

**MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

Veszprémi Bernadett

A KÖZTISZTVISELŐK FELELŐSSÉGI RENDSZERE

(PhD értekezés)

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Bragyova András

A doktori program címe: A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai jogfejlődési tendenciákra

Tudományos vezető: Prof. Dr. Torma András
Dr. habil Balázs István

MISKOLC
2011.

TÉMAVEZETŐK AJÁNLÁSA

Dr. Veszprémi Bernadett (továbbiakban: jelölt) évek óta tudományos igényességgel és alaposággal foglalkozik a közszolgálat felelősségi rendszerének témakörével. A napjainkban egyre aktuálisabbá és fontosabbá váló témakör feldolgozásában többféle módszert és megközelítést alkalmaz, melyek közül kiemelendő a történeti és a nemzetközi összehasonlító módszerek kiváló alkalmazása. Az eddigi munka eredményeképpen több publikációja is megjelent a tárgykörben, amelyeket beépített a dolgozatba.

A témakör feldolgozása során a témavezetőkkel és más, a téma szakértőinek számító oktatókkal és kutatókkal aktív és intenzív kapcsolatot alakított ki, útmutatásaikat alapul véve folyamatosan alakította a dolgozat tartalmát, formáját egyaránt.

A fegyelmezett, odaadó és kitartó munkák eredményeképpen készült el az az anyag, amelyet a témavezetők a munkahelyi vitára messzemenően alkalmasnak találtak.

Az anyagot övező élénk vita során is hangsúlyosan megerősítést nyert a közszolgálati rendszerek változása következtében kialakult új helyzet tudományos igényű feldolgozásának, így e munkának az aktualitása, fontossága egyaránt.

A neoliberális állam közigazgatását alakító „Új Közmenedzsment (NPM) „ irányvonal a világon leginkább elterjedt és alkalmazott hagyományos zárt, karrier rendszerű közszolgálatokat érintette leginkább. A versenyszférában alkalmazott humánigazgatási módszerek és eszközök közszolgálati alkalmazása megkérdőjelezte a kialakult közszolgálati értékeket, miközben új rendszert alkotni nem tudott. A régi és új elemek együttes alkalmazhatósága elméletileg kérdéses és kétséges a gyakorlatban pedig sok helyen működési

zavarokat okoz. Ezek az általános keretek különböző módon hatnak a közszolgálati rendszerek egyes elemeire, így a felelősségi rendszerre is. Miközben a közszolgálat felelősségi rendszerében a jogi felelősség egyre differenciáltabbá és nehezebben áttekinthetővé vált, a nem jogi, így különösen az etikai felelősség érvényesíthetősége került egy időben-talán súlyánál indokolatlanabb mértékben- az előtérbe.

A neoweberi állam és közigazgatásának körvonalai csak most vannak alakulóban és ezek közszolgálatra gyakorolt hatása ma még nehezen meghatározható.

A dolgozat nagy erénye, hogy történetileg feldolgozva hazai, valamint nemzetközi kitekintéssel vizsgálja a közszolgálati rendszerek kialakulását és ezen belül a felelősség rendszerét. *E megközelítés tiszteletreméltó álláspontja szerint ugyanis az egész vizsgálata nélkül a rész vizsgálata sem lehet teljes. Ugyanakkor az is tény, hogy a napjainkra kialakult helyzetben sem a közszolgálat, sem pedig felelősségi rendszerének határai nem, vagy igen nehezen határozhatók meg egyértelműen, de a probléma biztosan szétfeszíti egy Phd. dolgozat kereteit. Ezt pedig figyelembe kell venni a dolgozatban szereplő, de lege ferenda javaslatok jellegének és irányultságának értékelésénél is.*

A témavezetők fentiekben kifejtett értékelése szerint a munka egyértelműen teljesíti a Phd. dolgozatokkal szemben támasztott követelményeket, melyek alapján a tudományos minősítés elnyerése támogatható.

Miskolc, Debrecen, 2011. január 31.

Prof. Dr. Torma András
intézetvezető, egyetemi tanár
sk.

Dr. habil Balázs István
tanszékvezető, egyetemi docens
sk.

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető.....	7
1. Fejezet	
Elméleti alapok	19
1.1. Közszolgálat tágabb és szűkebb értelemben.....	19
1.2. Elkülönült szabályozás vagy egységes közszolgálati kódex?.....	28
1.3. A felelősség fogalma.....	34
1.3.1. A jogi felelősség értelmezése: a polgári jogi felelősség.....	38
1.3.2. A közszolgálati felelősség kialakításának és biztosításának eszközei.....	41
1.3.3. Az érdekkonfliktusok kezelése.....	45
2. Fejezet	
Történeti alapok: Közszolgálati rendszerek Magyarország történelmében, különös tekintettel a felelősség szabályozására.....	52
2.1. Az államalapítástól a Csemegi-kódexig.....	52
2.1.1. Az érintett személyi kör.....	52
2.1.2. Az alkalmazott közszolgálati rendszer sajátjai.....	58
2.1.3. A felelősség különböző formái.....	62
2.1.4. Összegzés.....	78
2.2. A közszolgálat fejlődése az 1800-as évek végén.....	81
2.2.1. Az érintett személyi kör.....	81
2.2.2. Az alkalmazott közszolgálati rendszer sajátjai.....	84
2.2.3. A felelősség különböző formái.....	88
2.2.4. Összegzés.....	94
2.3. A közszolgálat fejlődése 1945-ig.....	96
2.3.1. Az érintett személyi kör.....	96
2.3.2. Az alkalmazott közszolgálati rendszer sajátjai.....	100
2.3.3. A felelősség különböző formái.....	106
2.3.4. Összegzés.....	117
2.4. A közszolgálat fejlődése 1945-től 1992-ig.....	119

2.4.1. Az érintett személyi kör.....	119
2.4.2. Az alkalmazott közszolgálati rendszer sajátjai	122
2.4.3. A felelősség különböző formái.....	126
2.4.4. Összegzés.....	137
3. Fejezet	
Nemzetközi kitekintés, azaz néhány uniós tagállam közszolgálati felelősségi szabályozása.....	139
3.1. A köztisztviselők felelősségének alakulása egyes uniós tagállamokban	143
3.1.1. Ausztria.....	143
3.1.2. Németország	146
3.1.3. Anglia	150
3.1.4. Franciaország.....	153
3.2. A köztisztviselők felelősségének alakulása az Európai Unió szerveinél	157
3.2.1. Az uniós tisztviselők jogállása	158
3.2.2. Az uniós tisztviselők felelőssége.....	160
3.3. Összegzés	167
4. Fejezet	
Hatályos szabályozás	171
4.1. Út a köztisztviselőkre vonatkozó jogi szabályozás mai kialakulásáig (Az érintett személyi kör, az alkalmazott közszolgálati rendszer sajátjai 1992-2010 között)	171
4.2. Utolsó állomás: 1992-től a közszolgálati felelősségi formák jelenlegi szabályozásáig.....	182
4.3. A köztisztviselők felelősségi rendszere napjainkban	202
4.3.1. A fegyelmi felelősség jelenlegi szabályozása	202
4.3.2. A kártérítési felelősség jelenlegi szabályozása.....	217
4.3.3. A büntetőjogi felelősség jelenlegi szabályozása	233
4.3.4. A közszolgálati, köztisztviselői felelősség egyéb vetületei.....	236

4.4. Összegzés	243
5. Fejezet	
Etikai felelősség	248
5.1. Az etikai felelősség Alkotmányban való megjelenése.....	253
5.2. A köztisztviselői etika, erkölcs helye a felelősség tekintetében	258
5.3. A jövő, szabályozási javaslatok	259
5.4. Ellenőrzés	266
6. Fejezet	267
Új trendek a közszolgalatban.....	267
6.1. Nyitott vagy zárt? Az állam szerepvállalása a közszolgalatban	269
6.1.1. Problémák	269
6.1.2. Neoweberi felfogás, avagy „az érdem ötvözése a rugalmassággal”	271
6.2. A mai kor igényei és a gyakorlat.....	280
De lege ferenda javaslatok.....	287
MAGYAR NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ	309
SUMMARY	312
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	315
Az értekezés témájához kapcsolódó saját közlemények	353
SZERZŐSÉGI NYILATKOZAT	354

Bevezető

„...a fegyelmi jog kiindulópontja maga a közszolgalat és annak az érdeke, a jog érvényesítését mégis bizonyos jogi korlátokkal kell körülvenni, különösen az eljárást illetően.”¹

A jelen PhD értekezés témáját a köztisztviselők felelősségi rendszerének tudományos igényű feldolgozása képezi. A kapcsolódó irodalom és jogesetek gyűjtése, elemzése, valamint a vonatkozó elmélet és gyakorlat összevetése révén egyfelől a közszolgalati rendszerre, másfelől pedig a felelősségi rendszerre vonatkozó önálló következtetések megfogalmazására nyílik lehetőség.

A téma indokoltságát a közszolgalat problémáinak állandó napirenden való tartása és a személyzeti politika fontossága adja, hiszen a közigazgatás intézményrendszere csak egy jól kidolgozott személyzeti politikával élet- és működőképes. A közvetlen igazgatási tevékenységek (szervezetirányítás, belső igazgatás) rendszerezettségén, a viszonyrendszer meghatározásán túlmenően szükség van a benne dolgozók jogviszonyának rendezésére is, jogaiknak és kötelezettségeiknek jogi keretek között történő szabályozására, rögzítésére.

Az 1980-as években felmerül az igénye egy speciális szabályozásnak, mert egyre többen ismerik fel, hogy a közszolgalatban dolgozók által végzett munka az ellátott feladatok jellege, az ehhez segítségül kapott eszközök természete következtében más és egyedi szabályok létrehozását követeli. Ennek következtében kerül megalkotásra a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.), a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.). E

¹ TOMCSÁNYI Móric: A közigazgatási jog alapintézményei. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Bp., 1926. (továbbiakban: TOMCSÁNYI) 360.o.

jogszabályok elkülönítése, majd a később ehhez kapcsolódó, szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok révén egyértelművé válik a közszolgálat (azon belül is a legszűkebb értelemben vett közszolgálat, azaz a köztisztviselők) személyi köre.

A munkajog és közszolgálati jog ilyen mértékű különválasztása mellett több érv szól.

„A közigazgatás politikafüggősége miatt a személyi állomány depolitizáltsága közjogi garanciákat követel meg, amelyek a munkajog eszközeivel nem biztosíthatók. A pártpolitika-semlegesség tehát a munkajogias szabályozás második korlátja.”²

„Már a jogterületeket tekintve is eltérés mutatkozik: a munkajog a magánjogon belül, míg a közszolgálati jog a közjogon belül helyezkedik el. A közszolgálati jogban egyértelműen az állam (önkormányzat) érdekei, alapfunkcióinak megvalósítása mutatkozik meg. A közhivatali jogviszony az utóbbihoz képest különleges kötelezettségeket, illetve jogokat, előnyöket, „privilegiumokat” biztosít: a közhivatal viselőitől pl. megkövetelt a „hűség”, a hivatalhoz méltó magatartás, az utasításnak való engedelmesség, a befolyástól mentes magatartás, stb.; „ennek fejében” viszont a közhivatal viselők állásukból általában elmozdíthatatlanok, fokozott büntetőjogi védelemben részesülnek, stb.”³

„Mint hogy az ilyen közalkalmazotti jogviszony meghatározott szervezeti hierarchia különböző szinten álló közszolgálatot ellátó alanyainak a tevékenységén nyugszik az egész közszolgálati szervezet, a szolgáltató és a hatósági közigazgatás, valamint a szuverenitást megtestesítő államhatalom kiszolgálását végző apparátusok és intézmények működése, a közszolgálati munkajog a vegyes szakjogiságán belül kétségtelenül erőteljesebben kötődik a közjoghoz, mint a gazdasági munkajog....A leglényegesebb elhatárolás ott van, hogy egyfelől az állam adott intézményei által végzett közfunkciók

² DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán: A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének irányai a közigazgatás teljesítmény növelésének tükrében. Magyar Közigazgatás. 7-8/1995. (továbbiakban: DUDÁS – HAZAFI) 397.o.

³ SÁRI János: Alapjogok Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Bp., 2004. (továbbiakban: SÁRI) 186-188.o.

hatósági jellegűek, vagy pedig nem, másfelől pedig, az egyes intézményi típusokban dolgozók tevékenysége összefügg az adott intézmény funkciójának közvetlen segítségével. Ha ez közérdekű tevékenységet ellátó és nem vállalati módon működő állami intézménynél, vagy szolgáltató közigazgatási szervnél áll fenn, akkor közalkalmazotti jogállásról, ha pedig részben, vagy egészben hatósági tevékenységet ellátó szervről van szó, akkor köztisztviselői jogállásról van szó.”⁴

„A szerződéses formát öltő munkahelyi megállapodásoknak a közigazgatás centralizált működése eleve gátat szab. S ahogy mélyebbre hatolunk az állami szuverenitást mind markánsabban megtestesítő közigazgatási szervek körében, egyre élesebb a közjogi és munkajogi szabályozás közötti határ. A munkajog keretjellegű szabályai tehát nem alkalmasak az egységes működést biztosító normatív hatás kiváltására. Ezért rendezi részletes jogi szabályozás a személyi állomány helyzetét, ami a közszolgálatot a munkajoghoz képest jóval szabályozottabbá teszi.”⁵

Ha megvizsgáljuk a jogviszony egyes elemeit, szintén releváns különbségek kerülnek felszínre. A közszolgálati jogviszonyban az egyik alanyi oldalon a közigazgatási szerv áll, míg a munkajogban ez nem jellemző. A tárgya előbbi esetben a közfeladatok ellátása, közszolgáltatások nyújtása, míg utóbbi esetben a versenyszféra kiszolgálása. Az ennek megvalósítására használt eszköz a közszolgálat esetében a közhatalom birtoklása, az állami kikényszeríthetőség. A főszabályként megjelenő közjogi alá-fölérendeltség is elválasztja a két szabályozást egymástól. Már a jogviszony létesítésénél is éles különbség figyelhető meg: a közszolgálati jogviszony egyoldalú aktussal (kinevezés), míg a munkajogi megállapodással jön létre.

Ha nemcsak a jogviszonyt tesszük vizsgálódásunk tárgyává, hanem a rájuk vonatkozó szabályozást, annak jellegzetességeit, akkor is megállapíthatók eltérések. Míg a munkajogi relatíve diszpozitív rendelkezésekkel dolgozik, addig a közszolgálati kógens normákat használ. A

⁴ PRUGBERGER Tamás - PLOETZ, Manfred: Összehasonlító munkajog. ADAW Akademie der angewandten Wissenschaften, 1992. (továbbiakban: PRUGBERGER – PLOETZ) 250-251.o.

⁵ DUDÁS - HAZAFI 396.o.

munkajogban alaptörvény az Mt. és emellett egyedi jelleggel munkáltatói szabályozásról beszélhetünk. A közszolgálatban a kiindulási pont szintén egy törvény (Ktv.),⁶ azonban a részletszabályokat nem a munkáltató, közigazgatási szerv, hanem Kormány és miniszteri rendeletek bontják ki. Már a szabályozás különválasztásában is alapvető érv volt, hogy a köz érdekében dolgozókat speciális jogok illessék meg és speciális kötelezettségek terheljék. Ennek következtében a kialakult szabályozásban ténylegesen sokkal több jog és kötelezettség található meg a közszolgálati törvényekben (bár megfigyelhető a társadalmi- és politikai fejlődés során ezeknek a csökkenése, eltűnése az elavultság vagy éppen az általánossá tétel miatt).

A Ktv., Kjt. egymáshoz való viszonyát tekintve a Kjt. (és az egységes közszolgálati szabályozás) közelebb áll a magánjogias munkajogi szabályozáshoz, enyhébbek, szűkebbek a kötelezettségek. Az Mt. szabályait minden olyan esetben alkalmazni kell, amely területeken a Kjt. nem szabályoz, illetve a Kjt. az Mt-től eltérő szabályokat rögzíthet. A Ktv. már erősebb törvénynek mondható, az Mt. alkalmazását csak kifejezett rendelkezése esetén teszi lehetővé. Tehát a Kjt. esetén ha a szöveg tartalmazza az Mt. egy szakaszát, az annak kizárására szolgál, míg a Ktv. esetén ezzel deklarálja az alkalmazhatóságát.

A személyzeti politika három ponton fogható meg és pozitív, ösztönző, vagy negatív, „elrettentő, visszatartó” eszközök alkalmazásával alakítható, formálható.

1. Az első beavatkozási terület *a jogviszony létesítésével kapcsolatos szabályok, a jogi keretek, a forma, az alkalmazás feltételeinek kidolgozása.*

Szabályozni kell a létesítés formáját, amely nálunk egyoldalúan, egy közjogi aktussal, a kinevezéssel történik. Elgondolkodtató, hogy ez a forma megfelel-e a mai viszonyoknak, vagy esetleg módosításra lenne-e szükség (választás, szerződés)? Egyértelműen megállapítható, hogy a zárt rendszer fenntartását hivatott szolgálni, mert jogi keretek közé tereli a kinevezésben foglaltak (juttatások, jogok, kötelezettségek) meghatározását, nem enged teret

⁶ Bár a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (továbbiakban: Kttv.) hatályba lépésével ez a rendszer is kettévált.

az egyéni megállapodásnak. Viszont *a lazuló társadalmi viszonyoknak, az instabil gazdasági helyzetnek köszönhetően egyre gyakrabban felmerül egyéb alkalmazási keretek szükségessége is, amelyek nem feltétlenül igénylik a kinevezés jogi kötöttségét (közigazgatási szerződés)*⁷. Ilyen a távmunka vagy részmunkaidős foglalkoztatás, amelyek esetén több szabadságra enged lehetőséget a polgári jogi szerződéskötés. Ezekben az esetekben *alapvető változásokra van szükség. Át kell gondolni a jogviszony létesítésének lehetőségeit, ehhez kapcsolódóan pedig arányos jogok és kötelezettségek megállapítása szükséges.*

A létesítés jogi feltételeiben szintén a közszerződési rendszer jellegmeghatározása nyer teret, attól függően, hogy politikai vagy szakmai követelményeket fektetünk le. Nálunk a közigazgatási versenyvizsga⁸, a minimális középiskolai végzettség megint a zárt rendszer stabilitását támasztják alá. A szakmaiság előtérbe helyezése már a felvételi során, a tanulás, fejlődés „kötelezettsége” és a képzettséghez, végzettséghez kötődő többlettudásanyagok egyaránt hivatottak megakadályozni a rendszer felhígulását. A megfelelő kiválasztási módszerek és feltételek garantálják, hogy a rendszerbe az arra legalkalmasabb személyi állomány kerüljön be.

2. A második beavatkozási pont *a jogviszony tartalma, a közfeladat ellátása, annak minősége, a teljesítmény és a felelősség* terén lehet.

A jogviszony tartalma szó szerint a jogszabályokban lefektetett jogok és kötelezettségek tartalommal való megtöltését, tényleges gyakorlásának feltételeit foglalja magában. A köztisztviselő a munkáltatója utasításai szerint, a jogszabályok ismeretében és azok betartása mellett látja el feladatait. A képzések, továbbképzések, kötelezettségek előírása; a közszerződési jogviszonyból eredő kötelezettségek megszegése, nem megfelelő munkavégzés esetén a minősítés, teljesítményértékelés; súlyosabb esetekben a

⁷ LINDER Viktória: A magyar közszerződési humán erőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban. ECOSTAT, Bp., 2008. (továbbiakban: LINDER (2008)) 62.o.

⁸ A dolgozat megírása során hatályon kívül helyezték. Intézményében személy szerint a hátrányok mellett (költségek, idő, kockázat, nem biztos a felvétel) én az előnyökre hívnám fel a figyelmet: egy alapszintű, a közigazgatásban szükséges tudást biztosít; már az első szűrőül használható, hiszen az ismereteket elsajátítani nem tudók nem kerülhetnek be a rendszerbe; erősíti az elhivatottságot, mert akik a közigazgatásban kívánnak dolgozni, azok nem sajnálják a képzésre költött pénzt.

felelősségi szabályok alkalmazása ad lehetőséget arra a munkáltatónak, hogy folyamatosan nyomon kövesse a köztisztviselő tevékenységét, és szakmai fejlődését elősegítse, a pártatlanságot, befolyástól mentességet és ezáltal mintegy a közbizalmat fenntartsa.

A felelősségi szabályok átalakítása, megreformálása aktuálissá vált. Az új társadalmi, gazdasági viszonyokhoz a közszolgálati jogviszony minden elemének alkalmazkodnia kell. *Ha tágítunk az alkalmazás keretein (megbízási szerződés, munkaviszony, távmunka, stb.), akkor ehhez kell igazítanunk a felelősségi rendszert is. A közszolgálati jogviszonyból kikerülő, már nem hatósági tevékenységet ellátó, közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező, de elsősorban nem az intézmény működéséhez kapcsolódó lényeges tevékenységet ellátó személyzetet az alkalmazó közigazgatási szerv jellege miatt nem terhelhetjük speciális, fokozott felelősséggel. Szükségesnek vélem erre a személyi körre egy enyhébb, különálló szabályozás kidolgozását és bevezetését.*

3. A szabályozásra, a közszolgálati rendszer jellegének formálására nemcsak a létesítési és tartalmi szabályok alakítása útján, hanem *a megszűnés és megszüntetés* formáinak, részletszabályainak szigorítása vagy éppen enyhítése révén is lehetőség nyílik. Ez jelenti a személyzeti politika harmadik beavatkozási területét.

A köztisztviselőkre vonatkozó hatályos jogi háttér élethivatásnak tekinti ezt a „szakmát”, ezért nagy hangsúlyt fektet arra, hogy csak a legjobbakat engedje a rendszerbe és a szakmai színvonalat, a megfelelő, hatékony, gyors, megbízható, köz érdekében végzett feladatellátást biztosítsa. Kivételesen azonban előfordul, hogy vannak a rendszernek olyan elemei, amelyek a szigorú jogi normák ellenére sem tudnak beilleszkedni. Ebben az esetben kerülhet sor a jogviszony megszüntetésére (a fegyelmi eljárás keretében kiszabott hivatalvesztés; az alkalmatlanság esetén alkalmazott felmentés⁹). Az elmozdíthatatlanság elvére figyelemmel azonban a zárt rendszer indokolási,

⁹ E témával kapcsolatosan lásd bővebben: ERDÉLYI László: Alkalmatlanság esetén teendő lépések a közszolgálatban. Közigazgatás korszerűsítése. 1996. (továbbiakban: ERDÉLYI (1996)).

bizonyítási kötelezettséget, meghatározott eljárás lefolytatását írja elő¹⁰.

Ismételten hangsúlyozandó, hogy a közszolgálati jogviszony jellegének megváltoztatása, a jogviszony létesítési formáinak szélesítése a fegyelmi felelősség átgondolását és esetlegesen a büntetések enyhítését vagy még jobban való részletezését igényli.

A dolgozat elsősorban a személyzeti politika második és harmadik elemével, azon belül is a felelősségi kérdésekkel és az azokhoz kapcsolódó jogviszonymegszűnéssel foglalkozik.

A dolgozat címében foglaltak túl tág kereteket adtak arra, hogy kifejtsem véleményemet a köztisztviselők felelősségét meghatározó hatályos jogi környezetről a történelmi és nemzetközi kitekintés tükrében és javaslatokat tegyek az egyes területek esetleges megreformálására. Ennek oka és indoka az, hogy a felelősségi rendszer nem tisztán közigazgatási jogi témát takar, beletartozik a polgári jogi, büntetőjogi, alkotmányjogi és munkajogi vetületek elemzése is. Ennek fényében elsődlegesen ezek általános bemutatására, az idők során bekövetkezett változások ismertetésére törekszik a dolgozat, kifejezett hangsúlyt helyezve a közjogi elemekre. A többi jogági kapcsolódástól azonban nem lehet eltekinteni, mert akkor a dolgozat egysége bomlana meg. A köztisztviselők felelősségi rendszere csak akkor értelmezhető, ha a rendszer minden elemén végigmegyünk.

Ezért feladatomban tekintettem a *közszolgálat alanyi körének* szűkebb és tágabb értelemben vett meghatározását is. Emellett annak bemutatására is törekedtem, hogy miért van szükség a köztisztviselők elkülönült szabályozására, hogyan viszonyul ez a szabályozás az egyéb jogviszonyokhoz (Mt., Kjt.), lehetne-e egységesen kezelni ezeket a kérdéseket (egységes közszolgálati kódex keretében).¹¹

A *felelősség* fogalmának elvont, filozófiai, pszichológiai és jogi oldalának összehasonlítása is az értekezés részét képezi, hiszen a jogi háttér kialakulását megelőzte magának a lelkiismeretnek és a társadalmi

¹⁰ Bár ezek a keretek a kormánytisztviselők megjelenésével jócskán lazultak.

¹¹ Lásd még bővebben: HAZAFI Zoltán: Határok nélkül, avagy a közszolgálat megközelítésének problémája. Közjogi Szemle II. évf. 2009. december (továbbiakban: HAZAFI (2009/2)) 7-13.o.

rosszallásnak a megjelenése. A felelősség belső indíttatású, a felelősségre vonás esetén már következményeket rendelünk a társadalom részéről elítelt cselekményhez. Ezzel különböző célok megvalósítására van lehetőség akár az elkövetővel, akár a társadalommal szemben (elrettentés, megtorlás, megelőzés, visszatartás).

Fontosnak tartottam az *etikai, erkölcsi felelősség* kérdéskörének önálló tárgyalását, ahol a jogi és erkölcsi oldalak ütköztetésére van lehetőség, elnavigálva talán inkább az erkölcsi oldal irányába (önkéntes jogkövetés, etikai kódexek kidolgozása szervei, ágazati szinten).

Emellett az egyéb jogági szabályok vizsgálata alapján is megállapítható, hogy számtalan jogértelmezési problémával találkozhatunk, amelyeknél példálózóan pár probléma felvetésére, ismertetésére vállalkozom.

Az értekezés címében jelzett témakör mégis szűknek mondható, mert a felelősség kérdése a közigazgatási személyzeti politikának csak egy részét képezi. Ennek vizsgálata, a problémák felvetése és megoldások rögzítése csak egy-egy gócpont orvoslására szolgálhat, de nem tekinthető elégségesnek az egész rendszer működőképességének javításához. Éppen ezért egy-egy téma kapcsán megkerülhetetlen, hogy a közszolgálat egyéb területeihez is építő megjegyzéseket fűzzek.

Ennek ellenére mégis maradt a cím, speciális technikát követve a szerkesztésben: a köztisztviselők felelősségi rendszerének mélyebb részletezése előtt azon fogalmak tisztázására van szükség, amelyekkel dolgoztam (közszolgálat, köztisztviselő, felelősség). Ez elengedhetetlen ahhoz, hogy rendszerben lássuk az adott témát, kijelölve határait, szereplőit.

Ahhoz, hogy a *hatályos szabályozás* hibáira rávilágítsunk, az előzmények áttekintését sem hanyagolhatjuk el, hiszen látnunk kell, a történelmi, gazdasági, társadalmi, földrajzi és egyéb folyamatok, változások milyen hatással voltak a közszolgálati rendszer felépítésére. Itt elsősorban Magyarország jellegzetességeire vagyunk figyelemmel, hiszen olyan rendszert kell fenntartanunk, amely a helyi viszonyoknak a legmegfelelőbb.

Lőrincz Lajos szavaival élve „az összehasonlítás révén a

társadalomtudományok kettős célt valósíthatnak meg. Egyrészt értékviszonyítást végezhetnek, vagy legalábbis ennek kezdetlegesebb formáját, helymegjelölést vagy -kijelölést, melynek során a fellelhető intézmény- és jelenségtömegben meghatározzák a konkrét vizsgálati tárgy helyét és értékét, az általánoshoz vagy a tömegesen előfordulóhoz képest egyedi vonásait, azaz érzékelhető teszik tipikus és atipikus jellegzetességeit. Másrészt a társadalomtudományok az összehasonlítást orientációs célokra is felhasználják, iránytűként hasznosítják az összegyűjtött információkat, jelezve az előremutatónak és a visszahúzódnak minősített példák határvonalát.”¹² Az én célom egyrészt ebben az információhalmazban a vizsgálódás tárgyának meghatározása (közszolgálat, köztisztviselő, felelősség, felelősségi rendszer), másrészt a történeti részek felhasználásával, a fejlődés irányainak, módjának (időbeli összehasonlítás), gyakorlati érvényesülésének elemzésével és a nemzetközi tapasztalatok beépítésével (térbeli összehasonlítás) megoldási javaslatok kidolgozása volt.

A dolgozat felépítésének logikája az volt, hogy az időt tekintetben egy vezérfonalnak, amely mentén a főtéma (felelősség, felelősségi rendszer) múlt-jelen-jövő hármasan való átvezetésével párhuzamosan kerül sor az egyes részek, az egyes felelősségi formák bemutatására. A téma sok esetben túlterjeszkedik a címen, amely azonban a felelősség és a közszolgálati szabályozás, mint rész-egész egysége miatt nem hagyható el. Ez volt az indoka a dolgozat speciális szerkezetének is: az egyes történeti időszakokat nem a hagyományos módon kívántam bemutatni, hanem megtörve az egységet, jól elkülöníthetően, részekre bontva tárgyaltam az adott kor közszolgálati szabályozásának személyi hatályát, a jogviszony tartalmát, a köteleket, kiemelve a felelősségre vonatkozó szabályokat.

