviselői körlevele, 1. o.

10 Hencz Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására. I. Kötet. MTA Államtudományi Kutatások programiroda kiadványa, Bp., 1987., 8. o.

11 Hencz Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására. I. Kötet. MTA Államtudományi Kutatások programiroda kiadványa, Bp., 1987., 9. o.

szerint “Nem figyelhetjük meg valakin jól a hivatali élet hatásait, míg nem láttuk, hogyan viselkedik az illető az ellenpárt hatalomra jutásának pillanatában”.

Ide tartozik az az elképzelés is, amely szerint a jogász a társadalom mérnöke, a legfontosabb társadalmi folyamatok tervezője, rendszerbe foglalója és védelmezője (utóbbi kapcsán említi Anatole France, miszerint “(...) a hivatalnoknak nem az a kötelessége, hogy megbolygassa a népek szokásait, hanem éppen ellenkezőleg: közreműködnek ezek ápolásában”). Ez ma leginkább azt jelenti, hogy intuícióra és invencióra változatlanul csak kevésbé van szükség, a szaktudás rutinja bőven elégséges.

Miközben egyes igazgatási, ellátási (szolgáltatási) területeken az állami szerepvállalás *további*, érdemi csökkentése, egyfajta “központi önkorlátozás” formájában nehezen elképzelhető; megfigyelhető, hogy a “kormányzás egyre inkább a legkisebb rossz okozásának művészetévé válik” (Sárközy), a hatóságok fellépéséből nem csupán a rosszszívű paternalizmus vész ki, de egyúttal a hatás- és feladatkörön túllépő jobbitó kezdeményezés szándéka is (kivételt képeznek a feladatuk szerint is elsődlegesen felügyeleti jellegű tevékenységet ellátó szervtípusok).

Jó elképzelés volt, hogy a közigazgatásban is jöjjön létre – jogászok hangsúlyos jelenléte mellett – egy állandó, kiemelt főtisztviselői kar. A kormányzati munka összkormányzati szemléletének erősítését, az államháztartás működtetésének hatékonyságát, az európai integrációval összefüggő tevékenység eredményességének, a vezetés és az irányítás hatékonyságának emelését, a közigazgatási stratégiai döntések előkészítését, valamint az igazgatási ágazatpolitikai szempontok eredményes érvényesítését a központi közigazgatási szervnél, annak területi, helyi szervénél, illetve a regionális közigazgatási hivataloknál a kiemelt főtisztviselői kar szolgálja a mai rendszerben. (A főtisztviselő kar létszáma – ide nem értve a rendelkezési állományba helyezetteket – nem haladhatja meg a 300 főt. A főtisztviselői kart olyan köztisztviselők alkotják, akiket a miniszterelnök kormányzati főtisztviselővé nevezett ki.)

Az államszocializmus szigorúan centralizált államszervezeti modelljében a közigazgatás volt a legvirulensebb elem. A professzionális és meglehetősen nagy államigazgatási apparátus jelentős hatást gyakorolt a képviseleti szervekre, azok tevékenységét formálissá téve lényegében a “közigazgatási állam” modelljét testesítette meg központi és helyi szinten egyaránt. Az elgyengített képviseleti struktúra mellett a hatalommal összefonódó közigazgatás, a pártvezetés és a pártbürokrácia, illetve az említettek összefonódása jelentette a hatalomgyakorlás tényleges színterét. A politika és a közigazgatás

személyi és működési összekapcsolódása rányomta bélyegét az egész igazgatási szervezetrendszer működésére.

A – legtöbbször estin vagy levelezőn végzett – jogászok szerepe ebben a struktúrában gyakran hangsúlyos volt, miközben a jogi szaktudásuk másodlagossá vált a politikai lojalitással szemben. Amiért ezt említem, az az a körülmény, hogy a fenti folyamat hatásai mind a mai napig determinálják a jogász szerepét a közigazgatásban. Másként fogalmazva: a vázolt értékrend mélyszerkezeti kontinuitása – sajnálatos módon – változatlanul megfigyelhető.

A fentebb elemzett hatások és összetevők együttes hatása, hogy ma nem létezik egy egységes, elkülönült jogászi réteg a közigazgatáson belül, még akkor sem, ha egy-egy jogi osztály vagy főosztály olykor már a döntés-előkészítés fázisában meghatározó módon befolyásolja a végleges döntést...

