

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

**KÖZSZOLGÁLATI SZEMÉLYI JOG
(Az integritás közszolgálati jogi szabályozása)**

Tankönyv
az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzéshez

Budapest, 2013.

.....

SZERZŐK:

DÁVID PÉTER
LÓCZY PÉTER

LEKTOR:

DR. GYÖRGY ISTVÁN

A TANKÖNYV AZ ÁLLAMREFORM OPERATÍV PROGRAM 1.1.21 SZÁMÚ

A „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” című EU finanszírozási projekt keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által indított integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés tananyagfejlesztése keretében készült.

Budapest, 2013.

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés

I. rész Elméleti alapok

1. fejezet A közigazgatás fogalma és közzszolgálati modellek
2. fejezet A közzszolgálati jogviszonyok szabályozási rendszere

II. rész A jogviszony létesítése

1. fejezet Toborzás, pályázat, kiválasztás, általános alkalmazási feltételek
2. fejezet Vagyonnyilatkozat-tételi rendszer
3. fejezet Feddhetetlenségi vizsgálat
4. fejezet Nemzetbiztonsági ellenőrzés
5. fejezet A kifogástalan életvitel ellenőrzése
6. fejezet A megbízhatósági vizsgálat

III. rész A jogviszony megszűnése

1. fejezet A jogviszony megszűnési és megszüntetési okokról általában
2. fejezet Méltatlanság a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók esetében
3. fejezet Bizalomvesztés
4. fejezet Egyéb megszüntetési okok

IV. rész Az összeférhetetlenség

1. fejezet A hatalmi ágak szétválasztásából származó összeférhetetlenségi esetek
2. fejezet Politikai összeférhetetlenség
3. fejezet Gazdasági összeférhetetlenség
4. fejezet Együttalkalmazási tilalom

V. rész Fegyelmi és kártérítési eljárás

1. fejezet Fegyelmi eljárás és fegyelmi büntetések
2. fejezet Kártérítési felelősség

VI. rész Közzszolgálati jogvita

VII. rész Az integritással összefüggő egyéb kötelezettségek

1. fejezet Munkáltatói és munkavállalói kötelezettségek
2. fejezet Közzszolgálati továbbképzés
3. fejezet Közzszolgálati teljesítményértékelés
4. fejezet Közzszolgálati díjazás

Tisztelt Hallgató!

A tankönyv elkészítésekor a szerzőket az az alapvető cél vezérelte, hogy a közszolgálati személyi jog (vagy másként közszolgálati jog) körébe eső foglalkoztatási jogviszonyok és pragmatikák meghatározott szempont szerint kiválasztott elemeinek bemutatására vállalkozzon. Ez a szempont pedig az integritás, amelyet a tankönyv alcímében is megpróbáltunk pontosan definiálni, az integritás közszolgálati jogi szabályozásaként. A tankönyv szerzőiként szeretnénk előre bocsátani, hogy a kiválasztott jogintézmények döntő többsége közvetlenül, néhány eleme pedig közvetetten kapcsolódik az integritás fogalmához.

A tankönyvben szereplő ismeretanyag azt a célt kívánja elérni, hogy a hallgatók a „Korrupció megelőzése és a közigazgatás fejlesztés áttekintése” című ÁROP 1.1.21. számú projekt keretében széles körű ismereteket kapjanak a korrupció és a visszaélések kockázatának kezelésére, a korrupciós kockázatok megelőzésére, mindezeket a közszolgálat foglalkoztatás jogi jogintézményeinek oldaláról megközelítve. Az integritás tanácsadó képzés alapvető célja olyan közigazgatási szakértők felkészítése, akik alkalmasak és képesek a korrupciós jelenségek és a visszaélések kockázatának csökkentésére, azok megelőzése érdekében képesek támogatni egy közigazgatási szervezetben az integrált irányítási rendszer erősödését, a szervezet tudatos és kontrolált fejlődését támogató személyügyi folyamatok kialakítását. Ugyancsak alapvető cél, hogy a hallgatók megismerjék a közszolgálati rendszer integritással kapcsolatos legfontosabb jogintézményeit, így különösen a kiválasztás és jogviszony létesítés, az összeférhetetlenség, a fegyelmi és kártérítési rendszer, illetve a speciális jogintézmények (megbízhatósági vizsgálat, nemzetbiztonsági ellenőrzés, vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség) fogalmait. A tananyag tartalma igazodik a kormányzati korrupcióellenes törekvésekhez és nemzetközi vállalásokhoz, valamint a Magyary Zoltán a közigazgatás-fejlesztési program előírásaihoz.

A közszolgálati személyi jog című tankönyv a hazai korrupcióellenes törekvéseink és nemzetközi kötelezettségvállalások alapján tartalmazza mindazokat a foglalkoztatás jogi előírásainkat, amelyeket a közszolgálatban állók számára – az adott foglalkoztatás speciális jellegét is számon tartva – kötelezettségi elemként jelennek meg. A közszolgálati személyi jog fogalomkörébe tartozó jogintézmények ismerete és alkalmazása hozzásegíthet a közszolgálati alkalmazottak integritásának megőrzéséhez, egy morális értékrendjében szilárd magatartásforma kialakulásához.

A tankönyv szerkezete és tartalma követi a közszolgálati személyi jogi rendszerén belül a jogviszony létesítést megelőző, a jogviszony időtartama alatti, valamint a jogviszony megszűnését követő legfontosabb eljárási szabályokat. Ennek megfelelően az egyes jogintézmények – a könnyebb magyarázat és elsajátíthatóság érdekében – egymásra épülnek. Az átláthatóságot és elsajátíthatóságot különböző életszerű példákkal kiegészítve próbáltuk biztosítani.

Budapest, 2013.

A Szerzők

I. rész

Elméleti alapok

1. fejezet

A közigazgatás fogalma és közszolgálati modellek

1.1. A közigazgatás fogalma

A közigazgatás fogalma többfajta módon értelmezhető, egyrészt *szervezeti szempontból*, másrészt *feladat oldalról*, harmadrészt *személyzeti rendszerként*. Szervezeti megközelítésben a közigazgatás a közigazgatási szervek, közintézmények összessége. Amennyiben a közigazgatást az általa ellátott feladatok oldaláról vizsgáljuk, akkor a közfeladatokkal azonosítjuk. Ugyanakkor, ha a közfeladatokat ellátó személyeket ragadjuk ki, akkor a személyi állományt értjük közigazgatás alatt.

Az alanyi megközelítést alapul véve, hangsúlyoznunk kell, hogy a nemzetközi gyakorlat alapján *nem adható egységes köztisztviselő fogalom*. Az egyes országok más és más személyi kört ruháznak fel köztisztviselői minőséggel, és sok esetben nehezen mutatható ki a különbségtétel elvi alapja, inkább történelmi hagyományok vagy pillanatnyi érdekviszonyok alapján dől el, hogy kit tekintenek köztisztviselőnek. Vannak olyan országok, ahol a tanárok is köztisztviselők, és vannak olyan államok, ahol a helyi önkormányzatok alkalmazottai sem tartoznak ebbe a körbe. Az is előfordul, hogy egyes állami vállalatok dolgozóit is köztisztviselőnek minősítik. Mindezek alapján a szakirodalomban általában három fogalom meghatározás létezik. A *szervezeti* definíció alapján köztisztviselő az, aki közigazgatási szervnél áll alkalmazásban, a *funkcionális* meghatározás értelmében a közfeladat ellátója tekinthető köztisztviselőnek, függetlenül a munkáltató jogállásától, míg a *normatív* alapú megközelítés azokat ismeri el köztisztviselőnek, akiket a jogszabályok köztisztviselői jogállással ruháznak fel.

A fogalom meghatározás különbözősége ellenére közös vonás az országok gyakorlatában, hogy *szűkebb és tágabb* értelmezést is alkalmaznak. Az előbbi alatt a központi közigazgatásban, minisztériumokban, egyéb központi közigazgatási szerveknél végrehajtói és jogalkotói feladatot ellátókat, míg az utóbbi alatt az államfő és a parlament hivatalában foglalkoztatott személyeket is értjük (*fonction publique*).¹

Egyes országokban megkülönböztetik a *köztisztviselőket* (fonctionnaires) és a *közszolgálati alkalmazottakat* (agents des services publics) úgy, hogy köztisztviselőnek csak az állami alkalmazottakat tekintik.²

¹ Moderniser l'Etat: La route à suivre-ISBN 92-64-01051-3, OCDE 2005. 181. oldal.

² Moderniser l'Etat: La route à suivre 182. oldal.

1.2. Köszolgálati modellek

A személyzeti rendszereknek alapvetően két változatát különböztetjük meg. A *karrier*, illetve az *állás típusút*, amelyeket gyakran *zárt és nyitott* rendszereknek is szoktak nevezni.

A *karrier rendszereket* az általános munkajogi szabályoktól való megkülönböztetés, a speciális szabályok önálló státútumba történő foglalása, a munkakör és a besorolás szétválasztása – ennek köszönhetően – az élethosszig tartó foglalkoztatás, illetve a szolgálatban eltöltött időn, valamint az érdemeken alapuló, ezáltal kiszámítható, egységesen szabályozott, törvény által garantált előmenetel, másképpen karrierpálya jellemzi.³ A rendszert – a katonaságtól átvett minta alapján – hierarchikus kategóriákra, besorolási osztályokra (testületekre) osztják, melyeken belül az előmenetel kötött szabályok szerint történik.⁴ A szigorú alá-fölé rendeltségi viszonyok fejeződnek ki abban is, hogy a köztisztviselők foglalkoztatására irányuló jogviszony kinevezéssel létesül. Az alávetettséget az állam gondoskodása ellensúlyozza. A magas szakmai színvonalat biztosítja, hogy szigorú képesítési előírások alapján és különböző kiválasztási módszerek (pályázat, versenyvizsga) útján csak a legrátermettebbek kerülhetnek a közigazgatásba. A karrier rendszer zártságát az adja, hogy a köztisztviselő teljes szakmai életútját a közzolgálatban futja be, amely alatt nincs átjárás a magán- és a közszféra között, s még az egyes besorolási kategóriák között is nehéz mozogni. Az általánostól elkülönült, speciális jogi szabályozás erősen centralizálttá teszi a rendszert, amelyben a munkáltatónak csak igen korlátozottan nyílik mozgástere az önállóságra, a mérlegelés alapján hozott intézkedésekre. A jogilag erősen kötött rendszer képes biztosítani a politikai patronázssal és az esetleges munkáltatói önkénnyel szembeni védelmet. Legfőbb erényében rejlik azonban a legnagyobb gyengesége is, nevezetesen az, hogy túlzottan merev, a változásokhoz rugalmasan alkalmazkodni nem képes, s nem utolsó sorban rendkívül költséges.

A karrier rendszer történelmileg az abszolutizmus viszonyai között fejlődött ki, mivel a személyes kormányzást gyakorló uralkodók (pl. Nagy Frigyes, II. József) igényelték a szakmai hozzáértést, s ezért kedvező feltételeket biztosítottak a hivatásos, szakképzett személyi állomány kialakulásához. A karrier rendszer egy másik ága fejlődött ki Franciaországban, ahol a sorozatos külső és belső veszélyhelyzetekből fakadó kihívásra egy végletekig centralizált államgépezettel válaszoltak, amelyhez kiválóan illeszkedett a Napóleon által létre hozott, centralizáltan működtethető személyzeti rendszer. Európában a XIX. században a zárt rendszer vált uralkodóvá.

³ LŐRINCZ L., A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC 2005. 274-276. old.

⁴ A karrierrendszer legkifejezőbb formája a francia közzolgálat. Ennek lényege, hogy a közzolgálat három kategóriára osztható. (A, B, C, kategóriák). Az "A" kategóriába tartoznak azok a köztisztviselők, akiknek feladata a koncepciók kidolgozása és az irányítás. A "B" kategória a végrehajtó tevékenységet gyakorló, a "C" kategória pedig a kisegítő és ügyviteli feladatokat ellátó köztisztviselőket foglalja magában. Minden kategórián belül különböző szakmai testületek találhatóak, amelyek az azonos "jellegű" munkakört betöltő köztisztviselőket gyűjtik egybe. (Így pl. államtanácsai alkalmazottak, központi igazgatási attasék stb.). A testületek osztályokra és fokozatokra tagozódnak. A köztisztviselő teljes szakmai életútját - főszabályként - egy testületen belül, a fokozatokon és osztályokon felfelé haladva tölti el.

Az állás típusú rendszerekben a köztisztviselőt egy meghatározott munkakörre alkalmazzák. Nincs besorolás, előmenetel, egységes bértábla, a bért – béralku eredményeként – munkakör értékelés alapján a felek szabadon állapítják meg. A konkrét munkakör áll az emberi erőforrás gazdálkodás középpontjába. Erre épül a már említett javadalmazáson túlmenően a kiválasztás, képzés, fejlesztés, teljesítményértékelés. Mindezek alapján érthető, hogy a munkakör megszűnése, módosulása szükségszerűen a foglalkoztatás megszüntetéséhez vezet, vagyis nem garantált az élethosszig tartó foglalkoztatás. A munkáltatói döntések a szervezet szintjén születnek, ezért az állás típusú rendszerek decentralizáltak. Speciális szabályokat általában nem alkotnak, a piaci szféra foglalkoztatási viszonyai a meghatározóak, bár előfordul az is, hogy egyes jogintézményeket (pl. felmentéssel összefüggő járandóság) az általános szabályokhoz képest kedvezőbbben szabályoznak. A rendszer előnye, hogy a szervezet gyorsan és rugalmasan képes alkalmazkodni a változásokhoz, az egyéni kompetenciákat a munkaköri sajátosságokhoz igazítottan lehet fejleszteni. Hátránya, hogy hiányzik a foglalkoztatási stabilitás, gyakori a személyi állomány cserélődése, s e miatt jelentős a személyi állomány kiszolgáltatottsága, a politikai patronázs s egyéb visszaélések kockázata.⁵ Az erős decentralizáció gyengíti az egységes személyzetpolitikát, a szervezetrendszer egységes működtetését.

Az állás típusú személyzetpolitikai rendszerek legtipikusabb formái a XIX. században az Amerikai Egyesült Államokban, a XX. században pedig a szovjet-típusú fejlődést követő államokban alakultak ki.

Tiszta formájában egyik személyzeti rendszer típus sem tudott megerősödni, napjainkra pedig a két rendszer közötti különbségek fokozatosan csökkennek. Egyfajta rendszer-kontinuitásról beszélhetünk, amelynek lényege, hogy a kétféle rendszertípus fejlődését inkább jellemzi az egymás felé közeledés, amelynek során kölcsönösen merítenek a másik előnyeiből, mint az elkülönülés és a széttartás. A két rendszer fejlődése közötti konvergenciát alapozza meg, hogy a jellemző típusjegyek mögött (árnyékában) másodlagosan a másik rendszer sajátosságai is fellelhetőek.⁶ A karrierrendszerben is egyre gyakrabban fordulnak elő szerződéses, magánjogi szabályozási megoldások, míg az állástípusú rendszerek számos karrierelemet vesznek át, különösen a közigazgatás legfelsőbb szintjén.

Az EU tagállamok többsége a kötött jogszabályi előírásokra épülő karrierrendszert követi enyhébb vagy szigorúbb formában. Csaknem valamennyi tagállamban elkülöníthető a közsztvéra alkalmazottainak egy jól meghatározható csoportja, akik köztisztviselőként jogosultságot szereznek a kiszámítható, érdemeken alapuló karrierre, illetve az általános munkajogi szabályozáshoz képest fokozottabb foglalkoztatási védelemre. Szembetűnő azonban, hogy ennek az alkalmazotti körnek a nagysága országonként jelentősen eltérő. A jellemzően karrierrendszerű államokban az életre szóló kinevezéssel rendelkező köztisztviselők képezik a közsztvéra alkalmazottainak többségét. Ugyanakkor néhány tagállamban a köztisztviselői jogállással nem rendelkező alkalmazottak létszáma, jelentősége sem elhanyagolható.

⁵ LŐRINCZ L., i.m. 275-276. old.

⁶ Moderniser l'Etat: La route à suivre 190. oldal.

A magyar közzszolgálatot hagyományosan a zárt rendszer jellemzi. Az 1992-ben elfogadott köztisztviselői törvény az érdemeken alapul karrier-elvű szabályozást honosította meg. Az elmúlt két évtizedben azonban egyre több rugalmasabb elem (pl. alapilletmény eltérítés, címadományozás feltételeinek enyhítése, stb.) került a szabályozásba, és ezek az elemek megtalálhatók a 2011-ben elfogadott új közzszolgálati tisztviselői törvényben is.

A nyitott rendszerekre jellemző rugalmasabb megoldások térnyerése mindenhol *etikai kérdéseket* is felvet. Az üzleti szférától átvett megoldások és eljárások elterjedésével egyre inkább elmosódik a közzszféra és a magánszféra közötti határvonal, amely gyakran a két szektor egymástól eltérő értékorientációjának konfliktusához vezet. A konfliktusos helyzet sok esetben választásra kényszerítheti a tisztviselőket, mert, míg a hagyományos bürokratikus értékekre – mint pl. a törvényességre, a pontosságra, a szakszerűségre – figyelemmel teszik a dolgukat, addig a szolgáltató közigazgatás új, más értékeket helyez előtérbe, mint pl. a költséghatékonyságot, gyorsaságot.

2. fejezet

A közszolgálati jogviszonyok szabályozási rendszere

2.1 A munkaviszony

A munka világának szabályozása felöleli a munkaviszonyt, a közszolgálati jogviszonyokat és a munkavégzésre irányuló polgári jogviszonyokat. A *munkavégzésre irányuló jogviszonyok közül legjelentősebb a munkaviszony*, mivel legtöbbször e jogviszony alapján végeznek munkát. A munkaviszonyra vonatkozó szabályokat a *munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)* tartalmazza. Fontos kiemelni, hogy az *Mt. háttér jogszabályként* is funkcionál több más munkavégzésre irányuló jogviszony esetében (pl. közalkalmazotti törvény). Háttér jogszabályokról akkor beszélünk, mikor bizonyos jogszabályok – általában törvények – visszautalnak más jogszabály, törvény rendelkezéseire, amelyeket abban az esetben kell alkalmazni, ha a visszautaló jogszabály, törvény eltérően nem rendelkezik. A visszautalásnak többféle módja van. Az egyik, hogy a visszautaló jogszabály általában átveszi a háttér-jogszabályt, de külön meghatározza, hogy annak szabályai közül melyiket nem lehet alkalmazni. A másik, hogy a visszautaló jogszabály nem veszi át általában a háttér-jogszabályt, de egyenként felsorolja azokat a szabályokat, amelyeket alkalmazni rendel.

A munkaviszonynak két alanya van: a munkáltató és a munkavállaló. Munkáltató az, akinek a részére – a munkaszerződés alapján – teljesíteni kell a munkavégzést. A munkáltató pozíciójában szerepelhet természetes személy (pl. egyéni vállalkozó) vagy jogi személy (pl. részvénytársaság, korlátolt felelősségű társaság), illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező társaság (pl. betéti társaság). Munkavállaló az, aki a munkaszerződés alapján munkavégzésre kötelezett. A *munkaviszony* minden esetben a munkáltató és a munkavállaló között *írásban megkötött munkaszerződéssel jön létre*. A munkaszerződés eredményeként jön létre a munkaviszony. A munkaszerződés tartalmazza a munkáltatót és a munkavállalót megillető, illetve terhelő jogokat és kötelezettségeket. A munkaviszony további általános jellemzője, hogy tárgya a munkaköri feladatok rendszeres ellátása és ezért díjazás jár, a munkavégzéshez szükséges anyagokat és eszközöket a munkáltató köteles a munkavállaló rendelkezésére bocsátani. A munkaviszonyban a munkáltató a munkavállalót széles körben utasíthatja (pl. munkaidő meghatározása, a munkavégzés helyének kijelölése, stb.), a munkavállaló pedig köteles a munkáltató utasítása szerint rendszeresen, a megjelölt helyen és munkaidőben rendelkezésre állni, és a munkát személyesen elvégezni.