A dolgozat elsősorban és túlnyomórészt a fegyelmi felelősség intézményére koncentrál, hiszen a jogtörténetben is kiemelt szerepet képviselt, azonban ezzel együtt a kártérítési, politikai, etikai és büntetőjogi felelősség szabályozása is jelen van. Mindegyik területen igyekeztem az alapvető

¹² LŐRINCZ Lajos: Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában. Magyar Tudományos Akadémia, Bp., 2000. (továbbiakban: LŐRINCZ (2000)) 1-2.o.

ismertetésén túllépni és az adott jogintézmény jellegzetességeire, hibáira, a kialakult gyakorlatra és esetleges megoldási javaslatokra helyezni a hangsúlyt.

A büntetőjogi felelősséget érintő történeti rész áttekintésénél arra törekedtem, hogy bemutassam a hivatali bűncselekmények szabályozásának történeti kialakulását, mindenekelőtt a Csemegi-kódexre, az 1961-es szocialista Btk-ra és az 1978. évi IV. törvényre helyezve a hangsúlyt, majd pedig ezeket összevetettem a hatályos szabályozással és az időközben történt módosításokkal. Ennek azért láttam szükségét, mert a szabályozástörténet világít rá arra, hogyan tisztult le a hivatali bűncselekmények köre és hogyan vált külön a később tárgyalt korrupciós bűncselekményektől. A hivatali bűncselekmények jelenlegi szabályozásánál azonban csak rövid, vázlatos áttekintésre törekedtem és inkább a problémás pontokat emeltem ki.

Emellett azonban a *nemzetközi kitekintés*ről sem feledkezhetünk meg, a legmeghatározóbb, példaértékű EU tagállamok szabályozásának bemutatásán keresztül, okulva az ottani rendszerek hiányosságaiból és leszűrve, beépítve a pozitív tapasztalatokat. Specialitása miatt a dolgozatban kiemelt szerepet kapnak az EU szerveinél dolgozó köztisztviselők és jogi háttérük.

Hogy ne lehessen a dolgozatot egyértelműen elméleti jellegűnek tekinteni és hogy saját tapasztalataimnak, véleményemnek is hangot tudjak adni, a hatályos szabályok gyakorlatban való érvényesülésének vizsgálatát is célul tűztem ki, megvilágítva a hiányosságokat, hibákat. Mindezek alapján a vonatkozó bírói *jogeseteket*, *statisztikákat* tanulmányoztam.

A mai modern államban az *információs társadalom kihívásai*, az elektronizáció teremtette újfajta szabályozás és ennek következtében megnyíló megoldások is a dolgozat egy érdekes részét képezhetik. Itt az elektronikus közigazgatás kínálja lehetőségekre gondolok, mint a nyomon követhetőség, a határidő-figyelés, a be nem tartott határidők statisztikája. Ezek az eszközök a felelősségre vonást és a bizonyíthatóságot szolgálják, erősítik. A köztisztviselők jogviszonyát érintő kérdések elektronizálása kapcsán foglalkozni lehet a központi pályáztatásban és a hozzá kapcsolódó nyilvántartásban rejlő problémákkal és a teljesítményértékelés kérdésével.

Mindezek részletezése következtében megállapításaink túlterjeszkednek a felelősség témakörén, választás elé kényszerítve a szerzőt. A közszolgálati felelősségi szabályozás módosításának szükségessége vagy éppen érintetlenül hagyása felveti azt a kérdést is, hogy helyes-e a közszolgálati jogviszony és maga a köztisztviselő fogalmának megközelítése. A szervi hatálynak kell-e dominálnia vagy inkább a német jogot követve a közigazgatási szerv működéséhez közvetlenül kapcsolódó lényeges tevékenységhez kellene-e kötni a speciális jogállást. Ha a kérdésben döntés született, csak ezt követően kerülhet sor a felelősség tárgyalására.

Ha a jelenlegi szabályozásnál maradunk, akkor meg kell vizsgálni, elegendő-e a mostani, minden területen képes-e a céljai elérésére, a felelősség érvényesítésére, megfelelő eszközök állnak-e rendelkezésre, a jogkövetkezmények kiváltják-e a kellő joghatásokat, a címzettek körének szűkítésére, bővítésére vagy eltérő felelősségi kategóriák felállítására van-e szükség.

Ha a német „Beamte-Angestellte-Arbeiter” megközelítéssel értünk egyet, akkor az eddigi felelősségi szabályok teljes átalakítására van szükség. A három kategória teljesen különböző hozzáállást és szigort igényel. Én az utóbbi megoldást preferálom.

Véleményem szerint a mostani szabályozás nem tekinthető minden szempontot kielégítőnek. Az egyes területeket illetően új megoldások megfogalmazására van szükség. A jelenlegi, általunk követett irány nem jó, mert egyre inkább széttördeli a rendszert, ahelyett, hogy egységet teremtené benne. Értékválságban van a közszolgálat, ezért egyértelmű irány meghatározására és értékválasztásra van szükség. Az értékválság okai a politika, a jogalkotás következtetlenségéből, a lehetséges irányok kereséséből, de egyetlen irány mellett sem való elkötelezettségéből, a lazuló társadalmi viszonyokból, az új élethelyzetek teremtette szétfeszülő keretkből, az új igényekből adódnak. A régi és az új keveredik egymással, párhuzamosan élnek a hagyományos intézmények, de már utat törnek maguknak az új megoldások, amelyek nem mindegyike adaptálható a közszolgálatba, vagy

legalábbis jelenlegi formájába.

A zárt rendszer fenntartható Magyarországon, azonban nem a jelenlegi állapotában, hanem mind a XXI. század, mind az infokommunikációs társadalom kihívásainak megfelelően. Ehhez az eddigi eszközök megerősítésére és új eszközök életre hívására van szükség. Meg kell vizsgálni a nemzetközi trendeket, legjobb gyakorlatokat, át kell tekinteni a történeti előzményeket, és a tapasztalatokat, hagyományokat beépítve kell egy új közszolgálati rendszert és egy új közszolgálati szabályozást kialakítani. Álláspontom szerint és Magyarország közszolgálati szabályozásának történetét megvizsgálva a közszolgálatban továbbra is a zárt rendszer érvényesítése indokolt, természetesen igazodva a jelen kor követelményeihez, korszerűsítve a korábbi jogintézményeket, beépítve új, akár a magánszférában bevált, de a közszférára adaptálható megoldásokat. Elvárás viszont, hogy ez a rendszer átlátható és egyszerű legyen.

Ebben nagy szerepet játszik annak vizsgálata, hogy milyen mozgásteret szabad / kell az államnak biztosítani. Ezen kérdések megválaszolása miatt a dolgozat két új irányzat bemutatását is tartalmazza: a new public management és a neweberiánus állam meghatározását.

Véleményem szerint a felelősségi szabályok újragondolása, az új viszonyokhoz igazítása, további részletezése és az egyes tevékenységekhez kapcsolódó részterületek felelősségi szabályainak különválasztása, specializálása indokolt.

1. Fejezet

Elméleti alapok

1.1. Köszolgálat tágabb és szűkebb értelemben

„A köztisztviselők közpénzeket használnak fel kormányzati projektek megvalósítására, közvetlenül beavatkozhatnak alapvető állampolgári jogok gyakorlásába (pl. rendőrség), illetményüket közpénzekből finanszírozzák, adókat szednek be, közhatalmi jogosítványt gyakorolnak, a közérdekhez szorosan kötődő feladatokat látnak el, s ezek a körülmények sajátos jogállást tesznek szükségessé.”¹³

A közszołgálat és a közigazgatás viszonyát alapvetően befolyásolja az, hogy bár a közigazgatás személyzete döntő mértékben közszołgálati jogviszonyban áll, de a közszołgálatban állók nem mindegyike fejt ki tevékenységét feltétlenül a közigazgatás szervezeti rendszerébe tagozódva.

A közszołgálat fogalma ugyanis többféleképpen határozható meg. Legtágabb értelemben osztható „hivatásos” – szakképzettséghez, elhivatottsághoz kötött – és „politikai” közszołgálatra, mely utóbbi szolołgálat tagjai nem foglalkozásszerűen végzik tevékenységüket (pl. a parlament tagjai foglalkozásukat tekintve nem képviselők, hanem orvosok, ügyvédek...).¹⁴ Tehát annak érdekében, hogy eljuthassunk ahhoz a legszűkebb fogalomhoz, melynek alkalmazottai a köztisztviselők, le kell választanunk a fogalomból a politikai részt; a törvényhozást, illetve az abban való részvételt, a legszűkebb értelemben vett kormányzás ellátását és az igazságszołgálatot (bírói szervezet, ügyészség). Másik oldalról megközelítve a kérdést, az általam legszűkebb értelemben vett közszołgálat – melyet a téma vizsgálatakor figyelembe kell és lehet vennünk – a közfeladatok konkrét végrehajtását, és

¹³ HAZAFI Zoltán: Közszołgálati jogunk a nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda). PhD dolgozata, 2009. http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Hazafi_Zoltan_ertekezes.pdf, letöltve: 2011. január 17.(továbbiakban: HAZAFI (2009/1)) 15.o.

¹⁴ ILLÉSSY István: A közszołgálat alkotmányi szabályozásáról. Magyar Közigazgatás 4/2003. (továbbiakban: ILLÉSSY) 223-237.o.

nem a végrehajtás programjának vagy a közfeladatoknak a meghatározását foglalja magában.

Illésy István fogalom-meghatározása szerint legáltalánosabb értelemben a közszolgálat a társadalom valamely ügyének a szolgálatát jelenti, vagyis az annak érdekében történő, annak megvalósítását célzó aktivitást, tevékenységet. Szerinte közszolgálatnak minősül mind az állami szervnél, a szervezeti hierarchiába tagozódva rendszeresen végzett hatósági tevékenység, mind a szerződés alapján közfeladatot ellátó magánszervezet keretében végzett egyszeri vagy időszakos tevékenység is.¹⁵ Tulajdonképpen ebbe a tág fogalomba beletartozik minden, a társadalom, a köz érdekében végzett tevékenység, függetlenül attól, hogy klasszikus közigazgatási vagy közigazgatási tevékenységet végző nem tipikus közjogi szervezetnél van jogviszonyban az adott személy. Természetesen a betöltött állás jellege nagyban függ az ellátandó feladattól és az adott hatalmi ág, szerv szerepétől is. Így a végrehajtáson belül is elkülöníthető egy a kormányzati feladatokat ellátó, politikai dominanciával bíró és egy az adminisztratív, közigazgatást irányító, koordináló, hatósági jogköröket gyakorló szervezeti rendszer.

Szűkítve a fogalmat, a jogalkotó szabadon határozhatja meg azokat a tevékenységfajtákat, amelyeket nem tekint a közszolgálat legszűkebb fogalma körébe tartozónak.¹⁶

A közszolgálat – még szűkebb értelemben – a közigazgatásban teljesített szolgálatot jelenti. Ennek legáltalánosabb jogi kereteit az Alkotmány határozza meg. A hatalmi ágak szétválasztásával és a végrehajtásban szereplő főbb résztvevők meghatározásával, illetve a közhivatal viselése alapvető jogként való deklarálásával mintegy determinálja azt a személyi kört, amely a legszűkebb fogalmat adja. Már a közszolgálati rendszer jellegére is lehet ebből az egy mondatból következtetni¹⁷. A zárt rendszer sajátja a szakmai elemek

¹⁵ ILLÉSSY 223-237.o.

¹⁶ SZAMEL Lajos: Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. in: A közigazgatás személyi állománya. szerk.: Fonyó Gyula Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1980. (továbbiakban: SZAMEL (1980/1)) 33-35.o.

¹⁷ „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.” a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány) 70.§ (6) bek.

dominanciája, az állás ellátásának állampolgársághoz kötése.

Nem csoda, hogy nem tudjuk egyértelműen meghatározni a közszolgálat fogalmát, hiszen nemzetközi szinten sem találkozunk egységes fogalommal.¹⁸ Magyarországon sem csak egy elnevezést használunk azokra, akiket a közszolgálathoz tartozónak tekintünk. Beszélhetünk köztisztviselőkről¹⁹, közalkalmazottakról és szolgálati jogviszonyban állókról.

Visszatekintve a történelemben, egyértelműen elkülöníthetők fordulópontok, amelyek egy-egy adott gazdasági, társadalmi környezethez igazították a közszolgálati rendszert. Nálunk is volt nyitott rendszer, amely a politikai stabilitás létrejöttével át tudott alakulni zárttá. A jelenlegi szabályozást vizsgálva, a szűkebb értelemben vett közszolgálat (köztisztviselők) jogi hátterét 2010-ig egyetlen törvény adta, a *Ktv.* Magával a közszolgálati jogviszony meghatározásával is itt találkozhatunk. Eszerint a munkáltatói oldalon az állam és az önkormányzat áll, a másik oldalon pedig a köztisztviselő. Ők a közszolgálat legszűkebb értelemben használt fogalmának szereplői.²⁰

2010-től azonban a köztisztviselők köre kettévált. A *Kttv.* hatályba lépésével köztisztviselők alatt már csak a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatalánál, hatósági igazgatási társulásánál, közterület-felügyeleténél és a körjegyzőségnél dolgozó, közszolgálati jogviszonyban állókat értjük. Megmaradt a törvény szubszidiárius alkalmazási lehetősége a tágabb értelemben vett közszolgálatba tartozó szerveknél (ilyen az Alkotmánybíróság hivatala, Országgyűlés hivatala), azonban a Nemzeti

¹⁸ Több országban létezik a közszférában foglalkoztatottak alkotmányjogi, büntetőjogi definiálása, amely fogalmi rendszerek nem feltétlenül fedik le egymást. lásd erről bővebben: MÜNCH, Ingo von: Öffentliches Dienst. In: Besonderes Verwaltungsrecht, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1988. (továbbiakban: MÜNCH (1988)).

¹⁹ 2010-től kormánytisztviselőkről is.

²⁰ Köztisztviselő az *Ktv.* 1.§ (1) és (2) bekezdésben felsorolt szervek feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve - felhatalmazás esetén - a döntést kiadmányozza, szakértelemmel foglalkozik a rábízott feladatokkal összefüggő valamennyi kérdéssel, felelős saját tevékenységéért és munkaterületén a közigazgatási szerv állandó és időszakos célkitűzéseinek érvényesítéséért, a munkaköri leírásában részére megállapított, illetve a vezető által kiadott feladatokat a kapott utasítások és határidők figyelembevételével, jogszabályok és ügyviteli szabályok ismeretében és betartásával végzi. *Ktv.* 1.§ (8) bek. a.) pontja; lásd erről bővebben még: A köztisztviselők könyve. Szigatúra ny. 2006. (továbbiakban: A köztisztviselők könyve).

Hírközlési Hatóság²¹ ebből a körből kikerült.²² Az NMHH-nál és az államigazgatási szerveknél közszolgálati jogviszonyban állókat ezentúl egységesen kormánytisztviselőnek nevezik. Ezzel a köztisztviselők köre még inkább leszűkült: szinte csak az önkormányzatnál dolgozókra. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a Ktv. hatálya még mindig kiterjed az ügykezelőkre is. A két réteg között a hasonlóság nagy, a mögöttes jogszabály a Ktv., azonban a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályok sokban fellazítják az eddigi zárt rendszer kereteit.

György István szerint a gyakorlatias megközelítés azt tekinti közszolgálati dolgozónak, „akit a jogállását rendező jogszabály annak minősít”. Az elméleti jellegűbb megközelítés szerint akit, „a köz (az állam, az önkormányzat) tart fenn részben vagy egészen (tehát költségvetési szervek), s ezek, illetve alkalmazottaik a köz érdekében vett feladatokat látnak el, közszolgáltatásokat biztosítanak, gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg.”²³ A közszolgálat eme megközelítéséhez az is hozzátartozik, hogy az ebben a körben dolgozók munkájához speciális tudásra van szükség, illetve a biztosított különleges jogok következtében élethivatásszerűen látják el munkájukat.²⁴

György István szerint a közszolgálatot az alábbi csoportok alkotják:

- köztisztviselők (ehhez a körhöz hozzáveszi az ügykezelőket is),
- közalkalmazottak (nem ártana ezen csoporton belül is némi megkülönböztetés a betöltött munkakör vagy az ellátott feladat jellege szerint),
- fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai,
- az állami főhatalom szerveinek hivatalaiban dolgozók (így a köztársasági elnök, Országgyűlés, Alkotmánybíróság hivatalában tevékenykedők),
- bírák, ügyészek, munkájukat segítő igazságügyi alkalmazottak,
- közvállalatok dolgozói (ez a csoport már inkább egy tágabb értelmezés

²¹ 2010-től az NHH és az ORTT egybeolvadt Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággá (továbbiakban: NMHH).

²² Ktv. 1.§ (1)-(2) bek.

²³ GYÖRGY (2007) 15.o.

²⁴ Lásd erről bővebben még: Kézikönyv az állami és az önkormányzati közigazgatás személyzetének foglalkoztatásához. Unió k. 2006.; BALÁZS István: A közszolgálati életút lehetőségeiről. *Collega*. 4/2001. (továbbiakban: BALÁZS (2001/2.)).

szerint sorolható ide, hiszen az Mt. hatálya alatt állnak, azonban az állami befolyás, a közszolgáltatások nyújtása révén még is itt foglalhatnak helyet).

Ezt a csoportosítást követi az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (továbbiakban: Vnytv.) fogalom-meghatározása is. Ennek értelmében közszolgálatban álló személynek minősül:

- közszolgálati jogviszonyban álló,
- közalkalmazotti jogviszonyban álló,
- ügyészségi szolgálati jogviszonyban álló,
- igazságügyi alkalmazott,
- rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja,
- a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonája.²⁵

Ismétlen jelzem, hogy a dolgozatban a legszűkebb értelemben használt kifejezéssel dolgozva kizárólag a köztisztviselőket (és kormánytisztviselőket) tekintem a közszolgálat személyi körének.

Magyary Zoltán és hozzá kapcsolódóan *Kajtár István* csoportosítását követve az 1800-1900-as évek szabályozása alapján a közhivatalnokokon belül a következő kategóriák voltak elkülöníthetők:

1. Szolgálatadó szerint: állami²⁶, törvényhatósági²⁷, községi²⁸, közterületi és közüzemi közhivatalnokok.
2. Az alkalmazás jellege szerint: állami tisztviselő²⁹, egyéb alkalmazottak³⁰.
3. Az alkalmazás minősége szerint: állandó, ideiglenes alkalmazottak³¹,

²⁵ Vnytv. 2.§ a.) pontja

²⁶ Ilyenek az állami tisztviselők, altisztek és szolgák nyugdíjazásáról szóló 1885. évi XI. törvénycikk; az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről szóló 1893. évi IV. törvénycikk hatálya alá tartozó tisztviselők.

²⁷ Ilyenek a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk; az 1870. évi XLII. tc-ben és 1872. évi XXXVI. törvénycikkekben szabályozott fegyelmi eljárás módosításáról és kiegészítéséről szóló 1876. évi VII. törvénycikk; a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk hatálya alá tartozó tisztviselők.

²⁸ Ide tartoztak a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk hatálya alá tartozó tisztviselők.

²⁹ A Közzolgálati Jogszabályok Gyűjteménye 1936-ban már ebbe a körbe sorolta a követeket, minisztereket, tanárokat, bírákat, ügyészeket.

³⁰ A Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok szerint ide tartoztak a kezelők, díjnokok, szakdíjnokok, altisztek és a kiegészítő szolgák.

³¹ Ilyenek a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. törvénycikk hatálya alá tartozók.

politikai tisztviselők, tiszteletbeli hivatalnokok.

4. Képesítés szerint: egyetemi oklevélhez³², érettségi bizonyítványhoz, négy középiskolához, polgárihoz, nyolc osztályos elemi iskolához kötött, iskolai végzettséghez nem kötött.

5. Feladatkör szerint: polgári (közigazgatási /fogalmazáskari, segédhivatali, számvevőségi tisztviselők/, igazságszolgáltatási), katonai személyzet.³³

Berényi Sándor szerint a közszolgalat meghatározó elemei a következők: „Első az, hogy a közigazgatás vagy a közszolgalat ... a legnagyobb méretű szervezete a társadalomnak... sajátos, más szervezetektől megkülönböztető szervezeti megoldásokat igényel. Második tényezőnek tekinthető a politikai karaktere... Ebből következően politikai tartalma van e tevékenységnek... Harmadszor az állami jelleg, hogy az állam szervezeti rendszeréhez tartozik a közszolgalati személyzet.”³⁴

A közszolgalatra vonatkozó történeti kitekintés, a kapcsolódó joganyag áttekintése sem segít az elhatárolásban, mert voltak olyan korszakok, amikor az állami tisztviselők kifejezést használták általánosan a jogalkotók, majd később kiemelték a közszolgalatban dolgozókat, sőt az 1800-as évek végén már köztisztviselőket is emlegettek (minősítési szabályaikat külön törvényben szabályozva), de egyértelművé sosem tették, ki az, aki a közszolgalatba tartozik és ki nem. A jog ebből a szempontból történő bizonytalanságát az is alátámasztja, hogy általában egy jogszabályon belül került szabályozásra az állami tisztviselők, a bírák, ügyészek, az altisztek és a szolgák köre. Később ez differenciálódik.

A köztisztviselőket, közszolgalatot illetően állandóan visszatérő kérdés: a zárt vagy a nyitott rendszer az előnyösebb megoldás. A zárt rendszer jellemzőjeként említhetjük: a stabilitást, elmozdíthatatlanságot, garantált előmenetelt, szakszerűséget, élethivatásszerűséget, míg a nyitott rendszer

³²Ez jelenik meg a 1883:I. tc-ben is.

³³ KAJTÁR István: A közszolgalat személyzete 1919-1944. Közigazgatási szakemberképzés. Államigazgatási Főiskola Háznyomdája, Bp., 1995. (továbbiakban: KAJTÁR) 9-12.o.

³⁴ BERÉNYI Sándor: A közigazgatás személyzeti rendszere - közszolgalat. A reform és a jogi szabályozás időszéri kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben. ELTE, 1992. (továbbiakban: BERÉNYI) 8.o.

általában a politikai hűséget részesíti előnyben, a cél inkább a minél nagyobb haszon elérése, mint a köz szolgálata, ezért előfordulhat a rendszer kizsákmányolására törekvés és a személyzet gyors cserélődése.

„A *zárt személyzeti rendszer* modelljét a nagy igazgatási tradíciójú katonaságtól kölcsönzi. Ebben már sok minden tükröződik, a közigazgatási szerv felsőbbbsége a munkavállalóval szemben, de nemcsak a pozíció fölénye, hanem az ebből származó kötelesség terhe is: a kinevező szerv gondoskodni köteles a kötelékébe felvett személy egész további életútjáról. A zárt rendszernek két döntő eleme van, mind a kettő az előbbiekből fakad: a közszolgálati státútum, vagyis a közigazgatási dolgozó sajátos munkaviszonyát, plusz jogait és plusz kötelességeit, felelősségét kifejező szabályzat; a munkaviszonynak szolgálatként való felfogása, ami azt jelenti, hogy a közigazgatásban alkalmazott személy, amennyiben eleget tesz a szervezet által támasztott követelményeknek, garantáltan előlép, szakmájában karriert fut be. Az elkötelezés mindkét oldalról - akárcsak a fegyveres testületeknél - egy életre szól, s az életútban semmi nincs a véletlenre bízva, gondosan megtervezett a képzés, a továbbképzés, az illetmény növelése, a mobilitás, stb.”³⁵

A zárt rendszer hátránya, hogy az idők múlásával, a közigazgatás egyre nagyobb térhódításával, az álláshoz való jog garantálásával (az erős védettség miatt) a személyzeti feladatok megsokszorozódnak és a létszám növekedése következtében, esetlegesen a feladatok csökkenésével a köztisztviselő elkényelmesedhet. A zárt rendszer hátrányaként említhető az is, hogy egy rossz gazdasági helyzet eredményeként előálló megszorítások, összevonások következtében a megsokszorozódott személyzeti feladatokat ugyanolyan vagy kisebb létszámmal ugyanolyan feltételekkel, fokozott felelősséggel kényszerülnek ellátni, amely már magában hordozza a hiba, a tévedés vagy éppen a korrupció lehetőségét.

A *nyitott rendszer* előnyeként említhető, hogy általában meghatározott feladatok ellátására veszik fel az embereket, ezért gyakran cserélődik az

³⁵ LŐRINCZ Lajos: Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva. Akadémiai Kiadó, Bp., 1988. (továbbiakban: LŐRINCZ (1988)) 92.o.

állomány, hatékonyabb a munkavégzés, hiszen nem következik be fásultság, a megszokottság érzése. Mindemellett nem érezheti biztonságban magát az ember, mindig ott van a bizonyítási kényszer. Mindez rugalmas létszámgazdálkodást eredményez. Előnyként és egyben hátrányként is jelentkezik a képesítési előírások hiánya, hiszen könnyebb bekerülni a rendszerbe, azonban a hozzáértés nem biztosított. Viszont a teljesítmény számít, függetlenül a megszerzett oklevelektől, ezáltal érdekeltté teszik a dolgozókat a nagyobb teljesítmény-magasabb fizetés motivációval. Erdélyi László is azt vallotta, hogy a szervezet akkor működik hatékonyan, ha a tagokat érdekeltté tesszük a szervezet céljainak elérésében.³⁶ Ez egyik módja lehet ennek. Szintén kettős jellege van annak, hogy ebben a rendszerben ugyanolyan feltételek vonatkoznak a köztisztviselőkre, mint a munkavállalókra.

Egyértelműen hátránynak mondhatjuk a szakképzett dolgozók hiányát, a rugalmasság miatt nem alakul ki hivatásos réteg, nincs stabilitás.

„...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 fellelhetők.”³⁷

Történelmünket nézve megállapíthatjuk, hogy egyrészt a politikai, társadalmi változások, másrészt a nemzetközi trendek hatására Magyarországon mindkét minta megtalálható volt egy-egy időszakban. Emellett „a magyar közigazgatás mindig is modellkövető volt, szerencsésebb időszakokban önként választott, rosszabb esetekben ráerőltetett modellt követett.”³⁸

Ha visszamegyünk I. Istvánig, vagy az Anjoukig, de akár ha II. József pátenseit olvassuk, szembeötlő, hogy a zárt rendszer csírái már itt is

³⁶ ERDÉLYI László: A köztisztviselői rendszer és működtetése. Magyar Közigazgatás 9/1995. (továbbiakban: ERDÉLYI) 521.o.

³⁷ HAZAFI (2009/1) 11.o.

³⁸ LŐRINCZ Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap Közigazgatás-tudomány 2000. 2. kötet (továbbiakban: LŐRINCZ (2000/2)) 172.o.

megfigyelhetők és a későbbiekben - eltekintve a világháborúk teremtette átmeneti állapottól - csak ezen szabályok részletezésére, megerősítésére került sor.

A hagyományoknak, történelmi, gazdasági helyzetnek, földrajzi adottságoknak és mentalitásunknak köszönhetően túlnyomórészt a zárt rendszer dominanciája volt megfigyelhető, de kivételesen volt példa ennek az ellentétére is.

A második világháború befejezését követően Magyarországon a kiélezett politikai harcok idején egyértelműen nyitottá vált a közszoigálati rendszer, zsákmányrendszerőről beszélhattünk. Ezt az időszakot az jellemezte, hogy a szakmaiság jelentős mértékben háttérbe szorult, a politikai megbízhatóság dominált. A pártok arra törekedtek, hogy saját bizalmi embereiket juttassák fontos pozíciókhoz, ezért a korábbi rendszer közszoigálatban dolgozó embereinek helyzete fokozatosan ellehetetlenült. A helyzet stabilizálásával azonban a jogszerűségi elemek visszakerültek a közigazgatásba, kiiktatásra kerültek a közszoigálatból a politikai elemek, utat tört magának a szakmaiság. „...ezáltal ismét modellválasztási kényszerhelyzet állt elő.”³⁹ Itt már önkéntes volt a választás és egy mai napig jellemzően zárt rendszer alakult ki.

„A rendszerváltást követő új magyar jogalkotási folyamat elvi kiindulási alapul visszatér a közszoig-magánjog szerinti hagyományos jogrendszer-tagoláshoz, mely a kontinentális európai polgári jogrendszerekben a római jogi gyökerekre visszanyúlva általánosan elfogadott...az állami szférában jelentkező közalkalmazás és közszoigálat területén...a polgári jogias szerződési jelleg halványodik és a hierarchikus beosztási, valamint az alá-fölérendeltségen nyugvó utasításadási jelleg kerül előtérbe.”⁴⁰

³⁹ LŐRINCZ (2000/2) 172.o.

⁴⁰ PRUGBERGER - PLOETZ 250.o.