Jogászok esetében természetesen azt az időről időre visszatérő jelenséget is figyelembe kell vennünk, hogy a jogászság az egyes jogászi pályák iránti igényt mesterségesen is képes felkelteni; azaz képes elhíttetni a társadalommal, hogy az élet minden területén – így a közigazgatásban is – elkerülhetetlen a képzett jogászok növekvő jelenléte. Érdekes megfigyelni pl. a közigazgatás burjánzásának a szépirodalom és a szociológia által egyként leírt, s ezen írásban is említett klasszikus jelenségét.

2.3 Hogy érzi magát egy jogász a közigazgatásban, milyenek a szakmai perspektívák?

Amennyiben ma valaki arról faggatja a közigazgatásban tevékenykedő jogászokat, hogy hogyan érzik magukat emberileg, szakmailag és anyagi értelemben, akkor a legtöbb válaszadó – talán meglepő módon – elégedett az illetményével, illetve az egyéb juttatásokkal, gyakran ennél negatívabban ítélik meg a munkahelyi légkört, különösen a leépítésekkel, illetve a nők (!) túlzott, olykor kizárólagos jelenlétével is összefüggésbe hozva azt. Gyakran említett hátrány továbbá a szakmai tevékenység sablonos, valódi kihívásoktól mentes volta, illetve az EU-val kapcsolatos bizonytalanság. Ez utóbbi természetesen kitörési pontként is funkcionál, mind szakmai, mind “emberi” megújulás eszköze lehet az uniós jog adott területén felmutatott előrehaladás, s ennek nyomán a “nélkülözhetetlenségből” adódó újabb lehetőségek.

3. Adatok és tények

Nincsenek igazán friss – minden területre és szintre kiterjedő – adatok a közigazgatásban dolgozó jogászok pontos számára, illetve részarányára vonatkozóan, ám egy néhány évvel ezelőtt publikált felmérés alapján a jogászok aránya a minisztériumokban a legmagasabb, itt megközelíti a 18%-ot, míg – a korábbi elnevezésük szerint – országos főhatóságok esetében és a nem községi önkormányzatoknál 10%, a helyi, területi dekoncentrált szerveknél, illetve a községi önkormányzatok esetében ugyanez a mutató csupán 5% körüli értéket jelez. A jegyzőknek csupán 25-30%-a jogász, de az arány – elsősorban a másoddiplomás képzéseknek köszönhetően – folyamatosan “javul”, abszolút számokban mintegy 7-800 főt jelent. Az említettekén kívül a helyi és területi önkormányzati igazgatásban mintegy 8-900 jogász dolgozik; a központi közigazgatásban, továbbá a dekoncentrált szervek által foglalkoztatott jogászok együttes száma mintegy 3300 fő volt 2003-ban a BM Közszolgálati Főosztályának adatai alapján.

2005-ben a KÖZIGTAD adatbázis adatai szerint az összes köztisztviselő 52 %-a rendelkezett felsőfokú végzettséggel.¹² Ezek között az I. besorolási osztályba tartozók között 9,8 % rendelkezett igazgatás-szervezői oklevéllel, s 12,1 %-uk állam- és jogtudományi végzettséggel. Ugyanez a mutató a vezetők tekintetében 22,9 %, illetve 18,3 %.¹³

Lengyel György egy 2007-ben publikált tanulmányának alapjául szolgáló felmérés adataira hivatkozva állítja, hogy az ún. gazdasági elit két markáns és egymástól is jól elkülöníthető szegmense – a szakminisztériumi vezetők és az Országgyűlés gazdasági bizottságainak tagjai – végzettség szerinti összetételének vizsgálata során jelentős különbségeket tapasztalhatunk, amennyiben a minisztériumi vezetők közel kétharmada közigazgatási végzettségű volt, míg a bizottsági tagok körében többségben voltak az “egyéb” végzettségűek, s ezen belül is az **állam- és jogtudományi egyetemi** végzettséggel rendelkezők.¹⁴ Külön érdekesség, hogy utóbbi körben a tagok egytizedének – 1998-ban – csupán középiskolai végzettsége volt. A hivatkozott vizsgálat jelentőségét éppen az adja, hogy a *szelektáltak* és az *elektáltak*, az adminisztrátorok és a politikusok közötti eltérések Max Weber óta a társadalomtudományi kutatás fókuszában állnak. A huszadik századi

12 Gajdusчек György: Specialista generalisták? Magyar Közigazgatás 2005/10. sz., 604. o.

13 uo.