A munkaviszonytól eltérő szabályozási jellemzők lehettek fel a *közszolgálati jogviszonyok*, illetve a *munkavégzésre irányuló polgári jogviszonyok* esetében.

2.2 Közszolgálati jogviszonyok

A közszolgálatra irányuló jogviszony munkavégzés céljából létesített különleges foglalkoztatási jogviszony. A *közszolgálat általános jellemzője*, hogy a jogviszony költségvetési szervvel létesül, a munkavégzés közérdeket szolgál és a jogi szabályozás

differentiálódik, az egyes közszolgálati jogviszonyokat önálló foglalkoztatási törvények szabályozzák. A közszolgálati jogviszonyok az alábbiak szerint csoportosíthatóak:

- közigazgatási közszolgálati jogviszonyok;
- közalkalmazotti jogviszonyok;
- hivatásos szolgálati jogviszonyok;
- katonai szolgálati jogviszonyok;
- igazságügyi szolgálati jogviszonyok.

A közigazgatási közszolgálati jogviszonyok között megkülönböztetjük a kormányzati szolgálati jogviszonyt és közszolgálati jogviszonyt, az állami vezetői szolgálati jogviszonyt, illetve a polgármesteri foglalkoztatási jogviszonyt. Közigazgatási szerv alatt – a köztisztviselői jogviszony szempontjából – a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) hatálya alá tartozó szerveket értjük. Kivételesen más típusú szervnél (pl. rendőrség, büntetés-végrehajtás, stb.) is alkalmazhatnak kormánytisztviselőket. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2010. évi XLIII. törvény szerint állami vezetői szolgálati jogviszonyban állnak: a miniszterelnök, a miniszterek, az államtitkárok a közigazgatási államtitkárok és a helyettes államtitkárok.

A közigazgatási közszolgálati jogviszonyok közös jellemzője, hogy a jogviszony közigazgatási szervvel jön létre (kivéve a foglalkoztatási jogviszonyban álló polgármester esetében, akinek a helyi önkormányzat a munkáltatója). E jogviszonyok közhatalmi feladat, végrehajtó-rendelkező tevékenység ellátására irányulnak. A közös tartalmi jegyek a jogi szabályozásban is kifejeződnek. Az állami vezetői szolgálati jogviszonyra, valamint a polgármesteri foglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó törvények saját speciális rendelkezéseik mellett – háttér jogszabályként – a Kttv. egyes szabályait is alkalmazni rendelik. A Kttv. ezért mindkét jogviszony szabályozási alapját képezi.

A közalkalmazotti jogviszonyok közös eleme a közszolgáltatás nyújtása. Közalkalmazotti jogviszony állami és helyi önkormányzati költségvetési szerveknél (döntően közintézményeknél), illetve a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására létesíthető. A közalkalmazotti jogviszonyok közös szabálya a közalkalmazottak jogállására vonatkozó 1992. évi XXXIII. tv. (Kjt.), de egyes ágazati specialitásokat külön törvények állapítják meg.

A hivatásos szolgálati jogviszonyok közös jellemzője a szigorú alá-fölérendeltség. Esetükben a közös szabályozási alapot a rendvédelmi szervek, fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény biztosítja. Hatálya alá tartozik a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya.

A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.) szabályozza a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonái katonai szolgálati jogviszonyát.

Az igazságszolgáltatás függetlenségének elve alapozza meg az igazságügyi szolgálati jogviszonyok önálló törvényi szabályozását. Ide tartozik a bírósági szolgálati jogviszony (2011. évi CLXII. törvény), az ügyészségi szolgálati jogviszony (2011. évi CLXIV. törvény) és az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonya (1997. évi LXVIII. törvény).

2.3. Munkavégzésre irányuló polgári jogviszonyok

A munkavégzésre irányuló polgári jogviszonyok szabályozása terén fontos kiemelni a 2014. március 15-től hatályba lépő a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt*. A jegyzet írásakor hatályos *Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény* (Ptk.) két fajtáját különbözteti meg a munkavégzésre irányuló jogviszonyoknak: a *megbízást*, illetve a *vállalkozást*. A megbízási szerződés alapján a megbízott köteles a rábízott ügyet a megbízó utasításai szerint és érdekeinek megfelelően ellátni. A megbízott személyesen köteles eljárni, de a megbízó hozzájárulásával, vagy ha a megbízás jellege ezt szükségessé teszi más személy közreműködését is igénybe veheti. Ebben az esetben az igénybe vett személyért úgy felel, mintha maga járt volna el személyesen. A megbízásért díj jár, kivéve, ha az ügy természetéből, illetőleg a felek közötti viszonyból arra lehet következtetni, hogy a megbízott az ügy ellátását ingyenesen vállalta. A díj a szerződés megszűnésekor esedékes. Az ügy ellátásával kapcsolatban felmerült költségeket a megbízó viseli, amelyek megelőlegezésére a megbízott nem köteles. A szerződés a megbízás teljesítésével megszűnik.⁷

A vállalkozási szerződés alapján a vállalkozó valamely dolog tervezésére, elkészítésére, feldolgozására, átalakítására, üzembe helyezésére, megjavítására vagy munkával elérhető más eredmény létrehozására, a megrendelő pedig a szolgáltatás átvételére és díj fizetésére köteles. A vállalkozói díj a teljesítéskor esedékes. A vállalkozó alvállalkozót vehet igénybe, s a munkát saját költségén a megrendelő utasítása szerint végzi el, de az nem terjedhet ki a munka megszervezésére, illetőleg nem teheti a teljesítést terhesebbé.⁸

Megbízási és vállalkozási szerződést közigazgatási szerv is köthet, de ennek tárgya nem lehet olyan feladat elvégzése, amelyre csak kormánytisztviselői, illetve köztisztviselői kinevezés adható. A megállapodást mindig tartalma szerint kell minősíteni megbízásnak, vállalkozásnak, vagy kinevezésnek, ezért a tisztviselői feladatkör ellátására adott megbízás kormánytisztviselői, illetve köztisztviselői kinevezésnek minősül.

⁷ lásd bővebben: Ptk. 474-483. §.

⁸ lásd bővebben: Ptk. 389-416. §.

II. rész

A jogviszony létesítése

1. fejezet

Toborzás, pályázat, kiválasztás, általános alkalmazási feltételek

1.1. A jogviszony létesítését megelőző kiválasztási módszerek

A hazai közszerületi rendszerünkben a foglalkoztatási jogviszony létesítését közvetlenül megelőző toborzás és kiválasztás módszertani és eljárásai szabályait hosszú, több évtizedes viták övezik. A szervezet szempontjából optimális toborzási és kiválasztási mód alkalmazása megalapozhatja és hosszabttávon is befolyásolhatja az integritás alapú hatékony szervezeti működtetést.

A toborzás alapvető célja, hogy a szervezet számára a lehető legszélesebb személyi kört érintve megfelelő számú – az általános és különös alkalmazási feltételeknek és képzetségi szintnek megfelelő – potenciális munkavállalót felkutassa. A toborzás lehet belső, ebben az esetben a szervezeten belüli kommunikációs csatornák felhasználásával vagy a személyzeti nyilvántartásból kerül toborzásra a munkaerő. Emellett lehet külső erőforrásokból, új munkaerő beléptetésével, álláshirdetéssel, fejtadás és munkaerő-közvetítéssel, újsághirdetéssel, karrier-napok szervezésével, oktatási intézményi együttműködéssel is építkezni. A közigazgatásban a Kttv. alapján speciális központosított toborzási adatbázis⁹ működik a kiválasztás, a lehetséges pályázók tájékoztatásának elősegítésére.

A kiválasztás célja a költségvetési szervezet működéséhez szükséges munkaerő megszerzése és a személyi állomány utánpótlásának folyamatos biztosítása. Szerepe így elsősorban a minőségi színvonalú személyi állománynak az adott munkakörre megfelelő képesítéssel rendelkezők közül történő kiválasztásában, az egységes módszertan és eljárás alkalmazásával történő munkáltatói döntésben jelölhető meg. A nem megfelelően alkalmazott kiválasztási módszerek korrekciója azonban csak jelentős költségvetési ráfordításokkal és korlátozottan hatékony munkáltatói intézkedésekkel történhet. Az emberi erőforrás-gazdálkodásban a kiválasztásnak számos módszere és eljárásai módja ismert, mind a közzférában, mind a verseny és civil szférában egyaránt. A kiválasztás módszerei közül a legismertebbek a pályázat,¹⁰ a versenyvizsga¹¹, az interjú, a kompetencia-teszt, az alkalmassági-teszt,¹² az értékelő központ¹³ alkalmazása.

⁹ lásd bővebben a Kttv. 45. § (2) bekezdését. A toborzási adatbázis az a magyar állampolgár kérheti a felvételét, aki az általános alkalmazási feltételeknek egyébként megfelel. Az adatbázisba felvétel önkéntes, az adatkörök kötelezőek és választhatóak.

¹⁰ lásd bővebben a Kttv. 45. §, Hjt. 34. § ; Hszt. 45. § §; Kjt. 20/A. §-ait.

¹¹ A versenyvizsga, mint alkalmazási feltétel bevezetésére 2007-ben, megszüntetésére 2010-ben került sor, lásd bővebben a már nem hatályos, a közigazgatási versenyvizsgáról szóló 126/2009. (VI. 15.) Korm. rendeletet.

A Kttv. (korábban Ktv.) esetében a pályázat kötelező jellege megszűnt, a pályázati kiírásra csak jogszabály alapján (pl.: jegyző) vagy a munkáltatói jogkör gyakorlója döntése alapján kerülhet sor. A Hjt., a Hszt. és a Kjt. tekintetében sem kötelező a pályázat kiírása, csak egyes beosztások esetében (pl.: fegyveres szerv egészségügyi intézményvezetői beosztás, közalkalmazotti magasabb vezetői és vezetői beosztás). A Hszt. esetében kifejezetten önkéntes jelentkezést ír elő a jogszabály, mint kiválasztási módot.

A közigazgatásban az ezredfordulót követően rövid ideig alkalmazták a versenyvizsgát és az értékelő központokat is, mint általános és kötelező kiválasztási módszereket.

1.2. Az általános és különös alkalmazási feltételek

Az általános és különös alkalmazási feltételek célja, hogy a foglalkoztatási jogviszonyban állókra egységes kiválasztási szempontok érvényesüljenek, illetve maga a foglalkoztatás is egységes alapokra épüljön. A Kttv., a Hszt., a Hjt., és a Kjt. esetében az általános alkalmazási feltételek közé tartozik a 18. életév betöltése, a cselekvőképesség, a büntetlen előélet és a közalkalmazottak kivételével a magyar állampolgárság. Fenti szempontok egységes előírása hozzájárulhat a közszféra integritás alapú működtetéséhez, a munkakör betöltéséhez elengedhetetlenül szükséges alapok biztosításához. A Kjt. alapján a magyar állampolgárság mellett külön jogszabály szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, illetve bevándorolt vagy letelepedett személlyel is létesíthető jogviszony. A Hszt., és a Hjt. tekintetében a jogviszony létesítéséhez feltétel továbbá a belföldi lakóhely vagy tartózkodási hely megléte is. Ugyancsak speciális alkalmazási előírás az egészségügyi, pszichikai és fizikai alkalmassági teszten való részvétel, mely különösen a szolgálati jogviszonyban állók számára kötelező.

A különös alkalmazási feltételek rendszere rendkívül szerteágazó, döntően az adott munkakör betöltéséhez közvetetten kapcsolódó feltételeket tartalmazza. Közös rendszertani ismérv, hogy funkciójuk szorosan kötődik az adott foglalkoztatási jogviszony sajátos jellegéhez, illetve az egyes betöltendő munkakörökhöz. A leggyakrabban előírt különös alkalmazási feltételek közé tartoznak az adott munkakörhöz előírt képesítési és végzettségi előírások, az egyes munkakörökhöz előírt vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítése, a nemzetbiztonsági ellenőrzés, a kifogástalan életvitel ellenőrzése, illetve a megbízhatósági vizsgálat, esetenként a kötelező gyakornoki idő és a szakmai gyakorlat. A közigazgatási személyzetpolitikai eszköz, egyben különös alkalmazási feltétel a kifogásolási jog gyakorlása

¹² Az alkalmassági teszt különösen a rendvédelmi és honvédelmi szolgálati jogviszonyban állók esetében jellemző. Az alkalmazási mód széleskörű, alapulhat általános kérdőíves felmérésen, intelligenciaszint-felmérésen, szituációs gyakorlatokon, stb. is.

¹³ Az értékelő központok első megjelenése 2007-2008-ra tehető, amikor a korábbi Kormányzati Személyügyi Központ a jogviszony létesítését megelőzően tartott értékelő vizsgálatokat a jelöltekről. Alapja a konkrét élethelyzetek, feladatok megoldása során a képességek és kompetenciák hatékony felhasználása. Alkalmazása költség- és időigényes.

az államigazgatásban a főosztályvezetői, a főosztályvezető-helyettesi és az osztályvezetői kinevezést megelőzően.¹⁴

A közszférában általánosan bevezetett és alkalmazott jogintézmény a próbaidő, mely jogviszonyként eltérő időtartamú.¹⁵ A próbaidő célja, hogy a munkáltató és a munkavállaló kölcsönösen fel tudja mérni a foglalkoztatás előnyeit illetve hátrányait. A próbaidő időtartamának meghosszabbítása tilos, időtartama alatt mindkét fél számára lehetőség van a jogviszony azonnali megszüntetésére. Ugyancsak általános érvényű az eskü letétele, melyet szóban kell elmondani és írásban megerősíteni. Az eskü letétele a foglalkoztatási jogviszony keletkezésének érvényességi kelléke, elmaradása érvénytelenségi ok.

2. fejezet

A vagyonyilatkozat-tételi rendszer

2.1. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség jogpolitikai célja

A korrupciómentes és integritásközpontú állami működés tekintetében kiemelt jelentőséggel bír a közszférában alkalmazottak vagyoni helyzetének átláthatósága, az átláthatóság és ellenőrizhetőség követelményeinek folyamatos fenntartása. Az állam által foglalkoztatottak közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak, közvagyonnal és költségvetési pénzeszközökkel gazdálkodnak, s e tevékenységük során feladataikat a közjó érvényesítésével és befolyástól mentesen kell ellátniuk. Az alapvető jogok és kötelezettségek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése érdekében került a közszférában bevezetésre a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség.¹⁶

E jogintézmény alkalmazásának elsődleges célja a foglalkoztatási jogviszony vagy megbízás fennállása alatti jogellenes vagyongyarapodás feltárása, a jogellenes vagyongyarapodás közhatalom általi szankcionálása és – közvetett hatásként – a korrupciós helyzetek megelőzése.

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségnek két főbb alkalmazási módja ismert. Az egyik a nyilvános vagyonyilatkozati rendszer, amely esetében a kötelezett a nyilvánosság számára hozzáférhető módon tesz rendszeres jelleggel nyilatkozatot a vagyoni helyzetéről, a másik alkalmazási mód a nem nyilvános nyilatkozati rendszer, ebben az esetben csak a jogszabályban betekintésre felhatalmazott szerv vagy személy számára nyílik lehetőség betekinteni a kötelezett nyilatkozatába. A nyilvános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elsősorban a választott közzégi tisztségeket betöltőket (országgyűlési képviselők,

¹⁴ lásd bővebben a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 67. § (4) bekezdésében foglaltakat.

¹⁵ A próbaidőt a Kttv. 3-6, a Hszt. 3-12 hónap, a Hjt. 6, illetve 3-6 hónap, a Kjt 3-4 hónapban állapította meg.

¹⁶ lásd bővebben: Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény 1. § (1) bekezdését, melyben a jogalkotó tételesen rögzítette a jogintézmény jogalkotói célját.

polgármesterek)¹⁷ terheli, s eljárási szabályait az adott jogállási törvények rögzítik. A nem nyilvános vagyonynyilatkozat-tételre a közszférában foglalkoztatottak rendkívül széles köre kötelezett.

A nem nyilvános vagyonynyilatkozat-tétel részletes eljárási szabályait az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (Vnytv.) rögzíti. E törvény alapján e kötelezettség nem általános, így nem minden közszoigálatban foglalkoztatottra terjed ki, hanem a kizárólag a Vnytv. által tételesen meghatározott közjogi tisztségek, közfeladatot ellátók és hatáskört gyakorlók esetében áll fenn. A foglalkoztatási jogviszony oldaláról nem nyilvános vagyonynyilatkozat-tételre kötelezettek a kormánytisztviselők és köztisztviselők, a rendvédelmi szervek alkalmazottai, a hivatásos és szerződéses katonák, a közalkalmazottak, az ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak, a Monetáris Tanács kivételével az MNB alkalmazottai, valamint ezen alkalmazottak hozzátartozói. Mivel e kötelezettség az alanyi kört tekintve nem általános érvényű, ezért a jogalkotó a tevékenységi kör oldaláról is pontosan behatárolta e kötelezettség érintetteinek körét. A közfeladat-ellátás és tevékenység oldaláról kötelezett az, aki közigazgatási hatósági-, szabálysértési-, közbeszerzési-, önkormányzati vagy állami vagyongazdálkodási és támogatási ügyekben javaslatételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult. Egyes közigazgatási tisztségek esetében az érintett már a tisztség betöltésének okán vagyonynyilatkozat-tételre kötelezett (közigazgatási és helyettes államtitkárok, tábornoki és ezredesi rendfokozatúak, ügyészek, közjegyzők, politikai- miniszteri- és kormányfőtanácsadók-tanácsadók, főosztályvezetők és helyetteseik, az MNB-, az MFB és a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok és alapítványok menedzsmentje, illetve a „C” típusú nemzetbiztonsági ellenőrzésre kötelezettek).

2.2. A vagyonynyilatkozati eljárás és a szankciók

A vagyonynyilatkozatok valóságtartalmának ellenőrzése, az esetleges jogellenes vagyongyarapodás feltárása, illetve az ezzel összefüggő szankciók érvényesítése törvényben rögzített eljárási szabályok alkalmazásával történhet. A nemzetközi tapasztalatok alapján e kötelezettségre vonatkozó eljárási szabályok kialakítása során érvényesíteni kell egyfelől az államszervezet és a közigazgatás átláthatóságának követelményét, másfelől a személyes adatokhoz és a magánélet védelméhez kapcsolódó alapjogi elveket.¹⁸

A Vnytv. által meghatározottak alapján a vagyonynyilatkozat-tételre vonatkozó szabályokat, illetve a pontos kötelezett kört a – Vnytv. felhatalmazása és keretei között – a szervezeti és működési szabályzatokban, az alapító okiratokban vagy az alapszabályban kell rögzíteni.

¹⁷ Az országgyűlési és helyi önkormányzati képviselők, valamint polgármesterek vagyonynyilatkozat-tételét külön törvény rendezi.

¹⁸ lásd bővebben: Lóczy Péter – dr. Sipos-Szabó Zsanett: A költségvetési szféra vagyonynyilatkozat-tételi rendszerének továbbfejlesztése Közigazgatási Szemle 2007/3. szám 52. old. (Magyar Közlöny Kiadó); és dr. Darák Péter - Dávid Péter - dr. Hazafi Zoltán - dr. Sipos-Szabó Zsanett: A vagyonynyilatkozat és a vagyongyarapodási vizsgálat jogi, módszertani kérdései, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Bp., 2009.