1.2. Elkülönült szabályozás vagy egységes közzolgálati kódex?

„A köztisztviselők, a közalkalmazottak és a szolgálati jogviszonyban állók jogviszonyának egységes elveken alapuló szabályait ki kell dolgozni az ezen jogviszonyokkal szembeni eltérő alkotmányos és az európai közösségi szabályozásból adódó követelmények figyelembevételével.”⁴¹

Az 1990-es évek elejétől új „trend” figyelhető meg a közzolgálatot érintő jogalkotásban: a közzolgálat egységes szabályozására irányuló törekvések jelennek meg, azaz a közzolgálat minden rétegére vonatkozóan egységes rendelkezések megteremtése, az egyes rétegek jogállását rögzítő jogszabályok helyett.⁴²

A közzolgálati szabályozás jövőbeni irányait tekintve - elrugaszkodva a jelenlegitől - négy megoldás jelent meg a szakirodalomban:

1. Egységes kódex létrehozása
2. Egységes kódex - általános részzel és különös részekkel
3. Kerettörvény és törvényi szintű szabályozás az eltérések kezelésére
4. A külön törvények harmonizálása.

Az alfejezet célja elemezni ezeket a koncepciókat, megvalósíthatóságukat, időtállóságukat, egyáltalán az egységesség szükségességét és saját megoldási javaslatot kidolgozni, véleményt formálni a kérdésben.

Az 1992-es jogszabálycsomag (Mt., Ktv., Kjt.) a különböző ágazatokban eltérő közhivatali státuszban dolgozók között a privilégiumokat, a kiélesedő különbségeket, eltéréseket csak erősítette, pedig a demokratikus

⁴¹ Így szól a közzolgálati reform irányairól, az egységes közzolgálati törvény megvalósításának programjáról szóló 2317/2003. (XII.10.) Kormány határozat 1.pontja.

⁴² Az egységes közzolgálati pragmatika mellett érvelők szerint a koncepció nagy előnye a jobbiztonság, kiszámíthatóság. „...A jobb érdekérvényesítő lehetőségekkel rendelkező köztisztviselők és a fegyveres, rendészeti szervek dolgozói a végzett feladat mennyiségétől, minőségétől, eredményességétől függetlenül, pusztán jogviszonyukból következően nagyobb foglalkoztatási biztonságot, átlagban és összességében lényegesen magasabb munkajövedelmet, jobb szociális juttatásokat élvezhetnek, mint az ugyancsak a köz érdekében dolgozó közalkalmazottak.” VADÁSZ János: Közzolgálati reform. Kossuth Kiadó, Bp., 2006. (továbbiakban: VADÁSZ) 143.o.

jogállami működés keretében az állam szerepének újragondolása és ezzel összefüggésben a közszolgálat reformjának szükségessége merült fel igényként.

Ha az egységesség mellett tesszük le a voksunkat, első lépésként ezek közül a megoldási javaslatok közül ki kellene választani egyet és létre kellene hozni egy olyan szervet, amely felülről koordinálná a kapcsolódó jogalkotási feladatok végrehajtását. A forma kiválasztása nem elhanyagolható, mindenekelőtt ebben kell megállapodni. Az összeolvasztás, integrálás, vagy harmonizálás melletti döntés meghatározná egyben a szabályozás jellegét is, hiszen nem mindegy, hogy absztrakt, keretjellegű elveket rögzítünk a törvényben, teret engedve a különös szabályoknak, vagy egy törvényben részletekbe menően, egyéb területeken is figyelembe veendő szabályokat fektetünk le.

Az egységes, részletes szabályozás ugyanis konkrét tartalmi követelményeket vonultat fel, amelyeket az egyes területek különös szabályainak is figyelembe kell venniük. A keretszabály azonban legfeljebb absztrakt elveket állíthat a jogalkotó elé, amelyek ugyan zsinórmértékül szolgálhatnak, de a különös szabályok számára nagyobb mozgásteret biztosít.⁴³

A közszolgálati reform ötlete lehangsúlyosabban 2003-ban került előtérbe, de már ezt megelőzően is beszélhetünk ezirányú törekvésekről (Kiss György, Prugberger Tamás).⁴⁴ A 2317/2003. (XII.10.) Korm.határozat „a közszolgálati reform irányairól, az egységes közszolgálati törvény

⁴³ KISS György: Az elveszejtett közszolgálat. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. PTE-ÁJK, Pécs, 2008. (továbbiakban: KISS GY. (2008)) 309.o.

⁴⁴ Hasonló törekvések megjelenéséről, a közszolgálati jogszabályok viszonyának rendezéséről már 1992 óta beszélhetünk, amely probléma időről időre visszatért, de kormányzati szinten az elhatározás nem öltött testet. Erről a témáról lásd még bővebben: A magyar közszolgálati rendszer modernizációjának irányai, az európai modernizáció tapasztalatai. SZEK-könyvek sorozat 7., SZEK Kiadó, Bp., 1999. (továbbiakban: A magyar közszolgálati rendszer modernizációjának irányai); A Munkaügyi Minisztérium munkaanyaga. Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái. 1997. (továbbiakban: A Munkaügyi Minisztérium munkaanyaga); Ismeretek és vélemények a közszolgálati dolgozóktól a közszolgálat reformjáról (Közvélemény-kutatás a közszolgálati dolgozók körében). KSZRH-Szonda Ipsos, Bp., 2004. (továbbiakban: Ismeretek és vélemények a közszolgálati dolgozóktól); Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban szerk: Lőrincz Lajos, Bp. Államigazgatási Főiskola, 1998. (továbbiakban: Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek); BAKA András: A közigazgatás személyi állománya: tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséről. Unió Kiadó, Bp., 1995. (továbbiakban: BAKA).

megvalósításának programjáról” címet kapta. Megjegyzendő, hogy a későbbiekben az egységes jelző elmaradt. Az előbb említett megoldási javaslatok közül ez a határozat az 1. és a 3. megoldási mód előnyeit és hátrányait kívánta feltérképezni. A határozat végrehajtása eredményeként megszületett tervezet⁴⁵ viták sorozatát váltotta ki.⁴⁶

Az egységes szabályozás koncepciója abból indult ki, hogy a közszolgálatban dolgozók közszolgáltatások nyújtására kötelesek, közfeladatokat valósítanak meg, ezért speciális, azonban egyenlő, vagy hasonló jogok és kötelezettségek illessék és terheljék őket. Az egységesítés mellett szólt az is, hogy bármely közszolgálati (közalkalmazotti, köztisztviselői) jogviszonyt nézzük, az egyik oldalon mindig közigazgatási szerv áll (állami, önkormányzati vagy ilyen tulajdonú) és a feladatok ellátását a központi költségvetés különböző forrásai támogatják.⁴⁷

Formáját tekintve a végleges változat egy általános részt nevesít és szó van egy különös részről is, tehát megállapítható, hogy az egységes kódex mellett tették le a voksot (bár csak a Ktv., Kjt. által nevesített jogviszonyok vonatkozásában).

Végző soron az egységes közszolgálati kódex bevezetése elmaradt. A jelenlegi jogalkotási tendenciák irányát sem ez a törekvés határozza meg, hanem inkább a bürokrácia leépítése, a stabilitás, védettség lebontása. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény bevezetésével még differenciáltabb és átláthatatlanabb lett a közszolgálatra vonatkozó szabályozás. Az államigazgatást illetően szigorodtak az előírások (igazgatási szünet, összeférhetlenség) és csökkentek a jogi garanciák (a felmentés

⁴⁵ Törvény a közszolgálati jogviszonyról. (VADÁSZ)

⁴⁶ Az egyik kardinális kérdés az volt, hogy a közszolgálat körébe kiket is értsenek bele, az egységes szabályozás kikre terjedjen ki. *Kiss György* szerint a közszolgálati reformba indokolatlan a Ktv. és Kjt. személyi körén kívül egyéb (szolgálati) jogviszony keretében foglalkoztatottakat is bevonni. *Prugberger Tamás* szerint a tervezet a német-osztrák irányvonalat követte volna, azaz a kódex hatálya csak azoknál a szerveknél dolgozóakra terjedt volna ki, amelyek „az állam vagy a területi/helyi önkormányzat képviseletében közfeladatokat hatósági jogkörben látnak el akkor is, ha szolgáltatnak.” PRUGBERGER Tamás: Hozzászólás a közszolgálati jogviszony újraszabályozásának tervezetéhez. Magyar Jog 12/2004. (továbbiakban: PRUGBERGER (2004)) 717.o.

Problémaként merült fel a közszolgálati jogviszony tartalmának szabályozása is. Az egyik leghangsúlyosabb különbség a díjazás területén mutatkozott.

⁴⁷ GYÖRGY István: Közszolgálati jog. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Bp., 2007. (továbbiakban: GYÖRGY (2007)) 20-24.o.

indokolási kötelezettségének eltörlése, egységes, szolgálati időtől független felmentési idővel).

György István azt is elképzelhetőnek tartja a szabályozás új irányaként, ha az egységes közszolgálat fogalmából kiindulva - azonban az egységes szabályozás ötletét elvetve, megtartva a specialitásokat - két csoportba sorolnánk a dolgozókat: a közjogi szabályozás és a magánjogi szabályozás alá tartozókhoz.⁴⁸

Prugberger Tamás is azt hangoztatja, hogy a Ktv. és Kjt. „igen gyakran párhuzamosan és azonos tartalommal rendez jogintézményeket, azaz az egységes szabályozás abszolút elvetése indokolatlan volt.”⁴⁹ *Prugberger Tamás* javaslata az egységesítésre, az átfedések kiküszöbölésére: „indokolt lenne a közszolgálati jog általános részét az Mt-be, az egyes intézményeket tartalmazó fejezeteken belül alfejezetekben szabályozni, mégpedig úgy, hogy a munkával és a szolgálattal kapcsolatos egyes intézményeket tartalmazó fejezetek mindegyike egy magánjogi és egy közszolgálati alfejezetre oszlana, a közszolgálati jog különös részét pedig az egységes Munka-és Közszolgálati Kódex közszolgálattal összefüggő mellékletei képeznék.”⁵⁰

Ehhez csatlakozik *Kenderes György* is: „tulajdonképpen (Magyarországon) egységes közszolgálatról beszélhetünk, amelyben a hatósági jogkör gyakorlása az, ami speciális szabályozást igényel. Ez azonban egy egységes közszolgálatot szabályozó törvény keretében is rendezhető lett volna....Az előbbi álláspontunkat támasztja alá, hogy a két említett törvény közötti eltérések (a fegyelmi felelősség tekintetében) gyakran ötletszerű eltéréseket tartalmaznak.”⁵¹

⁴⁸ Az első csoportba tartozónak azokat tekintjük, akik valamely tipikus közigazgatási vagy tágabb értelemben vett közigazgatási feladatot ellátó szervnél érdemi tevékenységet vagy ezt segítő, előkészítő, végrehajtó munkát végeznek, míg a másodikba azokat, akik inkább fizikai jellegű tevékenységet látnak el. „Utóbbiaknál elképzelhető az is, hogy a közszolgálati jogszabályok vonatkoznak rájuk, de jogviszonyuk szerződéssel keletkezik, és magánjogias jellegű.” GYÖRGY (2007) 25.o.

⁴⁹ PRUGBERGER Tamás: Magyar és európai munka- és közszolgálati jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1997. (továbbiakban: PRUGBERGER (1997)) 391.o.

⁵⁰ PRUGBERGER (2004) 718.o.

⁵¹ KENDERES György - PRUGBERGER Tamás: A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása. Magyar Közigazgatás 6/1993. (továbbiakban: KENDERES – PRUGBERGER) 329.o.

Személy szerint az egységes szabályozás ötletét keretjellegetű szabályok megalkotásával és lex specialisok hozzárendelésével nem tartom kivitelezhetőnek.

Az egységes közszolgálati törvény megalkotása akkor lenne megvalósítható, ha a fent említett jogviszonyok szabályozása oly módon lenne beilleszthető egy törvénybe, hogy keretjelleggel - minden közszolgálati dolgozóra vonatkozóan - szabályokat képes legyen lefektetni, akár a régiek fenntartásával, egyeztetésével, akár újak létrehozásával; a korábbi rendelkezések közül ki kell választani, melyek azok, amelyeket általános jelleggel mindenkire kötelezővé kívánnak tenni (ilyen lehet az illetmény mértéke, megállapítás módja), illetve az egységes kódex mellett nem kerülne sor azonnal ágazati értelmező, kiegészítő, kivételt engedő normák megalkotására. Azonban a felsorolt indokok alapján úgy tűnik, hogy több ellene szóló érv van, mint mellette, s bár vannak olyan témakörök, ahol az összhang megteremthető lenne, azonban sokkal több jellegzetesség, különbség található a rétegek között, minthogy egy kódexbe tudjuk tömöríteni ezeket.

Az egységesség megteremtése ellen szóló tényező az is, hogy bár a köz érdekében kifejtett tevékenységekről van szó, azonban az ágazatok sokszínűsége, a feladatok, eszközök, jogosultságok különbözősége nem engedi az összeolvadást. Bár vannak a jogviszonyokban olyan területek, amelyek hasonlóak vagy teljesen megegyeznek, azonban ezek egy törvénybe foglalása még nem fedi le teljesen a jogviszonyt és elveszi a specifikumokat, megtörve az egységet. Hiszen mi értelme lenne annak, ha - mondjuk - általános jelleggel szabályoznánk a munkaidőt és munkavégzés feltételeit pár oldal terjedelemben lex generalisként, azonban külön, méteres hosszúságú jogszabályokban nyernének szabályozást a kivételek.

Azt is fontolóra kell venni, hogy a már eddig is bonyolult szabályokat érdemes-e vegyíteni, vagy éppen fejezetenként, esetleg a jogviszonyok „életszakaszaihoz” igazodóan szétszedni őket általános és különös részekre.

Mint ahogy arról már korábban is szó volt, a közszféra eltérő jellegű, a politikához különböző módon viszonyuló szerepekre tagozódik, és ezt az

eltérést a szabályozásban meg kell őrizni. A köz-és magánszféra elkülönítése mellett érvel Christoph Demmke is.⁵² Mindemellett a közigazgatás intézményrendszerének bonyolult felépítése és a közigazgatási tevékenységek differenciái miatt a minden területen való egységes szabályozás elképzelhetetlen. Az eltérő szervezetrendszerhez, szervezeti viszonyokhoz eltérő kötelezettségek és eltérő állami kényszer kapcsolódik. Az egységes szabályozás az egyes rétegek alkotmányos alapjogait korlátozhatná, csorbíthatná.

Egyrészt a fent említett ellenérvék megakadályozzák az egy törvénybe való tömörítést és a teljes személyi kör azonos szabályok alá kényszerítését, másrészt nem látom értelmét annak sem, hogy egységes kódex létrehozása mellett az eltérések kezelésére fenntartjuk az egyes tevékenységekre, ágazatokra vonatkozó külön törvényi szabályozást. Azt a megoldást azonban már inkább támogatom, amely az egységes szerkezetet egy általános és több különös rész megbontásával képzei el. A differenciálás ellen sem vagyok, ha ez azt jelenti, hogy a tevékenység jellege, a hatósági jogkör gyakorlása alapján differenciálunk és adunk speciális jogokat, támasztunk fokozott követelményeket a köztisztviselőkkel szemben; de nem azt, hogy a közigazgatási szervek jogállása alapján húzunk határvonalakat és fosztunk meg jogoktól, védelemtől embereket. A különbségtétel megnyilvánulhat a felelősség szintjeinek, fokozatainak bővítésében (munkakörhöz, szervhez igazodó felelősség, büntetések részletezése), a jogosítványok korlátozásában (döntési jogok feltételekhez kapcsolása, vezetők kiemelése), a jogviszonyok keletkeztetési formáinak (kinevezés, szerződés, teljes és részmunkaidő, távmunka) kiterjesztésében.

⁵² Lásd bővebben: DEMMKE, Christoph: Who is a civil servant and who is not – and why? Maastricht, 2004. (továbbiakban: DEMMKE (2004)).

1.3. A felelősség fogalma

„A közigazgatási tevékenység sokfélesége lehetetlenné teszi, hogy a közigazgatásban foglalkoztatottak felelősségét a kötelességek pontos, tényállásszerű előírásával és minden kötelességszegéshez a megfelelő szankció hozzáfűzésével rendezzék. Ezért a köztisztviselők felelőssége általános felelősségi formákon keresztül valósul meg. Ezeken azokat a jogi eszközöket értjük, amelyekkel a felelősségrevonás történik. Ezek: a fegyelmi, a kártérítési, s végül a már jelzett sajátosságaival a büntetőjogi felelősség.”⁵³

Az *általános felelősségfogalom* két oldalról vizsgálható. Belső vetülete a felelősségtudat, azaz különböző indokok alapján (félelem, meggyőződés) a jogi és erkölcsi normáknak megfelelően cselekszünk. Külső vetülete pedig a felelősségre vonás. Erre csak akkor kerül sor, ha megszegjük a szabályokat és valamilyen szankció alkalmazására van szükség annak érdekében, hogy megtoroljuk a cselekményt, esetleg az eredeti állapotot helyreállíthassuk, illetve a további jogsértéseket megakadályozzuk.

A felelősség alapja tehát valamilyen vétség, bűn elkövetése. A bűn egy relatív, emberi kategória, amelyet valaki (egyén), egy közösség vagy az állam annak nyilvánít vagy akként ismer el. Ebből indul ki számos elmélet, amely elsősorban az állam felelősségét hangsúlyozza mögöttesen vagy éppen a jogellenes cselekmények bűncselekménnyé nyilvánításának vagy felelősségre vonásának elmaradása esetén.⁵⁴

Egyre elterjedtebb a gazdasági elemzése, a jog és a gazdaság között analógia keresése. Ennek tipikusabb példája a racionális döntéselmélet, amelynek közjogban való alkalmazhatóságáról Nagy Marianna ír. A felelősség témakörének szempontjából is megfontolandó az általa tett megállapítás, mely szerint „önmagában a jogsértések vizsgálata azért nem vezet eredményre, mert valami viszonyítási pontot elvesztünk az elszigetelt vizsgálattal. A racionális

⁵³ DUDÁS Ferenc - HORVÁTH István - LINDNER Sándor - SZILÁGYINÉ Farkas Zsuzsanna: A köztisztviselői (közszolgálati) jogviszony. Hungaria Kiadó, Bp., 1992. (továbbiakban: DUDÁS - HORVÁTH - LINDNER - SZILÁGYINÉ) 64.o.

⁵⁴ FÖLDESI Tamás: Etika. Rejtjel Kiadó, Bp. 2009. (továbbiakban: FÖLDESI) 109.o.

döntésmélet alkalmazása lehetőséget kínálhat arra, hogy rátaláljunk arra vagy azokra a pont(ok)ra, ahol elválik egymástól a jogkövető és a jogsértő magatartás.”⁵⁵ Azaz ha a felelősségre vonás hatékony módszereit kívánjuk alkalmazni, a belső motivációkat felkutatni, akkor párhuzamosan érdemes vizsgálni a jogsértések és a jogkövető magatartások céljait, okait. A morális normák azonban ezzel a módszerrel - mint az a nevéből is kiderül - nem vizsgálhatók.⁵⁶

Ha nem a felelősség belső és külső megjelenési formája felől közelítünk a fogalomhoz, akkor legfőbb alkotórészként az egyént és a normát említhetjük. Az egyén, akitől a társadalom meghatározott viselkedési formát, az együttélés szabályainak és társadalomban betöltött szerepének megfelelő magatartást vár el.

„A norma, amelyben megfogalmazódik az a magatartás, amelyet valamely közösség az egyéntől elvár.”⁵⁷ A normában öltönek testet azok az értékek, amelyek megsértése megalapozza a felelősséget.⁵⁸ A felelősség tulajdonképpen a két elem közötti kapcsolatot jelenti, azaz az egyén tudja, ismeri a tőle elvárt magatartásokat, normákat és annak megfelelően cselekszik. A felelősség érvényesítésére, kikényszerítésére akkor kerül sor, ha az egyén a normát megszegi.

A norma lehet erkölcsi és jogi, ennek megfelelően a felelősség is lehet erkölcsi, etikai és jogi. Ezek egymással összefüggő fogalmak, hiszen ahogy *Szamel Lajos* is mondja: „a jogi normák jelentős hányada erkölcsileg is releváns magatartást szabályoz”⁵⁹ és a jogi felelősségre vonás alkalmával tulajdonképpen erkölcsileg is védendő érdekek megsértése miatti eljárásra

⁵⁵ NAGY Marianna: A racionális döntésmélet alkalmazhatósága a közigazgatási jogérvényesítés vizsgálatában. Habilitációs előadása, 2010. (továbbiakban: NAGY (2010)) 2.o.

⁵⁶ HUORANSZKY Ferenc: Döntésmélet és erkölcsi normák. In: Gál Róbert – Szántó Zoltán szerk. Cselekvésmélet és társadalomkutatás. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Bp., 2003. (továbbiakban: HUORANSZKY) 112.o.

⁵⁷ SZAMEL Lajos: Az államigazgatás felelősségi rendszere. KJK Kerszöv Kiadó, Bp., 1986. (továbbiakban: SZAMEL (1986/1)) 33.o.

⁵⁸ FÖLDESI 110.o., ANDORKA Rudolf: Bevezetés a szociológiába. Aula, Bp., 1989. (továbbiakban: ANDORKA) 465.o.

⁵⁹ SZAMEL Lajos: A felelősségi rendszer az államigazgatásban. In: Berényi Sándor - Martonyi Géza - Szamel Lajos: Magyar Államigazgatási Jog Tankönyvkiadó, Bp., 1980. (továbbiakban: SZAMEL (1980/2)) 584.o.

kerül sor. Földesi szerint „a felelősség legitimációra szorul, annak megalapozására, hogy a felelősség ... jogosan történt.”⁶⁰ Az már más kérdés, hogy maga az érték objektívnek tekinthető-e, azt mindenki elfogadja-e és az erre alapozott, jogszerűen létrejött norma megszegése alapján a felelősség is megáll-e, elegendő-e. Előfordulhat, hogy a kettő ütközik, a tett erkölcsileg igazolható, de jogilag elítélendő.

Az objektivitás jelenti / jelentheti egyszerre a tettért való felelősségvállalást (azaz a felelősség belső vetületét), másrészt a cselekmény elismert jogellenességét és az érte való jogszerű felelősségre vonást. Az első (a felelősségtudat és felelősségvállalás) azonban nem alapozza meg a jogi felelősséget, mindenképpen szükséges a második elem (jogi relevancia, felelősségre vonás) megléte, illetve a kettő (magatartás, cselekmény) közötti okozati összefüggés.

A felelősség kategóriája ezen okoknál fogva mégis szubjektívnek tekinthető, hiszen korszakonként, országonként, társadalmi, politikai berendezkedéstől függően változó és relatív.

A norma – attól függően, hogy erkölcsi vagy jogi – két módon hathat a felelősségre. Az erkölcsi normák nem kötelezők, saját lelkiismeretünktől függ, hogy betartjuk-e. Magunkkal szemben ez egy önelszámolás, szemben a jogi felelősséggel, ahol már egy kikényszeríthető norma áll a középpontban, amelynek megsértése, elmulasztása esetére a jog következményeket helyez kilátásba. Ezzel egyszerre tölt be preventív és reparációs funkciókat. Azaz általában már a következmény tudata elég ahhoz, hogy ne kövessék el a jogsértő magatartást, viszont a tényleges elkövetés esetén a jogalkotó a jogellenes cselekedet kiegyenlítésére törekszik az okozott joghátrány, kár megtérítése által. Jogi felelősség esetén már a társadalom részéről történő elszámoltatásról beszélünk.

A jogi norma kettős szerepet tölt be: büntet és megelőz egyszerre. Szankcionálja a jogilag elismert értékek megsértését és a szankció nyilvánossága miatt visszatartó erővel is bír – így pozitívan és negatívan is

⁶⁰ FÖLDESI 110.o.

befolyásolva az emberi magatartást.

„A jog a cselekedetek megítélésénél azok belső oldalát is szabályozási körébe vonja, figyelembe veszi olyan belső mozzanataikat, mint a vétkesség, a szándék, a gondatlanság, egyes motívumok stb., amelyek - kétségtelenül - mind történetileg, mind jellegükben morális kategóriák.”⁶¹

„A jog „etikai befolyásolására”, arra, hogy a magatartás belső mozzanatainak a jog számára közömbössége megszűnik, azonban csak akkor kerül sor, amikor a jog súrlódásmentes érvényesülésében zavarok mutatkoznak, azaz a jogszabályok nem érvényesülnek a maguk közvetlenségükben, hanem csak közvetve a jogellenes magatartások és folyamatok reparálásával.”⁶²

Gyakran az erkölcsi, etikai normáknak nagyobb a szerepe, mint a joginak. Ha meggyőződése az egyénnek a társadalmi elvárásoknak való magatartás tanúsítása, hivatásnak tekinti a munkáját, a köz érdekében kíván tevékenykedni, akkor nem fogja ezeket a normákat megsérteni, átlépni, nem fog mulasztani. Ezt nem azért teszi, mert fél a következményektől, hanem mert saját elveivel ellenkezik.

Ebből következően a jogi felelősség alapja is az erkölcsi, etikai felelősség. Hiába van lefektetve jogszabályokban, hogy a közszolgálat egy speciális jogviszony különleges kötelezettségekkel, a köz érdekében végzett speciális tevékenység, amely megköveteli a tisztséghez méltó magatartás tanúsítását, ha ez a köztisztviselőben nem fogalmazódik meg. Neki is hinnie kell ebben. Felfogni annak jelentőségét, hogy cselekedeteivel tulajdonképpen nemcsak magát, hanem az őt foglalkoztató szervet, még tágabb értelemben az egész ágazatot és a közszolgálatot is minősíti, negatív képet alakít ki róluk. Nem a jogkövetkezményektől kellene tartania, hanem saját lelkiismeretétől. Ahhoz, hogy a korrupciót visszaszorítsuk, álláspontom szerint nem a Btk. szankcióit kell szigorítani, nem új tényállásokat kell bevezetni, hanem ezt a

⁶¹ PESCHKA Vilmos: A kártérítési felelősség morális és etikai kiüresedése. In: *Ius privatum, ius commune europae. Liber Amicorum. Studia Ferenc Mádl Dedicata.* ELTE-ÁJK, Bp., 2001. (továbbiakban: PESCHKA) 208.o.

⁶² PESCHKA 209.o.

mentalitást kellene kiépíteni. A cél ez kell, hogy legyen, hogy tényleg élethivatásnak tekintsék az emberek a közszolgálatot, nem pedig ugródeszkának.

1.3.1. A jogi felelősség értelmezése: a polgári jogi felelősség

Felelősségen *jogi értelemben* olyan magatartásért való helytállást értünk, amely jogellenes, és amelyet jogszabály szankcióval fenyeget, azaz megtorlását előírja, vagy lehetővé teszi. Jogi felelősségről tehát csak akkor beszélhetünk, ha jogszabály meghatározza, hogy milyen kötelességet kell teljesíteni, illetve milyen magatartástól kell tartózkodni, és azt is, hogy a kötelességszegés (kötelességmulasztás) esetén milyen szankciót kell (vagy lehet) az elkövetővel szemben alkalmazni.⁶³

A *polgári jogi felelősség* fogalma nem egyenlő a kártérítési felelősséggel, annál sokkal tágabb. Viszont a polgári jogi felelősség egyik lehetséges következménye - ha kár következik be - a kártérítés, amely a közszolgálati jogviszonyban is felmerülő fogalom.

A hatályos Ptk. általános felelősségi alakzatát a 339.§ (1) bekezdése képezi⁶⁴. Ez a deliktuális, azaz szerződésen kívül okozott károkért való felelősséget alapozza meg. Utaló szabályként jelenik meg a 318. § (1) bekezdése⁶⁵, amely a kártérítés mértékére és módjára vonatkozó szabályokat kiterjeszti a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősségre is. Ezek alapján a felelősség megállapításához szükséges valamilyen kár

⁶³ DUDÁS - HORVÁTH - LINDNER - SZILÁGYINÉ 64.o.; ezzel a témával kapcsolatban lásd még bővebben: SZILÁGYI Péter: A jogi felelősség fogalma és alapjai. Jogtudományi Közöny 6/1974. (továbbiakban: SZILÁGYI); MÁDL Ferenc: A deliktuális felelősség. Akadémiai Kiadó, Bp., 1964. (továbbiakban: MÁDL); SÓLYOM László: A polgári jogi felelősség hanyatlása. Akadémiai Kiadó, Bp., 1977. (továbbiakban: SÓLYOM); SZILÁGYI Péter: A szankcionálás és a szankció a jogi felelősségi rendszerben. Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár, Bp., 1990. (továbbiakban: SZILÁGYI (1990)); ÚJVÁRINÉ Antal Edit: Felelősségtan. Novotni Kiadó, Miskolc, 2002. (továbbiakban: ÚJVÁRINÉ).

⁶⁴ 339. § (1) Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentessül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.)

⁶⁵ Ptk. 318. § (1) A szerződésszegésért való felelősségre, valamint a kártérítés mértékére a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kártérítés mérséklésének - ha a jogszabály kivételt nem tesz - nincs helye.

bekövetkezése, a károkozó jogellenes magatartása, az ezek közötti okozati összefüggés és a felróhatóság.