14 Lengyel György: A magyar gazdasági elit társadalmi összetétele a huszadik század végén. Bp., Akadémiai Kiadó, 2007., 136. o.

kutatások mind a politikai élet bürokratizálására, és ezzel összefüggésben az oligarchizálódásra (Michels 1966), mind pedig a bürokrácia átpolitizálódásának jelenségére felhívták a figyelmet (Aberbach et al. 1981).¹⁵

Az elmúlt évek több hullámban megvalósult – elsősorban a központi közigazgatást érintő – létszámcsökkentései ugyan mintegy 3-400 jogász egzisztenciáját is érintették, ám a “leépítések” apálymozgását – egy-egy névváltozás és feladatkörmódosulás nyomán - majd minden esetben követte egy dagályszerű létszám-bővülés, így a jogászi létszám tekintetében is nagy biztonsággal állíthatjuk, hogy nagyságrendi elmozdulás e tekintetben sem következett be.

Még öt-tíz évvel ezelőtt is általánosan elfogadott vélekedés volt a munkaügyi-közigazgatási szakirodalomban az az állítás, hogy “(...) a közigazgatási szféra lehet még néhány évig a kitörési pont a jogászok számára”. Napjainkra ez a megközelítés megdőlni látszik, amennyiben a Munkaügyi Központok kirendeltségei által közzétett – a regisztrált pályakezdő jogászok számát rögzítő – adatsorok alapján a vizsgált szektor felszívóereje csökkent. Még nem álltak elő a brechti kijelentést (“A hivatalok tömve vannak, még az utcán is hivatalnokok ülnek”) megtestesítő/megjelenítő helyzetek, vagy a gazdasági világválság idején előállott tömeges értelmiségi sorstalanságból is következő összetársadalmi anómiák, ám nem kizárt az a jövőkép, amelyben *“még az utcán is végzett jogászok ülnek, akik csak reménykednek abban, hogy a magyar közigazgatásban dolgozhatnak”*.

Az Unió bővítés sem hozta magával a reményelt kánaánt, amennyiben a csatlakozás kedvező hatása nyomán is csupán mintegy 100-150 jogász számára vált lehetővé az EU-intézményekben történő munkavégzés. A jogi és közigazgatási tisztviselői pályára jelentkezők a sikeres versenyvizsgák letételét követően – néhány kivételtől eltekintve – ún. tartalékállományba kerülnek, s az egyes intézmények ezekről a listákról válogatnak.

3.1 Jogászok a köztisztviselők között

A köztisztviselőt iskolai végzettségének és a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően kell besorolni. Ez 2005. február 1-jéig azt jelentette, hogy ha a köztisztviselő olyan felsőfokú iskolai végzettséget szerez, amely nem szerepel a

15 Lengyel György: A magyar gazdasági elit társadalmi összetétele a huszadik század végén. Bp., Akadémiai

feladatköréhez szükséges képesítési előírások között, de a szakképesítési előírásoknak megfelel, az új végzettségének megfelelően kellett átsorolni. A jelenleg hatályos szabályozás ennél szigorúbb, mivel kimondja, hogy az átsorolás csak a feladatkörre előírt szakirányú iskolai végzettség megszerzése esetén kötelező, valamint a köztisztviselő is csak akkor sorolható az I. besorolási osztályba, ha a feladatkörére előírt szakirányú felsőfokú iskolai végzettséget szerzett.

A pályakezdő főszabályként köztisztviselő gyakornoki besorolást kap, kivéve

- az **állam- és jogtudományi doktori**, igazgatásszervezői, okleveles közgazdász képesítéssel rendelkezőket, illetve
- a Rendőrtiszti Főiskolán oklevelet szerzetteket,

mert őket rögtön eggyel magasabb, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni, akkor is, ha közszolgálati jogviszonyban töltött ideje az e besorolási fokozathoz előírt időtartamot nem éri el. Azt a pályakezdő köztisztviselőt pedig, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte meg, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába (középfokú végzettségűt az előadó besorolási fokozat 2-es fokozatába) kell sorolni.

A köztisztviselő osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői megbízást kaphat közigazgatási szerv, illetve elkülönült szervezeti egység (pl. a munkaügyi központ kirendeltségének) vezetésére, a hozzá tartozó munkaköri leírással. Vezetői megbízást, kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, **jogi vagy közigazgatási szakvizsgával**, vagy a szakvizsga alól adott mentesítéssel rendelkező köztisztviselő kaphat. Főszabály szerint a vezetői megbízás határozatlan időre szól és külön indokolás nélkül azonnali hatállyal visszavonható, illetőleg arról a köztisztviselő bármikor indokolás nélkül harmincnapos lemondási idővel lemondhat. 2007. július 15-jétől a központi államigazgatási szervek, valamint területi és helyi szervek, továbbá a minisztérium főosztályának vezetésére adott kinevezés, megbízás fő szabály szerint hat évre szól, ilyen vezetői kinevezés, megbízás helyettesítés céljából rövidebb időtartamra is adható, illetőleg meghosszabbítható.