A kötelezettséget az érintett közszolgálatban állónak rendszeres jelleggel, általában évenként kell teljesítenie annak érdekében, hogy az évenkénti nyilatkozatok összevetéséből a betekintésre jogosult szerv vagy személy megbízható információkhoz jusson a vagyoni állapotról. Vagyonynyilatkozatot elsősorban a foglalkoztatási jogviszony létesítésekor, a megbízás kezdetekor (nyitó vagyonynyilatkozat), a jogviszony és megbízás fennállása alatt rendszeres jelleggel (esedékes nyilatkozat), illetve a foglalkoztatási jogviszony vagy megbízás megszűnésekor (záró vagyonynyilatkozat) kell tenni az érintettnek. A vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét az teljesíti, aki a saját és a hozzátartozója aktuális vagyoni helyzetéről valós tartalmú nyilatkozatot tesz a Vnytv. szerinti időpontban és adattartalommal. A vagyonynyilatkozatok tárolása és tartalmának ellenőrzése nem központosított, hanem szervezeti szinten történik, s az adott közigazgatási-költségvetési szervezet vezetőjének felelősségi körébe tartozik (örzésért vállalt felelősség).

A vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség megszegésének jogkövetkezményét a Vnytv. szigorúan szabályozza.¹⁹ E kötelezettség megszegése a jogviszony vagy megbízás megszűnését jelenti, az érintettet további szankcióként három évig közszolgálati jogviszonyt nem létesíthet, ilyen munkakört nem tölthet be. Az e kötelezettséggel összefüggő formai és tartalmi követelmények, valamint az adattartalom²⁰ törvényi szintű meghatározása a garanciális szabályok érvényre juttatásához járul hozzá.

A valótlan tartalmú vagyonynyilatkozatok ellenőrzésére a vagyonosodási vizsgálat,²¹ vagy összeférhetetlenségi bizottsági eljárás keretében kerül sor. A vagyonosodási vizsgálatokat a Nemzeti Adó és Vámhivatal, mint állami adóhatóság, saját ellenőrzési programja keretében végzi, míg az összeférhetetlenségi bizottsági eljárást az országgyűlési képviselői megbízással rendelkező és nem rendelkező politikai vezetők²² esetében kell alkalmazni.

3. fejezet

Feddhetlenségi vizsgálat

A feddhetlenségi vizsgálat jogpolitikai célja, eljárása

A közigazgatással és fegyveres szolgálattal szemben, annak közérdekű jellege miatt, nélkülözhetetlen követelmény az egységes magatartási rendszer követése, az erkölcsi feddhetlenség. Ennek megfelelően a jogállási törvények a jogviszony létesítésének és fenntartásának alapfeltételeként rögzítik a büntetlen előéletet.

¹⁹ lásd bővebben: Vnytv. 9-10. §.

²⁰ Az adattartalomról a Vnytv. külön rendelkezik.

²¹ A vagyonosodási vizsgálatok a 2007. évet követően jelentős számban történtek, majd 2010-et követően koncentráltan jelentkeztek.

²² lásd bővebben a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 12/A-12/B. §-ait.

A rendvédelmi és a katonai szolgálati jogviszony állók, illetve a pártfogó felügyelői feladatot ellátó kormánytisztviselők esetében további feltételeket is igazolni szükséges. A jogviszony létesítését nem teszi lehetővé a szabályozás pl. a büntetlen előéletű személy esetében a mentesítést követő meghatározott idő elteltéig, ha a bíróság az érintett büntetőjogi felelősségét a Kttv., a Hszt., és Hjt.²³ rendelkezésében taxatív felsorolt bűncselekmény elkövetése alapján jogerősen megállapította. Kizáró ok továbbá, ha a jogviszonyt létesítő valamely foglalkozással szemben eltiltás hatálya alatt áll. A jogállási törvények értelmében a jogviszony létesítéséhez szükséges tényeket, adatokat az érintettnek kell igazolnia. Az igazoláshoz hatósági bizonyítvány bemutatása szükséges. A hatósági bizonyítvány kiállítását külön jogszabály²⁴ szabályozza.

Lehetőséget nyújtanak a rendelkezések továbbá arra is, hogy a közsolgálati tisztviselő, illetve a hivatásos állomány tagja a munkáltató felhívására a jogviszonyának fennállása alatt igazolja a létesítés feltételeinek meglétét. A jogszabályok részletesen tartalmazzák, hogy a munkáltató a hatósági bizonyítványból megismert személyes adatokat milyen időtartamig kezelheti.

Ha a közsolgálati tisztviselő, a közalkalmazott, illetve a hivatásos állomány tagja jogszabályban előírt időtartamig nem tesz eleget az igazolási kötelezettségének, illetve nem tudja bizonyítani, hogy a kötelezettség elmulasztása menthető ok következménye, továbbá ha megállapítást nyer, hogy büntetett előéletű, illetve a jogviszony létesítését kizáró egyéb feltételeknek nem felel meg, akkor a munkáltató köteles a jogviszonyt azonnali hatállyal megszüntetni. Ha a munkaviszony ezen okból szűnik meg, akkor az érintettek jogviszonya tekintetében a munkáltató az érvénytelenség jogkövetkezményeit²⁵ alkalmazza.

²³ lásd Kttv. 39. § ; Hjt. 41. (2) bek; Hszt. 37. § (1) bek.

²⁴ lásd bővebben a bünygyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bünygyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény.

²⁵ lásd Kttv. 25. §, Kjt. 25. § (3) bek., Hszt. 11. § (2), Hjt. 11. § (2) bek.

4. fejezet

A nemzetbiztonsági ellenőrzés

4.1. A nemzetbiztonsági ellenőrzés jogpolitikai célja, eljárása

A nemzetbiztonsági ellenőrzés célja annak vizsgálata, hogy a fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személyek megfelelnek-e az állami élet és nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, továbbá a nemzetközi kötelezettség vállalásból fakadó biztonsági feltételeknek.

A biztonsági feltételek vizsgálata azt jelenti, hogy az ellenőrzés alá vont személlyel kapcsolatban felvetődnek-e olyan kockázati tényezők, körülmények, információk, amelyek miatt tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, illetve támadhatóvá válhat, és ezáltal a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető helyzet állhat elő. A nemzetbiztonsági ellenőrzés összességében egy kockázatvizsgálatnak tekinthető. A vizsgálat arra irányul, hogy a feltárt tények, körülmények, információk alapján okkal feltételezhető-e az említett kockázati helyzet kialakulása.

Az ellenőrzés kiterjedtségének függvényében három fokozatú: "A", "B", és "C" típusú kérdőív alapján folytatható le.

Az egyes fontos és bizalmas munkakörök betöltéséről szóló törvény²⁶ határozza meg azokat bizonyos közigazgatási munkaköröket, amelyeknél különös alkalmazási feltétel a nemzetbiztonsági érdekeknek való megfelelés. Ennek megfelelően a fontos és bizalmas munkakörre a közszolgálati tisztviselőt érvényesen kinevezni és jogviszonyt fenntartani csak akkor lehet, ha a munkakörre előírt biztonsági feltételeknek megfelel. A fegyveres szervek esetében, ha a szolgálati jogviszony létesítéséhez szükséges a nemzetbiztonsági érdekek ellenőrzése, úgy az érintettel jogviszonyt létesíteni, beosztásba helyezni csak a biztonsági követelményeknek való megfelelés esetén lehet. A fegyveres szerv a feltételeknek való megfelelést a szolgálati viszony fennállása alatt is ellenőrizheti.

A különös követelményt támasztó közalkalmazotti feladatkörre (pl. nemzetbiztonsági szolgálatoknál) foglalkoztatási jogviszony csak azon személlyel létesíthető, aki a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényben foglalt alkalmazási feltételek mellett az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges biztonsági előírásoknak is megfelel. Egyes ágazati feladatokhoz kapcsolódóan (pl. honvédelmi ágazathoz tartozó közgyűjteményi intézményeknél) külön jogszabály²⁷ is meghatározhat nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kötött közalkalmazotti munkaköröket.

²⁶ lásd bővebben a nemzetbiztonsági szolgálatról szóló 1995. évi CXXV. törvényt.

²⁷ lásd bővebben a közalkalmazottak jogállásáról szó 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a művészeti, a közművelődési és a közgyűjteményi területen foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyával összefüggő egyes kérdések rendezéséről szóló 150/1992. (XI. 20.) Korm. rendelet 2. § (1)-(2) bek.

4.2. A nemzetbiztonsági ellenőrzési eljárás

A nemzetbiztonsági ellenőrzés az érintett tudtával történik. Az érintettnek írásban nyilatkoznia kell arról, hogy a nemzetbiztonsági követelményeknek megfelel, illetve hozzá kell járulnia ahhoz, hogy ezt az illetékes nemzetbiztonsági szolgálat ellenőrizze. Az ellenőrzéshez való hozzájáruláshoz hozzátartozói nyilatkozatot is csatolni kell. Ha az érintett személy az ellenőrzéshez nem járul hozzá, fontos és bizalmas munkakörben nem alkalmazható. A fontos és bizalmas munkakört betöltő személlyel szembeni ellenőrzés lefolytatását az arra jogosult saját mérlegelési jogkörében kezdeményezheti, de legalább ötévenként köteles lefolytatni azt.

Az ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat az érintett személlyel konzultálhat, referens személyeket hallgathat meg, felhasználhatja a személyügyi nyilvántartások és a korábbi ellenőrzések adatait, adatkezelési rendszerekben adatellenőrzéseket végezhet. Ha a szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg, titkos információgyűjtési eszközöket és módszereket is alkalmazhat. Az ellenőrzés során megszerzett információk és adatok alapján a nemzetbiztonsági szolgálat biztonsági szakvéleményt készít, amely valamennyi felmerült biztonsági kockázati tényezőt tartalmazza. Az ellenőrzés befejezéséről, valamint a biztonsági szakvéleményben foglaltakról – kivéve a bűncselekmény elkövetésére utaló körülményeket – a kezdeményező tájékoztatja az érintett személyt.

A vizsgálat eredménye alapján előfordulhat, hogy a jogviszonyt létesíteni kívánó személy, illetve jogviszonyt fenntartó közszerzői alkalmazott nem felel meg a biztonsági feltételeknek. Ebben az esetben egy másik munkakör ajánlható fel számára. Ha nincs ilyen munkakör, vagy a felajánlott munkakört nem fogadja el, akkor vele jogviszony nem létesíthető, illetve a jogviszonyát azonnali hatállyal meg kell szüntetni. A jogviszony megszüntetése esetén az érintettet felmentési idő és végkielégítés nem illeti meg. Amennyiben hivatásos állomány tagja válik nemzetbiztonsági szempontból beosztásának ellátására alkalmatlanná, akkor a szerzői viszonyát felmentéssel – szintén felmentési idő és végkielégítés nélkül – meg kell szüntetni.

5. fejezet

A kifogástalan életvitel ellenőrzése

5.1. A kifogástalan életvitel ellenőrzésének jogpolitikai célja és eljárása

Alapvető társadalmi elvárás, hogy a mindenkire nézve kötelező jogi és közösségi normák a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai és a katonai jogviszonyban állók számára fokozott követelményként jelenjenek meg. Ezen elv érvényesítése érdekében a kifogástalan

életvitel követelményét a Hszt. és a Hjt.²⁸ a hatályuk alá tartozó minden hivatásos állományban szolgálatot teljesítőre, illetve a hivatásos állományba jelentkezőre is kiterjeszti. A szolgálati jogviszony létesítésének és fenntartásának egyik feltétele, hogy az állomány tagja, illetve az állományba jelentkező írásban hozzájáruljon a kifogástalan életvitel ellenőrzéséhez. A kifogástalan életvitel ellenőrzésének célja, hogy a hivatásos szolgálatra méltatlan, kifogásolható életvitelű személy ne kerülhessen, illetve ne tartozzon a védett szervek hivatásos állományába. Az ellenőrzés feladata a szolgálat törvényes és befolyástól mentes ellátását biztosítsa.

A Hszt. és a Hjt.²⁹ pontosan meghatározza azokat az esetköröket, amikor nem minősül az életvitel kifogástalannak. A minőségileg szigorú törvényi feltételeket jól tükrözi, hogy a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása érdekében a vizsgálat kiterjed az állományba jelentkezőnek, illetve az állomány tagjának a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolatára, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint esetlegesen a bűncselekményt elkövető, vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára is. A vizsgálat összefüggéseiben értékeli a hivatásos állomány tagjának a magánéletét érintő, folyamatosabb jellegű viselkedését.

5.2. A kifogástalan életvitel ellenőrzésének eljárása

A hivatásos állomány tagjánál az ellenőrzések gyakoriságát a miniszter határozza meg. A vizsgálatot a belső bünmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv végzi. Az ellenőrzés során a hivatásos állományba jelentkezőről, illetve a hivatásos állomány tagjáról, továbbá a vele közös háztartásban élő hozzátartozójáról a bünyügyi nyilvántartásból, vagy a fegyveres szervek nyilvántartásaiból adatot lehet igényelni, e szerveknél folyamatban lévő, vagy befejezett fegyelmi eljárás irataiba be lehet tekinteni, az érintett lakóhelyén, munkahelyén környeztanulmányt lehet készíteni.

Az ellenőrzés során érintett személyt, illetve a hivatásos állomány tagját az ellenőrzés megkezdéséről, befejezéséről tájékoztatni nem kell, azonban az elvégzett vizsgálat eredményét közölni kell. Amennyiben az elvégzett vizsgálat eredménye alapján megállapítható, hogy a kifogásolható életvitel törvényi feltételei fennállnak, úgy a hivatásos állományba jelentkezővel nem létesíthető jogviszony. Ha a kifogástalan életvitel követelményének a hivatásos állomány tagja nem felel meg, úgy a szolgálati jogviszonyát felmentéssel – felmentési idő és végkielégítés nélkül – meg kell szüntetni.

²⁸ lásd a Hszt. és a Hjt. vonatkozó rendelkezéseit.

²⁹ lásd Hjt. 247. § (3) bek., Hszt.37/b. § (3) bek.

6. fejezet

A megbízhatósági vizsgálat

6.1. A megbízhatósági vizsgálat jogpolitikai célja és eljárása

A megbízhatósági vizsgálat jogpolitikai célja a közszolgalat, valamint a hivatásos szolgalat jogszerűségének, a feladat ellátás során tanúsított magatartás, az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesítésének ellenőrzése. A megbízhatósági vizsgálat a nemzetközi gyakorlatban is az ellenőrzés egyik eszközeként működik. Elterjedt módszer az ún. integritás teszt alkalmazása.³⁰

A nemzetközi gyakorlattal összhangban a hazai szabályozásban is bevezetett jogintézmény rendeltetése szerint annak ellenőrzésére hivatott, hogy a vizsgálat alá vont személy eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségének. A megbízhatósági vizsgálat alanyi köre döntően a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira terjed ki. Ha a rendőrségről szóló törvény³¹ a Kttv.-ben, illetve a Kjt.-ben meghatározott munkavégzési szabályra külön ellenőrzési lehetőséget teremt, úgy a vizsgálat alá vont személy az államigazgatási szerv kormánytisztviselője, köztisztviselője, illetve közalkalmazott is lehet. Kiemelendő, hogy a vizsgálatban érintettek tekintetében a jogviszony létesítésének és fenntartásának is feltétele az ellenőrzéshez való hozzájárulás.

A határozattal elrendelt vizsgálatot a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve³² végzi. Annak megállapítása érdekében, hogy a vizsgált személy szolgalati, valamint munkaköri feladatát jogszerűen végzi-e, a vizsgálatot végző szerv eljárása során a valóságban előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz létre mesterségesen, akár szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével. A vizsgálat során alkalmazható (pl. vámszabálysértés, külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés, magánlaksértés, a hivatali visszaélés) szabálysértéseket és bűncselekményeket, illetve a vizsgálatból kizárt bűncselekményeket (pl. állam vagy az emberiség elleni bűncselekmények) törvény határozza meg.

³⁰ Az ún. integritás tesztet pl. Romániában a Belügyminisztérium teljes állománya vonatkozásában alkalmazzák annak érdekében, hogy preventív módon kiszűrjék azokat a kockázatokat, amelyek lehetővé teszik esetleges korrupciós cselekmények elkövetését. Az Egyesült Királyságban az antikorrupciós szervezet abban az esetben alkalmaz integritás tesztet, ha a rendelkezésre álló információk (pl. sajtóinformáció) bűncselekményre utaló adatokat tartalmaznak, azonban más bizonyítási eszköz nem áll a rendelkezésére.

³¹ lásd bővebben a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt.

³² A rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról lásd 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 7. §

6.2. A megbízhatósági vizsgálati eljárás

A vizsgálattal érintettet a megbízhatósági vizsgálat megindításáról nem, azonban befejezéséről három munkanapon belül tájékoztatni kell. A törvény szigorúan meghatározza a megbízhatósági vizsgálat gyakoriságát (elrendelni naptári évenként legfeljebb három alkalommal lehet) és a megbízhatósági vizsgálat időtartamát (ez alkalmanként nem haladhatja meg a 15 napot) is. A megbízhatósági vizsgálat során végzett tevékenységeket dokumentálni kell és az elrendelő határozatban megjelölt cél megtartásával – a bírói engedélyhez kötött információgyűjtés kivételével – titokban információ is gyűjthető.

Nem indítható a megbízhatósági vizsgálat során feltárt jogsértés alapján fegyelmi vagy szabálysértési eljárás. Ha a megbízhatósági vizsgálat során bűncselekmény gyanújára utaló adat merül fel, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv a megbízhatósági vizsgálat befejezését követően haladéktalanul feljelentést tesz a hatáskörrel rendelkező szervnél.

Garanciális elemként jelenik meg az ügyészség részvétele a megbízhatósági vizsgálati eljárásban, e tárgykörben az ügyész törvényességi felügyeletet gyakorol a vizsgálat felett. A megbízhatósági vizsgálatot lefolytató szerv köteles az eljárás elrendeléséről, a tervezett erő, eszköz és módszer felhasználásáról haladéktalanul tájékoztatni az illetékes ügyészt, aki kettő munkanapon belül dönt a megbízhatósági vizsgálat lefolytatásának jóváhagyásáról vagy a jóváhagyás megtagadásáról. Szintén a jobbiztonságot szolgálja, hogy a vizsgálat befejezéséről szóló határozatnak tartalmaznia kell a vizsgálat minden lényeges adatát, így különösen az ügyészi törvényességi felügyelet gyakorlásához, valamint az eljárás alá vont érdekeinek védelme szempontjából jelentőséggel bíró adatot. A megbízhatósági vizsgálat befejezéséről szóló határozat kézhezvételétől számított nyolc munkanapon belül az ügyész megvizsgálja annak törvényességét. Jogszabálysértés megállapítása esetén írásba foglalt határozatával új határozat hozatalára utasítja a vizsgálatot folytató szervet, ha pedig azt állapítja meg, hogy a megbízhatósági vizsgálat végrehajtására a részletes tervtől eltérően került sor, felelősségre vonást is kezdeményezhet.

III. rész

A jogviszony megszűnése

1. fejezet

A jogviszony megszűnésének és megszüntetésének okairól általában

A jogviszony megszűnésére vonatkozó törvényi szabályozás alapján két fő esetkör különböztethető meg, nevezetesen a jogviszony megszűnés és a jogviszony megszüntetés. Az első esetkörben a jogviszony alanyainak, vagyis a munkáltatónak és a foglalkoztatottnak az akaratától független egyéb jogi tények (pl. foglalkoztatott halála) bekövetkeztenek hatására szűnik meg a foglalkoztatási jogviszony. Ettől eltérően a második esetkörben a jogviszony megszűnését a jogviszony alanyainak a konkrét akaratnyilvánítása (pl. lemondásról szóló nyilatkozat), magatartása eredményezi.