Előfordulhat, hogy a felróhatóság szubjektív eleme kiesik és csak a jogellenesség alapozza meg a felelősségre vonást. Gyakran történik ez meg a közigazgatásban. Emellett ennek a felelősségi formának a másik jellegzetessége, hogy nem mindegy, ki az, akit felelősségre kell vonni: a köztisztviselőt vagy a közigazgatási szervet. Ehhez a tényhez köthetők az alkalmazható felelősségi formák: hiszen közigazgatási szervvel szemben csak kártérítési felelősség megállapításának van helye, a többi forma (fegyelmi, büntetőjogi, etikai) a természetes személyekkel szemben érvényesíthető. Ezen felelősségi alakzatok sokszor együttesen kerülnek alkalmazásra, ami szintén a jogviszony sajátja.

A vezetők, vezetői megbízásban levők felelősségére egyik jogszabály sem tartalmaz speciális szabályokat. Sőt ha megnézzük a jogaik, kötelezettségeik szabályozását, azt láthatjuk, hogy a Ktv-ben ez is elszórva található meg (SZMSZ megalkotása, minősítés). Azonban a betöltött tisztség magában hordozza a fokozott felelősséget is, azaz ez az egyetlen olyan munkakör, amikor nemcsak saját, hanem mindazon személyek magatartásáért felelősséggel tartozik, akik alárendeltjei, akiket utasíthat, akikkel szemben a munkáltatói jogokat gyakorolja. Talán ezt sem ártana a Ktv-ben szabályozni. *Szamel Lajos* szerint „a vezetői felelősség egyenlő az eredményességért való felelősséggel”.⁶⁶

A Ktv. csak egy-egy - bár speciális - rendelkezést tartalmaz: a vezetői megbízás visszavonása lehet fegyelmi büntetés, de felmentési ok is, ha a visszavonást követően a felajánlott munkakört a köztisztviselő visszautasítja. A minősítés is fokozott következményekkel jár, csak kiválóan alkalmas minősítés esetén nem vonják vissza a közigazgatási főtanácsadói és tanácsadói címmel rendelkező kormánytisztviselők címét.

A magyar kártérítési jogi szabályozás egységes felelősségi rendszeren nyugszik - *Eörsi Gyula* elméletét követve -, a szerződésszegéssel és a

⁶⁶ SZAMEL (1980/2) 586.o.

szerződésen kívül okozott károkért való felelősségre ugyanazok az általános szabályok alkalmazandók. A különbség a két terület között csak néhány kérdésben mutatkozik (méltányossági kárenyhítés, elévülési idők). Már a kár megtérítésének célja is: a szerződésszegéssel okozott kár megtérítése esetén olyan helyzetbe kell hozni a károsultat, mintha a szerződés teljesült volna (pozitív interesse), míg a szerződésen kívül okozott károk megtérítéséért való felelősség esetén olyanba, mintha a károkozó magatartás nem következett volna be (negatív interesse).⁶⁷

Ha megnézzük az uniós és nemzetközi szabályozást, akkor azzal a problémával találkozunk, hogy nincs egységes kárfogalom. Nálunk a kár minden olyan hátrány, amely valamely esemény folytán valakit személyében, illetőleg vagyonában ér. Következésképpen léteznie kell vagyoni és nem vagyoni kárnak.

A nem vagyoni kár továbbra is problémás kérdés. Még az elnevezését illetően sincs egységes álláspont. A szó szoros értelmében nem tekinthető kárnak, hanem a személyiséget ért, nem vagyoni jellegű sérelemről beszélhetünk, tehát nem kártérítésről. Bárdos Péter szerint inkább elégtétel jellegű sérelemdíj bevezetésén kellene elgondolkoznunk.

A kár magában foglalja a károsult vagyonában beállt értékcsökkenést, az elmaradt hasznot és a hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges költséget.

A Ptk. kimondja, hogy a kárért felelős személy köteles az eredeti állapotot helyreállítani, ha pedig az nem lehetséges, vagy a károsult azt alapos okból nem kívánja, köteles a károsult vagyoni és nem vagyoni kárát megtéríteni⁶⁸. Ez a teljes kártérítés elve. A teljes kártérítés elvének a fő esete a pénzbeli reparáció. Az *in integrum restitutio* és a kár természetben való megtérítésének lehetősége csak a kártérítés egyéb módjaként kezelhető.

A szerződésszegéssel okozott károkért való felelősségnél is a teljes

⁶⁷ A veszteségbe (elmaradt haszon) ugyanakkor a bíróság a pozitív interessét is be tudja vonni a szerződésen kívüli felelősség körében is. MENYHÁRD Attila: A kártérítési jog egyes kérdései. Polgári Jogi Kodifikáció 1-2/2004. (továbbiakban: MENYHÁRD (2004)) 48.o.

⁶⁸ Ptk. 355.§ (1) bek.

kártérítés elve érvényesül, még méltányossági kármérséklés sem alkalmazható. Ezen elv alól az általános szabályok körében nem is ad törvényi kivételt. A károkozó felelősség alóli részbeni bírói mentesítésére vonatkozó méltányossági lehetőség (Ptk. 339.§ (2) bek.)⁶⁹ csak deliktuális káresetekre nyitott (318.§ (1) bek.).⁷⁰ Nem a felelősség enyhítéséről, hanem a kártérítés mértékének méltányossági szempontból történő mérsékléséről van szó.

1.3.2. A közzolgálati felelősség kialakításának és biztosításának eszközei

A köztisztviselőkre vonatkozó feladat- és hatásköri rendszer, ellátásuk, gyakorlásuk módja jogszabályokban van rögzítve. Felelősségről ezek nem teljesítése, megtagadása esetén beszélhetünk, amely a jogi keretek miatt egyben jogsértésnek is minősül. A jog párja a kötelezettség, az pedig magában hordozza a felelősséget, ahogy azt *Ádám Antal* is helyesen fogalmazta meg.⁷¹

A felelősség a közzolgálat törvényi szabályozásában nemcsak külön fejezetben jelenik meg (fegyelmi, kártérítési felelősség), hanem már a köztisztviselő fogalmának releváns eleme. A köztisztviselő „felelős saját tevékenységéért és munkaterületén a közigazgatási szerv állandó és időszakos célkitűzéseinek érvényesítéséért”. Az ellátandó feladatokat, a tevékenységi kört a munkaköri leírás részletezi és szabja meg határait. A célkitűzések a teljesítményértékelés keretében a kiemelt célok központilag történő meghatározását és a szervek vezetője és a köztisztviselő között létrejött megegyezés alapján megállapított teljesítménykövetelményeket jelentik. Természetesen az állandó célkitűzések egy része a zárt közzolgálat által megkövetelt kötelezettségekhez, előfeltételekhez kapcsolódik: szakmaiság, hűség, pártatlanság, semlegesség, odaadás.

A *közzolgálati felelősség* tehát alapvetően ezen szabályok,

⁶⁹ Ptk. 339.§ (2) A bíróság a kárért felelős személyt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján a felelősség alól részben mentesítheti.

⁷⁰ VÉKÁS Lajos: Előreláthatósági klauzula szerződésszegésből eredő kártérítési igényeknél. Magyar Jog 9/2002. (továbbiakban: VÉKÁS (2002/1)) 513.o.

⁷¹ „Kötelezettség felelősség nélkül nem állhat, ... jog sem lehet kötelezettség nélkül.” ÁDÁM Antal: Biztonság, felelősség, kötelezettség. Jogtudományi Közlöny 7/2005. (továbbiakban: ÁDÁM (2005)) 314.o.

szabályzatok, elvek és célkitűzések betartását, figyelembe vételét jelenti. Kialakításának és biztosításának eszközei többek között a megfelelő tájékoztatás, a rendszeres információcsere, a továbbképzés biztosítása, a folyamatos ellenőrzés, a visszajelzésekre, problémákra való gyors reagálás, a minősítés és a teljesítményértékelés, értékválasztás.

A köztisztviselőnek feladatai ellátásához, a hatékony és szakszerű munkavégzéshez mind munkatársaitól, mind felettesétől *megfelelő tájékoztatásra* van szüksége. Egyrészt ismernie kell a közsférára, az adott ágazatra, a szervezetre vonatkozó szabályokat (jogszabályok, belső szabályzatok), tisztában kell lennie az elvárásokkal, követelményekkel, a szerv által meghatározott aktuális célkitűzésekkel; másrészt rendelkezésére kell bocsátani azokat az információkat, eszközöket, amelyek hiányában nem tudja ellátni ezen feladatokat.

A rendszeres információcsere előfeltételezi ezen túlmenően a szervezeten, szervezeti egységen belüli szoros együttműködést, megbeszéléseket, egyeztetéseket a sikeres munkamegosztás, a felesleges párhuzamos munkavégzés elkerülése és ezáltal a költséghatékonyság és gyorsaság előmozdítása érdekében. Ez a köztisztviselők egymás közötti ezirányú készségét és a vezetők koordinációját igényli.

A továbbképzésre az ismeretek bővítéséhez, a hiányosságok pótlásához, a legújabb technológiák alkalmazásához, munkafolyamatokba beépítéséhez és a szakmaiság, közbizalom növeléséhez van szükség.

Mindemellett nagy hangsúlyt kell fektetni az önkéntes jogkövetés lehetőségének megteremtésére, az érdekérvényesítési önszerveződések bővítésére, a jogi garanciák gyakorlati biztosítására, hiszen ez is része kell, hogy legyen a közszolgálati felelősség megalapozásának. Mint az korábban elhangzott, a jogi és jogon kívüli eszközök elsősorban a felelősség külső vetületének (felelősségre vonás) megteremtésére alkalmasak, a belső vetület, a felelősségtudat növeléséhez azonban a köztisztviselő biztonságérzete, a közszolgálati elvek gyakorlati érvényesülése is szükséges.

A köztisztviselői önkéntes jogkövetés mellett még mindig

elengedhetetlen a *folymatos ellenőrzés* a munkáltatói oldalról.⁷² Sajnos a jog sosem lesz kiiktatható teljesen egyetlen területről sem, mert mindig lesz olyan, aki él a helyzet adta lehetőséggel és a közösség elveivel ellentétes, rosszállását kiváltó, önös érdekét szolgáló cselekményt fog elkövetni. Bár egyre inkább abba az irányba megyünk el, hogy magatartási kódexeket alkossunk, önkéntességen alapuló, adott szervre vonatkozó etikai szabályzatoknak vessük alá magunkat, még mindig dominál a jogi eszközök, biztosítékok, intézmények és szankciók elsődlegessége.

Az ellenőrzés és a felelősség szorosan összefüggő fogalmak. A felelősség az ellenőrzés során feltárt szabályellenességet, kötelezettségzegést köti össze a jogkövetkezményekkel. A felelősség mindig utólagos, míg az ellenőrzés lehet előzetes és utólagos is. Megfelelő ellenőrzési rendszer nélkül az elszámoltatás hiányos, a bizonyítás nehézkes, a felelősségre vonás szubjektívvá válhat, de akár a köztisztviselő munkájának, teljesítményének romlásához is vezethet. Akár etikai, akár jogi felelősségről beszélünk, akár a felelősségtudatot, akár a felelősségre vonás formáit kívánjuk megerősíteni, az ellenőrzésre mindenképpen szükség van, hogy a problémát időben meglássuk és kezelni tudjuk. Az ellenőrzés segít rámutatni a közszolgálatban képviselt és közvetített értékek nem megfelelő beültetésére, elsajátítására, a keletkező érdekkonfliktusokra.

A *gyors reakció* bármely probléma felmerülése esetén segít a helyzet felismerésében, a kockázati tényezők kiszűrésében, a probléma elburjánzásának megakadályozásában. Fontos, hogy a vezetők mindig nyitottak legyenek dolgozóik igényeire, jelzéseire, mert ez is pozitívan hathat a munkavégzésre. Ha a köztisztviselő érzi, hogy nem hátráltatni, hanem

⁷² Az utóbbi időkben megváltozott az ellenőrzés rendszere, jellege. Az előzetes ellenőrzést felváltotta az utólagos, szigorodtak a szabályok. „Az ellenőrzés utólagossá válásával az elszámoltathatóság fontosabbá válik.” *Modernising government. Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást?: a követendő út / ford. Kincses László és Koi Gyula, OECD, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, Bp., 2007. (továbbiakban: Modernising government) 97.o.*

„Nem valamiféle egyedi jelenség az oka, sem nem valamiféle reform volt az, amely ezen változásokhoz vezetett. Ehhez inkább számos tényező összejártsága kellett, valamint a rendszer előremutató fejlődése. A változások az alábbiakat foglalták magukban: a közigazgatás méretének és összetettségének növekedése; a műszaki haladás; a teljesítmény középpontba állítása; a döntéshozatal átruházásának elszaporodása; végezetül pedig az, hogy a külső szolgáltatásokat nyújtókra a közhatalom (a kormány) nem tud közvetlenül hatással lenni.” *Modernising government 96.o.*

segíteni akarják tevékenységét, folyamatosan fejlődni tud, kérdéseire érdemi visszajelzéssel élnek felettesei, akkor szívesebben és gondosabban látja el feladatait. Úgy ítélem meg, hogy ezen eszközöket nem igen alkalmazzák a közszolgalatban, holott a lehetőségek adottak és kiaknázatlanok. Megfigyelhető, hogy a pozitív visszajelzések, ilyen típusú jogkövetkezmények gyakrabban még ösztönzőbben hatnak, mint a szankciók. Véleményem szerint ezzel a területtel mélyebben kellene foglalkozni és nem mindig a megszorításokra, a költségtakarékosság szempontjaira kellene fókuszálni, hanem a képzésekkel, jutalmazással, fokozatos előrelépés garantálásával kecsegtető rendszer kiépítésére, a mostani megerősítésére kellene nagyobb hangsúlyt fektetni. Ha a személyzet elhivatott, szakmailag hozzáértő, munkáját megbecsülik, a korrupció elkerülhető, és kifelé (ügyfelek) is ezt reprezentálva növelhető a közbizalom és ezáltal a közigazgatás is megszilárdítható. „A személyi állomány csak akkor válhat a közigazgatás stabilizáló tényezőjévé, ha szakmai függetlenségét jól körülhatárolt, kötelező érvényű szabályok biztosítják.”⁷³

A felelősségre vonásra csak végső soron kerülhet sor, amikor már nem beszélhetünk felelős magatartásról, tevékenységről.

A közszolgalati felelősséget alapvetően meghatározza a közszolgalatra vonatkozó jogi szabályozás, annak iránya. *Értékválasztás és következetes iránykövetés* szükséges ahhoz, hogy a felelősség határait ki tudjuk jelölni. A közszolgalati felelősség tekintetében is követendő iránynak tartom a felelősség mértékének, formáinak tevékenységhez, a rendelkezésre álló eszközökhöz kötését, adaptálva György István közszolgalati szabályozásra vonatkozó gondolatait⁷⁴. Ne a szerv, hanem az ellátandó feladat határozza meg a felelősséget. Érdemes lenne esetleg az egységes kerettörvényben - szintén keretjelleggel – lefektetni a felelősség alapvető, általános szabályait és formáit (büntetőjogi, polgári, munkajogi, stb.) és ezeket az egyes ágazatokra, az egyes tevékenységekhez kapcsolódóan kibontani, különválasztva a közsjolgi és magánjogi oldalt. Az ellátott tevékenység és a jogviszony jellege egyben

⁷³ Ktv. kommentárja.

⁷⁴ GYÖRGY (2007) 25.o.

kihatna a felelősségre. Akár – a nemzetközi példákhoz hasonlóan – a tervezett új Alkotmány is tartalmazhatná a köz/kormánytisztviselők, vagy általában az állami, közszférában dolgozók fokozott felelősségét és kötelezettségeit.

A Ktv-ben lefektetett alapelvek mellett mind ebben a törvényben, mind az Alkotmányban szükség lenne alapvető közszolgálati értékek meghatározására (pl. elhivatottság, hűség, ügyfélbarát, szolgáltató jelleg, stb.), ahhoz, hogy mind az ügyfelek, mind a közszolgálati személyzet tisztában legyen a közigazgatás lényegével, céljaival, feladataival. Ennek függvényében egyértelmű, hogy mit várunk el mind a közigazgatás egészétől, mind a működtető személyi állománytól. Az értékorientáció segít a közszolgálat irányának meghatározásában is és képes a megfelelő motiváció megteremtésére, magatartásbefolyásolásra is. Érdemes lenne a kiválasztott értékek mentén egy felmérést végezni arra vonatkozóan, hogy vajon ezek a pozitív, ösztönző tényezők vagy a negatív szankciók kilátásba helyezése gyakorol-e nagyobb hatást a munka minőségére, a felelősség kialakítására. Az értékválasztáskor lehetőség nyílna differenciálásra is pl. vezetőkre, határozatlan, határozott idejű közszolgálati jogviszonyban állókra, egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony keretében foglalkoztatottakra előírt követelmények, értékek.

1.3.3. Az érdekkonfliktusok kezelése

A közszolgálati szabályozás mikéntje meghatározza a felelősség formáit és érvényesíthetőségét egyaránt. A közszolgálat személyi hatályának bővítése, a szabályok általánosítása, egységesítése mellett egyértelműen meg kell határozni azon magatartásokat, kötelezettségeket, amelyeket elvárunk a közszolgálatban dolgozóktól. A felelősség alapja a közszolgálatnál ugyanis speciális: egy érdekkonfliktus. A kötelezettség és a köztisztviselő érdeke, a közérdek és a magánérdek ütközik egymással. A köztisztviselő a köz érdekében, arra figyelemmel köteles ellátni feladatait, azonban vannak olyan esetek, területek, amikor ezen szempontok mellett saját, önös érdekei

felerősödnek (vesztegetés), vagy ha meggyőződésével, lelkiismeretével ellentétesen kell cselekednie, amely konfliktusok „korrupcióhoz vezethetnek”⁷⁵ és sajnos elég gyakran vezetnek.

*1.3.3.1. Az érdekkonfliktusok kezelésének módszerei*⁷⁶

Az érdekkonfliktus nem feltétlenül jelent jogellenes magatartást, egyelőre csak annak lehetőségét hordozza magában, hogy az érdekek ütközése esetén a magánérdek a közérdek felé kerülhet, amely kötelezettségzegéshez, korrupcióhoz vagy hivatali visszaéléshez vezethet és megalapozza valamely felelősségre vonási forma érvényesítését. Ennek elkerülése érdekében az első feladat a *kockázatok felismerése* és kezelése, egyrészt a kritikus területek, veszélyeztetett ágazatok fokozottabb ellenőrzése, másrészt azon gócpontok feltárása által, ahol elszaporodtak a korrupciós cselekmények.

Az érdekkonfliktusok kezelésénél különböző módszerek alkalmazhatók:

1. Bejelentési kötelezettség

A köztisztviselő köteles bejelenteni, ha magánérdekei ütköznek vagy ellentétben állnak a közérdekkel vagy ilyen ütközést észlel. Enyhébb érdekkonfliktus esetén - ha képes arra, hogy ezeket egymástól elkülönülten kezelje -, önállóan láthatja el feladatait, azonban minden esetben biztosítani kell az eljárás és a döntések nyilvánosságát, felülvizsgálatát és a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket az ügyfél számára.

2. Információ-hozzáférés korlátozása esetileg vagy véglegesen

A pártatlanság garantálása érdekében korlátozható a köztisztviselő hozzáférése egyes információkhoz, még az ügyintézés sikerességének keretei

⁷⁵ HAZAFI Zoltán: A közszolgálati etika érvényesítése. In: A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közszolgálati etika érvényesítése. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Bp., 2006. (továbbiakban: HAZAFI (2006)) 23.o.

⁷⁶ Hazafi (2006) 25-30.o. alapján végzett önálló csoportosítás.

között.

3. Hatáskörelvonás egyedi esetben

Ha súlyosabb érdekkonfliktusról van szó, amelynek megoldására a köztisztviselő önállóan nem képes, és ezt nem jelenti, akkor lehetőséget kell teremteni a munkáltató, hivatali szerv vezetője részére, hogy az adott ügy elbírálását másnak adja át.

4. Más munkakörbe beosztás

Végső esetben - ha az érdekek közötti ellentét oly mértékű, hogy elkerülhetetlen az érdek-összeütközés és kötelezettségszegés -, a munkáltató köteles a köztisztviselő számára új feladatot kijelölni, más munkakört felajánlani.

5. Áthelyezés

Ha másként nem megoldható, a konfliktusok feloldása érdekében a munkáltató köteles másik közigazgatási szervhez áthelyezni a köztisztviselőt.

6. Lemondás vagy felelősségre vonás

Ha a köztisztviselő nem képes függetlenül, semleges és elfogulatlanul ellátni feladatait, lemondhat tisztségéről. Kötelezettségszegés esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója annak súlyától, jellegétől és következményeitől függően fegyelmi, kártérítési vagy büntetőeljárást indíthat ellene.

7. Teljesítményértékelés, minősítés, szervezeti és rendszerértékelés

Az érdekellentétek kialakulásának megelőzésére több eszköz alkalmazható. Ezek a megoldások képesek az egyéni felelősség megállapítására, az egyén, a szervezet és a rendszer munkájának mérésére, értékelésére és a tapasztalatok fényében, szükség esetén a szabályozás adott helyezethez igazítására.

Az érdekkonfliktusok azonosítását követően nem a magánérdekeket kell visszaszorítani - hiszen eltörölni lehetetlen -, hanem olyan *jogi szabályozást*, ellensúlyozást kell bevezetni, amellyel kompenzálható, feloldható a közérdek és a magánérdek közötti feszültség.

1.3.3.2. Az érdekkonfliktusok kezelésének alapelvei⁷⁷

A kockázatok és a már kialakult érdekkonfliktusok feloldására tett *intézkedések preventív és represszív funkcióval* is bírnak. Fontos az elítélendő magánérdekek hangsúlyozása, a köztisztviselőkkel szemben általában és az adott munkakörre, egyénre vonatkozó elvárások, követelmények egyértelmű meghatározása. Szükség van ágazati, munkahelyi stratégiák kialakítására, helyzetérzékeny alternatívák kidolgozására, pozitív visszacsatolásokra. A felmerült problémákra gyors megoldási javaslatokat kell készíteni. A jogkövetkezmények kilátásba helyezése és a büntetés csak végső eszköz lehet, azonban korrupció, vétkes kötelezettségszegés, károkozás esetén gondoskodni kell arról, hogy a büntetőjogi, polgári jogi és munkajogi felelősségre vonás biztosított és elkerülhetetlen legyen. Az érdekkonfliktusok kezelésénél szem előtt tartandó alapelvek a következők:

1. Közérdek szolgálata

A köztisztviselő - a Ktv. szerinti definíciójának megfelelően - *szakértelemmel* foglalkozik a rábízott feladatokkal összefüggő valamennyi kérdéssel, *felelős* saját tevékenységéért, a munkaköri leírásában részére megállapított, illetve a vezető által kiadott feladatokat a kapott *utasítások* és határidők figyelembevételével, *jogszabályok és ügyviteli szabályok ismeretében és betartásával végzi.*⁷⁸

2. Pártatlanság követelménye

A pártatlanság, semlegesség megkövetelése és az ehhez szükséges

⁷⁷ Hazafi (2006) 25-30.o. alapján végzett önálló csoportosítás.

⁷⁸ Ezek a Ktv. 1.§ (8) bek. a.) pontjának lényeges elemei.

feltételek megteremtése nélkül elképzelhetetlen a kulturált, törvényes, elfogulatlan ügyintézés.

3. Függetlenség biztosítása

Bár az államigazgatást az alá-fölérendeltség jellemzi és a közigazgatásnak része a kormányzati tevékenység és ezzel együtt a politika, mégsem szabad arról elfeledkezni, hogy megfelelő garanciákkal kell biztosítani a köztisztviselők önálló, független döntési jogköreit.

4. Hatáskör elvonás tilalma

Főszabály szerint a köztisztviselőktől hatáskörüket nem lehet elvonni, hallgatás, mulasztás vagy kirívó jogsértés esetét kivéve. Ez is a stabilitást növeli.

5. Jól elkülöníthető munkamegosztás

A feladatok egyértelmű elhatárolására, arányos munkaelosztásra van szükség a felelősség megállapíthatósága és a megfelelő minőségű feladatellátás érdekében.

6. Egyéni felelősség

A belső szervezeti felépítés megfelelő strukturálásával, a hierarchia, a tevékenységek szeparálásával elérhető, hogy pontosan megállapítható legyen, ki, milyen mértékben tartozik felelősséggel.

7. Átláthatóság

Az érdekellentétek azonosítása, a kockázatok felmérése és a későbbi felelősségre vonások miatt a szabályozást úgy kell kialakítani, hogy maga az eljárás és a szervezetek működése átlátható, a döntések a nyilvánosság számára hozzáférhetőek legyenek.

8. Összeférhetetlenség

Az önkéntes bejelentésen túl jogi eszközökkel kell megteremteni, kereteket szabni a köztisztviselő magánérdekeinek. Vállalhat-e mellékállást; milyen típusú egyéb tevékenységet gyakorolhat; rögzíteni kell az elfogultságra vonatkozó szabályokat.

9. Szakmaiság

A szakértelem, a jogszabályok és belső szabályzatok, az ágazati és az adott munkakörre vonatkozó hatályos joganyag és gyakorlat ismerete és folyamatos frissítése, nyomon követése megakadályozhatja a gondatlan jogellenes cselekmények elkövetését, a mulasztást, a határidő-túllépéseket.

10. Egyensúly a politikai és a közigazgatási funkciók között

Törekedni kell arra, hogy egyensúly alakuljon ki és ellensúlyok, határok képződjenek a politikai, kormányzati és a végrehajtási, hatósági jogalkalmazói tevékenységek között, erősítve az előbb kifejtett alapelvek érvényesülését.

11. Megfelelő ellensúlyozás a juttatásoknál

Mint az a fejezetből is kiderült, nemcsak a szankciók, korlátok és határok felállítása, hanem a pozitív jogkövetkezmények is hatni tudnak a teljesítményre és a munka minőségére. Így a jutalmak, címek, vezetői megbízások adományozása.

12. Stabilitás

A közzolgálat megkülönböztetett volta, a speciális jogok (garantált előmenetel, elmozdíthatatlanság, illetményhez, ellátáshoz, álláshoz való jog) és kötelezettségek (pártatlanság, utasításoknak engedelmesség, fokozott felelősség) által egy élethivatást jelentő, stabil jogviszony, „szolgálati ág” alakult ki, amelyben a köztisztviselő biztonságban érezheti magát és ez a munkájában, teljesítményében is megmutatkozik. A garanciák leépítése ennek

romlásához, az érdek-összeütközések gyakoriságának növekedéséhez, korrupcióhoz vezethet.

13. Társadalmi rosszallás növelése

Ha megváltozik a társadalom hozzáállása a közzolgálathoz, ismételten felerősödnek az alapvető hagyományos értékek (becsület, megbízhatóság, hozzáértés, hűség), illetve ha rosszallás és a jogellenes cselekmények felderítésének és megtorlásának igénye fűződik a korrupcióhoz, annak bármilyen szabályozás nélkül is visszatartó ereje, erkölcsi töltete van a köztisztviselőkre is.

14. Jogalkotás flexibilitása

A közzugalatra, az adott ágazatra vonatkozó szabályozást rugalmasan kell kezelni, a felmérések eredményeinek függvényében módosítani. Érdemes lenne beépíteni a rendszerbe az önkéntes jogkövetésen alapuló, a köztisztviselők által kidolgozott és elfogadott belső szabályzatokat az érdekkonfliktusok feltárására és kezelésére.

Ezeknek az elveknek a megvalósulásához véleményem szerint egy zárt rendszer kiépítésére van szükség. Alapvetően a zárt rendszer a professzionalitás és hűség megkövetelésével alkalmasabb az érdekkonfliktusok feloldására. Mint ahogy a bevezetőben is hangsúlyoztam, ez a politika három ponton juttatható érvényre. A kiválasztásnál szakmailag és emberileg is a legmegfelelőbb személyekkel kell jogviszonyt létesíteni. Már a köztisztviselő fogalmában is megjelenik a törvényesség kötelezettsége, azaz mindig a jogszabályok figyelembe vételével, jogszerűen kell eljárni. Már a kiválasztásnál (az időközben kinevezési feltételként megszűnt versenyvizsga előszűrése által is) vizsgálják a szakmaiságot és elhivatottságot. Ezen szabályok ismeretében lehet bekerülni a közzugalatba. Törekedni kell a folyamatos képzésre, ellenőrzésre és szükség esetén a felelősségre vonás vagy a közzugalati jogviszony megszüntetése révén el kell távolítani a rendszerből azokat, akiknél a magánérdekek a közérdek rovására érvényesülnek.

2. Fejezet

Történeti alapok: Köszolgálati rendszerek Magyarország történelmében, különös tekintettel a felelősség szabályozására

A köztisztviselői felelősségi rendszer bemutatásához, elemzéséhez és következtetések levonásához elengedhetetlen Magyarország közzolgálati rendszere fejlődés-történetének áttekintése. A dolgozat már a történeti rész vonatkozásában is követi azt a hármas tagozódást, amely végigvonul a dolgozaton. Az alfejezetek mindegyike a közzolgálat fogalmának meghatározásával, a személyzeti állomány időkeretek közötti értelmezésével kezdődik, majd az adott korszakra jellemző közzolgálati rendszer sajátosságait tekinti át, végül a felelősségi szabályok kerülnek bemutatásra. Véleményem szerint csak akkor lehet megalapozott téziseket felállítani, ha a legszélesebb látókör felől haladunk a szűkebb fogalom felé, megteremtve a környezetet, amiben értelmezhetők a rendszer elemei.