Ma is létezik – a korábban említett gyakorlati közigazgatási vizsga helyén – a közigazgatási szakvizsga, melynek hatályos szabályozása értelmében a pályakezdőként kinevezett köztisztviselőnek a tanácsos besorolási fokozatba soroláshoz közigazgatási szakvizsgát kell tennie. Közigazgatási szakvizsga hiányában a köztisztviselő nem sorolható a tanácsos besorolási fokozatba. Közigazgatási szakvizsgát az az I. besorolási osztályba került köztisztviselő tehet, aki közigazgatási alapvizsgát tett vagy az alól mentesült, közigazgatási szervnél szerzett legalább kétéves gyakorlattal rendelkezik és részt vett a jogszabály által meghatározott felkészítő tanfolyamon. *A jegyző, főjegyző és a vezetői megbízással, kinevezéssel rendelkező köztisztviselő közigazgatási szervnél szerzett gyakorlat nélkül is tehet közigazgatási szakvizsgát.* Lényeges, hogy a közigazgatási szakvizsga alól csupán a jogi szakvizsgával rendelkezők mentesülhetnek, az **állam- és jogtudományi végzettség** önmagában nem teremt alapot ehhez. A közigazgatási szakvizsga célja, hogy a felsőfokú végzettségű köztisztviselő olyan általános közigazgatási ismeretekre tegyen szert, amelyek birtokában a közigazgatási szervek széles körében és minden szintjén alkalmassá válik a közhatalmi típusú döntések törvényes – a közigazgatás céljaival összhangban álló, a közigazgatás eszköztudományát hatékonyan felhasználó – előkészítésére, illetve meghozatalára.

3.2 Jogászok a közalkalmazottak között

A közalkalmazotti munkakörök az ellátásukhoz jogszabályban előírt iskolai végzettség, illetve állam által elismert szakképesítés, szakképzettség, doktori cím, tudományos fokozat, valamint akadémiai tagság alapján fizetési osztályokba tagozódnak A-tól J-ig, az egyes fizetési osztályok pedig tizennégy fizetési fokozatot tartalmaznak. A közalkalmazotti törvény 1. számú mellékletében található egy táblázat, amelyből kiszámítható az illetmény. Minden fizetési osztály első fizetési fokozatához tartozik egy-egy konkrét szám (forintösszeg), a többi fizetési fokozathoz pedig egy-egy szorzószám. Az adott fizetési osztályhoz tartozó forintösszeget kell megszorozni a megfelelő fizetési fokozathoz tartozó szorzószámmal, így jön ki az illetmény összege. A fizetési osztályok tagozódása a következő: A-tól E-ig a diplomával nem rendelkezők, F-től J-ig a diplomások kerülhetnek besorolásra; így a "H" fizetési osztályba az egyetemi végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez kötött munkakör, valamint a főiskolai végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez

kötött munkakör és ehhez az oklevélhez kapcsolódó tudományos fokozat tartozik; illetve a "J" fizetési osztályba tartoznak például az akadémiai doktori címmel rendelkezők.

Az egyes fizetési osztályokba tartozó munkaköröket, az ezek betöltéséhez szükséges képesítési és más többletkövetelményeket, valamint egyéb részletszabályokat miniszteri rendeletek határozzák meg.

A fizetési osztályt (besorolást) – az előbbieket figyelembevételével – az ellátandó munkakör betöltésére előírt annak a legmagasabb végzettségnek, szakképzettségnek az alapján kell meghatározni, amellyel a közalkalmazott rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy munkakör több fizetési osztályba is tartozhat, a közalkalmazott végzettsége (képzettsége) dönti el, melyik osztályba kell sorolni, de ha a plusz végzettség – **esetünkben a jogi végzettség** – az adott munkakör ellátásához nem szükséges, a besorolásnál nem vehető figyelembe.