A jogállási törvények többségében (Kttv., Kjt., Hjt.) az említett esetkörök élesen elkülönülnek, ugyanakkor a Hszt. vonatkozó szabályozása együttesen kezeli a két esetkört.

1.1. A jogviszony megszűnés esetköre

A közzolgálati tisztviselő jogviszonya a Kttv. rendelkezései szerint megszűnik:

- a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával;
- a kormánytisztviselő halálával;
- a törvényben meghatározott esetekben (pl. közigazgatási alapvizsga kötelezettség elmulasztása, összeférhetlenségi helyzet megszüntetésének elmulasztása, stb.);
- az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott bíró, illetve ügyész minisztériumi beosztásának megszűnésével;
- a 70. életév betöltésével;
- a prémiumévek programban történő részvétel, illetőleg különleges foglalkoztatási állományba helyezés esetén az erre vonatkozó külön törvény szabályai szerint;
- az államigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnésével;
- a kormánytisztviselő politikai vezetővé történő megválasztásával, illetve kinevezésével;
- hivatalvesztéssel;
- az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésével és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő megszerzésével, kivéve, ha az érintett kérelme alapján a munkáltató hivatali érdekből a jogviszony fenntartásáról dönt;
- állam- vagy kormányközi nemzetközi szervezetnél vagy az Európai Unió szerveinél történő jogviszonyt létesítésével.³³

³³ lásd Kttv. 60. § (1) bek. és 62. §.

Az egyes jogállási törvények a foglalkoztatási jogviszony jellegéhez igazodóan szabályozzák a jogviszony megszűnés kérdéskörét, és ennek következtében sajátos eseteket is megállapítanak. Az állami vezetők (miniszterelnök, miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár) jogviszony megszűnésének speciális eseteit az Alaptörvény, a Ksztv. és a Kttv. állapítja meg. Így például megszűnik a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával, a miniszter és az államtitkár megbízatásának megszűnését eredményezi a miniszterelnök megbízatásának megszűnése (Alaptörvény 20. cikk, Ksztv. 53. § a) pont). A közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik, ha az érintett személy az országgyűlési képviselők választásának napján már nem választható.³⁴

A fegyveres szerv hivatásos állományú tagja szolgálati viszonyának megszűnéséhez vezet a szolgálati jogviszony megszüntetése, illetve a lefokozás, fenyítés kiszabása.³⁵

A Magyar Honvédség szerződéses állományú tagjának a szolgálati jogviszonya megszűnik, például, ha a szerződésben vállalt szolgálati idő letelik, vagy a szerződéses állomány tagját hivatásos állományba veszik.³⁶

A gyakornokként foglalkoztatott közalkalmazott jogviszonyának törvény erejénél fogva történő megszűnésének speciális esete, ha a közalkalmazott „nem megfelelt” minősítést kap.³⁷

1.2. A jogviszony megszüntetés esetköre

A Kttv. alapján a közzszolgálati tisztviselő jogviszonya megszüntethető:

- a felek közös megegyezésével;
- áthelyezéssel a közigazgatási szervek között, illetve a közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez;
- tartós külszolgálat alatt;
- azonnali hatállyal a próbaidő alatt;
- lemondással;
- felmentéssel.³⁸

A felmentési okok többféle szempontból csoportosíthatóak. Az egyik csoportosítás a szervezeti okok és a tisztviselő személyével összefüggő okok szerint történik. A szervezeti okok körébe a hagyományos felmentési okok tartoznak, amelyek a közigazgatás szervezetrendszerének átalakításához kapcsolódnak. Ezek a következők:

- létszámcsökkentés;
- feladat megszűnés;
- átszervezés.

³⁴ lásd Kttv. 216. § (1) bek. b) pont és 221. § (1) bek. b) pont.

³⁵ lásd Hszt 53. § f) pont.

³⁶ lásd Hjt. 59. § (1) bek. d)-e) pont.

³⁷ lásd Kjt. 22. § (16) bek., és 25. § (1) bek. d) pont.

³⁸ lásd Kttv. 60. § (2) bek.

A közszerológati tisztviselő személyével összefüggő okok a következők:

- hivatalra való méltatlanság;
- nem megfelelő munkavégzés (szakmai alkalmatlanság);
- egészségügyi alkalmatlanság;
- egyoldalú munkakör módosítás;
- nyugdíjasnak minősülés, kivéve az öregségi nyugdíjkorhatár elérését;
- bizalomvesztés;
- nők esetében a 40 év szerológati jogviszony megszerzésére való tekintettel, kérelemre történő nyugdíjazás.

A másik csoportosítás szerint egyes esetekben a munkáltató felmentheti a közszerológati tisztviselőt, míg más esetekben a felmentés alkalmazása kötelező. Az előzőekben említett felmentési okok közül mérlegelési jogkörben dönt a munkáltató a felmentésről:

- létszámcsökkentés;
- feladat megszűnés;
- átszervezés és
- nyugdíjasnak minősülés (kivéve az öregségi nyugdíjkorhatár elérése) esetén.³⁹

Speciális rendelkezést tartalmaz a Kttv. a jegyző jogviszonyának megszüntetésére. Így például átszervezés miatti felmentéssel szüntethető meg a jegyző jogviszonya a közös önkormányzati hivatal megszűnésével, vagy ha a közös önkormányzati hivatalba tartozó önkormányzatok megválnak és e változás következtében a jegyzői tisztségre új pályázatot írnak ki.⁴⁰

A közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár felmentési lehetőségeit a törvény szűkíti, ennek következtében az állami vezetői jogállásra tekintettel nem kerülhet sor felmentésre például szakmai vagy egészségügyi alkalmatlanság, illetve bizalomvesztés miatt.⁴¹

A fegyveres szerv hivatásos állományú tagja, valamint a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú tagja szerológati viszonyának megszüntetésére a közszerológati tisztviselőkhöz képest tágabb körben kerülhet sor. A munkáltató felmentéssel szüntetheti meg a fegyveres szerv hivatásos állományú tagjának jogviszonyát, pl. ha a más szervhez, vagy külföldre történő vezénylést követően az érintett részére nem biztosítható végzettségének, képzettségének megfelelő munkakör és rendelkezési állományba helyezésére sem kerülhet sor.⁴² A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjának szerológati jogviszonyát felmentéssel meg kell szüntetni, ha pl. az állomány tagja nemzetbiztonsági szempontból a katonai szerológatra alkalmatlan.⁴³

³⁹ lásd Kttv. 63. § (1) bek.

⁴⁰ lásd Kttv. 249. § (1) bek.

⁴¹ lásd Kttv. 216. § (2) bek. és 221. § (2) bek.

⁴² lásd Hszt. 56. § (1) bek. d) pont.

⁴³ lásd Hjt. 62. § (2) bek. a) pont.

A közalkalmazotti jogviszony megszüntetésének szintén vannak speciális esetei. Ezek közül kiemelést érdemel a rendkívüli lemondás és a rendkívüli felmentés.⁴⁴ Ugyanakkor a felmentési okok között nem szerepel pl. az egyoldalú munkakör módosítás és a bizalomvesztés.

⁴⁴ lásd Kjt. 25. § (2) bek. d) és g) pont.

2. fejezet

Méltatlanság

A közzolgálati törvények – eltérő tartalommal és részletezettséggel – meghatározzák azokat a magatartási követelményeket, amelyek megsértése a méltatlanság megállapításához, illetve a közalkalmazottak esetében nem megfelelő munkavégzés miatti felmentéshez vezethetnek.

2.1. A közzolgálati tisztviselő méltatlansága

A Kttv. egyértelműen rögzíti a közzolgálati tisztviselőkre irányadó általános magatartási követelményeket. A tisztviselőnek és a munkáltatónak a köz szolgálatának elsődlegessége alapján és a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának figyelembe vételével kell eljárnia.⁴⁵ E magatartási követelmény túlmutat az adott helyzetben általában elvárható magatartás kívánalmán, a közzolgálatban egy magasabb zsinórmérték érvényesül, érvényesítve a köz szolgálatából fakadó magasabb elvárásokat. A közzolgálat ennek megfelelően tartós, bizalmi kapcsolat, amelyben a felek egymás irányában tanúsított magatartása nem korlátozódik csak a jogviszonyból származó jogok gyakorlása és a köteleességek teljesítésének idejére, hanem – korlátozottan ugyan, de – érinti a közzolgálati tisztviselő munkaidején kívüli magatartását, magánéletét. Ugyanakkor a közzolgálat nem befolyásolhatja korlátlanul a közzolgálati tisztviselő munkaidőn kívüli magatartását. A közzolgálati tisztviselő magatartását meghatározó tényezők közül ki kell emelni a munkáltató szervezeti rendjében elfoglalt helyét, munkakörének jellegét. E magatartási tényezők azonban nem kérdőjelezhetik meg annak a követelménynek az érvényesülését, hogy a közzolgálati tisztviselő nem tanúsíthat olyan magatartást, amely közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére. Az említett magatartási követelmény megsértése ugyanis akár a méltatlanság megállapításához is vezethet.

Hivatalára az a tisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít, amely az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolhatja, s emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa. Ilyen magatartásnak kell tekinteni a pártatlanság, a befolyástól való mentesség, vagy az etikai normák sérelmét.

A köz szolgálata nem merül ki a tisztviselő elé kerülő ügyek akár rutinszerű, akár speciális szakértelmet igénylő elintézésében, hanem a tisztviselőnek az is kötelezettsége, hogy környezetében megtestesítse az állami hatalmat, képviselje annak méltóságát. A tisztviselői hivatás ellátásához az igazgatási hozzáértésen felül a viselkedés, a magatartás általános normáit meghaladó követelményeknek való megfelelés is szükséges. A tisztviselőnek nem csak a hivatali munkájával, hanem a magánéletében tanúsított magatartásával is elő kell segítenie a közigazgatásról alkotott kedvező társadalmi megítélés kialakulását.

⁴⁵ lásd Kttv. 9. § (1) bek.

A hivatali kötelezettségszegések (pl. eljárási határidő túllépése, belső utasítások nem megfelelő végrehajtása, stb.) esetén fegyelmi eljárás lefolytatása indokolt. Ezzel szemben a méltatlanság megállapításához három törvényi feltétel együttes fennállása szükséges. Egyrészt a kormánytisztviselőnek olyan magatartást kell tanúsítania, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja. Másrészt az előbb említett magatartás megvalósulhat a tisztviselő hivatali munkájával (munkavégzésével) összefüggésben vagy munkahelyén kívül. Harmadrészt a magatartás jellegére tekintettel a munkáltatótól nem várható el a jogviszony fenntartása. Az említett feltételek együttes fennállásának bizonyítása a munkáltatót terheli.

A Kttv. garanciális szabályai a felmentés lehetőségét határidőhöz kötik, emellett – fő szabály szerint – lehetőséget adnak a kormánytisztviselő védekezésére is. A munkáltató a felmentés jogát az ennek alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül (szubjektív határidő), legfeljebb azonban az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig (objektív határidő) gyakorolhatja. Ezt megelőzően a munkáltató köteles lehetőséget adni arra, hogy a kormánytisztviselő megismerhesse a felmentés indokait és előadhassa a közöltekkel szembeni védekezését. Kirívóan súlyos esetekben a munkáltató eltekinthet az előbb említettektől, és azonnal közölheti a felmentést.⁴⁶

A méltatlanság jogcímén felmentett kormánytisztviselő jogviszonyát azonnali hatállyal, vagyis az estleges felmentési védelemre tekintet nélkül kell megszüntetni, emellett az érintett felmentési időre, végkielégítésre nem jogosult.⁴⁷

2.2. Méltatlansági eljárás a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók esetében

A hivatásos szolgálati jogviszonyban állók esetében méltatlansági eljárás lefolytatására kerül sor, ha az állomány tagja olyan cselekményt követ el, amely alkalmas arra, hogy a fegyveres szerv működésébe vetett közbizalmat vagy a fegyveres szerv hivatásos állományának tekintélyét súlyosan veszélyeztesse.⁴⁸ A katonák esetében emellett a szolgálatra méltatlanná válik és eljárást kell lefolytatni az ellen, akit jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, továbbá akit a bíróság jogerősen felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, és előzetesen nem mentesített a büntetett előélethez fűződő hátrányok alól.⁴⁹

A Hszt. és a Hjt. csak a méltatlansági eljárás legalapvetőbb szabályait állapítja meg (az elbírálásra jogosult személye, elévülési idő, jogorvoslati lehetőség, alapvető eljárási határidők, stb.), a részletes szabályokat az illetékes miniszter rendeletben rögzíti.

⁴⁶ lásd Kttv. 64. §.

⁴⁷ lásd Kttv. 64. § (3) bek. és 69. § (9) bek.

⁴⁸ lásd Hszt. 56. § (2) bek.

⁴⁹ lásd Hjt. 162. § (1) bek.

Méltatlanság megállapítása esetén a hivatásos állomány tagjának szolgálati jogviszonya felmentéssel kerül megszüntetésre.⁵⁰ Az érintett sem felmentési időre, sem végkielégítésre nem jogosult.⁵¹

A méltatlanná válásról a parancsnok vagy a táborno k esetében a miniszter jogosult dönteni. Egyes kiemelt súlyú ügyekben háromtagú bizottság hoz döntést. Az eljárást az alapjául szolgáló okról való tudomásszerzést követően haladéktalanul meg kell indítani. A törvény meghatározza, mely esetekben nem kerülhet sor az eljárás megindítására (pl. a cselekményt korábbi méltatlansági eljárás során már elbírálták).

Az eljárás során vizsgálatot kell tartani, amelynek lefolytatására a törvény határidőt állapít meg. A méltatlanság fennállásáról a vizsgálat befejezését követően, határozatban születik döntés. A méltatlanságot megalapozó magatartás hiányában az eljárást meg kell szüntetni.⁵²

A katonák tekintetében a törvény magatartási követelményként rögzíti, hogy az állomány tagja szolgálatteljesítési időn kívül sem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely szolgálati viszonyához méltatlan.⁵³ A méltatlansági eljárás alatt az érintettet a Honvédség rendelkezési állományába kell helyezni.⁵⁴ Az eljárási szabályok lényegében megegyeznek a hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottakra vonatkozókkal. Lényeges eltérés azonban, hogy méltatlanság megállapítása esetében a jogviszony a törvény erejénél fogva szűnik meg.⁵⁵

3. fejezet

Bizalomvesztés

A bizalomvesztés a közszo l gálati szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének speciális formája. E jogintézményt más közszo l gálati törvény nevesített formában nem szabályozza.

A Kttv. meghatározza a kormánytisztviselő kötelezettségeit. Azon túl, hogy a tisztviselő köteles feladatait a köz érdekében, szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni, az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni, munkaideje alatt – munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – a munkáltató rendelkezésére állni, vezetőivel és munkatársaival együttműködni, munkáját személyesen ellátni, továbbá olyan magatartást tanúsítani, hogy az más helytelen megítélését ne idézze elő, a kormánytisztviselő köteles feladatait vezetői iránti

⁵⁰ lásd Hszt. 56. § (1) bek.

⁵¹ lásd Hszt. 57. § (4) bek. d) pont és 63. § (6) b) pont.

⁵² lásd Hszt. 149/A. -149/C §.

⁵³ lásd Hjt. 5. §.

⁵⁴ lásd Hjt. 46.§ (1) bek. o) pont.

⁵⁵ lásd Hjt. 68. § (1) bek. m) pont.

szakmai lojalitással ellátni. Ez utóbbi kötelezettség előírásakor a törvényalkotó azt tartotta szem előtt, hogy a hivatalnoki kar hivatástudata és a nemzeti érdekek iránti elkötelezettsége a jó kormányzás egyik lényeges eleme.

A modern vezetés – szemben a bürokratikus vezetés felfogással - nem semleges fogalom, hanem pozitív viszonyulást feltételez bizonyos alapértékekhez. A korszerű, nagyobb teljesítményre törekvő közigazgatásban a vezetők és a beosztottak közötti kapcsolat már nem épülhet kizárólag a vezetők hatalmára és a beosztottak alávetettségére, ezért a vezetőnek már nem elegendő utasítást adni, hanem az engedelmesség mellett meg kell szereznie a beosztottak elkötelezettségét is. A vezetők ez irányú erőfeszítéseinek sikerét azonban feltételezi a beosztottak támogató hozzáállása is. Erre azonban csak azok a vezetők és beosztottak képesek, akik maguk is azonosulnak az említett alapértékekkel. A Kttv. ennek érdekében megteremti annak feltételeit, hogy – alkotmányos keretek között – mind a vezetők, mind a beosztottak kiválasztása szakmai szempontok szerint széleskörű szabadsággal történjen, a hivatalnoki kart pedig olyan tisztviselők alkossák, akik élvezik a vezetés szakmai bizalmát és ennél fogva a képviselendő alapértékek iránt elkötelezetten hajtják végre a döntéseket.

A Kttv. meghatározza a szakmai lojalitás fogalmának főbb tartalmi elemeit. Ezek a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködés és a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzés.

A bizalomvesztés indoka kizárólag olyan bizonyítható tény lehet, amely a közszolgálati tisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében nyilvánul meg.⁵⁶

4. fejezet

Egyéb megszüntetési okok

4.1. Szakmai alkalmatlanság

A tisztviselő kötelezettsége, hogy szakszerűen lássa el feladatát, azonban előfordulhat, hogy a tisztviselő szakmai képességei nem érik el azt a szintet, amely szükséges az adott feladatkör ellátásához. Egy konkrét feladatkör szempontjából bizonyos képesség(ek) nem megfelelő szintje azonban önmagában még nem alapozza meg a szakmai alkalmatlanságot. Erre tekintettel a Kttv. önálló felmentési jogcímként nevesíti a nem megfelelő színvonalú munkavégzést. E felmentési jogcím alkalmazására azonban csak két feltétel együttes fennállása esetén kerülhet sor. Az egyik feltétel, hogy a tisztviselő a munkaköri feladatait nem tudja megfelelő színvonalon ellátni. A munkáltató ezt minősítéssel (2013. december 31-éig szakmai munka értékelésével) köteles alátámasztani. A másik feltétel, hogy a munkáltató nem

⁵⁶ lásd Kttv. 66. §.

rendelkezik olyan másik felajánlható munkakörrel, amely a tisztviselő szakmai képességeinek megfelel. A törvény szerint nem tekintő megfelelőnek a felajánlott munkakör, ha ellátásához olyan szakmai követelmény is szükséges, amelyet a minősítés során előzőleg nem megfelelőnek minősítettek. A második feltétel teljesül abban az esetben is, ha a munkáltató ugyan rendelkezik megfelelő munkakörrel, de a tisztviselő azt nem fogadja el.

Kiemelést érdemel, hogy a nem megfelelő színvonalú munkavégzés miatti felmentéskor a felmentési védelemre vonatkozó szabályokat nem kell alkalmazni, ugyanakkor a tisztviselőt megilleti a két hónapos felmentési idő.