2.1. Az államalapítástól a Csemegi-kódexig

„Annak, aki az államnak szolgálni akar, s annak is, aki már szolgál, önös érdekeit mellőznie kell. [...] Ebből először is az következik, hogy semmiféle mellékfoglalkozás, semmiféle személyes ügy, semmiféle szórakozás el nem vonhatja, el nem idegenítheti őt fő foglalkozásától.”⁷⁹

2.1.1. Az érintett személyi kör

Az értekezés történeti előzményeinek ismertetését a középkornál kezdem, mert bár a közzolgálatról intézményes keretek között még nem beszélhetünk, létrejött az állam létrejöttével egy időre tehető. Feladata mindig is a

⁷⁹ Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz. In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat, Bp., 1979. (továbbiakban: Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz) 117.o.

közfeladatok ellátása, a hatalom gyakorlójának (legyen az király vagy éppen felelős kormány) adminisztratív támogatása, az állampolgárok kiszolgálása volt.

„A hűbériség, a familiaritás rendszerében a közfeladat végzése magánjogilag is kötelezett személyek feladata volt. A hivatásszerű közjogi jellegű hivatalgyakorlás a központosított, különösen az abszolút monarchiákban fokozatosan terjedt el.”⁸⁰

A feudális korban jelentős szerep jutott a birtokok igazgatásában a *kamarásra*. Feladatai az idők során folyamatosan bővültek, eleinte csak a király értékeit őrizte, később „a királyi jogok gyakorlásának, a regálé-jogok gyakorlásának irányítását...” látta el, „...majd a virágzó feudalizmus időszakában az állami pénzügyek kezelője.”⁸¹ Szintén meg kell említeni a *referendáriusnak*, majd *kancelláriusnak* nevezett személyeket és az őket összefogó kancelláriát, akik okiratok, királyi rendelkezések megszövegezésével, írásba foglalásával, kiállításával foglalkoztak.

A kora feudális államszervezetben a legfontosabb tisztviselőket a *tanács* tömörítette magába, amely az uralkodó munkáját segítette és a döntéshozatal mellett a végrehajtásban is segítségére volt. „Jogilag a tanács javaslatai az uralkodót nem kötik, gyakorlatilag azonban ha a tanács valamilyen kérdésben javaslatot tesz, az uralkodó mégis kénytelen figyelembe venni ezt a javaslatot, mert hiszen a tanács tagjainak közreműködésével biztosítja döntései végrehajtását.”⁸²

I. *István* uralkodása idején patrimoniális királyság alakult ki, amikor az uralkodó hatalma a földbirtokain nyugodott. Az egyes várbirtokok legelőkelőbb rétegei a várjobbágyok voltak, akik nemcsak a katonáskodásban, hanem a birtokok igazgatásában is részt vettek. Az akkori hivatali réteg az uralkodó személyes szolgálójának számított, egyedüli munkáltatójuk is ő volt. A rendiség megjelenésével az arisztokraták erre a személyi körre is egyre inkább

⁸⁰ KAJTÁR István: Joghistoriai mozaikkövek a kormányzatról és a közszolgálatról. Ünnepi kötet Ivancsics Imre 70. születésnapjára. 2007. (továbbiakban: KAJTÁR (2007)) 19-20.o.

⁸¹ HAJDÚ Lajos: A feudális államszervezet és jog története. Tankönyvkiadó, Bp., 1988. (továbbiakban: HAJDÚ (1988)) 15-16.o.

⁸² HAJDÚ (1988) 17.o.

ki kívánták terjeszteni a befolyásukat. A XIII. században egyre több birtok került magán (nemesi) vagy egyházi kézbe, így az igazgatási feladatokat sem a királyi hivatali réteg látta el, hanem a földesúrra szállt át a bíráskodás és a különböző szolgáltatások beszedésének joga. „Az 1400-as évek első felétől válik általánossá, hogy a központi hivatalokban tanult, egyetemet végzett emberek dolgoznak.”⁸³ Zárójelben megjegyzendő, hogy ebben az időben ez már nem csak a nemesi származásúak kiváltsága. A várispánságokból lassan kinőttek a vármegyék a helyi igazgatási feladatok ellátására.⁸⁴ Ebben az időben jellemző, hogy a kötelezettségeket inkább a szokásjog alakította, ehhez igazodott a felelősség is. Ekkor még hiányzott az arányosítás.

Az *abszolutizmust* az jellemzi, hogy „a közigazgatás és személyi állománya kettéválik: az állam számára fontos ügyeket a központi szervek végzik, a többi a helyi közigazgatásra, a vármegyékre marad.”⁸⁵ Már a szabályozás gyökereiről beszélhetünk: megjelenik a fizetett szabadság és a munkaidő korlátozása. Egyre nagyobb teret nyer egy szakmailag hozzáértő, hivatásos közszolgálati réteg kialakulása a szakértelmet, szakképzettséget igénylő feladatok ellátására, megjelennek a „szegődött” tisztviselők⁸⁶. A hivatalnoki státusz intézményesítése a felsőbb szinteken (főispánok, nemesi réteg) ellenállásba ütközött, mert az állandó igazgatási központok kialakítása, a hivatalnoki réteg, mint önálló hivatás megteremtése veszélyeztette volna nemesi kiváltságaikat, korábbi életvitelüket. II. József - érzékelve ezt az ellenállást - kezdetben enyhe, nagy mozgásteret engedő⁸⁷, később szigorú

⁸³ GYÖRGY (2007) 54.o.

⁸⁴ „A várispánok a váruradalmaknak a kormányzói, azokon a királyi hatalom birtokosai és gyakorlói, ők maguk a királyi tisztviselői voltak, akik helyetteseiket, valamint a várispánságok valamennyi tisztviselőjét maguk nevezték ki.” LADIK Gusztáv: Közigazgatásunk fejlődése 1867 óta. Fővárosi Könyvkiadó Részvénytársaság, Bp., 1932. (továbbiakban: LADIK) 35-36.o.

⁸⁵ GYÖRGY (2007) 55.o.

„Amint a várispánságokból a nemesi rend önkormányzati testületei: a vármegyék kialakultak, ezzel kapcsolatban a várispánok is a kiáltó tisztviselőiből a király és a vármegye közös bizalmi embereivé: főispánokká váltak, akik állandó összekötő kapocsként szerepeltek a király és vármegyei nemesség közt.” LADIK 36.o.

⁸⁶ HAJDÚ Lajos: II. József közigazgatási reformjai Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Bp., 1982. (továbbiakban: HAJDÚ (1982)) 27.o.

⁸⁷ „Hogy az Ön vezetése alatt [udvari kormányzások vezetői] lévő hatóságnál miképpen kívánja elérni azt, hogy mindenki az elképzeléseimnek megfelelően tevékenykedjék...” II. József 1. pásztorlevele az udvari kormányzások főnökeihez. In: Hajdú Lajos: II. József közigazgatási reformjai Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Bp., 1982. (továbbiakban: II. József 1. pásztorlevele az udvari

eszközökkel lépett fel a centralizáció mellett⁸⁸.

A következő szakaszhatárnak az *1848-as időszak* tekinthető⁸⁹, amikor is már a közt szolgálják a közszolgalatban dolgozók. Az államhatalmi ágak elválasztása következtében a szabályozás kialakítása, a jogállás meghatározása az Országgyűlés hatáskörébe kerül. A Kormány kinevezésétől függő közhivatalok alakulnak⁹⁰.

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló *1870. évi XLII. törvénycikk* törvényhatósági jogkörrel⁹¹ ruházta fel a vármegyéket (49 magyar és 8 erdélyi), székelyszékeket és meghatározott kerületeket, városokat⁹². 1870-ig „mindezekben más volt a közigazgatás szervezete, és más a szervek hatásköre”.⁹³ A vármegyéket járásokra osztották, amelyek „nem önkormányzati korporációk külön jogi személyiséggel, hanem az ügyintéző hatóságnak egyszerű körzeti, területi beosztásai”.⁹⁴ Ezen szervek legfontosabb tisztviselői a főispán⁹⁵, alispán⁹⁶ és a szolgabíró⁹⁷. Az egyéb hivatalnokok,

kormányzások főnökeihez) 419.o.

⁸⁸ „... A legszigorúbban tartani fogom magamat kivétel nélkül valamennyi parancsom és alapelvem teljesítéséhez és megvalósításához...” Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz 114.o.

⁸⁹ „Az 1848 előtti alkotmányunkban a helytartótanács, a kancellária és az udvari kamara, mint központi kormányzások látták el a központi végrehajtó hatalom teendőit...A községeknek külön hatósági állásuk nem volt, sőt a közigazgatás szerveinek egyáltalán nem voltak tekinthetők.” TOMCSÁNYI 238., 252.o.

Az 1848:III. tc-vel Magyarországon felelős minisztérium alakul, amelynek közvetítésével gyakorolja a hatalmat az ország feje, a király. Emellett az ország területi kiterjedése következtében különleges, a magyar közigazgatást nem követő „képződményekkel” is találkozhatunk. A jászok terület nádori főispánság alatt állt, a szepesi városokat a szepesi gróf vezette, míg Erdélyben a magyar területek vármegyékre (főispánnal), a székelyek székekre (királybírákkal), a szászok székekre és vidékekre (comes-sal) tagozódtak. Fiume „közigazgatási szervezetét az 1870. július 28-án kelt királyi elhatározás, továbbá az 1871. szeptember 14-én kiadott miniszterelnöki rendelet alapján a város és annak királyi kormányzója által készített és a m. kir. minisztérium részéről jóváhagyott statutum szabályozza.” TOMCSÁNYI 238., 257.o.

⁹⁰ Lásd az ország közhivatalnokairól szóló 1848. évi XXIX. törvénycikket.

⁹¹ Ezek önkormányzati joggal, döntési, szerkezetalkotási, pénzügyi autonómiával rendelkeztek.

⁹² Törvényhatósági jogot kaptak a Jász-Kun, Hajdu- és nagyikindai kerületek, Kővár, Fogaras és Naszód vidéke, a szepesi XVI város kerülete, a szabad királyi városok és az 1870:XLII. tc. 88.§-a értelmében Kecskemét, Nagyvárad, Versetz, Zilah, Göllniczbánya, Abrudbánya, Vizakna, Vajda-Hunyad, Kézdi-Vásárhely, Hátszeg, Sepsz-Szt-György, Székely-Udvarhely, Bereczk, Csik-Szereda, Szék, Kolos, Ilyefalva, Oláhfalva, Szász-Régen és Fogaras <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5448>, letöltve: 2010. június 30.

⁹³ LADIK 24.o.

⁹⁴ TOMCSÁNYI 254.o.

⁹⁵ A főispánt a végrehajtó hatalom képviselőjeként említi, a közgyűlés elnöke, aki „örkődik a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei felett”. 1870:XLII. tc. 53.§

A törvénycikk ezen rendelkezése nagy jelentőséggel bír, mert míg 1848-at megelőzően a vármegyék voltak „az alkotmányosság védőbástyái” (1848:XVI. tc.) - joguk volt megakadályozni a törvényellenes királyi rendeletek végrehajtását -, addig ezt követően a minisztériumok megalakulásával szükségessé vált a felügyeleti jog főispánokra ruházása azért, hogy „a törvények és a

tisztviselők létszáma, feladata, hatásköre, szervezete a megye, szék, vidék és kerület, mint önálló törvényhatóságok döntésétől függ, amely döntést (szabályrendelet) a belügyminiszter hagy jóvá.

A főispán jogosult a tiszti vizsgálat elrendelésére és a tisztviselő felelősségének megállapítására.

A törvény az említett személyekkel kapcsolatban és a felelősségre vonatkozó résznel is a tisztviselő fogalmát használja, azonban csak a központi és a „kültisztviselő” meghatározását adja meg.⁹⁸ A segéd- és kezelőszemélyzet fogalma a szövegből nem derül ki.

A bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló *1871. évi VIII. törvénycikk* a bírósági alkalmazottak fegyelmi és kártérítési felelősségét külön törvény keretei között szabályozza. Tágabb értelemben ők is állami hivatalnokok, tehát a közszolgalat részei. A törvény jelentősége a hivatali felelősség részletezése.⁹⁹

A községek rendezéséről szóló *1871. évi XVIII. törvénycikk* megkülönböztette a kis és nagy községeket és a rendezett tanácsú városokat. Ezzel a törvénnyel „bár kisebb joghatósági körben s mint elsőfokú szervek, a vármegyéhez tartozó községek is közhatósági fórumkép járnak el”.¹⁰⁰ A képviselőtestület határozatait és a törvényhatóság rendeleteit a községi előljárásság¹⁰¹ hajtja végre, felettük az ellenőrzés és a felügyelet joga is a

rendeletek az egész ország területén - még pedig mindenütt egyöntetűen - érvényesüljenek, [...], az önkormányzati szervek is reá legyenek kényszeríthetők arra, hogy a törvényeket és a rendeleteket pontosan és lelkiismeretesen végrehajtsák”. LADIK 37.o.

⁹⁶ Az alispán a vármegye, szék, vidék és kerület első tisztviselője, vezeti a közigazgatást, végrehajtja a határozatokat, rendeleteket.

⁹⁷ A szolgabíró a járás első tisztviselője, „felügyel a hatósága alatt álló községekre és gyakorolja azon jogokat és teljesíti azon köteleességeket, melyeket a törvény és szabályrendeletek reá ruháznak.” 1870:XLII. tc. 61.§

⁹⁸ „A vármegye, szék, vidék, kerület központi tisztviselői: az alispán, jegyző, tiszti ügyész, árvaszéki elnök és ülnök, pénztárnok, főorvos, főmérnök, levéltárnok, főszámvevő, közgyám, állatorvos. Kül tisztviselők: a szolgabíró, a rendezett tanácsú városok polgármesterei s a helyi viszonyokhoz képest a járási orvos, járási mérnök, járási számvevő, járási közgyám.” 1870:XLII. tc. 57.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5448>, letöltve: 2010. június 30.

⁹⁹ A törvény közszolgalatot érintő jelentősége, hogy bizonyos területeken, az igazságszolgáltatással kapcsolatba kerülő hivatalnoki rétegre is kiterjeszti a bírakra vonatkozó kártérítési felelősség szabályait.

¹⁰⁰ TOMCSÁNYI 253.o.

¹⁰¹ „A községi előljárásság áll:

kis községekben: a bíróból és helyetteséből, (másod- vagy törvénybíróból) legalább 2 tanácsbeliből, (esküdt, hites) és a körjegyzőből;

képviselőtestületet illeti meg. Az állami döntések helyi szintű végrehajtásáért felelős személyi kört is megnevezi a törvénycikk: kis- és nagyközségekben a bíró és a községjegyző, rendezett tanácsú városokban a polgármester.

A tisztviselő fogalmával először a zárt rendszer egyik alapkövének is tekinthető, 1874-ben kiadott (1896-ban korszerűsített) *Pénzügyi Szolgálati Szabályzatokban*¹⁰² találkozhatunk.¹⁰³ Itt a munkáltató egyértelműen közigazgatási szerv: államfő, miniszter vagy hatóság. Az ellátandó feladat is közigazgatási jellegű: az állam igazgatásában, az államvagyon kezelésében való részvétel, ezek alapján leszűkíti a fogalmat az államigazgatásban dolgozókra. Hatályát tekintve eredetileg csak a központi pénzügyi közigazgatás személyi állományára vonatkozott, de később kiterjesztették az egész állami közigazgatásra.¹⁰⁴

A közigazgatási bizottságokról szóló *1876. évi VI. törvénycikk* a törvényhatóságokon belül közigazgatási bizottságok felállítását rendelte el. A bizottság tagjait elsősorban a közigazgatás személyi állományából jelölte ki, emellett egyéb állami hivatalnokokat bízott meg¹⁰⁵. A bizottság adminisztratív,

nagy községekben: a bíróból és helyetteséből, (másod- vagy törvénybíró) legalább 4 tanácsbeliből, pénztárnokból, községi jegyzőből, illetőleg jegyzőkből, közgyámból, és a hol van, a rendes községi orvosból.

A rendezett tanácsú városokban az előljáróságot a tanács tagjai képezik, t. i. a polgármester, rendőrkapitány, tanácsnokok, főjegyző, rendes fizetési jegyzők, főügyész, rendes fizetési ügyészek, árvaszéki ülnök, pénztárnok, számvevő, ellenőr, közgyám, levéltárnok, orvos, mérnök s a község által a helyi igények szerint rendszeresített más tisztviselők.” 1871:XXVIII. tc. 64.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5484>, letöltve: 2010. június 30.

¹⁰² 1196/1896. PM rendelet. „Az 1902. február 22-én tartott képviselőházi ülésen a pénzügyminiszter, a minisztertanács előzetes hozzájárulása alapján, a Pénzügyi Szolgálati Szabályzatot, mint az állami szolgálat összes ágára érvényes jogszabálygyűjteményt jelentette be.” LINDER Viktória: Személyzeti politika - humánstratégia a közigazgatásban. PhD dolgozata, 2010. (továbbiakban: LINDER (2010)) 21.o.

¹⁰³ „Azt kell állami tisztviselőnek tekinteni, akit az államfő, a miniszter, vagy a kinevezési jogkörrel felruházott hatóság a törvényileg megállapított fizetési osztályokban felsorolt állások egyikére kinevez, hivatalos esküt tesz és az állam igazgatásában vagy az államvagyon kezelésében részt vesz.” GYÖRGY (2007) 56.o., KAJTÁR 8.o.

¹⁰⁴ Ennek oka az volt, hogy „nálunk az a helyzet, hogy nincs miniszter, aki az állam egész személyzeti politikájáért felelős volna és azt irányíthatná ... a pénzügyminiszter kénytelen a személyzeti politika kérdéseivel minden tárca ügykörét érintően foglalkozni, ... és azt a hatáskörét, hogy a közszolgálat egészét érdeklő más kérdések megoldásáról gondoskodik /pl. a fegyelmi eljárás, a minősítési rendszer, stb./ a többi miniszter nem ismeri el.” MAGYARY Zoltán: A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései. Erdélyi Múzeum Egyesület, Kolozsvár, 1944. (továbbiakban: MAGYARY (1944)).

¹⁰⁵ Ezek a következők voltak: főispán, alispán, polgármester, főjegyző, királyi adófelügyelő (helyébe az 1889:XXVIII. tc. szerint a pénzügyigazgató lépett), királyi államépítészeti hivatal legfőbb törvényhatósági hivatalnoka, árvaszék elnöke, tisztú ügyész, főorvos, tanfelügyelő, királyi ügyész, a posta és távirdai kerület igazgatója (Az 1882:XX. tc. a közgazdasági előadóval, majd az 1912:XXIII.

ügyviteli feladatait kormányrendeleti szinten szabályozott irodai személyzet látta el. A közigazgatási bizottságokat törvényhatósági szinteken kellett megszervezni, feladataik: első- és másodfokú közigazgatási ügyekben való döntés, fegyelmi hatósági jogkör ellátása volt.¹⁰⁶

Helyi szinten a kis és nagy községek, rendezett tanácsú városok (összefoglalóan községek) és a törvényhatósági joggal felruházott városok, vármegyék (együtt törvényhatóságok) mellett még egy kategória létezett, amelyet ez idáig nem említettem. A szabad királyi városok még király kiváltság alapján jöttek létre, közvetlen központi irányítás alatt álltak, függetlenül a vármegyétől.¹⁰⁷

A *Csemegi-kódex* (1878. évi V. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről) már közhivatalnokot említ¹⁰⁸, amely szerint a közhivatalnok fogalmába beletartoznak nemcsak a közigazgatási, hanem igazságszolgáltatási vagy törvényhatósági szerveknél dolgozók egyaránt, illetve az ezek által fenntartott közalapítványok és egészségügyi intézményeknél alkalmazott orvosok, hivatalnokok és szolgák is. Ebből megállapítható, hogy a törvény a tágabb értelemben vett közszolgálat fogalmát használja.

2.1.2. Az alkalmazott közszolgálati rendszer sajátjai

Az államalapítástól az abszolutizmusig nem beszélhetünk igazi

tc. a gazdasági felügyelőség vezetőjével váltotta fel.) és a törvényhatósági közgyűlés tagjai.

¹⁰⁶ Emellett feladatuk volt a miniszteri rendeletek és a törvényhatósági szabályrendeletek, határozatok végrehajtása és a végrehajtás ellenőrzése; félévente jelentéstételi kötelezettséggel tartoztak a közigazgatás állapotáról, tapasztalatokról, problémákról, hiányosságokról, a megtett intézkedéseikről és a fegyelmi, fellebbviteli ügyekről. Joguk volt mind a miniszter, mind a törvényhatóságok felé jelezni, ha törvényellenesnek találták a végrehajtandó jogszabályokat és a késlekedéssel okozott károkért felelősséggel tartoztak.

¹⁰⁷ Az 1870:XLII. tc-kel törvényhatósági jogot kaptak, azonban az 1876. évi XX. törvénycikk¹⁰⁷ megszüntette a legtöbb város eme jogállását és a rendezett tanácsú városok közé sorolta őket. A címet azonban megtarthaták és bizonyos ügyekben továbbra is a kormány irányítása alá tartoztak.

¹⁰⁸ „Közhivatalnokoknak tekintendők azok, kik az állam közigazgatási vagy igazságszolgáltatási vagy valamely törvényhatóság, vagy község hatósági teendőjének teljesítésére hivataluknál, szolgálatuknál, vagy különös megbízásuknál fogva kötelezvék; ugyanzintén azok is, a kik az állam, törvényhatóság, vagy a község által közvetlenül kezelt közalapítványoknál, kórházaknál, tébolydákknál mint felügyelők, orvosok, hivatalnokok vagy szolgák vannak alkalmazva. A királyi közjegyzők szintén közhivatalnokoknak tekintetnek.” 1878:V. tc. 461.§

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5799>, letöltve: 2010. június 30.

közszolgálatról és annak szabályozásáról. A feudális államszervezet kialakulásában, az adminisztratív feladatok végrehajtásában nagy szerepe volt a jutalmazásnak. A hatalom megszerzésében és megszilárdításában is olyan személyekre támaszkodtak az uralkodók, akik később saját területükön próbálták függetleníteni magukat a központi hatalomtól, ezek a vazallusok hűségükért, szolgálataikért feudumot vagy beneficiumot kaptak.

A *feudalizmus időszakában* jellemző, hogy fokozatosan megjelenik a szakképzettség, valamint a területi és a tevékenységek szerinti munkamegosztás igénye. A központi szervek ezen elvek mentén szerveződnek át, helyi szinten hivatalok jönnek létre (polgármesteri, városi kancellária, városi kamara).¹⁰⁹

Az *abszolutizmus* egy következő korszaknak tekinthető a közszolgálati szabályozást illetően. Általában jellemző, hogy az abszolút uralkodó egyben a végrehajtó hatalom feje is. Míg azonban 1526-ban törvénybe foglalják a király kizárólagos kinevezési jogát¹¹⁰, addig ebben az időszakban ez már eltűnik, megjelenik az állam érdeke, amelynek kiszolgálói lesznek a közszolgálati dolgozók. „A kinevezési jog birtoklása egyúttal hatalmi kérdés is volt”.¹¹¹ Ezt bizonyítja II. József 1784-es pásztorlevele: „A vezetőket megajándékoztam bizalmammal [...] A személyek megválogatását teljesen reájuk hagytam.”¹¹²

Egyre jobban nő a szakértelem jelentősége, a hivatalok, szervek szakszerű, feladatorientált tagozódása jelenik meg.¹¹³

II. József egy stabil, a közjót szem előtt tartó, megvesztegethetetlen hivatalnoki réteget kívánt létrehozni. A zárt rendszer jellegzetességeit is megfigyelhetjük a szabályozásában: a tisztségek nyilvános pályázat útján tölthetők be, a katonai rendszerhez hasonlóan a ranglista és az automatikus

¹⁰⁹ „Amikor pedig a közigazgatás bonyolultabbá lett, amelynek intézése tehát szakképzettséget követelt, a közigazgatás vitele lassankint a főispánról az alispánra és a többi vármegyei tisztviselőre szállott át, a főispáni állás pusztán méltósággá alakult.” LADIK 36.o.

¹¹⁰ 1526:II. tc.: „[...] A nádorválasztáson kívül [...] minden más, bármi néven nevezendő tisztjének a kiválasztása Ő felségét illeti. A királyi felség az ő mostani tiszteit vagy megtarthatja, vagy a mikor akarja, a maga tetszése szerint másokat állíthat be.”

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=1452>, letöltve: 2010. június 30.

¹¹¹ HAZAFI (2009/1) 102.o.

¹¹² Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz 114.o.

¹¹³ „Jellemző az önkormányzatok elsorvasztása, az, hogy a választott tisztviselők helyett kinevezett tisztviselők intézik az ügyeket.” HAJDÚ (1988) 17.o.; HAJDÚ (1982) 125.o.

előléptetés intézményének bevezetésén gondolkodott, emellett megjelennek az *összeférhetetlenségre* vonatkozó rendelkezések, a *hivatáshoz méltó magatartás* tanúsításának kötelezettsége.¹¹⁴ Nagy jelentősége volt az állások betöltésénél a tapasztalatnak, felmerült az igény a tisztviselőkkel szemben támasztott követelmények megfogalmazásának.¹¹⁵

Hajnóczy József „Ratio proponendarum in Comitibus Hungariae legum” kéziratában szereplő 1790-es törvényjavaslatában tulajdonképpen II. József reformjait gondolta tovább.¹¹⁶ Ebben már kimutatható egyrészt a közsolgálat szakmaiságának kialakulása, az érdemeken alapuló tisztség betöltésének igénye, másrészt azonban a magasabb rangú tisztségek még mindig a vagyonos rétegnek vannak fenntartva, azonban egyre inkább teret engedve a képzettségnek.

Az 1848-as időszakban központi szinten szigorúbb alkalmazási feltételek jelenléte jellemző (általában ezek képesítési előírásokat jelentettek). A védettség kiépítése, a közjogi szabályozás hatálya alá kerülés, a stabilitás, a professzionalizmus az 1800-as évek végéhez köthető. Erre az időszakra mindinkább egy viszonylag zártan tekinthető rendszer jellemző, amely garantált előmenetelt, fizetési osztályokhoz igazodó címeket,¹¹⁷ magas fizetést ígér, cserébe általános a jogi szakképzettség megkövetelése.

A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában hozott 1868. évi XLIV. törvénycikk 27.§-a¹¹⁸ egyértelműen utal arra, hogy ebben az időszokban a

¹¹⁴ „Annak, aki az államnak szolgálni akar, s annak is, aki már szolgál, önös érdekeit mellőznie kell. [...] Ebből először is az következik, hogy semmiféle mellékfoglalkozás, semmiféle személyes ügy, semmiféle szórakozás el nem vonhatja, el nem idegenítheti őt fő foglalkozásától.” Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz 117.o.

¹¹⁵ Már ebben a korban felismerik, hogy a közigazgatás személyi állománya jogállásának meghatározása kulcsfontosságú a hatalom gyakorlásában. Ezért mind a központi, mind a helyi szint arra törekedett, hogy ő irányítsa ezt a réteget.

¹¹⁶ A közsolgálati rendszert illetően hangsúlyozta, hogy „mind a kormányzati, mind a bírói hatóságoknál a nyugdíjakat csak az alárendelt állásúaknak, titkártól lefelé, kell rendeletben megszabni, a magasabb állásúaknak csak a rendek juttathatnak rendkívüli esetekben, hogy annál biztosabban csak hazájukhoz ragaszkodó földbirtokosok kerüljenek ezekre a helyekre; az alárendelt állásúak közül pedig a jóképességük és a szegényebbek biztosak legyenek eltartásuk felől. Mind a kormányzati, mind a bírói hatóságoknál a fizetéseket nem emelni kell, inkább csökkenteni, hogy a hivatalokra ne a haszonért, hanem a tisztességért törekedjenek.” HAJNÓCZY József: A magyar országgyűlésen javasolnandó törvények lényege (1790). In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarországon. Gondolat Kiadó, Bp., 1979. (továbbiakban: HAJNÓCZY) 131.o.

¹¹⁷ Ilyen a méltóságos, nagyságos, tekintetes. Kincses Kalendárium (1915) 212.o.

¹¹⁸ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5366>, letöltve: 2010. június 30.

hivatalok betöltésének alapjául a *személyes képesség* szolgál, amely a zárt rendszer jelenlétét feltételezi.

Az egyéni adottságok mellett 1870-ben már törvényi szabályozást nyer általános (objektív) kinevezési feltételként a törvényhatóságok tisztviselőinél a magyar állampolgárság, a huszonkettedik életév betöltése, illetve negatív feltételként, hogy az illető „se csőd, se bűnvádi kereset, se büntetés alatt nincs, se becstelenítő büntettek miatt elítélve nem volt”¹¹⁹. Emellett meghatározott tisztségek betöltése esetén többletfeltételeket ír elő a törvény (ügyvédi oklevél, jogi tanfolyam, gyakorlat). A tiszti hivatás élethosszig szól, és az adott személy csak tiszti kereset útján mozdítható el. Ezek is a zárt rendszer jelenlétére utalnak.