4. Teljesítményértékelés a jogászok vonatkozásában

A köztisztviselő munkateljesítményét munkakörének és a közigazgatási szerv kiemelt céljainak figyelembevételével meghatározott teljesítménykövetelmények alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója évente mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli.¹⁶ A köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése alapján a teljesítményértékelésre minden év november 30-ig a célmeghatározások, a féléves áttekintő megbeszélés és az év végi komplex értékelés alapján kerül sor. A teljesítményértékeléshez elektronikus formában teljesítményértékelő lapot is ki kell tölteni.¹⁷ A célmeghatározás a kiemelt ágazati céloknak, a szervezeti céloknak és a szervezeti egységek céljainak, továbbá a köztisztviselő egyéni céljainak megállapítását foglalja magába. Minden köztisztviselő, szakállamtitkár számára legalább öt egyéni kiemelt célt kell meghatározni a munkakörének és a köztisztviselő, szakállamtitkár javaslatainak figyelembevételével. Az értékelő vezető a köztisztviselőnek, a szakállamtitkárnak év közben többletcélt is megállapíthat. A hivatkozott rendelet 13. § (1) bekezdése alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója az értékelő vezető javaslata alapján az egyéni teljesítményalapú jutalmat a rendelet mellékletében meghatározott táblázatokban foglaltak figyelembevételével állapítja

¹⁶ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 34. § (1) bekezdése

meg. A jutalom mértékének alapja a teljesítményértékeléssel rendelkező köztisztviselő, szakállamtitkár éves illetményének – amelyet alapilletményének, illetménykiegészítésének és vezetői pótlékának figyelembevételével kell megállapítani – az év azon időszakára jutó része, amikor a köztisztviselő, a szakállamtitkár a statisztikai állományi létszámban szerepel.¹⁸ Természetesen a teljesítményértékelés mozzanata nem szakítható ki a közszolgálati jogviszony egyéb tartalmi elemei közül, így rendkívül szoros kapcsolatot mutat magával az illetményrendszerrel is. Új rendszert vezetne be a minisztériumi alkalmazottak bérezésében Szetey Gábor személyügyi államtitkár (2007. októbere). A tervezett bérreform a minisztériumi köztisztviselőket az alapján fizetné meg, hogy munkakörük mennyit ér a versenyszférában. Az erről készített felmérés szerint a felsővezetők jelentős béremelésre számíthatnak, az alacsonyabb munkakörök értéke azonban csökkenhet is. A rendszer nagy hangsúlyt fektetne a teljesítmény alapján osztott jutalomra is, ezért a szakszervezetek attól tartanak, hogy a köztisztviselők politikával szembeni kiszolgáltatottsága nő.

Amint azt már Madarász Tibor is hangsúlyozta, elsősorban azok a munkafolyamatok mérhetőek, amelyek elemekre bonthatók, megszámlálhatók és visszatérően ismétlődnek.¹⁹ Ez a megállapítás egy jogászként foglalkoztatott személy esetében elsősorban a hatósági jellegű (pl. engedélyezési vagy szolgáltatási) tevékenységek körében jelenthetne kapaszkodót, ám nyilvánvaló, hogy a nyújtott szolgáltatások volumene, az ügyfélszám, illetve az elintézett ügyek számának változása – akár jelentős mértékű elmozdulása – csupán olyan technikai adatként értelmezhető, amely nem feltétlenül mutat szoros összefüggést a tényleges munkateljesítménnyel, feltételezve, hogy utóbbinak van egy minőségi jellegű, értékelő mozzanata is (pl. munkához, ügyfelekhez való viszonyulást kifejező vagy a lelkiismeretes feladatellátást megjelenítő eleme). A jogász tevékenységének – feltéve, hogy valóban jogi szakfeladatot lát el – számos olyan részterülete, szakmailag önállóan is értékelhető vonatkozása van, ami könnyen szétfeszítheti az éves teljesítményértékelés kereteit. Így pl. a másodfokú hatósági döntésekkel szembeni bírósági jogorvoslat igénybevételének lehetősége számos esetben lehetetlenné teszi az értékelést egy előre rögzített időintervallumokra vonatkozó értékelési rendszerben. Úgyszintén az időtényező problematikus a nem blankettaszerződések minőségének vizsgálatánál, amennyiben pl. a szerződést biztosító

17 2. § (2) bekezdése

18 15. §

19 Vassné Varga Edit: Teljesítményértékelés a közigazgatásban. Századvég Kiadó, Budapest, 2001., 29. o.

mellékkötelezettségek hibás rendezése vagy egy előnytelen szerződési feltétel kikötése gyakran csak a szerződés elkészítése után hónapokkal, évekkel vezet nehézségekhez, anyagi veszteségekhez, pl. a teljesítés lehetetlenülésekor stb.

Nyilvánvaló, hogy a teljesítményindikátorokat e körben is egyediesíteni kell, akár folyamatosan igazítva a külső és belső körülmények, illetve igények változásaihoz, a teljesítményértékelésre épülő ösztönzést is rugalmasabbá téve.²⁰

20 Poór József (szerk.): Rugalmas ösztönzés, rugalmas juttatások. COPLEX, Budapest, 2007., 46-47. o.