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagját minősítés alapján szintén fel kell menteni alkalmatlanság jogcímén.⁵⁷ Ebben az esetben az érintettet harminc nap felmentési idő illeti meg.⁵⁸

A katona szolgálati jogviszonya felmentéssel megszüntethető, ha szolgálati beosztásában nem foglalkoztatható tovább, mert annak ellátására teljesítményértékelése alapján alkalmatlan.⁵⁹

A Kjt. szintén lehetőséget ad a munkáját nem megfelelően végző közalkalmazott felmentésére. A felmentést megelőzően a munkáltató nem köteles másik állást felajánlani. A felmentést megelőzően lehetőséget kell adni a közalkalmazott számára a vele szemben felhozott kifogásokkal szembeni védekezésre, kivéve, ha az eset összes körülményeiből következően ez a munkáltatótól nem várható el. A felmentési idő harminc nap, ugyanakkor végkielégítés nem illeti meg a közalkalmazottat.⁶⁰

4.2. Létszámcsökkentés

A létszámcsökkentés a szervezeti okok körébe tartozó hagyományos felmentési ok, amely a közigazgatás szervezetrendszerének átalakításához kapcsolódik. A közzolgálati tisztviselők estében létszámcsökkentés elrendelésére jogosult az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője és az önkormányzat képviselő-testülete. A létszámcsökkentés a szervezet hatékonyabb munkavégzését segítheti elő azzal, hogy a feladatokhoz jobban illeszkedő létszámstruktúra kialakítását idézheti elő.

Létszámcsökkentés esetén az érintett tisztviselő munkakörét is meg kell szüntetnie a munkáltatónak, mivel az ítélkezési gyakorlat szerint a létszámcsökkentéssel indokolt felmentés az elrendelt és végrehajtott létszámcsökkentés ellenére jogellenesnek minősül olyan esetben, amikor a munkáltató a felmentéssel érintett munkakörben a felmentéssel egy időben új munkavállalót alkalmaz. Abban a kérdésben, hogy melyik munkakört számolja fel, a munkáltató szabad mérlegelés alapján dönthet. A mérlegelési jogkörnek ugyanakkor határt szab a közigazgatási szerv által kötelezően ellátandó feladatok terjedelme és nagyságrendje.

⁵⁷ lásd Hszt. 56. § (2) bek. a) pont.

⁵⁸ lásd Hszt. 57. § (3) bek.

⁵⁹ lásd Hjt. 62. § (1) bek. c) pont.

⁶⁰ lásd Kjt. 30. § (1) bek. c) pont és (3) bek., 32. § (2) bek., 33. § (1) bek. és 37. § (2) bek.

Jogszerű azonban a felmentés, ha a feladatok átcsoportosítására, a munkakörök – akár részbeni – összevonására, illetve feladatok szétesztésére kerül sor, és ennek következtében válik feleslegessé a közzolgálati tisztviselő munkaköre. Ugyanakkor a létszámleépítésről szóló döntés nem sértheti a rendeltetésszerű jogalkalmazás törvényi követelményét.

A fegyveres szerveknél az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője és az országos parancsnok döntése alapján kell végrehajtani létszámcsökkentést. Az érintett személy vagy alacsonyabb beosztásba helyezhető, vagy meghatározott időre rendelkezési állományba kerül. A rendelkezési állomány letelte után kerülhet sor a szolgáltatási jogviszony felmentéssel történő megszüntetésére.⁶¹

A Honvédségnél létszámcsökkentés elrendelésére jogosult az Országgyűlés, a Kormány és a honvédelmi miniszter. A felmentést rendelkezési állományba helyezés előzi meg.⁶²

A közalkalmazottakat foglalkoztató intézményeknél is elrendelhető létszámcsökkentés, de az intézmény vezetője nem hozhat ilyen döntést.⁶³

4.3. Nyugellátás melletti foglalkoztatás

A nyugellátás melletti foglalkoztatás a kimagasló szakmai tapasztalatokkal rendelkezők foglalkoztatását jelenti, mely erősítheti a szervezeti integritást. A közzolgálati tisztviselő nyugellátás melletti foglalkoztatását azonban a Kttv. csak kivételes esetekben teszi lehetővé. Az eljárási részletszabályokat kormányhatározat [1700/2012. (XII. 27.) Korm. határozat] állapítja meg. E kérdésben a munkáltató mérlegelési jogkörben dönt és köteles a Kormány hozzájárulását is kérni. A munkáltató a nyugdíjjogosult tisztviselők tekintetében két esetben, nevezetesen a foglalkoztatásról és a továbbfoglalkoztatásról dönthet.

A törvény előírásai szerint nem nevezhető ki közzolgálati tisztviselőnek az öregségi nyugdíjra jogosult személy, kivéve, ha a Kormány a munkáltató kérelmére hozzájárul a tisztviselő foglalkoztatásához.⁶⁴

Fő szabály szerint megszűnik a tisztviselő jogviszonya, ha a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte. Az érintett azonban kérelmezheti munkáltatójánál a továbbfoglalkoztatását. A kérelem elbírásának megfelelő előkészítést teszi lehetővé, hogy az írásbeli kérelmet a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltésének napját megelőző harmadik hónap utolsó napjáig nyújthatja be. A határidő elmulasztása jogvesztő és a tisztviselő jogviszonya annak a hónapnak az utolsó napján szűnik meg, amikor a kormánytisztviselő a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte. A munkáltatónak a kérelem alapján azt kell

⁶¹ lásd Hszt. 44. (1) bek b) pont, 48. § (1) bek. a) pont és 56. § (1) bek. a) pont.

⁶² lásd Hjt. 46. § (1) bek. t) pont és 62. § (1) bek. a) pont.

⁶³ lásd Kjt. 30. § (1) bek. b) pont.

⁶⁴ lásd Kttv. 39. § (6a) bek.

mérlegelnie, hogy a jogviszony fenntartását mennyire indokolják hivatali érdekek. Amennyiben egyetért a kérelemmel, köteles kikérni a Kormány véleményét a jogviszony fenntarthatóságáról. A továbbfoglalkoztatási javaslattal ellátott kérelem felterjesztése a felügyeletet, irányítást gyakorló miniszteren keresztül történik a Miniszterelnökséget vezető államtitkárhoz, aki a kormánydöntést követően szintén a miniszteren keresztül tájékoztatja a munkáltatót. A Kormány véleménye köti a munkáltatói jogkör gyakorlóját. A jogviszony fenntartására vonatkozó kiegészítő szabály szerint, amennyiben a munkáltató a nyugdíjasnak minősülés feltételeinek bekövetkezését megelőző tíz napon belül nem értesül a döntésről, helyben hozhatja meg a továbbfoglalkoztatásról a döntést.

Amennyiben a munkáltató a közszolgálati tisztviselő jogviszonyát nem tartja fenn, a tisztviselő jogviszonya az erről hozott döntés kézhezvétele hónapjának vagy – ha az későbbi időpontra esik – annak a hónapnak az utolsó napján szűnik meg, amikor a tisztviselő a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte.

Az előzőekben ismertetett eljárási szabályok a közalkalmazottakra is irányadók.

Foglalkoztatást kizáró törvényi szabályok vonatkoznak a fegyveres szervek tagjaira és a katonákra is.

IV. rész

Az összeférhetetlenség

Az összeférhetetlenségi szabályok a közzolgálati alkalmazottak kötelezettségi rendszeréhez tartoznak, s befolyással bírnak az egyéni és a szervezeti integritásra. Az összeférhetetlenség fajtái közül kiemelendők a hatalmi ágak szétválasztásából származó esetkörök, a politikai-, a gazdasági összeférhetlenségek és az együttalkalmazási tilalom.

Közös eljárási szabály valamennyi foglalkoztatási jogviszonyban az összeférhetetlenségi okok megszüntetésének kötelezettsége és az összeférhetetlenségi okok megszüntetésének hiányából származó jogkövetkezmények (a jogviszony megszűnése a törvény erejénél fogva) alkalmazása. Az érintett jogviszonyok döntő többsége a foglalkoztatási jogviszony mellett lehetővé teszi az egyéb jogviszony létesítését a jogszabályban meghatározott kontroll mechanizmusok (előzetes bejelentés, munkáltatói hozzájárulás, gyakorolható tevékenységek tételes felsorolása, stb.) érvényesítése mellett. A vezetőkre – a vezetői felelősség és a vezetőkkel szemben elvárt többletkötelezettségek miatt – az általánostól eltérően szigorúbb összeférhetetlenségi szabályok érvényesek. Sajátos előírások érvényesülnek az alkotmányos szervek hivatalaiban (pl. Állami Számvevőszék, Alkotmánybíróság, stb.) és a szabályozó hatóságoknál (pl. PSZÁF) foglalkoztatott köztisztviselőkre.

1. fejezet

A hatalmi ágak szétválasztásából származó összeférhetetlenségi esetek

A magyar állam tevékenysége a hatalom megosztásának elvén alapul.⁶⁵ A hatalom megosztásának elve a foglalkoztatási oldalról részben az Alaptörvényben,⁶⁶ részben a sarkalatos törvényekben, illetve az államszervezetben foglalkoztatottak jogállását szabályozó törvényekben is megjelenik abban a formában, hogy a párhuzamos tisztségek (országgyűlési képviselő, bíró, kormánytisztviselő, ügyész, rendvédelmi és honvédelmi szervezet foglalkoztatottja, stb.) betöltése minden esetben tiltó rendelkezések hatálya alá tartozik.

A Kttv.⁶⁷ a helyi képviselői státusz és – az illetékességi elv érvényesítésével – a kormánytisztviselői/köztisztviselői jogállás egyidejű betöltését is tiltja, annak érdekében, hogy a képviseleti és a végrehajtói funkciók pontos elhatárolása biztosítva legyen.

⁶⁵ E rendelkezést Magyarország Alaptörvénye C) cikk (1) bekezdése tartalmazza.

⁶⁶ Az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés rögzíti, hogy sarkalatos törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, valamint más összeférhetlenségi eseteket is megállapíthat.

⁶⁷ lásd bővebben a Kttv. 85. §-ában foglaltakat.

2. fejezet

Politikai összeférhetetlenség

A közzolgálati alkalmazottak politikai összeférhetetlenségi esetkörei az érintetteknek a politikai pártokhoz való viszonyát szabályozzák. A közzolgálatban álló alkalmazotti csoportokat érintően a legszigorúbb szabályozás a rendvédelmi és honvédelmi igazgatásban foglalkoztatottakra érvényes, a legmegengedőbb szabályok a közalkalmazottakra vonatkoznak, míg köztes megoldás vonatkozik a kormánytisztviselőkre és köztisztviselőkre.

A Kttv.⁶⁸ nem zárja ki a párttagságot, azonban a kormánytisztviselők és köztisztviselők pártban nem viselhetnek tisztséget, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhatnak. Alaptörvényünk⁶⁹ az alkotmányos közjogi státuszok mellett mind a rendvédelmi szervek, mind a honvédelmi szervek tekintetében tiltja a politikai párttagságot illetve a politikai tevékenységet. A Hszt.⁷⁰ a politikai összeférhetetlenségi szabályokra a véleménynyilvánítás eszközeként tekint, s rögzíti, hogy egyes hivatásos jogállású csoportok tagjai (a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Országgyűlési Őrség, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományának tagja) pártban tisztséget nem viselhetnek, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti és az önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhatnak. A szolgálati helyen és szolgálati feladat teljesítése közben politikai tevékenységet sem folytathatnak. A Hjt.⁷¹ szerint az állomány tagja párt nevében vagy érdekében közszereplést kizárólag a szolgálati viszonyának szüneteltetése idején vállalhat. A honvédségi szervezet területén a gyülekezési jog alapján politikai célú nyilvános rendezvény nem tartható. Új típusú szabályozási tartalomként az érintett nem csatlakozhat, és nem tarthat fent kapcsolatot olyan szervezettel, amelynek tevékenysége a Honvédség feladataival ellentétes, a katonai szolgálattal vagy a szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti. A Kjt. a politikai összeférhetetlenségi esetkört közvetlenül nem szabályozza.

3. fejezet

Gazdasági összeférhetetlenség

A gazdasági összeférhetetlenség elsősorban a közzsféra és a versenyszféra közötti kapcsolatrendszerre vonatkozik. Mivel a tulajdonhoz való jog alapjog, így a közzolgálatban álló

⁶⁸ lásd bővebben a Kttv. 85. § -ában foglaltakat.

⁶⁹ lásd bővebben: Magyarország Alaptörvénye 45. cikk (4) bekezdését, illetve a 46. cikk (5) bekezdését.

⁷⁰ lásd bővebben a Hszt. 18. § és 65. §-aiban foglaltakat.

⁷¹ lásd bővebben a Hjt. 21-24 §-ait.

gazdasági társaságban tulajdonosi pozíciót szerezhet, a tulajdonszerzés pedig nem esik korlátozás alá. Ugyanakkor a közszolgálati alkalmazott gazdasági társaságban való szerepvállalása, aktív tevékenysége már korlátozás alá esik. Ennek oka az államszervezet/közigazgatás és a versenyszféra közötti érdekkonfliktusos helyzetek kiküszöbölése, az érdekkonfliktusos okok megelőzése. A Kttv.⁷² alapján a kormánytisztviselő/köztisztviselő csak az önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban álló gazdasági társaságban vállalhat tisztségeket, illetve szerepvállalása csak az állami befolyással érintett társaságban megengedett. Sajátos, egyben szigorúbb gazdasági összeférhetlenségi esetek vonatkoznak az egyes alkotmányos szervek és szabályozó hatóságoknál foglalkoztatott köztisztviselőkre (korlátozott tulajdonszerzés, üzleti titoktartás, jogviszony megszűnését követő tilalmak, stb.).⁷³ A munkavégzésre irányuló további jogviszony tekintetében a kormánytisztviselők esetén a jogviszony létesítés megengedett, a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével.

A Hszt.⁷⁴ speciális rendelkezése alapján a hivatásos állomány tagja nem tölthet be olyan szolgálati beosztást, amelynek révén – az állományilletékes parancsnok engedélye nélkül – olyan gazdálkodó szervezettel kerül elszámolási viszonyba, amelyben közeli hozzátartozójának tulajdoni hányada meghatározó, vagy a hozzátartozó az elszámolási viszonyra befolyással bíró tisztséget (munkakört) lát el. Köteles továbbá bejelenteni, ha a gazdasági társaságban vagyonával közvetlenül érdekeltté válik. A Hjt.⁷⁵ a többségi állami tulajdonra vonatkozó rendelkezéseket kiterjeszti az önkormányzati és a köztisztviselői tulajdonban álló társaságokra is. A Kjt.⁷⁶ rendelkezései szerint néhány speciális területet kivéve vezetői összeférhetlenség áll fenn a munkáltatóéval azonos, vagy ahhoz hasonló tevékenységet is végző, illetve a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló más gazdasági társaságban betöltött vezető tisztségviselői, vagy felügyelőbizottsági tagság betöltése esetén. Tiltó rendelkezések érvényesek a közalkalmazott és a hozzátartozója vállalkozói tevékenységével összefüggésben, ha az a munkáltatóval üzleti kapcsolatban áll.

4. fejezet

Együttalkalmazási tilalom

Az együttalkalmazási tilalom, mint összeférhetlenségi ok azokra az esetkörökre vonatkozik, amikor az érintett közszolgálati alkalmazott a hozzátartozójával irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne. Az ún. személyközi összeférhetlenségi

⁷² lásd bővebben a Kttv. 85. §-ban foglaltakat.

⁷³ Az általánostól eltérő szigorúbb gazdasági összeférhetlenségi szabályok tipikus példája a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény, amely a PSZÁF hatókörébe tartozó pénzintézetek esetében is kizár bármilyen kapcsolatot.

⁷⁴ lásd bővebben a Hszt.-nek az általánostól szigorúbb összeférhetlenségi szabályait.

⁷⁵ lásd Hjt. 81. §.

⁷⁶ lásd Kjt.41-43. §.

területre vonatkozó szabályok célja, hogy megakadályozza az egymással hozzátartozói, rokon kapcsolatban álló személyek hivatali tevékenységében a pártatlan, törvényes és befolyástól mentes eljárás megsértését, az érdekkonfliktusos helyzetek kialakulását. A közszolgálati jogállási törvényeknek az együttalkalmazási tilalomra vonatkozó egységes szemléletű szabályai elősegítik az integritás alapú működtetést.

V. rész

Fegyelmi és kártérítési eljárás

1. fejezet

Fegyelmi eljárás és fegyelmi büntetések

A közszolgálatban foglalkoztatottak jelentős része felelősséggel tartozik munkaköri kötelezettségeinek teljesítéséért. E felelősség a fegyelmi eljárás jogintézményében testesül meg.

A közszolgálati tisztviselők fegyelmi felelősségére vonatkozó szabályozás kétszintű. A Kttv. a fegyelmi felelősségre vonatkozó legalapvetőbb, garanciális jellegű szabályokat (pl. fegyelmi vétség fogalma, fegyelmi büntetések köre és hatálya, stb.), míg a vonatkozó kormányrendelet az eljárási részletszabályokat (pl. meghosszabbítható határidők, vizsgálóbiztos kijelölésére vonatkozó előírások, stb.) állapítja meg. A katonák fegyelmi felelősségére vonatkozó szabályozás szintén kétszintű, ezzel szemben a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak fegyelmi kérdéseit kizárólag a Hszt. rendezi. A közalkalmazottak fegyelmi felelősségének jogintézménye 2012-ben megszűnt. Helyette a rendkívüli felmentés eszközével élhet a munkáltató, ha a közalkalmazott a közalkalmazotti jogviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megsérti, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a közalkalmazotti jogviszony fenntartását lehetetlenné teszi.

1.1. A fegyelmi vétség és eljárás

A fegyelmi vétség fogalma szerint vétséget követ el az a közszolgálati tisztviselő, aki a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő, vagy bármilyen más jogi szabályozásból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi.⁷⁷ A Kttv. ugyan nem tartalmazza a követendő magatartásmódok taxatív felsorolását, de a törvényben több helyen találhatóak olyan rendelkezések, amelyek kötelezettségeket állapítanak meg a tisztviselő számára (pl. általános magatartási követelmények, összeférhetlenségi szabályok, pártatlan, igazságos, kulturált ügyintézési kötelezettség, szakmai lojalitás, személyes munkavégzés, munkaképes állapot megőrzése, utasítások végrehajtása, stb.).

A fegyelmi vétség megállapíthatóságához szükséges a vétkes kormánytisztviselői magatartás is. A vétkesség megvalósulhat szándékosság vagy gondatlanság formájában. Szándékosság akkor állapítható meg, ha valaki előre látja cselekedetének, illetve mulasztásának következményeit, és azokat kívánja (közvetlen szándék), vagy azokba belenyugszik (eshetőleges szándék). Gondatlanságról akkor beszélhetünk, ha valaki előre látja

⁷⁷ lásd Kttv. 155. § (1) bek.

magatartásának következményeit, de könnyelműen bízunk azok elmaradásában (súlyos gondatlanság), vagy magatartásának következményeit azért sem látja előre, mert elmulasztja a tőle elvárható gondosságot (enyhe gondatlanság).

A fegyelmi eljárást megindítója a munkáltatói jogkör gyakorlója. Az ő kötelessége – fő szabály szerint – az eljárást megindítása, ha fennáll a fegyelmi vétség elkövetésének az alapos gyanúja. Ugyanakkor nem kerül sor az eljárás megindítására, ha méltatlanság, illetve a bizalomvesztés miatti felmentik a tisztviselőt, ha hivatásetikai elvek megsértése történt, vagy ha a tényállás megítélése egyszerű. Ha ilyen esetekben a kötelezettségszegést a tisztviselő elismeri, akkor a munkáltatói jogkör gyakorlója csak megrovást, fegyelmi büntetést szab ki.⁷⁸

A közzolgálati tisztviselőt a fegyelmi eljárás megindításáról – a fegyelmi eljárás megindításával egyidejűleg – írásban értesíteni kell. Az értesítésnek tartalmaznia kell, hogy az érintettet milyen kötelezettségszegéssel gyanúsítják.⁷⁹

A Kttv. meghatározza a fegyelmi eljárás megindításának határidejét. Az eljárás legfeljebb a kötelezettség felfedezésének időpontjától számított három hónapon belül indítható meg. Ez az eljárásindítás szubjektív határideje. Ugyanakkor az eljárásindításnak objektív korlátja is van, amely – fő szabály szerint – a fegyelmi vétség elkövetésétől számított három év. Az általános szabály alól kivételt jelent, ha a kötelezettségszegés miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás indult, és az anélkül fejeződött be, hogy megállapították volna a kormánytisztviselő felelősségét.⁸⁰

A fegyelmi eljárás két szakaszra oszlik: a vizsgálatra és a tárgyalásra.