Az egyes tisztségek betöltését a pályázaton túl már kijelöléshez kötik, azaz csak a jelöltekre lehet érvényesen szavazni.¹²⁰

A következő állomás a községek rendezéséről szóló *1871. évi XVIII. törvénycikk*, amely a község- és körjegyzői állások betöltését *pályázat* elnyeréséhez és meghatározott *képzettség*hez köti,¹²¹ emellett testet ölt a *stabilitás* és az *elmozdíthatatlanság* elve, mert a kinevezés élethosszig szól¹²² és csak a törvényben taxatív felsorolt okok fennállása esetén szüntethető meg a jogviszony.

A *Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok* a közszolgálat alkalmazottaival szemben követelményként fogalmazzák meg a király és a haza iránti hűséget, a hivatali titoktartást, az előljárókkal szembeni engedelmességet és a közszolgálattal össze nem férő egyéb mellékfoglalkozásoktól való tartózkodást. A jogszerű utasítások megtagadása a köztisztviselő fegyelmi felelősségének megállapítását vonhatja maga után. A tiszteletadási kötelezettséget harmadik személy és a munkáltató irányában a *7810/1924. M. E. számú rendelet*ben tovább részletezték.¹²³

¹¹⁹ 1870:XLII. tc. 66.§ c.) pontja

¹²⁰ A kijelölést a kis- és nagyközségekre szűkíti a törvény.

¹²¹ Jegyzői szigorlatot kell tenni a törvényhatóság állandó szakbizottsága előtt, amely alól felmentést csak a már három éve jegyzői tisztséget betöltők kaptak.

¹²² Általában a tisztviselőknél 6 évre szól a megbízás.

¹²³ „Fegyelmi büntetés terhe alatt megtiltja, hogy a köztisztviselők a felekkel szemben fölényes, udvariatlan vagy éppen durva bánásmódot tanúsítsanak, a felvilágosításért hozzájuk forduló feleket

Ismételten a szakmaiság dominanciája fedezhető fel a közigazgatási bizottságokat felállító 1876-os törvényben¹²⁴ is, hiszen a már egyértelműen első- és másodfokú közigazgatási hatósági ügyeket tárgyaló bizottságok személyi összetételében a közigazgatásban jártas személyek többségi részvétele jellemző (főjegyző, főispán, alispán, törvényhatósági hivatalnokok).

Ezt továbbfejlesztendő, az 1870:XLII. és 1872:XXXVI. törvénycikkekben szabályozott fegyelmi eljárás módosításáról és kiegészítéséről szóló 1876. évi VII. törvénycikk kimondja, hogy a fegyelmi eljárás lefolytatását követően a felfüggesztett tisztviselőt állásába vissza kell helyezni. Növeli a rendszernek való megfelelést az is, hogy másodízbeni hivatalvesztés esetén a tisztviselő elveszti szolgálati képességét.

2.1.3. A felelősség különböző formái

A köztisztviselők felelősségi rendszerének bemutatása olyan aspektusokat is felvet / felvethet, amely elnavigál a közjog területéről. Ezért a közigazgatási (fegyelmi) felelősség keretein túlterjeszkedve törekszem bemutatni az egyes történelmi szakaszok elemzése során a felelősség büntetőjogi, munkajogi és polgári jogi szabályozását is. Mindezen területek részletekbe menő taglalását az egység megőrzése végett tartom szükségesnek. A felelősségi formák ismertetése, az egyes jogágak felelősségre vonatkozó szabályozásainak bemutatása segít megérteni, hogy egyfelől az állami szervekbe illetve az abban dolgozó köztisztviselőkbe vetett bizalomnak, másfelől az ezzel és a közhatalommal való visszaélés tilalmának mind a közigazgatási jogban, mind a büntetőjogban - károkozás esetén pedig a polgári jogban - hangsúlyozottan kell megjelenie.

Ha a felelősség jogi-történeti hátterét kutatjuk és az előbb említett szerkezeti felépítést követjük, akkor először *Szent István* korát kell megvizsgálunk. Már itt is találunk példát a közhivatalnokok büntetőjogi

nyersen elutasítsák vagy felületesen tájékoztassák. A köztisztviselők hivatali eljárása és bánásmódja nem igazodhatik a hozzájuk forduló fél politikai pártállásához.” TOMCSÁNYI 352.o.

¹²⁴ 1876:VI. tc.

felelősségének szabályozására: a megvesztegetés tilalmát a *II. dekrétummal* jogi szintre emelték.¹²⁵

A megvesztegetés kiemelt szerepe a büntetőjogban a további korokat is végigkíséri, mindig fokozott figyelmet élvez, ezért az egyéb felelősségi formákra a feudalizmusban nem nagyon találunk utalást. 1435-ben már a bírói hatalommal felruházottak esküszövegébe is belefoglaltatta e követelményt *Zsigmond* a *II. dekrétumában*: „... minden előttem perlekedőnek, ... gazdagnak és szegénynek megválogatása nélkül, minden kérést, jutalmat, kedvezést ... hátratéve, tehetségemhez képest igaz és való törvényt és igazságot fogok tenni.”¹²⁶

Az *1486. évi dekrétum* 73. cikke az előbbieket csak megismétli és megerősíti a következő szavakkal: „minden aggodalmas gyanú, amely az ország bírói ellen, ezeknek kedvezése, vagy gyűlölsége miatt támadhatna, mindenki szívétől távol maradjon.”¹²⁷

II. Ulászló az *1498. évi dekrétumában* már konkrétan fogalmaz és szigorú szankciót helyez kilátásba a megvesztegetés tilalmának megsértése esetén. A dekrétum ugyanis kimondja: „Ha valamely fél törvényesen bebizonyíthatja azt, hogy valamely ítélőmester az ilyen ajándékok miatt valaki részére hamis és igaztalan ítéletet mondott, akkor az olyan ítélőmester fejével és javainak elvesztésével bünhődik.”¹²⁸

A későbbiekben tisztséértés elnevezéssel illetett cselekményt feudális büntetőjogunk a legsúlyosabb megítélésű bűncselekménycsoporthoz, a korona jogait sértő hűtlenséghez tartozónak tekintette.¹²⁹ A *Tripartitum* I. könyve is mintegy „bevett” és gyakran előforduló szokásként említi az előljárók, hivatalnokok ajándékokkal való megvesztegetését.¹³⁰

¹²⁵ A 2. Fejezet szerint „az igaz törvényt se valakinek hazugsága, vagy hamis tanúsága, se hitszegés, vagy jutalom semmiképpen meg ne vesztesse.” Magyar Törvénytár - Corpus Juris Hungarici 1000-1526. (továbbiakban: CJH 1000-1526.) 23.o.

¹²⁶ CJH 1000-1526. 250.o.

¹²⁷ CJH 1000-1526. 463.o.

¹²⁸ CJH 1000-1526. 599.o.

¹²⁹ A tisztséértés azt a cselekményt jelentette, „mellyel valamely köztiszt magát ajándékkal vagy ígéret által megvesztegetni hagyván közhivatalával visszaél.” SZLEMENICS Pál: Fenyítő törvénytörvény. Pest, 1847. (továbbiakban: SZLEMENICS) 95.o.

¹³⁰ „Igen gyakran szokott ugyanis történni..., hogy a királynak vagy az ország más rendes bírójának... határjáró leveleit kézhez vették, a végrehajtásra ... kiküldött királyi vagy nádori embert ... pénzzel

III. Ferdinánd már próbál e folyamat (tulajdonképpen a korrupció kezdetleges formája) ellen tenni és követelményként határozza meg az *1638. évi dekrétuma* 60. cikkelyében, hogy az alispánok „a közönséges gonosztevők ellenében végzendő nyomozások... mindenütt minden személyválogatás és ajándék elfogadása nélkül végezzék.”¹³¹

A 18. században egy változás figyelhető meg a korrupciós bűncselekmények megítélésében, hiszen többek között az *1723:IX. tc.* már nem a hűtlenség esetei között említi az ítélmesterek megvesztegetését, hanem „bírói mérséklésű fenyítékként”.¹³²

A jogalkalmazás során kialakult az a gyakorlat, amely szerint „azon bírák és más közhivatalnokok ellen, akik az igazságszolgáltatásban, hivatalok betöltésében, a közügyek eldöntésében ajándékokat vagy ígéreteket közvetlenül vagy közvetve elfogadnak, vagy kik azáltal magukat ... részrehajlásra vagy tisztí kötelességüknek megszegésre elcsábíttatni engedik, nem különben azok ellen, kik a köztisztviselőt megvesztegették, vagy megvesztegetni megkísérlik”, bűnvádi eljárás indult.¹³³

A kodifikációs kísérletek Magyarországon a 18. század végén indultak meg, viszont már *II. József* idején is alapvető változások történtek, hiszen az addigi rendezetlen állapotot felváltotta egy stabil, a köztisztviselők jogait és kötelezettségeit pontosan lefektető rendszer. Már itt is megjelenik a felelősségre vonás kezdetleges formája.¹³⁴

Egyértelműen tiltja a vesztegetést, hivatali visszaélést, legyen szó akár anyagi, akár nem anyagi előny szerzéséről. Felsorolja a legfontosabb elveket, amelyeket a hivatali munka során szem előtt kell tartani: *kötelesség, igazságra törekvés, pontosság*.¹³⁵

vagy ajándékokkal megvesztegették, és azoknak jelentéstétele alapján ... a maguk részére olyan határlevelet készíttetnek, ... aminőket akarnak.” WERBŐCZI István: Hármaskönyve. Corpus Juris Hungarici Bp. 1897. (továbbiakban: WERBŐCZI) 167.o.

¹³¹ Magyar Törvénytár - Corpus Juris Hungarici 1608-1657. (továbbiakban: CJH 1608-1657.) 403.o.

¹³² SZLEMENICS 95.o.

¹³³ PAULER Tivadar: Büntetőjogtan II. kötet Pest, 1865. (továbbiakban: PAULER) 55-56.o.

¹³⁴ „A haszonlesés mindenféle formája bármilyen előidézendő ügy romlását jelenti, s egyben megbocsáthatatlan bűne is az állami hivatalnoknak. [...] Nemcsak a pénzre értendő, hanem minden mellékgondolatra is.” Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz 117.o.

¹³⁵ „Ezek ugyanis elhomályosítják, leplezik, elhallgatják, elodázzák és elerőtlenítik az egyedül igazi legjobbat: a hivatalnokra ruházott kötelességet, a jelentéstételnél az igazságra törekvést, a

A *Sanctio Criminalis Josephina* a „feljebbvalói hivatallal való visszaélés” bűncselekményéről az uralkodót és az államot sértő „főben járó vétkek” között rendelkezett. „Valamennyi köztisztviselővel szemben büntetést helyezett kilátásba arra az esetre, ha hivatali hatalmát más jogainak, érdekeinek csorbítására, vagy magának való haszonszerzésre, illetve más jogellenes szándékának támogatására használná fel.”¹³⁶

II. József a hivatalnoki felelősség szabályozását illetően is megelőzte korát. Mind a „munkáltatót”, mind pedig a beosztottat büntetni rendeli, ha az észlelt szabályellenességet nem jelentik.¹³⁷ Emellett a büntetőjogi szankciókon túl már a fegyelmi eljárásról is említést tesz, amelyre csak alapos gyanú esetén kerülhet sor. Utal arra is a szabályozás, hogy vizsgálat lefolytatása kötelező, amely során bizonyítékokat kell beszerezni a gyanú alátámasztására. Enyhébb esetekben csak a *jogellenes állapot megszüntetése és figyelmeztetés*, súlyosabb esetekben az uralkodó felé történő jelzés mellett a *hivatalnok eltávolítása* a kiszabható szankció.¹³⁸

Az állandóság, a stabilitás a közszoigálat sajátja. Már Hajnóczy József 1790-es törvényjavaslatában is megjelenik az állami tisztviselőkkel szemben az az igény, hogy „egyetlen, a király vagy főrendek által kinevezett személyt sem szabad a helyéről elmozdítani saját beleegyezése nélkül, hacsak előzőleg ki nem hallgatták és el nem marasztalták.”¹³⁹

Ebben a korszakban még nem beszélhetünk igazán felelősségi

végrehajtásban pedig a pontosságot.” Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz 117.o.

¹³⁶ NÁNÁSI László: A vesztegetés megítélése a magyar feudális büntetőjogban és a kodifikációs törekvések korában. Jogtudományi Közlöny 10/1991. (továbbiakban: NÁNÁSI) 194-199.o.

¹³⁷ „[...] Az a vezető, aki ezt eltúri alárendeltjeitől, esküszegő, akivel szemben nincs helye az irgalomnak, az elnézésnek. Viszont az a beosztott, aki az ilyen esetben nem jelenti fel előljáróját, ama kötelessége ellen cselekszik, mellyel mind uralkodójának, mind pedig valamennyi polgártársának tartozik.” Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz 117.o.

¹³⁸ „[...] Azzal is tartozik mindegyikük, hogy saját személyében is ügyeljen minden visszaélés megszüntetésére, arra, hogy lelepleződjenek mindazok, akik a parancsok ellen cselekszenek. [...] Ahányszor csak alapos gyanú támad arra, hogy valamelyik tartományban rendetlenül, lassan vagy nem a célnak megfelelően haladnak a dolgok, vagy maga a főnök, vagy kiküldöttje azon nyomban tegyen jelentést erről személyesen az illetékes országos főhivatalnál avagy katonai főparancsnokságnál [...] helytelen gyakorlatot haladéktalanul szüntesse meg, adjon utasítást a helyes út követésére; ha pedig adódnának aggodalomra okot adó tényezők, azokat már közvetlenül nekem jelentse, de egyidejűleg fogatosítsa az alkalmatlannak talált személyek eltávolítását is [...]. Ezeknél a vizsgálatoknál különösen fontos a bevezetett minősítési táblázatok kiegészítése, s meg kell állapítani azokat a véleményeket is, amelyek az adott hivatalnokokról a közönség körében alakultak ki.” Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz 123.o.

¹³⁹ HAJNÓCZY 132-133.o.

rendszeről, szórványosan és fokozatosan jelennek meg a szabályok, az elhatárolás, jogági elhelyezés sem egyértelmű, hiszen gyakran ugyanabban a jogszabályban találunk büntetőjogi és kártérítési normákat. Ez az oka annak is, hogy a büntetőjogon belül sem alakult még ki stabil rendszerszemlélet. Gyakran keveredik a hivatali visszaélés és a hivatali vesztegetés fogalma, erre példa, hogy az *1793. évi tervezetben* a hivatali visszaélés fogalma alatt ténylegesen a vesztegetés kerül meghatározásra.¹⁴⁰

Nagy előrelépésként értékelhető - bár elfogadásra nem került - az *1843-as törvényjavaslat* (LIV. Fejezet), melynél a vesztegetés már elválik a hivatali visszaéléstől, önálló bűncselekményként, illetve minősített esetet képezett, ha a vesztegetés következtében a hivatali visszaélés tényállása is megvalósult.¹⁴¹

Az *1870. évi XLII. törvény*¹⁴² indokolása szerint a jó közigazgatás biztosítéka rejlik a tisztviselők felelősségében.¹⁴³ A felelősséget érintő, a végrehajtó hatalommal kapcsolatos rendelkezése, hogy a főispán jogot kapott a törvényhatóság alkalmazottaival való közvetlen rendelkezésre abban az esetben, ha a törvényhatóság vagy első tisztviselője megszegi vagy nem teljesíti kötelezettségét és ezért rendeletek végrehajtásának kikényszerítésére van szükség. A főispánt ezzel kapcsolatosan két jog illeti meg: rendeletben kötelezheti az alkalmazottakat a végrehajtásra, illetve vizsgálat alá vonhatja és felfüggesztheti a neki nem engedelmeskedőket.¹⁴⁴

A törvénycikk már külön szabályokat tartalmaz a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi, kártérítési felelősségére és felelősségre vonására is. Eszerint a főispán - mintegy általános munkáltatói jogkör gyakorlójaként -

¹⁴⁰ „Visszaél nem csak a bíró, de minden egyes közhivatalnok abban az esetben, ha azoktól, akikkel tisztjénél fogva tárgyalni kell, ajándékokat követel, ajándékokban egyezik meg velük, illetve az önként felajánlott és tisztsége miatt neki juttatott ajándékot elfogadja, avagy különösképpen akkor, ha a kialakult vagy elfogadott ajándékok miatt tisztségét nem sértetlen hűséggel tölti be.” HAJDÚ Lajos: Az első 1795-ös büntetőkódex tervezete. Bp. 1971. (továbbiakban: HAJDÚ) 455-457.o.

¹⁴¹ A büntetőjogot illetően 1852. szeptember 1-jétől 1860. október 20-ig Magyarországon a Habsburg Birodalom befolyásának köszönhetően az osztrák Btk. volt hatályban. Ezt követően azonban egy elég zűrzavaros helyzet állt elő, mert bár a korábbi jogot kellett volna alkalmazni, de a középkorból visszamaradt szabályok már nem nyújtottak eligazítást minden esetben. Ezért ebben az átmeneti időszakban - mintegy kódexként - Pauler Tivadar 1864-ben megjelent Büntetőjog című művét tekintették kiindulási pontnak. Ez összefogta az osztrák Btk., az 1843-as javaslat és a külföldi jogirodalom nézeteit, kiegészítve a saját magyarázataival.

¹⁴² A pontos címe: a köztörvényhatóságok rendezéséről.

¹⁴³ Corpus Juris Hungarici 1870:XLII. tc. indokolása.

¹⁴⁴ 1870:XLII. tc. 54-55.§ (majd 1886:XXI. tc. 64-65.§)

fegyelmi eljárást indíthat a tisztviselő ellen vétkesség vagy hanyagság esetén, és megilleti a jog, hogy a vizsgálat tartamára felfüggeszse hivatalából. Ez a jog a polgármester és az alispán esetén a belügyminiszter jóváhagyásával illeti meg.

A törvény a *szubjektív* (akár tevészel, akár mulasztással létrejött), *vétkességen alapuló károkozást* rendeli büntetni. A kártérítés megállapítása független attól, hogy a törvényhatóságnak, a községnek vagy egy meghatározott harmadik személynek keletkezett kára, viszont szükséges, hogy ezt jogtalanul, illetéktelenül okozta a tisztviselő, illetve szabályszerű jogorvoslattal a kár nem hárítható el. Az elbírálás bíróság előtt történik.

Itt is hangsúlyozottan megjelenik az engedelmességi kötelezettség, ezért ha a kár a végrehajtott utasítás következménye, akkor az utasítást adót terheli a kártérítési felelősség. Több személy utasítása esetén a felelősség kifelé egyetemleges, befelé egyenlő arányban oszlik meg. Ha a tisztviselőtől a kártérítés összege nem hajtható be, vagy nem állapítható meg, kinek az utasításából keletkezett, a törvényhatóság pénztára köteles a kárt megtéríteni. „Azon elv alkalmazását, hogy a sérelem határozatért ne annak végrehajtója, hanem az vonassák feleletre, a ki a törvénytelen cselekvényt elrendelte, az adminisztráció érdekei követelik.”¹⁴⁵

Már ekkor megjelenik a *pénztári felelősség* csírája: „A közpénzt kezelő tisztviselők által okozott kárt azonban ezek után első sorban azok tartoznak viselni, a kik a pénzkezelésre törvény szerint felügyelni tartoztak, ha kötelességüket vagy épen nem, vagy nem szabály szerint teljesítették.”¹⁴⁶

A „hivatalosodásból folyó felelősség”, azaz a hivatalos eljárás során keletkezett fegyelmi és kártérítési felelősség a jogviszony tartama alatt áll fenn, ezt követően csak magánjogi úton, illetve bűncselekmény elkövetése esetén büntetőjogi úton lehet érvényesíteni az igényeket.

Bár a kártérítési felelősségnél a törvény általában a tisztviselőt tekinti a felelősség alanyának, a tiszti keresetnél¹⁴⁷ már egyértelműen kitűnik, hogy

¹⁴⁵ Corpus Juris Hungarici 1870:XLII. tc. indokolása.

¹⁴⁶ 1870:XLII. tc. 75.§

¹⁴⁷ A tiszti keresetben mintegy a fegyelmi eljárást vélem felfedezni.

hatálya a segéd-és kezelőszemélyzet tagjaira is kiterjedt, akik a megbízásukat élethosszig nyerték el és csak ezúton voltak elmozdíthatók.¹⁴⁸

A tiszti kereset megindításának feltétele a tisztviselő, vagy segéd-, kezelőszemélyzeti tag valamely törvény vagy szabályrendelet¹⁴⁹ által meghatározott kötelezettségének megsértése vagy hanyag teljesítése, feltéve, hogy ezzel nem valósít meg bűncselekményt. Ezt tulajdonképpen a fegyelmi vétség fogalmaként foghatjuk fel. Ebben az esetben vizsgálatot kell elrendelni. Mint azt korábban említettük, tisztviselők esetén elsősorban a főispán rendelkezik az eljárás megindításának jogával, de kezdeményezheti a közgyűlés is. Segéd-és kezelőszemélyzet esetén az alispán vagy a polgármester indíthatja meg a vizsgálatot. Ez együtt jár az állásból való felfüggesztéssel.

A vizsgálat lefolytatására a törvényhatóság állandó fegyelmi választmánya jogosult. Két tagot a közgyűlés, két tagot a főispán nevez ki, elnöküket saját maguk közül választják.¹⁵⁰ A döntést (a tiszti kereset megindítása vagy elutasítása) szótöbbséggel, a vizsgálat eredménye alapján, a tiszti ügyész meghallgatása után a közgyűlés hozza meg. Nemleges döntés esetén a főispán indokolt kérésére a belügyminiszter elrendelheti a tiszti kereset benyújtását.

A tiszti keresetet a tiszti ügyész foganatosítja. A tiszti kereset elbírálására a törvényhatóság székhelye szerint illetékes „első folyamodású” királyi törvényszék jogosult¹⁵¹, amelynek ítélete a fegyelmi választmányt köti. A kiszabható szankciók:

- dorgálás,

¹⁴⁸ 1870:XLII. tc. 65.§

¹⁴⁹ Ez egyfajta SZMSZ-nek tekinthető.

¹⁵⁰ „A vizsgálatot teljesítő fegyelmi választmány megalkotásánál a főispán befolyása biztosított. E befolyás a közkormányzat érdekeinek megóvásában találja magyarázatát. Oly fegyelmi választmány, melyet kizárólag a közgyűlés többsége alkotna meg, részrehajlóan teljesíthetné fontos kötelességét olyan tisztviselő ellenében, ki a többséghez tartozik, s meghiúsíthatná a tiszti keresetet, melynek a vizsgálat egyedüli alapja.” Corpus Juris Hungarici 1870:XLII. tc. indokolása.

¹⁵¹ „Ennek indoka egyrészt azon alapigazságban rejlik, hogy bíró és vádlott egy személyben senki sem lehet, másrészt azon föltevésben, hogy a közgyűlés s az annak kebeléből kiemelkedő jury nem volna egyéb pártbiróságnál; s a többséghez tartozó tisztviselők felelőssége a legtöbb esetben nem lenne egyéb írott malasztnál, a kisebbséghez tartozó tisztviselők pedig nem mindig találnának részrehajlatlan bírakat politikai ellenfeleikben.” Corpus Juris Hungarici 1870:XLII. tc. indokolása.

- pénzbírság,
- ismételt vagy feltűnő hanyagság, vagy a közigazgatás érdekeinek veszélyeztetése esetén hivatalvesztés.

A fegyelmi vétség és a hivatali büntett közti különbség meghatározását a büntetőjogra bízzák a jogalkotók. Ha a vizsgálat során bebizonyosodik, hogy büntett miatt kell továbbfolytatni az eljárást, a bűnvádi kereset megindítása végett az alispán átteszi az iratokat a közvádlóhoz. A fegyelmi (munkajogi) és büntetőjogi felelősség itt már egyértelműen elválik egymástól.

Az előző törvénnyel ellentétben a bírósági hivatali felelősséget deklaráló 1871-es törvény¹⁵² részletesen kibontja a törvény személyi hatályát. Itt is a vétkességen alapuló felelősség jelenik meg, azaz a hivatali kötelesség szándékos vagy (vétkes) gondatlanságból elkövetett megszegése, ezzel okozott kár esetén áll elő a kártérítési felelősség.

Nagy előrelépésnek számít, hogy a Csemegi-kódex megjelenését megelőzően - a büntető jellegű törvények keretein kívül - önálló törvényt szenteltek a hivatali büntetteknek. Másik jelentősége az, hogy a büntetőjogi következményeken¹⁵³ túlmenően közigazgatási jellegű következményeket is társít az elkövetéshez a jogalkotó: hivatalvesztés, cím, fizetés, nyugdíj megvonása. Először találkozunk a fegyelmi vétség meghatározásával¹⁵⁴, amely sok hasonlóságot mutat a jelenlegi szabályozással.¹⁵⁵

A büntetést a kötelezettségszegés mértéke, száma, az ebből származó hátrányok alapján és a közvádló véleményét követően, mérlegelési jogkörében az illetékes fegyelmi bíróság (az eljárás alá vont személyétől, az alkalmazás helyétől függően az elsőfokú királyi törvényszék, a királyi ítélőtábla vagy a királyi legfőbb ítélőszék) állapítja meg. A törvény már a büntetések hatályát is

¹⁵² A bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. törvénycikkéről van szó.

¹⁵³ Ilyen volt a rosszallás, feddés és a pénzbüntetés.

¹⁵⁴ „a) Ki hivatali kötelességét vétkesen, de nem azon bűnös célból szegi meg, hogy ez által magának vagy másnak illetéktelen hasznot szerezzen, vagy valakinek jogtalan kárt okozzon;

b) ki botránys magaviselete miatt tiszteletre s bizalomra méltatlanná válik.” 1871:VIII. tc. 20.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5474>, letöltve: 2010. június 30.

¹⁵⁵ Szabályozott a fegyelmi eljárás lefolytatása, a bizonyítási eljárás, lehetőség van jogi képviselő igénybevitelére, rendelkezik a költségviselésről, az eljárás során bekövetkező lemondásról (ez a fegyelmi eljárás folytatásának akadálya, azonban a vagyoni felelősség megállapításának nem); a vádlott meg nem jelenése a tárgyalás megtartását nem akadályozza.

rögzíti: egy, két, illetve három év alatt évülnek el. A hivatalvesztésnél ez hiányzik, azonban a tartalmát meghatározza: ugyanazok a szabályok vonatkoznak a fegyelmi eljárás során kiszabott hivatalvesztésre is, mint a büntetőeljárásban a hivatali büntett megállapítása esetében: cím, fizetés, nyugdíj megvonása.

A törvény különlegességéeként említhető, hogy a vagyoni felelősség tekintetében a közigazgatási hivatalnokokra nézve is kötelezettséget rögzít: mindazon törvényhatósági vagy községi hivatalnokokra, akik akár peres vagy nemperes, polgári vagy büntetőügyekben „hatósági cselekmények teljesítésére vagy bírói meghagyások, illetőleg megkeresések foganatosítására hivataluknál fogva kötelezve vannak”¹⁵⁶, alkalmazandók a bírói vagyoni felelősség szabályai és a keletkezett kárt meg kell téríteniük. Főszabály szerint a kártérítési kereset benyújtásának feltétele a fegyelmi eljárás lefolytatása.

Bár csak az igazságszolgáltatás területén dolgozókra - de új bűncselekményi formákat nevesít: létrehozza a hivatali büntettek gyűjtőfogalmát.¹⁵⁷ Minősített esete: a hivatali köteleesség teljesítésének megtagadása, vagy feltűnő elhanyagolása. A törvény példálózóan felsorolja azokat a bűncselekményeket, amelyek e körbe tartoznak.¹⁵⁸

Az új sui generis tényállások létrehozása mellett a törvény másik jelentősége, hogy deklarálja az állam felelősségét mindazon károkért, amelyet a bírák és hivatalnokok hivatalos minőségükben sikkasztással harmadik személynek okoztak (az állam azonban viszontkeresettel élhet az elkövetőkkel szemben).

A községek rendezéséről szóló *1871. évi XVIII. törvénycikk* a község elöljárósága körében említi a községjegyzőt és a körjegyzőt (64.§), akik esküt tesznek és hivatalukat pályázat útján, élethosszig töltik be. A törvény felsorolja, mely esetekben lehet őket elmozdítani, mintegy fegyelmi

¹⁵⁶ 1871:VIII. tc. 67.§

¹⁵⁷ „Hivatali büntettet képez általában: ha a bíró vagy bírósági hivatalnok hivatali köteleességét cselekvőleg vagy mulasztólag azért sérti meg: hogy ez által magának vagy másoknak illetéktelen hasznot szerezzen, vagy valakinek jogtalan kárt okozzon.” 1871:VIII. tc. 10.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5474>, letöltve: 2010. június 30.

¹⁵⁸ Ilyen a hivatali titok közlése, a megvesztegettetés, a zsarolás, az erőszak, a hamisítás és a sikkasztás.

büntetésként.¹⁵⁹

Az ügyben a törvényhatóság közgyűlése határozattal dönt, amelyet egy vizsgálat előz meg. A határozattal szemben a belügyminiszterhez lehet fellebbezéssel fordulni.