Az eljárás első szakasza a vizsgálat, amelynek lefolytatására az eljárás megindításától számított három munkanapon (e határidő meghosszabbítható) belül vizsgálóbiztost jelölnek ki. A vizsgálóbiztost az államigazgatási szervnek a fegyelmi eljárás alá vont személynél magasabb besorolású, ennek hiányában vezetői munkakört betöltő közzolgálati tisztviselők közül kell kijelölni. Vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő esetén a vizsgálóbiztos kijelölése az államigazgatási szervnek a fegyelmi eljárás alá vont személynél magasabb vezetői munkakört betöltő közzolgálati tisztviselők közül történik. Eltérő szabályok vonatkoznak a kijelölésre, ha az államigazgatási szervnél az előbb említett feltételeknek megfelelő tisztviselő nincs, vagy a testület által kinevezett tisztviselő fegyelmi ügyében kell eljárni.⁸¹

A vizsgálóbiztos kijelölésénél figyelemmel kell lenni az összeférhetetlenségi szabályokra is. Így nem lehet vizsgálóbiztos az eljárás alá vont kormánytisztviselő hozzátartozója, tovább az, akinek a meghallgatása a vizsgálat során szükséges, valamint az a személy, akitől egyébként az ügy elfogulatlan elbírálása nem várható el.⁸²

⁷⁸ lásd Kttv. 156. § (1)-(2) bek.

⁷⁹ lásd R. 3. §.

⁸⁰ lásd Kttv. 156. § (1) bek.

⁸¹ lásd R. 2. § (2) bek. és 4. §.

⁸² lásd R. 4. § (3) bekezdés.

A vizsgálóbiztos a kijelölésétől számított tíz munkanapon belül köteles a vizsgálatot lefolytatni. E határidőt a munkáltatói jogkör gyakorlója egy alkalommal meghosszabbíthatja, de a vizsgálatot – az eljárás felfüggesztésének esetét kivéve, amelyre akkor kerül sor, ha a tisztviselő önhibáján kívüli okból védekezését tartós akadályoztatása miatt nem tudja előterjeszteni – a fegyelmi eljárás megindításától számított hatvan napon belül be kell fejezni.⁸³

A vizsgálat célja annak kiderítése, hogy a közzolgálati tisztviselő elkövette-e a terhére rótt kötelezettségszegést, ha elkövette, akkor ez a kötelezettségszegés a szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettsége volt-e, valamint, hogy vétkes volt-e a kötelezettségszegés. Ennek érdekében a vizsgálat során a vizsgálóbiztos köteles az eljárás alá vont tisztviselőt meghallgatni. Amennyiben a tisztviselő meghallgatására tartós akadályoztatása miatt a vizsgálat időtartama alatt nem kerülhet sor, a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait vele írásban kell közölni, és nyolc napos határidő kitűzésével fel kell szólítani, hogy védekezését terjessze elő. Az említett határidő meghosszabbítható, ugyanakkor nem akadály a fegyelmi eljárás lefolytatásának, ha a tisztviselő védekezését határidőn belül nem terjeszti elő. A tisztviselővel közölni kell a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait, valamint módot kell részére adni, hogy azokra észrevételt tehesen, illetve további bizonyítást javasolhasson. A tényállás tisztázása céljából lehetőség van tanúk meghallgatására, iratok beszerzésére, szakértő igénybe vételére, szemle tartására. Jegyzőkönyvet kell felvenni a tisztviselő védekezéséről, a lefolytatott bizonyításról, valamint arról, ha a tisztviselő valamely eljárási cselekményen nem jelenik meg.⁸⁴

A közzolgálati tisztviselőt a vizsgálat során számos jog illeti meg, így megtekintheti az ügy iratait, észrevételt tehet kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokra és azok bizonyítékaira, további bizonyítást javasolhat, jogi képviselőt vehet igénybe, továbbá kérheti a közigazgatási szervnél működő munkavállalói érdekképviseleti szerv, illetve a Magyar Kormánytisztviselői Kar képviselőjének részvételét az eljárásban.⁸⁵

A vizsgálóbiztos a vizsgálat lezárásától számított nyolc napon belül (e határidő meghosszabbítható) köteles továbbá megküldeni az ügy összes iratát saját véleményével ellátva a munkáltatói jogkör gyakorlójának.⁸⁶

A fegyelmi eljárás második szakasza a tárgyalás. E szakaszra azonban nem minden esetben kerül sor. Lehetőség van ugyanis arra, hogy a vizsgálóbiztos javaslatára a munkáltatói jogkör gyakorlója tárgyalás nélkül szabjon ki fegyelmi büntetést (hivatalvesztés, mint büntetés, nem szabható ki). E lehetőséggel akkor lehet élni, ha a tisztviselő a kötelezettségszegést a vizsgálat

⁸³ lásd R. 2. § (2) bek. és 5. § (1) és (8) bek.

⁸⁴ lásd R. 2. § (2) bek. 5. §.

⁸⁵ lásd R. 5. § (4) bek. és (6) bek.

⁸⁶ lásd R. 2. § (2) bek. és 5. § (9) bek.

során elismerve a tárgyalásról lemond, és a tényállás megítélése egyszerű, valamint a büntetés célja tárgyalás nélkül is elérhető.⁸⁷

A tárgyalás során az ügy érdeméről háromtagú fegyelmi tanács határoz, amelynek elnöke a munkáltatói jogkör gyakorlója. A fegyelmi tanács elnöke a vizsgálóbiztos előterjesztésétől számított három munkanapon belül írásban kijelöli a tanács tagjait, akikre a vizsgálóbiztos személyének kijelölésénél korábban ismertetett szabályok irányadóak. További összeférhetetlenségi szabály, hogy a fegyelmi tanács eljárásában és döntéshozatalában elnökként, tagként, illetve jegyzőkönyvvezetőként nem vehet részt az ügyben vizsgálatot folytatott vizsgálóbiztos, illetve annak hozzátartozója, vagy az, akit a vizsgálat során, mint tanút vagy szakértőt meghallgattak.⁸⁸

A fegyelmi tanács a tanács kijelölésétől számított tizenöt napon belül tárgyalást tart. Az említett határidő egy alkalommal meghosszabbítható. A tárgyalásról jegyzőkönyvet kell vezetni. A tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy arról a felek a tárgyalás előtt legalább három munkanappal értesítést kapjanak. A tárgyaláson a közigazgatási szervet az ügy vizsgálóbiztosa képviseli, a tisztviselő pedig kérheti a vizsgálati szakasznál korábban említett személyek, szervezetek részvételét. Amennyiben a tisztviselő vagy képviselője a tárgyaláson nem jelenik meg, tárgyalást tartani és az ügyet érdemben elbírálni csak akkor lehet, ha a tisztviselőt vagy képviselőjét szabályszerűen értesítették. A fegyelmi tanács a tényállás tisztázása céljából tanúkat hallgathat meg, iratokat szerezhethet be, szakértőt vehet igénybe, szemlét tarthat. Amennyiben az ügy a tárgyaláson nem volt tisztázható, további nyolc napon belül újabb tárgyalást kell tartani, de ez a határidő is meghosszabbítható.⁸⁹

A fegyelmi tanács – az eljárás felfüggesztésének esetét kivéve, amelyre akkor kerül sor, ha a tisztviselő önhibáján kívüli okból védekezését tartós akadályoztatása miatt nem tudja előterjeszteni – az első tárgyalástól számított legkésőbb harminc napon belül, zárt ülésen, szótöbbséggel határoz, döntését pedig indokolt írásbeli határozatba foglalja.⁹⁰

Eljárást megszüntető határozatot kell hozni, valamint nem kell fegyelmi büntetést kiszabni, ha

- az eljárás időtartama alatt a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnik;
- a fegyelmi eljárás megindítására a törvényben meghatározott határidő után kerül sor;
- a tisztviselő a terhére rótt fegyelmi vétséget nem követte el, vagy annak elkövetése nem bizonyítható;
- felelősségre vonást kizáró ok áll fenn;
- a körülményekre tekintettel a legenyhébb fegyelmi büntetés kiszabása is indokolatlan.⁹¹

A fegyelmi eljárás mindkét szakaszában sor kerülhet a közzolgálati tisztviselő állásából történő felfüggesztésére. Ennek lehetősége akkor merülhet fel, ha a tisztviselőt olyan súlyos, illetve olyan jellegű kötelezettségszegéssel gyanúsítják, hogy szükségessé válhat bizonyos

⁸⁷ lásd R. 5. § (10) bek.

⁸⁸ lásd R. 6. § (5) bek.

⁸⁹ lásd R. 7. § és 2. § (2) bek.

⁹⁰ lásd R. 8. § (1) bek.

⁹¹ lásd R. 8. § (2)-(3) bek.

ideig a munkahelyéről való eltávolítása. Nem mérlegelhető az intézkedés meghozatala hivatalvesztés büntetés esetében, mivel az erről szóló határozat jogerőre emelkedéséig a felfüggesztés kötelező. Az intézkedést a munkáltatói jogkör gyakorlója a vizsgálóbiztos javaslatára hozhatja meg. Az intézkedés legfeljebb a fegyelmi határozat kihirdetéséig tarthat. Garanciális szabály, hogy azonnal meg kell szüntetni a felfüggesztést, ha annak indoka már nem áll fenn. A felfüggesztés idejére az eljárás alá vont személy továbbra is jogosult illetményre, ennek azonban ötven százalékát a felfüggesztés megszűntetéséig vissza kell tartani. A teljes illetményt vissza kell tartani a hivatalvesztést kimondó fegyelmi határozat kézbesítésétől kezdve, annak jogerőre emelkedéséig. A visszatartott összeget a fegyelmi határozat jogerőre emelkedése után ki kell fizetni, kivéve, ha a hivatalvesztést kimondó határozat vált jogerőssé.⁹²

A fegyelmi eljárással összefüggő költségeket mindenki maga köteles megelőlegezni. Ugyanakkor a munkáltatói jogkör gyakorlója méltányosságból mérsékelheti vagy elengedheti a tisztviselőt terhelő költségek viselését.⁹³

A fegyveres szerv hivatásos állományú tagja és a katonák fegyelmi felelősségére vonatkozó törvényi szabályozás speciális rendelkezéseket is tartalmaz az előzőekben ismertetett közzolgálati tisztviselői előírásokhoz képest. Így például a fegyelmi jogkör gyakorlója a fegyelmi eljárást határozattal köteles elrendelni, amelynek egy példányát az eljárás alá vont személynek kézbesíteni kell. A vizsgálatot általában egy személy, a vizsgáló, de bonyolultabb ügyben bizottság folytatja le. A vizsgálatot harminc napon belül be kell fejezni, azonban e határidő egy alkalommal legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható. Az eljárás második szakaszában egy személy, az állományilletékes parancsnok az iratok kézhez vételétől számított öt napon belül meghallgatást tűz ki. Póteljárásra kerül sor, ha a tényállás nincs kellően felderítve, vagy olyan eljárási szabályszegés történt, amely az ügy érdemi elbírálását lényegesen befolyásolta. Ennek időtartama nem haladhatja meg a tizenöt napot. Lehetőség van egyszerűsített eljárás lefolytatására is. Erről abban az esetben lehet döntést hozni, ha a tényállás egyszerű megítélésű, a fegyelemsértés kisebb tárgyi súlyú, a fegyelemsértést az állomány tagja írásban beismerte, és a vizsgáló megbízása mellőzhető. Ekkor is határozattal értesíteni kell az érintettet és az eljárás keretében meg kell őt hallgatni. Fenyítésként csak feddés, megrovás és pénzbüntetés szabható ki.⁹⁴

A katonák esetében a törvény szintén lehetővé teszi az egyszerűsített eljárás lefolytatását. A feltételrendszer annyiban tér el a szolgálati jogviszonyban állókéttől, hogy az érintettnek a fegyelmi eljárás lefolytatásáról le kell mondania. Fenyítésként csak feddés, megrovás és szigorú megrovás szabható ki.⁹⁵

⁹² lásd Kttv. 157. §.

⁹³ lásd R. 2. § (4) bek.

⁹⁴ lásd Hszt. 128. § és 136-137. §.

⁹⁵ lásd Hjt. 149. §.

1.2. A fegyelmi büntetések rendszere, hatálya

A fegyelmi tanács a következő fegyelmi büntetéseket szabhatja ki:

- megrovás;
- az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása;
- az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal;
- az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal;
- a törvény szerinti címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés;
- hivatalvesztés.⁹⁶

Amennyiben a fegyelmi tanács megállapítja a fegyelmi vétség elkövetését, ki kell szabnia az említett fegyelmi büntetések valamelyikét. Ez alól kivétel, ha a körülményekre tekintettel a legenyhébb fegyelmi büntetés kiszabása is indokolatlan.⁹⁷ A Kttv. meghatározza, hogy az egyes fegyelmi büntetések esetében mennyi ideig áll fenn az adott fegyelmi büntetés hatálya. Ennek jelentőségét az adja, hogy a tisztviselő a hatályos fegyelmi büntetéséről a jogviszony tartama alatt köteles számot adni. A fegyelmi büntetés hatályának leteltével a fegyelmi büntetést minden nyilvántartásból törölni kell.

A megrovás a legenyhébb, erkölcsi jellegű büntetés. E büntetésnek nincsenek hátrányos következményei, így nem értelmezhető a büntetés hatálya sem. Munkahelyváltás esetén a tisztviselő nem köteles számot adni róla.

Az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása legfeljebb két évig tarthat és – mivel a törvény nem korlátozza – mind a besorolási, mind pedig a fizetési fokozatban alkalmazható. Következésképpen az, hogy a tisztviselő legközelebbi előlépési ideje a büntetés jogerőre emelkedésétől számítottan a büntetésben megjelölt időtartammal meghosszabbodik. E büntetés hatálya a meghosszabbított várakozási idő leteltéig terjed.

Az egy fizetési, vagy besorolási fokozattal való visszavetés következményeiben már jelentősen különböző a büntetés (pl. egy II. besorolási osztályba sorolt kormánytisztviselőnél akár hét fizetési fokozattal történő visszasorolást is eredményezhet). Szintén jelentős hátrányt okoz a Kttv. szerint megállapított címeiktől (pl. közigazgatási tanácsadói és szakmai főtanácsadói cím címzetes főtanácsadói cím, stb.) történő megfosztás, illetve a vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés. E büntetés hatálya a büntetés végrehajtásától számított két évig tart, ugyanakkor a büntetés hatályának leteltével a kormánytisztviselő nem tarthat igényt újra arra a címre, illetve arra a vezetői munkakörre, amelytől megfosztották. A munkáltató mérlegelési jogkörben adhat új címet, illetve vezetői munkakört.

⁹⁶ lásd Kttv. 155. § (2) bek.

⁹⁷ lásd R. 8. § (3) bek.

A legsúlyosabb fegyelmi büntetés a hivatalvesztés. Ennek következménye, hogy a tisztviselő foglalkoztatási jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik és az ilyen büntetéssel sújtott tisztviselő három évig nem alkalmazható a Kttv. hatálya alá tartozó szerveknél.

Eltérően alakul a fegyelmi ügyekkel kapcsolatos jogorvoslati lehetőség a kormánytisztviselők és köztisztviselők esetében. A kormánytisztviselő a fegyelmi határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül közzszolgálati panaszt nyújthat be a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz. A döntőbizottsági határozat kézhezvételétől számított harminc napon belül az érintett, illetve a munkáltató bírósághoz fordulhat.⁹⁸ Ettől eltérően a köztisztviselő a fegyelmi határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül közvetlenül a bírósághoz fordulhat jogorvoslatért.⁹⁹

A fegyveres szerv hivatásos állományú tagja és a katonák fegyelmi felelősségére vonatkozó törvényi szabályozás speciális rendelkezései közé tartozik, hogy büntetésként fenyítés is kiszabható, s ehhez a törvények szempontokat is megállapítanak. Ugyanazon fegyelemsértésért több fenyítés nem szabható ki, és egyik fenyítés a másikkal nem kapcsolható össze. A fenyítések között található, pl. a feddés, a megrovás, a szigorú megrovás, a pénzbírság, a beosztási illetmény csökkentése, a kötelező várakozási idő meghosszabbítása, a szolgálati viszony megszüntetése és a lefokozás. A büntetés célja a szolgálati rend és fegyelem védelme, az elkövető nevelése, valamint másoknak a fegyelemsértéstől történő visszatartása.¹⁰⁰

2. fejezet

Kártérítési felelősség

Az egyes közzszolgálati jogviszonyokra vonatkozó törvényi szabályozásokban önálló jogintézményt alkot a kártérítési felelősség, amely vizsgálható egyrészt az alkalmazott, másrészt a munkáltató oldaláról. A közzszolgálati tisztviselők, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai és a katonák esetében a jogállásukra vonatkozó törvények szabályozzák a kérdéskört. Ettől eltérően a közalkalmazottak kártérítési felelősségére a Kjt. és az Mt. szabályok együttesen irányadóak. Fontos kiemelni, hogy nem a kártérítési felelősségi szabályok irányadóak akkor, ha az alkalmazott más jogviszonyból származó kötelezettségét szegi meg (pl. a Ptk. szabályai irányadóak a kárfelelősség tekintetében, ha a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya mellett létesített megbízási jogviszonyból eredő kötelezettségeit szegi meg).

⁹⁸ lásd Kttv. 190. § (1)-(2) bek.

⁹⁹ lásd Kttv. 238. § (3) bek. d) pontja.

¹⁰⁰ lásd Hjt. 147. § és 154. § Hszt. 123. §, 138-139. §.

2.1. Az alkalmazott kártérítési felelőssége

A közzolgálati tisztviselő kártérítési felelősségének három típusa különíthető el:

- a vétkességi felelősség;
- a megőrzési felelősség;
- a leltárhiányért való felelősség.

A közzolgálati tisztviselő kártérítési felelősségének általános alakzata a vétkességi felelősség. Ennek megfelelően a tisztviselő, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában – az adott tisztviselő személyétől elvonatkoztatva – elvárható, az általa a szolgálati jogviszonyából eredő kötelességeinek megszegésével szándékos vagy gondatlan magatartással a munkáltatónak okozott kárt köteles megtéríteni. A szándékosság és a gondatlanság típusaival a fegyelmi eljárásnál már foglalkoztunk.

A munkáltatót terheli a bizonyítási kötelezettség a kár, a tisztviselői magatartás felróhatósága, valamint a kár és a tisztviselői magatartás közötti okozati összefüggés tekintetében.

A kártérítési, illetve anyagi felelősség egységes, valamennyi kormánytisztviselőre hivatali besorolásától függetlenül azonos feltételekkel és követelményekkel érvényes. Független a kárfelelősség attól is, hogy a kormánytisztviselőt főállásban, teljes munkaidőben, vagy részmunkaidőben foglalkoztatják. Ugyanakkor adott helyzetben más lehet az elvárhatóság egy vezetővel, illetve egy beosztottal szemben, figyelemmel az eltérő felelősségi viszonyokra, feladatokra, kompetenciákra.

A Kttv. differenciáltan határozza meg a kártérítés mértékét. Az enyhe gondatlansággal okozott károk esetében a kártérítés mértéke nem haladhatja meg a kormánytisztviselő négyhavi illetményét vagy a tartósan külföldön foglalkoztatott kormánytisztviselő négyhavi ellátmányát. A szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetén azonban a teljes kárt meg kell téríteni. Ugyanakkor nem kell megtéríteni azt a kárt, amelynek bekövetkezése a károkozás idején nem volt előrelátható. Az ún. előreláthatósági szabály lényege, hogy a kormánytisztviselő azt a kárt köteles megtéríteni, amelynek bekövetkezésével a károkozás idején számolható, azaz a magatartásával igen távoli okozati összefüggésben bekövetkezett károkat nem kell megtérítenie. Kármegosztásra vezet a munkáltató vétkes közrehatása, valamint a munkáltatói kárenyhítési kötelezettség teljesítésének felróható elmulasztása.¹⁰¹ Megjegyezzük, hogy a kormánytisztviselőt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján a bíróság a kártérítés alól részben mentesítheti.¹⁰²

A megőrzési felelősségi szabályok csak a közzolgálati tisztviselő által őrzött dologban bekövetkezett hiány esetére irányadók. Ezeket a dolgokat a tisztviselő visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel veszi át, állandóan őrizetben tartja, kizárólagosan használja vagy kezeli (pl. hivatali mobiltelefon). Az ezekben bekövetkezett hiány esetén a tisztviselő

¹⁰¹ lásd Kttv. 160. §.

¹⁰² lásd Kttv. 166. §.

vétkességére tekintet nélkül a teljes kárt köteles megtéríteni. A bizonyítási teher a munkáltatót terheli, kivéve a pénztárost, a pénzkezelőt vagy értékkezelőt, akit jegyzék vagy elismervény nélkül felelősség terhel az általa kezelt pénz, értékpapír és egyéb értéktárgy tekintetében. Mentesül a kormánytisztviselő a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a hiányt elháríthatatlan külső ok idézte elő, vagy a munkáltató a biztonságos őrzés feltételeit nem biztosította. Megfordul a bizonyítási teher a megőrzési felelősség hatálya alá tartozó dolgok esetén a dologban bekövetkezett egyéb károsodás (pl. rongálódás) esetében, mivel a tisztviselő kárfelelőssége ekkor vétkességi alapúnak minősül.¹⁰³

A leltárfelelősség a megőrzési felelősségének az egyik sajátos esete, amely három feltétel együttes fennállása esetén érvényesíthető. Egyrészt akkor, ha a tisztviselő kinevezési okirata tartalmazza a leltárhiányért való felelősség megnevezését és mértékét. Másrészt a leltári készletnek szabályszerűen kell átadás-átvételre kerülnie. Harmadrészt a leltárhiányt a leltározási rendnek megfelelően lebonyolított, a teljes leltári készletet érintő leltárfelvétel során kell megállapítani. A Kttv. emellett rendelkezéseket tartalmaz arra az esetre, ha a leltári készletet többen kezelik és részletesen meghatározza a leltárfelvételi eljárás során a kormánytisztviselő jogait és a kárfelelősség módjait.¹⁰⁴

A legtöbb esetben a fegyelmi és a kártérítési eljárás lefolytatására egyidejűleg kerül sor, ezért is rendelkezik úgy a törvény, hogy a tisztviselő kártérítési felelősségének megállapítására (azaz a fegyelmi eljárásra) a kormányrendeletben meghatározott szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy az eljárás megindítására az elévülésre vonatkozó rendelkezések az irányadók. Így az eljárás megindításának elrendelésére – fő szabály szerint – a kár bekövetkezésétől számított három éven belül kerülhet sor.¹⁰⁵ Az eljárási részletszabályokat az R. tartalmazza. Kiemelést érdemel ugyanakkor, hogy a leltárhiányért fennálló felelősség érvényesítése tekintetében a Kttv. a fegyelmi eljárásra előírtaknál szorosabb határidőt állapít meg.

A fegyveres szerv tagjának kártérítési felelősségére vonatkozó szabályozás – a jogviszony jellegére tekintettel – néhány, a közszolgálati tisztviselőkre irányadó rendelkezésektől eltérő előírást is tartalmaz. Így pl. a hivatásos állomány tagja a hatályos szabályok szerint a szolgálati viszonyból eredő köteleességek vétkes megszegésével, gondatlanságból okozott kárért az egy havi alapilletménye 50 %-áig terjedően, meghatározott esetekben háromhavi alapilletménye erejéig felel. Emellett csak szándékos károkozás esetén köteles a teljes kárt megtéríteni. A kártérítési felelősségről az állományilletékes parancsnok határozatban jogosult dönteni. A határozattal szemben az érintett panasszal élhet, amelyről az előjáró parancsnok jogosult dönteni.¹⁰⁶

A katonák kártérítési, megőrzési és leltár felelősségére vonatkozó szabályozás a hivatásos állomány mellett az önkéntes tartalékos katonákra, a honvéd tisztjelöltekre és a honvéd altisztjelöltekre is megfelelően irányadó. Speciális szabály, hogy mentesül a kártérítési

¹⁰³ lásd Kttv. 161. §.

¹⁰⁴ lásd Kttv. 163-164. §.

¹⁰⁵ lásd Kttv. 165. §.

¹⁰⁶ lásd Hszt. 151-152. § és 158-159. §.

felelősség alól az állomány tagja, ha a kárt a műveleti területen történt szolgálatteljesítés során adott műveleti körülmények okozták, vagy a kár – mérlegelést lehetővé nem tevő – műveleti szükség következménye. Ugyancsak sajátos szabály, hogy a kártérítési felelősséget a munkáltatói jogkört gyakorló kártérítési eljárásban vagy – ennek mellőzésével – egyszerűsített eljárásban kötelezvénnel is megállapíthatja. A kártérítés mértéke – fő szabály szerint – a károkozó személy kéthavi alapilletményét, vezetői pótléokra jogosító beosztásban lévő károkozó esetén négyhavi alapilletményét nem haladhatja meg, ugyanakkor a törvényben meghatározott, minősített esetekben a kártérítés mértéke a károkozó négyhavi, vezetői pótléokra jogosító beosztásban levő károkozó hathavi alapilletményét is elérheti. Az eljárási részletszabályokat miniszteri rendelet tartalmazza.¹⁰⁷

2.2. A munkáltatói kártérítési felelősség

A munkáltató a közzolgálati tisztviselőnek a kormányzati szolgálati jogviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékében felel. Csak akkor mentesül az objektív felelősség alól, ha a kárt ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje, illetve a kárt elhárítsa, vagy a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta. Ugyancsak objektív a felelőssége a munkáltatónak a tisztviselő munkahelyre bevitt tárgyaiban, dolgaiban keletkezett károk megtérítése tekintetében. A munkáltatónak azonban lehetősége van arra, hogy korlátozza a munkahelyre bevihető dolgok körét, és így korlátozza a saját felelősségét is. A munkáltatói kártérítés ügyében a Kttv. a kormánytisztviselői kártérítésre vonatkozó szabályai az irányadóak.¹⁰⁸

A gyakorlatban előfordulhat, hogy a kár az illetmény, illetve jövedelem elmaradásában jelentkezik a tisztviselőnél. A törvény a jogviszonyon kívüli elmaradt jövedelmek figyelembe vételét is – bizonyos korlátokkal – lehetővé teszi. A munkáltató e károkért is felelősséggel tartozik. Az említettek mellett a munkáltató köteles megtéríteni a kormánytisztviselő hozzátartozójának a károkozással összefüggésben felmerült kárát is. Hozzátartozónak minősül az egyenes ági rokon és annak házastársa; az örökbefogadó, a mostoha- és nevelőszülő; az örökbefogadott, a mostoha- és nevelt gyermek; a testvér; a házastárs, az élettárs, a bejegyzett élettárs, a jegyes; a házastársnak, a bejegyzett élettársnak egyenes ági rokona, testvére, valamint a testvér házastársa, bejegyzett élettársa.¹⁰⁹ A kártérítést nem csupán egy összegben, hanem járadék formájában is meg lehet állapítani, elsősorban abban az esetben, ha a kártérítés a tisztviselő, vagy vele szemben tartásra jogosult hozzátartozója tartását, illetve tartásának kiegészítését hivatott biztosítani.¹¹⁰

A munkáltató a károkozásról való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül köteles a károsultat felhívni kárigénye előterjesztésére. A közzolgálati tisztviselő által előterjesztett

¹⁰⁷ lásd Hjt. 164-171. §.

¹⁰⁸ lásd Kttv. 167-168. §.

¹⁰⁹ lásd Kttv. 169-170. §.

¹¹⁰ lásd Kttv. 172. §.

kárigényre a munkáltatónak szintén tizenöt napon belül kell írásban, indokolással ellátott választ adnia.¹¹¹

A fegyveres szerv a szolgálati viszonyal összefüggésben keletkezett dologi, személyi és nem vagyoni kárért vétkességre tekintet nélkül felel. A hivatásos állomány tagjának betegsége folytán keletkezett kárért akkor terheli objektív felelősség a fegyveres szervet, ha a betegség a szolgálat teljesítésével összefüggően keletkezett, vagy a szolgálat sajátosságaival összefüggően jelentősen súlyosbodott. A kis kárösszegű, a tényállás szempontjából és jogilag egyértelmű ügyekben a szervezeti egység, egyéb esetekben a miniszter által kijelölt szerv dönt a kártérítési ügyben.¹¹²

A Honvédségnek a katona betegsége, vagy balesete esetén fennálló objektív, illetve szubjektív felelősségére vonatkozó szabályokat a Hjt. és miniszteri rendelet tartalmazza.¹¹³

¹¹¹ lásd Kttv. 174. §.

¹¹² lásd Hszt. 162. §, 164. § és 175-176. §.

¹¹³ lásd Hjt. 172-178. §.

VI. rész

Közzszolgálati jogvita

A közzszolgálati törvények rendezik a munkáltatói intézkedésekkel szembeni jogorvoslat igénybevételének kérdéskörét is. Szabályozási alapelv, hogy nem minden munkáltatói intézkedés támadható meg jogorvoslati eljárás keretében. Ez arra vezethető vissza, hogy a jogorvoslati eljárás az Alaptörvényben is rögzített jog egyfelől nem azonos a bírósághoz fordulás jogával, másrészt nem jelent korlátozhatatlan jogot. Az Alaptörvény az állami, hatósági döntések esetében biztosítja a jogorvoslatot, ugyanakkor nem terjed ki a nem hatósági jellegűekre, így pl. a munkáltatói döntésekre.¹¹⁴ A jogorvoslat kérdéskörének szabályozása tekintetében is a jogviszonyok jellege erősen differenciált szabályozási megoldásokat tesz szükségessé. Így, pl. a kormánytisztviselő a munkáltatói intézkedések jelentős részével kapcsolatos jogvitát a Kormánytisztviselői Döntőbizottságnál kezdeményezheti, és csak annak döntését követően fordulhat bírósághoz, a fegyveres szerv hivatásos állományú tagja szolgálati panaszként nyújthat be jogorvoslati kérelmet, a közalkalmazottak esetében pedig az Mt. előírásai irányadóak a jogorvoslati eljárásra.

1. A Kttv. jogorvoslati rendszere

A Kttv. szerint a munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozó kérdésekben hozott döntésekkel kapcsolatban csak abban az esetben vehető igénybe jogorvoslat, ha azt a törvény megengedi.¹¹⁵ Így például a közzszolgálati tisztviselő – a gyakorolható tevékenységeken kívül – csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélyével létesíthet további jogviszonyt. A munkáltatói jogkör gyakorlója az általános magatartási követelmények (pl. a rendeltetésszerű joggyakorlás) figyelembe vételével szabadon mérlegeli, hogy engedélyezi-e a további jogviszony létesítését. A kérelmet elutasító döntést a tisztviselő nem támadhatja meg bíróság előtt, mivel az mérlegelési jogkörben született.

A jogorvoslat általában a fő szabály szerinti három éves elévülési időn belül vehető igénybe. Ugyanakkor a törvény felsorolja azokat az eseteket, amikor harminc napon belül lehet csak jogorvoslati kérelmet benyújtani (pl. kormányzati szolgálati, illetve közzszolgálati jogviszony megszüntetése, összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítás, stb.). A keresetlevél beadására megállapított határidőt megtartottnak kell tekinteni, ha a bírósághoz intézett keresetlevelet legkésőbb a határidő utolsó napján postára adták. Amennyiben a tisztviselő a keresetlevél beadására megállapított határidőt elmulasztja, lehetősége van igazolást benyújtani.

¹¹⁴ lásd bővebben a 22/1995. (III. 31.) AB határozatot.

¹¹⁵ A Kttv. 190. § (6) bekezdése rendelkezéséhez fűzött magyarázatként jelezni szükséges, hogy a közzszolgálati tisztviselőnek alanyi jogon járó juttatások elmaradása esetén is lehetőség van jogorvoslat igénybevételére.

A Kttv. eltérően szabályozza a kormányzati szolgálati jogviszonyban, illetve a közsolgálati jogviszonyban állók jogorvoslati fórumrendszerét. Míg a kormánytisztviselők a törvényben meghatározott estekben először a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz kötelesek fordulni és csak annak döntését támadhatják meg a bíróságnál, a köztisztviselők közvetlenül a bíróságnál kezdeményezhetnek jogvitát.

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság legfeljebb tizenöt főből álló testület, amely az elnökből, egy elnökhelyettesből, valamint legfeljebb tizenhárom tagból áll. A döntőbizottság kizárólag az alábbi sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésekkel összefüggő közsolgálati panasz tárgyában jogosult döntést (határozatot) hozni:

- a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése;
- az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítás;
- a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításai;
- a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozat;
- a kinevezés egyoldalú módosítása.

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság véleményezési jogkörrel is rendelkezi. A tisztviselő csak a törvény által meghatározott ügyekben, a munkáltató azonban bármely, a Kttv.-ből származó igényével összefüggésében véleményt kérhet az igény megalapozottságáról.

Az egyes ügyekben a döntőbizottság háromtagú tanácsa dönt. A döntést tartalmazó határozatot – fő szabály szerint – hatvan napon belül kell meghozni, de e határidő meghosszabbítható. A döntés harminc napon belül a bíróságnál megtámadható.

A köztisztviselő a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedést közvetlenül a bíróságnál támadhatja meg.¹¹⁶

2. Szolgálati panasz

A hivatásos állomány tagja és a katonaszolgálati panasszal élhet, ha a szolgálati viszonyára vonatkozó döntést vagy intézkedést, illetve ezek elmulasztását sérelmesnek tartja. A panasz a munkáltatói intézkedés közlésétől számított tizenöt napon belül nyújtható be a szolgálati viszony megszüntetésére vonatkozó, az összeférhetetlenség megállapításával kapcsolatos, valamint a beosztását érintően a szolgálati viszony fegyveres szerv egyoldalú módosításáról szóló munkáltatói intézkedéssel szemben. Egyéb esetben az igény érvényesítésére vonatkozó általános elévülési időn belül lehet a szolgálati panaszt előterjeszteni. Katonák esetében a panasz a jognyilatkozat közlésétől számított harminc, de legfeljebb a meghozatalától számított egy éven belül nyújtható be.

A panaszjog gyakorlása nem korlátozható, a panasztevőt a panasz megalapozatlansága esetén hátrány nem érheti, kivéve, ha azzal szándékos fegyelemsértés, illetve szabálysértés vagy bűncselekmény valósult meg.

¹¹⁶ lásd bővebben: Kttv. 190-192. §.

A panaszról az előjáró parancsnok harminc napon belül dönt, de az említett határidő harminc nappal meghosszabbítható. A döntés szólhat a szolgálati panaszt elutasításáról, annak részben vagy egészben történő helyt adásról, vagy új eljárásra utasításról. Fő szabály szerint e döntés ellen tizenöt napon belül panasz vagy fellebbezés nyújtható be, amelyet a szolgálati előjáró, illetőleg a miniszter bírál el.

A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból származó jogvita esetén a törvény által meghatározottak szerint harminc napon belül keresettel fordulhat a bírósághoz, ha a szolgálati panaszát vagy az elsőfokú határozat elleni panaszát vagy fellebbezését elutasították.¹¹⁷

¹¹⁷ lásd bővebben: Hszt. 194-196., Hjt. 180-187. §.

VII. rész

Az integritással összefüggő egyéb kötelezettségek

1. fejezet

Munkáltatói és munkavállalói kötelezettségek

A közigazgatási szerv integritás szempontú törvényes és hatékony működése szempontjából alapvető jelentőséggel bír a szervezeti léte befolyásoló előírások szabályozottsága, a szervezeti léttel összefüggő, mind a munkáltató, mind a munkavállaló tevékenységét és magatartását befolyásoló követelmények egyértelmű és világos meghatározása. Mind a közigazgatási szervezet, mint munkáltató, mind a közzolgálatban álló, mint munkavállaló által követendő magatartási minták a jogszabályban rögzített követelményekként elősegíthetik az integritás alapú, átlátható működést. A közigazgatásban a munkáltatói és munkavállalói kötelezettségi elemeket a Kttv.,¹¹⁸ illetve felhatalmazása alapján a Közzolgálati Szabályzat tételesen rögzíti. A Hjt.¹¹⁹ tekintetében a munkáltatót és a munkavállalót terhelő – tartalmunkban a közigazgatáshoz hasonló – kötelezettségi elemek az egyes jogintézmények tételes jogi rendelkezéseiben találhatóak.¹²⁰ Az alapvető jogok korlátozásának esetkörei (a személyi szabadság esetenkénti korlátozása, a kényszerítő eszközök alkalmazása), illetve különösen a szolgálati hely és a szolgálatteljesítési hely munkáltató általi meghatározása a szolgáltatás jellegéből származnak. A Hszt.¹²¹ tekintetében mindkét fél kötelezettsége ugyancsak a sajátos szolgálati jelleghez igazodik, s e személyi körben is megjelenik az alapvető jogok korlátozása. A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó kötelezettségeit – a fegyveres szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendszerben, életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti. A Kjt. tekintetében a munkáltatói és munkavállalói kötelezettségeket jellemzően szervezeti szinten a kollektív szerződésekben rögzítik.

1.1. A munkáltatók kötelezettségei a közigazgatásban

A közigazgatásban érvényesítendő munkáltatói kötelezettségi elemeket a Kttv. előírásai rögzítik. E szabályozás alapján a munkáltató köteles a kormánytisztviselőt:

- a jogszabályok és belső normák szerint foglalkoztatni, az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit biztosítani;

¹¹⁸ lásd Kttv. 75. §.

¹¹⁹ lásd bővebben a Hjt. vonatkozó rendelkezéseit.

¹²⁰ lásd bővebben a Hjt. 78. §-ában foglaltakat, melyek tartalmunkban hasonlóak a kormánytisztviselőkéhez.

¹²¹ lásd bővebben a Hszt. 3-5. §-ait, a 14-26. §-ait és a 67-68. §-ait, melyek tartalmukban hasonlóak a kormánytisztviselői rendszerhez.

- a munkavégzéshez és az előmeneteléhez szükséges feltételeket biztosítani és a követelményeket rögzíteni;
- a feladatok ellátását úgy megszervezni, az érintettet úgy tájékoztatni, irányítani, számára továbbképzést biztosítani, hogy jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja;
- az illetményét és egyéb járandóságait megfizetni, az indokoltan felmerült költségeit megtéríteni;
- teljesítményét értékelni és minősítését elvégezni, biztosítani az érdekképviseleti tevékenységével kapcsolatos jogai gyakorlását;
- olyan munkára alkalmazni, amely testi alkatára vagy fejlettségére tekintettel rá hátrányos következményekkel nem jár, a fogyatékkal élő, illetve a megváltozott munkaképesség esetén gondoskodnia kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeiről;
- biztosítani kell az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményeit.