A törvény - bár hatályában eltérnek¹⁶⁰ - megismétli az 1870. évi XLII. törvénycikk felelősségre vonatkozó rendelkezéseit (szubjektív kártérítési felelősség megállapításának feltételei, utasításból eredő károkozás, pénztári felelősség). Azonban míg az 1870:XLII. tc. általában tisztviselőről, addig ez a törvénycikk már az elöljáróság tagjairól beszél.¹⁶¹

A pénztári felelősség megállapításának egyik feltétele a korábbi törvényhez képest annyiban változott, hogy míg az 1870-es szövegben a kötelezettség nem vagy nem szabályszerű teljesítése szerepelt, addig az 1871-es szöveg már hanyagságról beszél. A pénzkezelésre vonatkozó szabályokat a korábbi törvényi szintű szabályozás helyett községi rendszabály állapítja meg.

A tiszti kereset indításának lehetőségét is bővíti a törvény azzal az esettel, amikor a tisztviselő jóváhagyás nélkül hajt végre határozatot vagy szabályrendeletet. A vizsgálatot itt a község belügyeiben a képviselő-testület, rendelet végrehajtása körében a szolgabíró, alispán vagy polgármester rendeli el. A képviselő-testület által elrendelt vizsgálatot a képviselő-testület vizsgálóbizottsága, a szolgabíró, polgármester, illetőleg alispán által elrendelt vizsgálatot a szolgabíró, polgármester, illetőleg alispán megbízottja vezeti.¹⁶² A tiszti kereset benyújtására is az előbbi személyek jogosultak.

Az eljárásra illetékes bíróság és a kiszabható szankciók ugyanazok¹⁶³, mint az 1870. évi XLII. törvénycikkben, azonban érdekessége, hogy a kiszabható büntetéseknél a személyi kört ismételten kibővíti a törvény: az

¹⁵⁹ „a) Kötelességeinek teljesítésére való elégtelensége,
b) hivatalbeli hanyagság,
c) a közigazgatás körében elkövetett visszaélések miatt.” 1871:XVIII. tc. 70.§
<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5484>, letöltve: 2010. június 30.

¹⁶⁰ Az 1870-es szabályozás a törvényhatósági tisztviselőkre, az 1871-es a községi alkalmazottakra terjed ki.

¹⁶¹ Ez a két törvény személyi hatályából is következik. Lásd bővebben „Az érintett személyi kör” című alfejezetben.

¹⁶² 1871:XVIII. tc. 90-93.§

¹⁶³ Itt nem olyan differenciált a szabályozás, csak felsorolja a szankciókat, nem határozza meg, hogy a hivatalvesztésnek mely esetekben lehet jelentősége.

előjáróság mellett említi a tisztviselőket és a hivatalnokokat is.¹⁶⁴

A törvény új rendelkezése, hogy ha a tisztviselőt büntetőeljárás során elmarasztalják és bűnösségét megállapítják, akkor az automatikusan kihat a jogviszonyára is: hivatalvesztéssel jár. Tulajdonképpen itt nem válik el a büntetőjogi és a munkajogi felelősség, egyik a másikat maga után vonja. 1870-ben egyértelműen meghatározták a felelősség határait: a tisztviselő jogviszonyából eredő kötelezettségével kapcsolatos felelőssége a törvényhatóság felmentésével véget ért, az ezzel okozott kár, megvalósított bűncselekmény esetén az egyéb felelősségi formák és szabályok voltak érvényesíthetők.

„A Pénzügyi Szolgálati Szabályzat a fegyelmi vétségeket a következő három kategóriába sorolta: a legsúlyosabbak; súlyosak; egyszerűek. Az állami alkalmazottak tekintetében a következő fegyelmi büntetések kiszabására nyílt lehetőség: írásbeli megrovás; pénzbírságok; fokozatos előléptetés megvonása; büntetésből való áthelyezés; szolgálatból való elbocsátás. Az önkormányzati alkalmazottaknál a fegyelmi büntetések a következők voltak: rosszallás; pénzbüntetés; előlépés elvonása, szolgálattól való felmentés - ami egyenlő volt a szabályszerű elbánás alá vonással; hivatalvesztés a hozzátartozók ellátási igényeinek érintetlenül hagyásával; hivatalvesztés a hozzátartozók ellátási igényeinek elvonásával. Az önkormányzati alkalmazottak tekintetében ismert volt még az ún. rendbüntetés, amely enyhébb fokú mulasztás vagy szabálytalanság esetén volt alkalmazandó, és a gyakorlatban pénzbeli büntetést jelentett.”¹⁶⁵

A közigazgatási bizottságok megszervezésével ennek fegyelmi választmánya lett az önkormányzati alkalmazottaknál a fegyelmi eljárás központi szereplője, míg a községeknél az 1876:V. tc., addig a törvényhatóságoknál az 1876:VII. tc. szabályozta a fegyelmi eljárást.

A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. módosításáról és kiegészítéséről szóló *1876. évi V. törvénycikk* az 1871. évi XVIII. törvénycikknek a jegyző elmozdítására és a községi előjáróság fegyelmi

¹⁶⁴ 1871:XVIII. tc. 86.§

¹⁶⁵ LINDER (2010) 25.o.

eljárására vonatkozó rendelkezéseit hatályon kívül helyezte és annyiban módosította, hogy

- hatályon kívül helyezi a tisztviselő keresetire vonatkozó részeket és a fegyelmi eljárással helyettesíti azt, jelezve, hogy kötelességszegés esetén a vizsgálat és az eljárás lefolytatása egyaránt a közigazgatás szervezetrendszerén belül marad;
- szélesedett az eljárás megindításának lehetősége, mert már nemcsak törvényben vagy szabályrendeletben, hanem kormányrendeletben meghatározott kötelesség megszegése esetén is megindítható;
- ezen túlmenően akkor is fegyelmi eljárás kezdeményezhető, ha a kötelezettségek teljesítésére a tisztviselő képtelennek bizonyul, vagy „ha botránnyt okozó erkölcsstelen életet él, vagy ilyenemű kihágást követ el”¹⁶⁶;
- Változik az eljárás megindítására jogosultak¹⁶⁷ és a vizsgálat lefolytatására jogosultak köre.¹⁶⁸

A korábban már említett 1876-os, közigazgatási bizottságok hatáskörét meghatározó törvény¹⁶⁹ saját hivatalnokait illetően elsőfokú fegyelmi hatósági jogkörrel ruházta fel a bizottságokat. Ebben az esetben egy évre választott, öt tagú választmány jár el, amelynek elnöke a főispán, egyéb tagjait maga a bizottság választja azon elv szem előtt tartásával, hogy két tag az államközegekből, kettő pedig a törvényhatósági közgyűlés által választott személyekből kerüljön ki.

Fontos rendelkezése a törvénynek az is, hogy a közigazgatási bizottság minden állami, törvényhatósági és községi közeg ellen indított fegyelmi

¹⁶⁶ 1876:V. tc. 18.§ a-b.) pontja

¹⁶⁷ „A fegyelmi eljárást elrendelheti:

kis- és nagyközségekben a szolgabíró, az alispán, a közigazgatási bizottság és a törvényhatósági közgyűlés;

rendezett tanácsú városokban a polgármester, rendőrkapitány, tanácsnokok, főjegyző, főügyész és községi orvos ellen: a képviselő-testület, az alispán, közigazgatási bizottság, a törvényhatóság közgyűlése; az előjáróság többi tagjai, valamint a segéd- és kezelőszemélyzet ellen a polgármester is.” 1876:V. tc. 19. § <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5718>, letöltve: 2010. június 30.

¹⁶⁸ „A fegyelmi vizsgálatot nagy- és kisközségekben a szolgabíró, rendezett tanácsú városokban pedig a polgármester, rendőrkapitány, tanácsnokok, főjegyző, főügyész és községi orvos ellen az alispán, az előjáróság többi tagjai ellen, és pedig azon hatáskörrel, melylyel a nagy- és kisközségekben a szolgabíró bír, a polgármester teljesíti.” 1876:V. tc. 20.§

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5718>, letöltve: 2010. június 30.

¹⁶⁹ 1876:VI. tc.

eljárásban a másodfokú hatóság szerepét tölti be.

Az eljárás megindítására saját elhatározásból, miniszteri utasításra vagy törvényhatósági közgyűlési határozat alapján kerülhetett sor. A vizsgálati szakasz lefolytatására a bizottság elsőfokon megbízottakat jelölhetett ki. Ezt követően az iratokat kormányközeg elleni eljárásnál a királyi ügyésznek, törvényhatósági közegnél a tiszti ügyésznek kellett átadni, aki döntött az elbírálására jogosult hatóság kijelöléséről. Ha az ügyész az eljárás megszüntetését indítványozta, a kérdésben a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya döntött.

A fellebbezés jogának a jogalkotó tág teret enged: a vizsgálat elrendelése, elutasítása, fegyelmi eljárás megindítása, mellőzése és fegyelmi "ítélet" ellen van rá lehetőség.¹⁷⁰ Másodfokú hatóságként való eljárására, a fellebbezés módjára, a kiszabható büntetésekre külön törvényi szabályozás vonatkozik. Taxatív felsorolja azonban a fellebbviteli jogköreit.¹⁷¹

A közigazgatási bizottság másodfokú határozatai ellen fellebbezésnek csak akkor van helye, ha eltér az elsőfokú határozattól. Harmadfokú végzése ellen nincs helye fellebbezésnek. A d.) pontban említett adóval kapcsolatos határozatok azonban kivételt képeznek, a fellebbezést a belügyminiszter bírálja el. Az alkalmazható büntetések fokozatának megállapítását az egyes személyi körre külön jogszabályokra bízta a törvény.

A törvény a bizottság államhivatalnok vagy törvényhatósági tisztviselő tagjainak felelősségével kapcsolatban előírja, hogy a bizottságban betöltött feladatuk ellátása során is ugyanazok a kötelezettségek vonatkoznak rájuk és ugyanolyan felelősséggel tartoznak, "amely őket hivatalos minőségüknél

¹⁷⁰ „A felebbezés illetőleg felterjesztés a bizottságtól a kormányközegekre nézve minden esetben az illető ministerhez, a törvényhatósági és községi választott tisztviselőket s más hivatalos közegeket illetőleg pedig a belügyministerhez intézendő.” 1876:VI. tc. 49.§

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5719>, letöltve: 2010. június 30.

¹⁷¹ „a) a községnek egyesek magán concret ügyeiben hozott határozatai;

b) a községi igazoló választmánynak azon határozatai, a melyek az 1871. évi XVIII. törvénycikk 54. §-a értelmében a törvényhatósághoz voltak felebbezendők;

c) az alispánnak magánosok ügyében hozott és a törvények értelmében felebbezhető határozatai;

d) a községi törvényhatósági adónak egyéni kivetése ellen egyesek által beadott felszólamlások; e) ezenkívül mindaz: mit ezen hatáskörben külön törvény hozzá felebbezni rendel.” 1876:VI. tc. 58.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5719>, letöltve: 2010. június 30.

fogva egyéb hatáskörükben terheli.”¹⁷² Emellett a törvényben nevesített kártérítési felelősség szabályai rájuk is kiterjednek.

Súlyos szankciót társít a feladatellátási kötelezettség elmulasztásához: aki meghatározott időtartamon keresztül (félév) nem vesz részt az üléseken, és távolmaradását nem igazolja, elveszti tagságát és a legközelebbi választáson nem lesz választható.

Az 1876. évi VII. törvénycikk az alábbiak szerint módosította az 1870-es törvény¹⁷³ törvényhatósági tisztviselők fegyelmi eljárására vonatkozó részeit:

- Hatályon kívül helyezi az 1870. évi XLII. törvénycikk tiszti keresetre vonatkozó részeit és a fegyelmi eljárással helyettesíti azt, hasonlóan az 1876:V. törvénycikkhez.
- Mind a fegyelmi eljárás esetkörei¹⁷⁴, mind az eljárás megindítására¹⁷⁵ és a vizsgálat lefolytatására¹⁷⁶ jogosultak köre bővült. A fegyelmi eljárás elbírálása ezzel a változtatással már a törvényhatóságok és a községek esetében egységesen a közigazgatáson belül marad.
- a községi törvénycikk 1876-os módosításának mintájára szélesedett az eljárás megindításának lehetősége¹⁷⁷;
- a döntés elbírálására jogosult hatóság kijelöléséről a tiszti ügyész gondoskodik, a vizsgálat eredményéről készült iratokat is neki kell megküldeni;
- ebben a jogszabályban már konkrétan megjelenik az eljárás alá vont tisztviselő értesítési kötelezettsége és iratbetekintési joga;
- Itt már egyértelműen elválik a fegyelmi és a büntetőjogi felelősség, mert külön törvényi szabályozás alá és hatóság (törvényszék) elé utalja a büntett

¹⁷² 1876:VI. tc. 74.§

¹⁷³ 1870:XLII. tc.

¹⁷⁴ Az esetkörök a kormányrendelet által előírt kötelezettségzegéssel, az alkalmatlansággal és az erkölcstelen életmóddal bővültek.

¹⁷⁵ Azon törvényhatósági tisztviselők ellen, akik a közigazgatási bizottság tagjai, ezen bizottság, vagy a törvényhatósági közgyűlés; a törvényhatóság többi tisztviselője, valamint a segéd- és kezelő személyzet tagjai ellen a törvényhatósági közgyűlés, a főispán, a közigazgatási bizottság, vagy az alispán, illetőleg a polgármester rendelheti el az eljárás megindítását.

¹⁷⁶ A vizsgálat lefolytatására az első személyi körnél a bizottsági megbízottak, a másodiknál az alispán vagy polgármester jogosult.

¹⁷⁷ 1876:VII. tc. 1.§ b.) pontja

megtorlását a törvény. Sokkal elkülönítettebben jelenik meg a döntéshozatal szervezeti rendszere attól függően, hogy törvényhatósági vagy egyéb tisztviselőkről vagy éppen kezelő-, segédszemélyzetről van szó. Törvényhatósági tisztviselők elleni fegyelmi eljárásban az elsőfokú döntéshozó a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya, másodfokon a belügyminiszter. Az egyéb tisztviselők, kezelő-és segédszemélyzet tagja elleni felelősség megállapítására elsőfokon az alispán vagy a polgármester, másodfokon a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya, kivételesen harmadfokon a belügyminiszter jogosult az eddigi királyi törvényszék helyett.

- A törvény kivételként kezeli a hatásköri szabályok alól a bírsággal vagy hivatalvesztéssel büntetendő vétségeket, amelyeknél a döntési jogot a második személyi kört illetően¹⁷⁸ is elsőfokon a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának, másodfokon a belügyminiszternek adja.
- Előírja a hatóságok közötti együttműködést is, hiszen büntett gyanúja esetén a közigazgatási bizottság köteles az ügyet a közvádolóhoz áttenni, a törvényszék pedig az eljárás eredményéről a bizottságot értesíteni.
- Nagyobb hangsúlyt kap a tisztügyi ügyész: az iratok áttétele, az illetékes hatóság kijelölése mellett indítványt tesz a fegyelmi eljárás folytatására vagy befejezésére és a büntetésre vonatkozóan. Ha az eljárás megszüntetésére tesz javaslatot vagy nézeteltérés van az alispán, polgármester vagy tisztügyi ügyész között az alkalmazandó szankció jellegét illetően, a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya jár el az ügyben.
- A vétség fokához mérten kiszabható szankciók tekintetében a törvény már két kategóriát határoz meg, az első dorgálással vagy bírsággal (500 forintig terjedő), a második bírsággal vagy hivatalvesztéssel sújtható.
- A törvény rögzíti a fellebbezésre nyitva álló határidő időtartamát is: magánfeleknél a határozat kézbesítésétől számított nyolc nap, főispán esetén öt nap.

A korszak utolsó, meghatározó dokumentuma, amely rendszert hoz a

¹⁷⁸ Ezek a következők: egyéb tisztviselők, kezelő-és segédszemélyzet tagja.

büntetőjogba: a *Csemegi-kódex*. Ennek Második Részében a XLII. Fejezet rendelkezik a hivatali büntettekről.¹⁷⁹ A hivatali hatalommal való visszaélés nagyon rendszertelenül nyert szabályozást a kódexben, mert bár a fejezeten belül található meg, de a meghatározást megszakítja néha egy-egy közbevetett másik tényállás. Illetve gyűjtőfogalomnak nevezném, mivel

- a 472.§ tulajdonképpen a *bántalmazást* nevesíti, bár hivatali hatalommal való visszaélésnek nevezi,
- a klasszikus hivatali hatalommal való visszaélés tényállását a 475.§-ban fogalmazza meg, illetve speciális esete a 476.§, melyben az elkövető csak bíró vagy vizsgáló bíró lehet,
- a 478.§-ban leírt tényállásban a *hivatali kötelesség megszegéséről*, illetve elmulasztásáról van szó,
- a 480-481.§ pedig a *hivatali kötelesség megtagadását* tartalmazza.

A *hivatali visszaélés* (471-472.§)¹⁸⁰ alanya csak hivatalos személy lehet. A bűncselekmény csak szándékosan követhető el, mivel célzatot foglal magában. Már a bűncselekmény kísérlete is büntetendő. A törvény mind vétségi, mind büntetési alakzatot meghatároz.

Minősített esete, mely már fegyházzal büntetendő, a fegyveres erő jogos indok nélküli alkalmazása vagy ennek beavatkozásra felhívása. Fegyveres erő alkalmazására csak indokolt és szükséges esetekben kerülhetett sor. A fegyveres elkövetési mód esetén azonban a törvény kimondja, hogy ha ez súlyosabban minősülő bűncselekményt valósít meg, ez utóbbi büntetési tétele az irányadó és nem a hivatali visszaélés szabályait kell alkalmazni.

De nem szabad elfelejtkeznünk a X. Fejezetről sem, melyben szintén találhatóak hivatali büntettek. A 193-194.§ a *személyes szabadság elleni*

¹⁷⁹ Lásd fentebb.

A fejezet szerint a következő bűncselekmények tekinthetők hivatali büntetteknek:

- hivatali sikkasztás (462-464.§)

- megvesztegetés (465-470.§)

- kényszervallatás (477.§)

- jogosulatlan titkos információ áramoltatás (479.§)

- hivatali hatalommal való visszaélés (473.§, 475-476.§, 480-481.§).

¹⁸⁰ „A közhivatalnok, aki azon célból, hogy valakinek jogtalanul hasznot vagy kárt vagy más sérelmet okozzon, hivatali eljárásban vagy intézkedésben kötelességét megszegi; a hivatali visszaélés vétségét követi el, és öt évig terjedhető fegyházzal büntetetik.”
<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5799>, letöltve: 2010. június 30.

vétséget rendeli büntetni, melynek elkövetője szintén csak közhivatalnok, azaz hivatalos személy lehet. Ez a tényállás a mai jogtalan fogvatartásnak felel meg.

A 196.§ elkövetője felügyelő lehet, mely a 461.§ szerint szintén közhivatalnoknak minősül. Ennek a tényállásnak a törvény nem adott nevet, de itt egyértelműen *bűnpártolásról* van szó. A 197.§-nál már általában közhivatalnokról beszél, és ez a fogvatartás (a törvény szerint személyes szabadság elleni vétség) speciális esete, amikor is a közhivatalnok tud valakinek a letartóztatásáról, de elmulasztja annak bejelentését.

Szintén érdekes, hogy a *magánlaksértés* („házi jog megsértése”) olyan alakzatát nevesíti a törvény, amelynél az elkövető hivatalos személy (199.§).

A 200.§ és 201.§ a *levéltitok* és a *távirdai titok* közhivatalnok általi megsértésének tényállásait fogalmazza meg.

2.1.4. Összegzés

A korszak szabályozását összegezve megállapítható, hogy zárt rendszer jellemezte a közszolgálatot. Igazán ebben a korszakban még nem is beszélhetünk erről a fogalomról, csak csírákban jelentkezett a hivatalnoki réteg szabályozása, mivel még ténylegesen hivatásos közszolgálat sem létezett. Inkább azt mondhatjuk, hogy megfogalmazódott az igény egy szakképzett személyi állomány létrehozására, de csak arra. A képzés, a jogviszony jellegének tisztázása, az alapvető jogok szóba sem kerültek, esetleg szokásjogi alapon alakultak ki.

A hivatalnokok, tisztviselői réteg kialakításának szükségessége egybe vágott a kor centralizációs törekvéseivel, amelynek célja az volt, hogy rendezze az ország igazgatását, a hivatalnoki „bábok” irányításával hatni tudjon a helyi, vármegyei igazgatásra is. Mind a központi, mind a helyi, nemesi réteg rájött arra, hogy a közszolgálati személyzet a hatalomgyakorlás eszköze lehet, ezért politikailag próbálták befolyásuk alá vonni őket. A centralizmus és a municipalizmus közötti harc, a tisztviselő „kettős irányítása”

a fegyelmi felelősség intézményében is megnyilatkozott. Egyrészt a zárt rendszernek köszönhetően érvényesült az engedelmisségi kötelezettség, amelynek következtében a nyilvánvalóan törvénybe ütköző parancsok végrehajtására kötelezettek és felelősségre nem vonhatók voltak a tisztviselők, másrészt azonban érvényesült az utasítás megtagadásának joga is, amely azonban fegyelmi büntetés kiszabásához is vezethetett, ha a tisztviselő törvényes utasítás végrehajtását tagadta meg.¹⁸¹

Nehéz a kor tisztviselői jogállását, a jogviszony létesítésére, tartalmára vonatkozó szabályokat kutatni, hiszen a kereteket meghatározták a törvények, azonban a részletszabályokat elsősorban alsóbb szintű jogszabályokban találhatjuk meg. Emellett az is megfigyelhető, hogy a legtöbb jogszabály nem törekszik a közzszolgálati réteg fogalmának meghatározására. Elsőként a büntetőjog területén vannak erre vonatkozó próbálkozások, csakúgy, ahogy a közzszolgálati felelősség gyökerei is ide vezethetők vissza.

A korszak közel kilencszáz évet fog át, mind a közzszolgálati, köztisztviselőkre vonatkozó, mind azon belül a felelősségi szabályozás kialakulása lassú folyamat eredménye volt. Ezt követően azonban felgyorsulnak az események, és egymást követik a közzszolgálati felelősséggel kapcsolatos jogszabályok. Ennek a felelősségi rendszer történeti fejlődésében első, de meghatározó állomásnak a következményeként elvi szinten, több dokumentumban is rögzítésre került a felelősség jelentőségének hangsúlyozása és erre az időszakra tehető a téma szempontjából első releváns jogi normák megjelenése. Ezek általában büntetőjogi és polgári jogi oldalról közelítik meg a felelősség szabályozását, hiszen ez a két legtipikusabb és jogilag leginkább írásban lefektetett, egyértelmű szabályozást kívánó terület. Emellett az 1870-es évektől kezdődően a büntetőjogi tényállásokból kifejlődve egyre inkább megfigyelhető, hogy a fegyelmi és kártérítési felelősség önálló, de párhuzamos jelenléte.

A közzszolgálat fogalmának fokozatos letisztázásával és a köztisztviselő fogalmának kialakításával párhuzamosan - már az 1800-as években - új

¹⁸¹ TOMCSÁNYI 352.o.

jogintézmény kerül kidolgozásra, amely kizárólagosan a közigazgatás személyi állományára jellemző: a tiszti kereset, majd szélesítve személyi hatályát a fegyelmi eljárás és felelősség. Részleteiben ez a leginkább kimunkált vetülete a felelősségnek.

2.2. A közsolgálat fejlődése az 1800-as évek végén

„A közhivatali képzés fő formái az egyetemek jogi karai, a jogakadémiák és legalsó szinten a jegyzőképző tanfolyamok voltak.”¹⁸²

2.2.1. Az érintett személyi kör

A végrehajtó hatalom birtokosa még mindig a király, aki a független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló *1848. évi III. törvénycikk*kel felállított felelős magyar minisztérium útján látja el feladatait.¹⁸³ A közsolgálati jogviszony részletszabályait elsősorban kormányhatósági rendeletekben találjuk meg, de a korszak meghatározó elemei a községi és törvényhatósági közigazgatás személyi állományának felelősségét és a köztisztviselők minősítését taglaló törvények.

Először a köztisztviselők minősítéséről szóló *1883. évi I. törvénycikk*ben találkozhatunk a köztisztviselő elnevezéssel, azonban a fogalom-meghatározás elmarad. A szövegből mégis az derül ki, hogy a tágabb értelemben vett közsolgálatot érti alatta, bár a tanárok, tanítók képzettségi követelményeinek előírását, minősítését egyéb törvényekre bízza, viszont az orvosokra, mérnökökre vonatkozó képzettségeket tartalmazza. Általában abban az időben a minősítési követelményeknek nem megfelelő vagy a magyar állampolgársággal nem rendelkező személyeket „nyilvánjogi” szerződéssel alkalmazták. Ezeknek a tisztviselőknek is esküt kellett tenniük, a

¹⁸² KAJTÁR (2007) 25.o.

¹⁸³ „A réssort minisztérium a miniszter személyi hatósági fóruma, a miniszteri tisztviselők csak segédei a miniszter egyedi joghatóságának. Az egyes minisztériumok ... osztályokra, főosztályokra, vagy csoportokra, főcsoportokra tagozódnak, a számviteli segédszolgálatot pedig a miniszteri számvevőségek, az ügykezelési szolgálatot a segédhivatalok végzik.” TOMCSÁNYI 239.o.

„A végrehajtás, a foganatosítás funkcióját a végrehajtó hatalom országos központi szervének, a központi kormányzatnak vezetése alatt a neki alárendelt kormányhatósági hivatalnokok, valamint a végrehajtó hatalom helyi szervezeteinek (helyi közületek) alárendelt helyhatósági tisztviselők serege végzi.” TOMCSÁNYI 18.o.

A kormányhatósági hivatalok és a minisztériumok alá-fölérendeltségi viszonyban állnak, de a minisztérium a helyhatósági szervek felett is felügyeleti jogot gyakorol.

közjog alatt alkalmazottaknak minősültek. Tehát ebben az értelemben „köztisztviselő minden közhatósági funkciót végző egyén és ezen funkciója közben és annak tekintetében és büntetőjogilag is köztisztviselőnek vélelmeztek”.¹⁸⁴

Tomcsányi szerint a közszolgálatban tevékenykedőket csoportosíthatjuk „szolgálati ágak szerint, pl. jogi, műszaki alkalmazottak”, „a teljesített munka jellege és az ezzel kapcsolatos képzettség (képesítés) különbözősége szerint” és „az őket alkalmazó tényezők szerint”.¹⁸⁵

A csoportosítást követve az *ellátott munka jellege alapján* megkülönböztethetünk: fogalmazási tisztviselőt¹⁸⁶, segéd tisztviselőt¹⁸⁷, kezelő tisztviselőt¹⁸⁸, altisztet¹⁸⁹ és szolgát.¹⁹⁰

A munka, *tevékenység oldaláról* megfogott csoportosítás a német jogot követi, egy általános kategóriát, a hivatalnok fogalmát megteremtve, amelyre egységes szabályozás vonatkozik, függetlenül az alkalmazás helyétől. Nem a hatósági jogkör gyakorlása, hanem az ellátott feladat, tevékenység jellege dönti el a jogviszony tartalmával járó jogokat és kötelezettségeket. Tipikusan az érdemi döntés, az ehhez a tevékenységhez kötődő munkaköröket betöltő tisztviselők kerülnek a legfelső fizetési kategóriába, azonban ez nem minden esetben esik egybe a hatósági jogkör birtoklásával. A főszolgabírónál ötvöződik az érdemi rész és a közhatalom, az ügyek érdemével foglalkozik és hatósági jogkörrel ruházták fel, de a községi orvosra ez már nem igaz.

A *közigazgatás szintjeihez igazodva* beszélhetünk állami

¹⁸⁴ Közszolgálati jog. A gyakorlati közigazgatási vizsga kompendiumai. Vörösváry Sokszorosító és Kiadóvállalat, Bp., 1938. (továbbiakban: Közszolgálati jog (1938)) 5.o.

¹⁸⁵ TOMCSÁNYI 343., 345.o.

¹⁸⁶ Ügydöntő, hatósági jogkört gyakorolt, a vele szemben támasztott követelmények a felsőfokú végzettség és gyakran gyakorlati vizsga letétele voltak.

¹⁸⁷ Ennek minősült többek között az irodatiszt vagy az írnök, akik ténylegesen hivatali, adminisztratív feladatokat láttak el.

¹⁸⁸ Ennek tekinthető a postakezelőszemélyzet tagja.

¹⁸⁹ „Az az egyén, akit rendes fizetés vagy zsold mellett a kormány, vagy kinevezési joggal felruházott más hatóság állandó állami szolgálatra kinevez, vagy felfogad; az illető hivatásos esküt is tesz, de az államtisztviselő számára megállapított fizetési osztályok egyikébe sem tartozik.” Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok in: Tomcsányi Móric: A közigazgatási jog alapintézményei. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Bp., 1926. (továbbiakban: Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok) 345.o.

¹⁹⁰ „Az az egyén, akit főleg anyagi erőt igénylő, vagy csekélyebb, a kezelési szak körébe vágó szolgálatra rendes évi fizetéssel, hivatalos eskü letétele mellett alkalmaznak.” Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok 345.o.