1.2. A munkavállalói kötelezettségek a közigazgatásban

A Kttv.¹²² rendelkezései alapján a legfontosabb kormánytisztviselői kötelezettségek:

- a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni a feladatait;
- az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni, munkaideje alatt – munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – a munkáltató rendelkezésére állni, a vezetőkkel és munkatársakkal együttműködni;
- személyesen ellátni a munkáját, más egészségét és testi épségét nem veszélyeztető magatartást tanúsítani;
- feladatait a vezetői iránti szakmai lojalitással ellátni,
- törvényi korlátok között a felettese utasítását végrehajtani.

2. fejezet

Közzszolgálati továbbképzés

2.1. A továbbképzések jogszabályi rendszere

A közzszolgálati továbbképzési rendszer kialakításának és működtetésének kettős jogpolitikai célja van: egyrészt az iskolarendszeren belüli alap-, mester- és doktori, valamint a kiegészítő képzésekre építve a közzszféra speciális ismeretanyagára, követelményeire és kompetenciáira készíti fel a közzszolgálatban állókat, másrészt a folyamatos, tervszerű és központosított továbbképzésekkel új tudásanyagok, követelmények és kompetenciák elsajátítását is biztosítja az érintettek számára. Az integritás szempontjából közös rendszertani kapcsolódási pont a munkáltatói mérlegelés megléte, nevezetesen a továbbképzésbe bevont alanyi kör, a

¹²² lásd bővebben a Kttv. 76. §-ában foglaltakat, valamint a 273/2013. (IX. 28.) Korm. rendeletet

továbbképzések finanszírozása, a továbbképzések módszertani alkalmazása, stb. – a közjogi keretek között – a munkáltató döntésétől függ. Ennek megfelelően a szervezeti és egyéni szintű integritást jelentősen befolyásolhatja, erősítheti a rendszeres integritás- és antikorrupciós célú és tematikájú továbbképzések szervezése.

A közszféra továbbképzési rendszerének általános közjogi oldalára az állami és kormányzati felelősség megléte, a központosított jelleg, az osztott (központi, fejezeti és egyéni) finanszírozás, az eltérő módszertani alapok és szakmai-igazgatási tartalom, a kötelező és a fakultatív jellegű képzések kettőssége, illetve a Nemzeti Közszołgálati Egyetem kiemelt szerepvállalása a jellemző. Az azonos alapok mellett azonban – a közszféra differenciált szabályozási rendszere miatt – a továbbképzési rendszerek is eltérő megoldásokat mutatnak.

A Kttv.,¹²³ a Hszt.,¹²⁴ a Hjt.,¹²⁵ (és a Ksztv.) továbbképzési rendszereire a jogviszony jellegéhez kapcsolódva a markáns központosító jelleg dominanciája figyelhető meg, az állami vezetők képzése a közigazgatáshoz kapcsolódik, míg a Kjt. lazább keretszabályaiból adódóan a közalkalmazottak esetében az ágazati típusú továbbképzések a dominánsak. Az igazságügyi szférában (Bjtv., Üsztv., Iasztv.) a specializált továbbképzések a jellemzők, a választott közjogi tisztséget viselők (polgármesterek, helyi önkormányzati képviselők) a közigazgatási továbbképzési rendszerhez kapcsolódnak.

A Kttv. rendszerére a központosított programok alkalmazása, a szigorú akkreditáció, az egyéni éves tervezés, a programellenőrzés és minőségirányítás, a kötelező vizsgarendszer és a döntően fejezeti-munkáltatói finanszírozás a jellemző. A Hjt. esetében a központosított intézményi rendszer, a képzésre vezénylés, az előmenetelhez kapcsolódó kötelező képzés, a Hszt. esetében az előmenetelhez kapcsolt továbbképzések, a szolgálati érdekből elrendelt központi képzések, a kötelező vezetőképzés és vizsgarendszer a jellemző. A Kjt. szabályozása alapján a munkáltató csak elősegíti a közalkalmazott munkakörével összefüggésben történő képzését és továbbképzését.¹²⁶ E keretszabályozásnak megfelelően a közalkalmazotti továbbképzések célját, tartalmát és követelményeit az ágazati jogszabályok (egészségügyi, szociális, köznevelési, felsőoktatási, kulturális, stb.) tartalmazzák.

2.2. A Nemzeti Közszołgálati Egyetem szerepe a közszołgálati továbbképzésben

A továbbképzési rendszerek integritás szempontú átalakítása során alapvető szempont az eltérő rendszerjellemzők harmonizációja, a lehetséges mértékű jogi, tartalmi, módszertani és eljárási egységesítés. Az egységesítés első ütemében a Nemzeti Közszołgálati Egyetem létrehozása az alapképzések tekintetében hozott rendszerintegrációt. A Nemzeti Közszołgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény által létrehozott Nemzeti Közszołgálati Egyetem (NKE) tevékenységének célja a közigazgatásban dolgozó, illetve a hon- és rendvédelmet érintő tevékenységet végző

¹²³ lásd Kttv. 80. §.

¹²⁴ lásd Hszt. 72.-74. §.

¹²⁵ lásd Hjt. 88-91. §.

¹²⁶ lásd Kjt. 39. § (1) bek.

szakemberek képzése, a hon- és rendvédelmi szervek tiszti utánpótlásának biztosítása, valamint az egységesülő közzolgálati életpályák közti átjárhatóság megteremtése. Az intézménynek a tiszti utánpótlás képzése során tekintettel kell lennie a Honvédség és a rendészeti szervek feladataira, sajátos szolgálati és életviszonyaira, valamint az egyes hivatásrendek képzési és kiképzési rendszereiben előzetesen megszerzett ismeretekre is.¹²⁷

Az NKE közzolgálati továbbképzésbe való bevonásának célja, hogy a közigazgatási, rendészeti és honvédelmi alapképzéseket követően e hivatásrendek tekintetében megvalósuljon a hivatástudat és a szakértelem erősítése, az egyetem a hivatásrendek erősségeinek kiemelésével és az erőforrások hatékony gazdálkodásával elősegítse a közzolgálati életpályát és az előmenetelt.

Az egységesítés következő ütemeiben az előmenetelhez kötött vizsgarendszerek, a továbbképzési követelményrendszerek és a módszertani alapok harmonizációjára, valamint a valamennyi jogviszonyt érintő rendszeres integritás tartalmú továbbképzések szervezésére is sor kerül.

3. fejezet

Közzolgálati teljesítményértékelés

3.1. A teljesítményértékelés jogszabályi rendszere

A szervezeti és az egyéni integritást befolyásoló tényezőként tartjuk számon a teljesítményértékelést. A nemzetközi tapasztalatok alapján a hatékony teljesítményértékelési rendszerek működtetése hozzájárulhat a korrupciós kockázati tényezők csökkentéséhez, hiszen – lényegesen leegyszerűsítve – a kimagasló teljesítmények kimagasló díjazással járnak, az átlagostól elmaradó teljesítmények pedig munkáltatói intézkedésekkel javíthatók, ezáltal a korrupciós kockázatoknak kitett munkakörökben a korrupciós hajlandóság is jelentősen csökkenthető. A hazai közzférában a 2001. évi közzolgálati életpálya-programhoz kapcsolódó jogszabályi változtatás során a korábbi Ktv. és Hszt. tekintetében az OECD¹²⁸ és EU tagállami gyakorlatokat követve került bevezetésre e jogintézmény. A bevezetést követően az értékelés fokozatosan az egyéb közzolgálati jogállási törvények részévé is vált. A bevezetett teljesítményértékelési rendszer elsődleges jogpolitikai céljának az tekinthető, hogy a munkavégzésük során a közzolgálati alkalmazottak eltérő egyéni munkateljesítményei az egyéni illetményekben/keresetekben/bérekben is érzékelhető különbségeket eredményezzenek. Másodlagos cél, hogy az egyéni teljesítmények folyamatos értékelésével – és annak nyomán a fejlesztési célú munkáltatói intézkedésekkel – javuljon a

¹²⁷ lásd bővebben: A Nemzeti Közzolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény preambuluma.

¹²⁸ lásd bővebben az OECD ezzel kapcsolatos tanulmányait.

közigazgatás (ezen belül rendvédelem, honvédelem) szervezeti/ágazati szintű ösztönzési intézkedése is.

A Kttv.,¹²⁹ a Hszt.,¹³⁰ és a Hjt.¹³¹ teljesítményértékelési rendszerre vonatkozó előírásai logikailag felépítettnek és közjogi oldalról részletesen szabályozottnak tekinthetők. Ennek megfelelően a teljesítményértékelés és a minősítés integráns egységet képez, a teljesítményértékelésbe bevont alanyi kör tételesen meghatározott, az értékelések rendszeresek, s az adott tárgyévre szólnak, a tárgyévi értékelések képezik az alapját a fejlesztésközpontú munkáltatói intézkedéseknek, az értékelések jogkövetkezmenyeinek az előmenetelre és az illetményekre gyakorolt hatása törvényi szinten szabályozott, a garanciális és jogvédelmi eszközrendszer (pl.: jogvita kezdeményezés a hibás vagy valótlan értékelésekkel szemben) kiépített. A Kjt.¹³² minősítés alapú értékelésre vonatkozó előírásai – az eltérő foglalkoztatási tartalom miatt – azonban már kevésbé tekinthető szabályozottnak.

A Kttv. alapján a kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltató mérlegelési jogkörén belül eljárva írásban értékeli. A teljesítményértékelésnek vannak kötelező (munkaköri feladatokon alapuló követelmények és munkamagatartás) és ajánlott (egyéni célok, kompetenciák, többletfeladatok, fejlesztési célok) elemei. Legalább kettő értékelés eredménye együttesen és automatikusan adja az érintett minősítését. A kormánytisztviselőkre vonatkozó új teljesítményértékelési rendszer részletszabályait kormányrendelet, miniszteri rendelet,¹³³ illetve módszertani útmutató is segíti. A teljesítményértékelés és minősítés alapján alkalmazandó jogkövetkezmenyeket (jutalom, előmenetel, alapilletmény eltérítés, címadományozás, stb.) törvényi szinten rögzíti.

A Hjt. alapján az állomány tagját a munkáltatói jogkört gyakorló mérlegelési jogkörében eljárva, írásban rendszeresen értékeli. A teljesítményértékelés célja az előmenetel objektivitásának biztosítása, az egyéni kezdeményezéssel és a vezetői elgondoláson alapuló hatékony kiválasztási rendszer működtetése. A Hszt. szerint az értékelésben – a minősítés részeként – hivatásos állomány tiszti, főosztályi és tábornoki rendfokozatú tagját magasabb beosztásba történő kinevezése, besorolása előtt, továbbá szakmai alkalmatlanságának felmerülése esetén, a próbaidő megszűnése után, a véglegesítéskor, a szolgálati viszony meghosszabbításakor, illetve, ha azt fontos okból maga kérte, de legalább 5 évenként az állományilletékes parancsnok minősíti. Egyéb esetekben szolgálati jellemzést kell készíteni. A minősítés és a szolgálati jellemzés célja a hivatásos állomány tagjának szolgálati teljesítményének megítélése, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelése, továbbá az előmenetelének elősegítése.

¹²⁹ lásd Kttv. 130. §-át, valamint a 10/2013. (I. 21.) Korm. rendeletet

¹³⁰ lásd Hszt. 82. §.

¹³¹ lásd Hjt. 87. §.

¹³² A Kjt. 40. §-a rendkívül heterogén személyi kör miatt nem a Kttv., Hszt., Hjt. szabályozási elveket követi.

¹³³ lásd bővebben: 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet, 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet

A Kjt. alapján a teljesítmények értékelésére a minősítés keretében kerül sor, melynek célja a közalkalmazott munkaköri feladatai ellátásának megítélése, az ezt befolyásoló ismeretek, képességek, személyi tulajdonságok értékelése, továbbá a szakmai fejlődés elősegítése.¹³⁴

4. fejezet

Közszolgálati díjazás

4.1. A közszolgálati illetményrendszerek jogszabályi alapjai

A közszolgálati alkalmazottak jogállásának és foglalkoztatásának egyik alappillére az elvégzett munka ellentételezéseként járó illetmény/díjazás. A közszolgálatban bevezetett és alkalmazott díjazási rendszereket döntően az automatizmus jellemzi. Az illetményrendszerek legjellemzőbb rendszertani ismérvei a következők:

- szorosan kapcsolódik a szolgálati időhöz kötött előmenetelhez;
- a finanszírozás forrása a központi és önkormányzati költségvetés;
- a bázisként szolgáló illetményalap és az illetménytáblák törvényi szinten rögzítettek;
- az illetményrendszerek jellegzetesen három pilléren épülnek, így alapilletményre, illetménykiegészítésre és pótlékokra;
- a szolgálati időn kívül korlátozott szerepet játszanak az illetményeket befolyásoló egyéb tényezők (rendfokozat, egyéni teljesítmények, speciális munkakörülmények, stb.);
- motivációs célúak, de korlátozottan érvényesíthetők a rendkívüli díjazási formák (személyi illetmény, kereset-kiegészítés, céljuttatás, alapilletmény-eltérítés, stb.);
- a központi bérintézkedések nagymértékben befolyásolják az egyéni illetmények/keresetek/bérek éves alakulását (illetményalap növelés, közalkalmazotti illetményszorzó emelés, minimálbér és garantált bérminimum, ágazati és szektorális bérintézkedések, bérkompenzáció, stb.).

A Kttv.,¹³⁵ a Hszt.,¹³⁶ a Hjt.,¹³⁷ illetve a Ksztv. illetményrendszereit a fent jelzett rendszertani ismérvek döntő mértékben befolyásolják. A Kttv. alapján az illetmény része az alapilletmény, az illetménykiegészítés és a pótlékok rendszere. A kormánytisztviselő/köztisztviselő illetményét a jogviszonyban töltött idő és a képzettségi szint alapján a besorolási osztály és az emelkedő szintű besorolási és fizetési fokozatok határozzák meg. Az illetménykiegészítés a megállapítása esetén alanyi jogú és a munkáltatónak az államigazgatási hierarchiában betöltött helye határozza meg. A pótlékok rendszerében az alanyi jogú elemek (kiemelt

¹³⁴ A Kjt. 40. §-a alapján a közalkalmazottat vezetőként a vezetői megbízást követő második év elteltével, valamint a magasabb vezetői vagy vezetői megbízás lejártá előtti legalább három hónappal, a várakozási idő csökkentése előtt, a magasabb összegű illetmény megállapítása előtt, a címadohányozást megelőzően, illetve a gyakornoki ideje alatt kell minősíteni. A munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva is minősítheti a közalkalmazottat.

¹³⁵ lásd bővebben a Kttv. 131-143. §-aiban foglaltakat.

¹³⁶ lásd bővebben a Hszt. 99-108. §-aiban foglaltakat.

¹³⁷ lásd Hjt. 122. §.

nyelvek után járó pótlék, vezetői pótlék, jegyzői-főjegyzői vezetői pótlék, stb.), illetve a munkáltatói mérlegelésen alapuló pótlékok (képzettségi, munkaköri, stb.) is megtalálhatóak. A Hszt. tekintetében az illetmény beosztási illetményből, rendfokozati illetményből, illetménykiegészítésből, szolgálati időpótlékból, valamint az e törvény által meghatározott feltételek fennállása esetén illetménypótlékból áll. A beosztási illetmény és a rendfokozati illetmény együttes összege képezi az alapilletményt. Az alanyi jogú beosztási és rendfokozati illetmények a kormánytisztviselői illetményalaphoz, az illetménykiegészítés a szerv pozíciójához, a pótlékok rendszere a szolgálatteljesítés tartalmához igazodik. A Hjt. alapján az illetmény beosztási illetményből, honvédelmi pótlékból, illetménykiegészítésből, szolgálati időpótlékból, illetménypótlékból, valamint kiegészítő illetményből áll. A beosztási illetmény és a honvédelmi pótlék együttes összege képezi az alapilletményt. Az illetménykiegészítés a szervezet pozíciójához a pótlékok – hasonlóan a rendvédelemhez – a szolgálatteljesítés tartalmához igazodik.

A létszámában legnagyobb közszolgálati csoport, a közalkalmazottak illetményrendszere a tradicionális megoldásoktól eltérő, sajátos megoldást követ mind logikai felépítésében, mind az egyes jogintézmények tekintetében. A legszembetűnőbb eltérés a közalkalmazotti illetményrendszer alsó korlátos felépítésében és a kollektív szerződések miatt a nagyfokú munkáltatói döntési szabadságban jelölhető meg. A Kjt. alapján¹³⁸ a közalkalmazotti munkakörök az ellátásukhoz jogszabályban előírt iskolai végzettség, illetve állam által elismert képzettségek, címek alapján A-tól J-ig jelzett fizetési osztályokra, a fizetési osztályok fizetési fokozatokra tagozódnak. Az egyes fizetési osztályokon belül tizennégy fizetési fokozat található. A fizetési osztályok első fizetési fokozatához tartozó illetmény garantált összegét, valamint a növekvő számú fizetési fokozatokhoz tartozó, a garantált illetményre épülő legkisebb szorzószámokat az éves költségvetési törvény állapítja meg. A közalkalmazotti illetménykiegészítés teljesítményhez kötött, a pótlékrendszerben az alanyi jogú és a mérlegelési jogkörben adható pótlékok változó mértékűek. Az illetményrendszer helyi szintű alkalmazásában a kollektív szerződéseknek kiemelt szerepe van.

4.2. A közszolgálati bérpolitika

Számos nemzetközi és hazai antikorrupciós tematikájú kutatás¹³⁹ jelezte, hogy a korrupciós kockázati tényezők között előkelő helyen szerepel az adott tagállami közszolgálatok alacsony bérezési és javadalmazási színvonala. Ugyanakkor az EU- és OECD-tagországi tapasztalatok azt mutatják, hogy a központi és helyi szintű általános bér- és tarifaemelések közvetlenül nem hatnak az adott közszolgálat korrupciós helyzetének javítására. Az általános bér-, kereset-, vagy tarifaemelések, és az általános bérszínvonal önmagukban nem képesek a korrupciós helyzetek megelőzésére, csak a kockázati tényezők mérséklésére.

A nyugat-európai és tengerentúli tagországok kormányzati bérpolitikai stratégiáit elsősorban az a tendencia befolyásolja, hogy a közszolgálat fenntartása a makroszintű munkaerő piacon

¹³⁸ lásd bővebben a Kjt. 61-80. §-aiban foglaltakat.

¹³⁹ lásd bővebben: az Állami Számvevőszék által készített Integritás Programot, Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól ÁROP-1.2.4-09-2009-002. számú EU Kiemelt projekt keretében készült kiadvány 144. oldal.

egyre nagyobb társadalmi és finanszírozási korlátokba ütközik.¹⁴⁰ Ennek ellensúlyozására kerülnek előtérbe a zárt közzolgálati illetményrendszerek szabályait oldó bérpolitikai eszközök, így különösen a teljesítményarányosabb díjazási megoldások, az inflációkövető bérautomatizmusok és bérminimumok, a bérkiegészítések és bérkompenzációk, a kiegészítő juttatások, vagy az ágazati bérintézkedések. A kormányzati/költségvetési bérpolitikai preferenciák célzott alkalmazása hozzájárulhat a korrupciós kockázatoknak leginkább kitett közzolgálati foglalkoztatási csoportok megfelelő elismeréséhez.

¹⁴⁰ lásd bővebben dr. Balázs István: Nemzetközi tendenciák a közzolgálat fejlődésében. Új Magyar Közigazgatás 2009/3. szám 10. oldal.