(kormányhatósági) és municipális (törvényhatósági, községi) tisztviselőkről.¹⁹¹

Az állami tisztviselők, altisztek és szolgák nyugdíjazásáról szóló *1885. évi XI. törvénycikk* hatálya kiterjedt a címben említett személyi körre. Állami tisztviselők alatt az uralkodó, a királyi minisztériumok, más állami hatóságok és hivatalok alkalmazásában állókat értette. Megkülönböztetetten kezelte a törvény az állandó vagy ideiglenes jelleggel foglalkoztatottakat és a határozott időre, korengedély vagy felmondás feltétele mellett alkalmazottakat. Tulajdonképpen ezzel is egy tágabb értelmezésben felfogható közigazgatási személyi állományról rendelkezik, amelybe a klasszikus tisztviselői körön kívül a rendvédelemben, rendfenntartásban és az oktatásban, hírközlésben résztvevőket érti és számukra is speciális juttatásokat biztosít a jogviszony megszűnését követően. Speciális szabályokat alkalmazott a vezetőkre (miniszter, államtitkár) és a rendvédelmi szerveknél dolgozókra, de nem választotta külön a hivatali és a fizikai dolgozók körét.

A községekről szóló *1886. évi XXII. törvénycikk* lényegében az 1871-es községi törvény szabályait veszi át. Csak apróbb különbségek figyelhetők meg a két törvény között.¹⁹² A felelősségi szabályokat illetően az érintett személyi kör az előljáróság, illetve a segéd-és kezelő személyzet.

A közigazgatási tisztviselők, a segéd- és kezelőszemélyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról szóló *1886. évi XXIII. törvénycikk* személyi hatálya a törvényhatósági tisztviselőkre és a segéd-és kezelőszemélyzet tagjaira terjed ki. A törvény hatályát a pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról szóló *1889. évi XXVIII. törvénycikk* kiterjeszti a kormányhatósági tisztviselőkre is, illetve amennyiben másként nem rendelkezik, a

¹⁹¹ „Előbbieknek a kormány a legfőbb szolgálati hatósága s személyi és fegyelmi ügyekben az ő joghatósága alatt állanak. A második csoportbeli tisztviselőknek közvetlen szolgálati felsőbbsege az illető helyhatósági szervezet, de országos (állami) ügykörben teljesített hivatali működésük tekintetében a kormánynak, a kormány minden tagjának alá vannak rendelve, akik azonban amazokkal közvetve, a törvényhatóságok s azok első tisztviselője (alispán, polgármester) útján rendelkeznek. Sőt személyes szolgálati viszonyukra is befolyása van a kormánynak, s ez legfőképpen a fegyelmi jog révén hatályosul.” TOMCSÁNYI 345.o.

¹⁹² A községi előljáróság tekintetében az ellenőrzés és a felügyelet jogát a képviselőtestület mellett kis- és nagyközségekben a főszolgabíró, rendezett tanácsú városokban az alispán kapta meg. A végrehajtási feladatok már nemcsak az állami, hanem a törvényhatósági rendeletekre is vonatkoznak, kis- és nagyközségekben a feladatok ellátásáért felelős személyként a körjegyzőt is nevesíti a törvény.

pénzügyigazgatóság egész személyzetére.¹⁹³

1891-ben a vármegyék igazgatása is állami közigazgatási feladat lett, amelyet kinevezett tisztségviselők („állami közegek”) láttak el, összetételük, hatáskörük meghatározására a belügyminiszter kapott felhatalmazást.¹⁹⁴

Az állami tisztviselő fogalmát már a Pénzügyi Szolgálati Szabályzat megállapította. Az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről szóló 1893. évi IV. törvénycikk ebbe a körbe illesztette bele az állami gyakornokokat.¹⁹⁵ (Ide tartoztak emellett az állami elemi népiskolai tanítók és az állami óvónők is.)

2.2.2. Az alkalmazott közzolgálati rendszer sajátjai

Tisza Kálmán 1880. november 21-én értekezletet hívott össze a közigazgatásban felmerült problémák megvitatására. Ezen az ankéton többek között az 1876:VI. és 1876:VII. törvénycikkeket elemezték. Az ott elhangzottakat Concha Győző összegezte: „a közigazgatási szolgálat életpálya, ‘mégpedig magas szellemi minősítést kívánó életpálya’, lehetetlen, hogy azok, akik egész sorsukat a közigazgatási pályához kapcsolják, azt ‘a periodikus választás kockájára tegyék’.”¹⁹⁶

Már ekkor is felmerült egy egységes közigazgatási pragmatika kialakításának ötlete. Concha Győző szerint a kodifikációra elsősorban „a szervezet, a szolgálati viszony, a fegyelmi-, a nyugdíjügy, az eljárási és

¹⁹³ „A törvényhatósági tisztviselők, a közigazgatási bizottság tagjai, a községi (városi) közegek által elkövetett fegyelmi vétségek, az 1886. évi XXIII. tc., illetőleg az ugyanazon évi XXII. tc. határozmányai szerint büntetendők. Ugyancsak az 1886. évi XXIII. törvénycikk rendelkezései mérvadók a pénzügyi igazgatóság s az annak alárendelt hivatalok személyzetének fegyelmi ügyeiben, a mennyiben a jelen törvény másként nem rendelkezik, oly hozzáadással, hogy a pénzügyi igazgatóság s az annak alárendelt alkalmazottak fegyelmi ügyeiben harmad- és utolsó fokon a pénzügyminiszter határoz azon alaki kérdések fölött is, a melyek utolsó fokon való elbírálását az idézett törvénycikk a belügyminiszterre ruházza.” 1889:XXVIII. tc. 33.§
<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6343>, letöltve: 2010. június 30.

¹⁹⁴ Erről a vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891. évi XXXIII. törvénycikk rendelkezett, amelyet az 1907:LVIII. tc. helyezett hatályon kívül.

¹⁹⁵ 1893:IV. tc. 11.§

¹⁹⁶ Tisza Kálmán közigazgatási ankétja (1880). In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat Kiadó, Bp., 1979. (továbbiakban: Tisza Kálmán közigazgatási ankétja (1880)) 269.o.

végrehajtási rendtartás a nem peres közigazgatási ügyekben, valamint a közigazgatási per lenne leginkább alkalmas.”¹⁹⁷

Képesítési előírások jelennek meg a már említett *1883-as minősítési törvényben*¹⁹⁸ is (így az ügyvédi oklevél, állam-, jogtudományi képesítés). A zárt rendszer jellemzőjeként ebben az időszakban a jogviszony létesítésére szigorú feltételeket határoznak meg a jogalkotók.¹⁹⁹

A törvénycikk másik jelentőségét a szolgálati nemenként, áganként eltérő képesítési előírások meglétében vélem felfedezni, amelyet a jogviszony különös feltételeként említhetünk. A klasszikus, szoros értelemben vett közigazgatásban²⁰⁰ az ügyvédi oklevelet, vagy államtudományi, vagy jogtudományi tudorságot, vagy legalább a négyéves jogi tanfolyam befejezését és az államtudományi államvizsga sikeres letételét kívánták meg elméleti képzettségként.²⁰¹ Emellett azonban bizonyos tisztségeknél többlet-, vagy eltérő kötelezettségek megállapítására került sor.²⁰²

Az elméleti képzettség mellett meghatározott munkakörök betöltéséhez²⁰³ gyakorlati képzettség igazolására is szükség volt, amely két év

¹⁹⁷ Tisza Kálmán közigazgatási ankétja (1880) 270.o.

¹⁹⁸ 1883:I. tc.

¹⁹⁹ A közszolgálati jogviszony létesítésének általános feltételei a törvény (és a Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok) szerint a magyar állampolgárság és egyfajta büntetlen előélet (büntetőjogi, fegyelmi és etikai) és negatív feltételként a csödeljárás és a gondnokság kizárása. A minimum életkor a tizennyolcadik életév betöltése, negyven év felett korengedéllyel létesíthető jogviszony. „Büntett vagy vétség miatt vád alá helyezve vagy általában szabadságvesztés büntetése alatt nincs, nyereségvágyból eredő büntett vagy vétség miatt elítélve nem volt, hivatalvesztésre szóló ítélet hatálya alatt nem áll, s erkölcsi tekintetben alapos kifogás alá nem esik;...” 1883:I. tc. 1.§ b.) pontja <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6079>, letöltve: 2010. június 30.

²⁰⁰ Minisztériumoknál, a központi igazgatásban / pénzügyigazgatóságoknál, adófelügyelőségeknél /, a fővárosi rendőrség vezető beosztású tisztviselőinél és fogalmazói karánál, a vármegyéknél, a fővárosban, és a törvényhatósági joggal felruházott városokban a magasabb tisztviselőktől, polgármestertől, jegyzőtől, a rendezett tanácsú városoknál a polgármesterektől - tehát általában a fogalmazási tisztviselőknél volt elvárt a fenti követelmény.

²⁰¹ Tervbe volt véve egy közigazgatási tanfolyam és ahhoz kapcsolódó vizsgálati rendszer kiépítése is.

²⁰² A községi és körjegyzőkre speciális követelmények vonatkoztak, jegyzői vizsgát kellett tenniük, amely három évig csak annak a törvényhatóságnak a területén volt érvényes, amely előtt a vizsgát tették és amely a bizonyítványt kiállította. „A jegyzői vizsgára csak az bocsátható, ki legalább is hat gymnasiumi vagy reáliskolai avagy a polgári iskolák hat osztályát, vagy valamely ezen középtanodákkal egyenrendű kereskedelmi iskolát, vagy végre megfelelő katonai tanfolyamot sikeresen végzett, s ezt valamint azt hitelesen igazolja, hogy ezen tanulmányai bevégeztével legalább egy évig valamely közigazgatási hatóságnál szolgált, vagy mint segédjegyző működött.” 1883:I. tc. 6.§

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6079>, letöltve: 2010. június 30.

²⁰³ Ilyen tisztség volt a miniszteri titkáré, miniszteri tanácsosé, adófelügyelőé, pénzügyigazgatóé, alispáné, főjegyzőé és a rendőrkapitányé.

után egy gyakorlati közigazgatási vizsgával volt megszerezhető.²⁰⁴

Ennek a rendszernek az előnye, hogy a fontosabb munkakörök betöltéséhez meghatározott közigazgatási tapasztalat megszerzését írták elő, amely gyakorlat mind a vizsga letétele (általános vagy ágazati), mind a területi korlátok miatt jól megfogható és ellenőrizhető volt.²⁰⁵

Általánosan megállapítható tehát, hogy a köztisztviselő fogalmának meghatározásának elsődleges a tisztviselő által ellátott tevékenység, és ehhez kötődik a végzettség, képzettség milyenségének, minőségének meghatározása. A jogalkotó a jogviszony keletkezését kinevezéshez vagy választáshoz kötötte, amelynél már a közigazgatás szintjeinek elhatárolása is megfigyelhető, míg előbbi általában a kormányhatósági tisztviselőknél, utóbbi az önkormányzatoknál volt jellemző forma.

A megüresedett álláshelyek betöltése pályázat útján történt, de emellett jellemző volt a belső előléptetés és az áthelyezés is. A jogviszony létrejöttének érvényességi kelléke már a Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok óta az eskü letétele, amely szükséges feltételként már a fogalmakban is megjelenik.

A zárt rendszer jellemzőjeként említettük a speciális juttatásokat, ide értve a társadalombiztosítási ellátásokat. Az *1885-ös nyugdíjtörvény*²⁰⁶ önálló jogszabályban nyert szabályozást az állami tisztviselők, altisztek és szolgák jogviszonyához kapcsolódó, kötelezően nyújtandó szolgáltatások, juttatások köre²⁰⁷. Az ellátások összege az eltöltött szolgálati időtől és az

²⁰⁴ Érdekeség, hogy míg ma a polgármesterekre vonatkozóan képesítési előírásokkal nem találkozunk, addig 1883-ban az elméleti képzettség kötelező volt a fővárosi és törvényhatósági joggal felruházott és a rendezett tanácsú városoknál, a gyakorlati képzettséget pedig a fővárosi és törvényhatósági joggal felruházott városoknál követelték meg.

A gyakorlati vizsga anyaga attól függően változott, hogy a vizsgázó a gyakorlati képzettség minősítését a közigazgatás valamennyi ágára, vagy csupán egy általa választott ágazatára nézve kívánta megszerezni. Ezen munkakörökön túlmenően miniszteri rendeleti szinten szabályozták az egyéb állások betöltésének feltételeként előírt gyakorlatot.

Megjegyzendő, hogy a gyakorlati vizsga több ágazatban csak elgondolás szinten maradt, pl. a közigazgatási szakvizsga 1926-ig nem létezett.

²⁰⁵ Elgondolkodtató ma is egy ilyen rendszer bevezetése, amelyben a köztisztviselő (vagy leendő köztisztviselő) maga választhatja meg, hogy a közigazgatás mely területére vonatkozóan kívánja a vizsgát letenni. A gyakorlatorientáltság szempontjából hasonló kezdeményezés a közigazgatási versenyvizsga, amely az elméleti tudáson túl kompetenciák mérésére ad lehetőséget. A választási lehetőség is adott a közigazgatási szakvizsga esetén, de különösebb jelentőség nélkül. Azonban a területi korlátozásnak nem látom értelmét.

²⁰⁶ 1885:XI. tc.

²⁰⁷ Itt már nem köztisztviselőket, hanem állami tisztviselőket említ a törvény, pontosítva azon

utolsó javadalmazás összegétől függött. Ez is a zárt rendszer sajátjaként említhető, azaz biztosított az ellátás joga a fokozatosság elvének szem előtt tartásával, a juttatás igazodik a jogviszonyban eltöltött időhöz.²⁰⁸

Az 1886:XXII. tc. esetében már differenciáltabb a szabályozás a korábbi községi törvényhez képest az előjáróság tagjainak jogviszonyát illetően. Élethosszig kis- és nagyközségben csak a jegyzők és orvosok, rendezett tanácsú városban rajtuk kívül csak a rendőrkapitány és a segéd- és kezelőszemélyzet tagjainak megbízatása szólt. Az előjáróság egyéb tagjait három, illetve hat évre választották. A jogviszony létesítésének feltételei kapcsán még mindig az 1883-as minősítési törvény rendelkezései irányadók azzal, hogy a törvényben már összeférhetlenségi szabályokat is találunk és szabályozzák a hozzátartozói együttalkalmazás tilalmát, ezzel is biztosítva a pártatlanságot.

Az 1893. évi IV. törvénycikk állami tisztviselők díjazását szabályozza. A fokozatos előléptetésnél a rangsor, a kinevezésnél a szakképzettség, érdemesség, alkalmazhatóság számít.²⁰⁹ Az idő, a stabilitás, a képzettségi feltételek jelenléte is a zárt rendszer sajátjai.²¹⁰

„A közhivatali képzés fő formái az egyetemek jogi karai, a jogakadémiák és legalsó szinten a jegyzőképző tanfolyamok voltak.”²¹¹

Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk az összeférhetlenségre vonatkozóan tartalmazott plusz rendelkezéseket.²¹²

személyi kört, akire a törvény hatálya kiterjed.

²⁰⁸ A tisztviselő elhelyezkedését segítő juttatásokon kívül a jogalkotó a hozzátartozókról is gondoskodni kívánt, a tisztviselő özvegyét szintén megillették állandó és egyszeri juttatások.

²⁰⁹ Folyamatban levő fegyelmi eljárás esetén az előléptetést felfüggesztik annak jogerős lezárásáig.

²¹⁰ Az állásokat a fizetési osztályokhoz sorolják, azon belül pedig fizetési fokozatok vannak. „Az alsóbb fizetési osztályból a magasabbra kinevezés után, ugyanazon fizetési osztály különböző fizetési fokozatai közt egyenlően osztandók meg. Ha azonban az állások összes száma egyenlően fel nem osztható: akkor a fölös számú állások arányosan a magasabb fizetési fokozatokba sorozandók.” 1893:IV. tc. 3.§, 5.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6487>, letöltve: 2010. június 30.

²¹¹ KAJTÁR (2007) 25.o.

²¹² „Ugyanazon pénztárnál, vagy anyagkezelőhivatalnál tisztviselőkül nem alkalmazhatók: a fel-vagy lemenő ágban rokonok és sógorok, az oldalrokonok...” 1897:XX. tc. 50.§

2.2.3. A felelősség különböző formái

A Tisza Kálmán által szervezett közigazgatási értekezleten „javasolták, hogy egyrészt: kisebb mulasztások esetén megyében az alispán is alkalmazhasson retorziót (feddés, pénzbírság), másrészt: a megyei és a községi tisztviselők ellen a fegyelmi eljárás azonos legyen, és a községi alkalmazottak ügyében első fokon az alispán járjon el. Ezt maga Tisza is járható útnak tartotta, ellenezte azonban, hogy a főispán felfüggeszthesse az alispánt...”²¹³

Az 1883-as minősítési törvény²¹⁴ egyik jelentőségét a felelősség szempontjából a létesítési feltételek között a büntetlen előélet differenciálásában látom, hiszen elkülöníti az általános, illetve a nyereségvágyból elkövetett büntetteket és vétségeket, amely utóbbiak tulajdonképpen a korrupciós bűncselekmények körét ölelik fel. Azaz kitüntetett figyelmet fordít a korrupció megelőzésére és elnyomására.

Azt is hangsúlyozni kell, hogy az általános bünelkövetés esetén a jogviszony létesítését kizáró okot csak az a két eset képez, ha a jogviszony létesítésekor a leendő köztisztviselő vád alá van helyezve, vagy éppen szabadságvesztést büntetését tölti, míg a nyereségvágyból történt elkövetés esetén már a korábbi eljárásban kinyilvánított bűnösség is megghiúsítja a kinevezést. A hivatalvesztés fegyelmi büntetés időbeli korlát nélkül szintén a kinevezés, választás akadályát jelenti, sőt a törvény megelégszik az erkölcsi tekintetben alapos kifogással is.

A közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvénycikk az adóbehajtással kapcsolatban a községi előljárók, illetve községi, városi közegek felelősségét nevesíti: többek között adótartozás esetén saját költségükre kötelesek azt behajtani. A felelősség megállapítására a közigazgatási bizottság jogosult. Ismételt hanyagság, az adóbehajtás nem megfelelő elvégzése esetén fegyelmi büntetésként hivatalvesztés alkalmazható. Megjelenik a harmadik személynek okozott kár esetében a munkáltató mögöttes felelőssége. A be nem fizetett költségeket a királyi

²¹³ Tisza Kálmán közigazgatási ankétja (1880) 267.o.

²¹⁴ 1883:I. tc.

adóhivatal adók módjára először a mulasztó közegetől, ha ez nem lehetséges, a községtől/várostól hajtja be közigazgatási úton, amelynek visszkereseti joga keletkezik a közegevel szemben.²¹⁵

Az 1885. évi XI. törvénycikk szerint a hivatalvesztés büntetés kiszabása kizárja bármelyik szociális ellátásra jogosultságot, kivéve az ideiglenes nyugdíjat. Ennek különlegessége, hogy az álláskereső köztisztviselőt az állam az elkövetett fegyelemsértés ellenére is támogatja az állam, elősegítendő az elhelyezkedését.

A törvényhatóságokról szóló 1886-os törvény²¹⁶ felelősségére vonatkozó része lényegében megegyezik az 1870. évi XLII. törvénycikk kártérítési felelősségre vonatkozó szabályozásával - konkretizálva a fellebbezés módját, a fellebbezési eljárás szabályait -, a tisztii kereset kivételével, amelyet azonban az 1876. évi VII. törvény módosított.

A kárfelelősség megállapítása még mindig bírósági hatáskörbe tartozik, a szabályok változatlanok, azonban a jogszerűség és hatáskör hiánya már konjunktív feltételként szerepelnek a korábbi szabályozást figyelembe véve.²¹⁷ Megjelenik a felettes közigazgatási hatóság értesítési kötelezettsége.

A 65.§ egy konkrét esetet nevesít, amelynél a főispánnak kivételes rendelkezési és elmozdítási jogosítványokat biztosít a törvényhatósági tisztviselőkkel szemben. A kötelezettségszegés, a kormányrendeletek végrehajtásának elmulasztása esetén felhatalmazza, hogy közvetlenül utasíthassa mindazokat, akikre szüksége van a végrehajtáshoz. Mindemelllett az engedelmesség megtagadása esetén a főispánnak joga van a tisztviselőt felfüggeszteni vagy véglegesen elmozdítani.²¹⁸ Az e módon elmozdított tisztviselő a nyugdíjat illetően egy tekintet alá esik a fegyelmi úton

²¹⁵ 1883:XLIV. tc. 82.§

²¹⁶ 1886:XXI. tc.

²¹⁷ „A tisztviselő mindazon kárért, melyet hivatalos eljárásában akár cselekvése, akár mulasztása által szándékosan, vagy vétkes gondatlanságból, ... jogtalanul és illetéktelenül okozott,- ha a kár szabályszerű jogorvoslattal elhárítható nem volt, teljes kártérítéssel tartozik.” 1886:XXI. tc. 73.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6214>, letöltve: 2010. június 30.

²¹⁸ „A 64. §. eseteiben a főispán a nem engedelmességek tisztviselőket s közegeket vizsgálat alá vonhatja, hivataluktól fölfüggesztheti vagy elmozdíthatja, mely utóbbi esetben másokkal véglegesen helyettesítheti.” 1886:XXI. tc. 65.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6214>, letöltve: 2010. június 30.

eltávolítással, amelynek részletszabályait az adott törvényhatóság szabályrendelete állapítja meg.

A szintén 1886-os, számozásban ezt követő, községekre vonatkozó törvény²¹⁹ az 1871-eshez²²⁰ képest nem szabályozza külön a község- és körjegyző jogviszonyának megszüntetését, általában az élethosszig tartó jogviszonyok egyetlen megszüntethetőségi okául - helyesen - a fegyelmi eljárás során történő elmozdítást jelöli meg.

A felelősség témakörét vizsgálva azonban részletesebb a szabályozás²²¹. A két törvény felépítésében megegyezik, a szabályok (a kárfelelősségnél) is hasonlóak, viszont az első feltűnő változás az, hogy már nemcsak az előjáróság fegyelmi és kártérítési felelősségéről rendelkezik a törvény, hanem a segéd- és kezelőszemélyzetet is említi.²²²

Az utasításból eredő károkozásnál továbbra is él a község mögöttes felelőssége, azaz a kár bekövetkezése és a károkozó vagyontalansága vagy azonosíthatatlansága esetén a község tartozik kártérítési felelősséggel. A törvény azonban ez alól a szabály alól kiveszi a rendőrkapitányokat, akik szolgálati viszonyának szabályozását a belügyminiszter által hozott szabályrendeletre bízta.

Az előjáróság és képviselők kártérítési felelőssége mellett önálló fejezetet kapott a fegyelmi eljárás. Az 1876-os törvény rendelkezéseit tekintve az eljárás megindítására²²³ és a vizsgálat lefolytatásra jogosultak köre²²⁴ az időközbeni szervezeti változások miatt kibővült. Részletesen szabályozott a fegyelmi eljárást elrendelő és a tisztviselőt hivatalából felfüggesztő határozat

²¹⁹ 1886:XXII. tc.

²²⁰ 1871:XVIII. tc.

²²¹ Ez még az 1876:V. tc-hez képest is elmondható.

²²² Már 1870-ben, a törvényhatósági törvényben megjelent a segéd-és kezelőszemélyzet felelősségének szabályozási igénye, de akkor nevesítetten csak a tiszt kereténél szerepeltek.

²²³ Szolgabíró helyett főszolgabíró szerepel, illetve jogosultságot kap a főispán is. (1886:XXII. tc. 91.§) „A főispánnak azon joggal felruházását, hogy a fegyelmi eljárást községi előjárók ellen elrendelhesse, azon körülményből fogva tartom javasoltnak, hogy számára az 1876:VII. tc. 2.§ a.) pontja hasonló jogot a törvényhatóság tisztviselőivel szemben biztosított volt s e részben különbség tételét indokoltnak nem látom.” Magyar Törvénytár - Corpus Juris Hungarici 1884-1886. (továbbiakban: CJH 1884-1886).

²²⁴ Nagy- és kisközségekben a főszolgabíró vagy megbízásából a szolgabíró jut szerephez, illetve a fegyelmi eljárás személyi hatályának kibővülése miatt a segéd- és kezelőszemélyzet elleni vizsgálat is nevesítve van. (1886:XXII. tc. 92.§)

elleni fellebbezés, illetve a tanúmeghallgatás is.²²⁵

A törvény már rendelkezett az eljárási költségek viseléséről, illetőleg a pénzbírság és költségek felhasználásáról is.

Főszabály szerint a lemondás vagy az tisztújítás során meg nem választás kihatott a fegyelmi eljárásra is, meg kellett azt szüntetni. Kivételesen azonban - ha a tisztviselőt még nem mentették fel, és a vagyoni felelősség megállapításának kérdése is felmerült az ügyben, illetve az ügy kimenetele a nyugdíjra is befolyással bírhatott -, az eljárást folytatni kell és a lemondás jogát korlátozták. Kisebb súlyú vétségek esetén, illetve ha „a lemondás elfogadását a közszolgálat érdeke kívánatosság teszi, a lemondás elfogadható”²²⁶ volt.

A büntetési nemek nem (dorgálás, pénzbírság, hivatalvesztés), csak a büntetési tételek változtak az elkövetett vétség foka, gyakorisága és az elkövetés helye szerint.²²⁷ A főszolgabíró, a polgármester és az alispán büntetéskiszabási jogköre korlátozott volt, súlyosabb vagy ismétlődő vétséget nem bírálhattak el. Ezekben az esetekben az alispán vagy a törvényhatósági közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya szabhatta ki a súlyosabb büntetést.

A kiszabott büntetések elleni fellebbezés háromfokú volt, kivéve a dorgálást, amely esetben a törvény kizárta a fellebbezést; és ha a másodfokú szerv helybenhagyta az elsőfokú határozatot. Fellebbezni a határozat kihirdetésétől vagy kézbesítésétől számított nyolc napon belül lehetett.

Megfigyelhető a fegyelmi eljárásokban hozott döntések folyamatos ellenőrzése: a lezárt ügyekben született határozatokat a közigazgatási bizottságnak és a főispánnak rendszeresen be kellett mutatni, a főispán és a

²²⁵ A tanúval szemben alkalmazható intézkedések körét a belügyminiszter szabályrendelettel állapítja meg.

²²⁶ 1886:XXII. tc. 103.§

²²⁷ „A vétkes előljáró, valamint a segéd és kezelőszemélyzet tagja a vétség fokozatához képest:

a) csekélyebb vétség esetében: kis- és nagyközségekben dorgálással vagy 25 forintig terjedhető pénzbírsággal; rendezett tanácsu városokban dorgálással vagy 50 forintig terjedhető pénzbírsággal;

b) súlyosabb vétség, vagy a vétség ismétlése esetén ugy kis- és nagyközségekben, mint rendezett tanácsu városokban 25, illetőleg 50 forinttól 500 forintig terjedhető pénzbírsággal vagy hivatalvesztéssel is büntetethetik.” 1886:XXII. tc. 95.§

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6215>, letöltve: 2010. június 30.

belügyminiszter pedig felülvizsgálhatta azokat.²²⁸

A fegyelmi és a kártérítési felelősség között kapcsolatot teremt a törvény azzal, hogy a fegyelmi eljárásban elmarasztalt tisztviselő által okozott károk megtérítése iránti felelősség megállapítása szintén a közigazgatási hatóság kötelezettsége, azonban a kártérítési igények bíróság előtt érvényesíthetők.²²⁹

A büntetőjogi és fegyelmi felelősség kapcsolatát illetően a törvény nagy jelentőséggel bír az eddigi jogszabályokat tekintve. A mai szabályozás elődjének tekinthető, mivel nem függetleníti egymástól a két felelősségi formát, de nem is köti össze őket szükségképpen. Mit értek ezalatt? Az eddigi szabályozásra az volt a jellemző, hogy a törvényhatóságok szabályozásánál a két felelősségi forma egymástól független volt, a büntetőeljárás eredménye nem befolyásolta a fegyelmi eljárás kimenetelét (azaz akkoriban tisztviselő keresetet). Az 1871-es községi törvényben²³⁰ már a bűncselekmény gyanúja megalapozta a fegyelmi felelősség felmerülését és a büntetőeljárás szükségessége esetén a tisztviselőt felfüggesztették hivatalából. A bűnösség megállapítása egyben hivatalvesztéssel is járt.

Ez a törvény már enyhített a szabályokon, a „büntető vizsgálat” még nem járt a tisztviselő felfüggesztésével - mintegy lehetőségként kínálta csak a jogalkotó a közigazgatási bizottságnak -, azonban vád alá helyezés esetén már kötelező volt.

Ha a fegyelmi vétség hivatalvesztés kiszabását tette szükségessé, a fegyelmi eljárást a büntetőeljárásra tekintet nélkül le kellett folytatni, ha azonban ez a helyzet nem állt fenn, a büntetőeljárás befejezéséig a fegyelmi eljárást fel kellett függeszteni.

A „közigazgatási” hivatalvesztés csak büntett vagy nyereségvágyból elkövetett vétség vagy „büntetőjogi” hivatalvesztéssel sújtott egyéb vétség miatt elítélt tisztviselővel szemben volt alkalmazható.

Az 1886. évi XXIII. törvénycikk csak a törvényhatósági tisztviselőkre

²²⁸ 1886:XXII. tc. 99.§

²²⁹ 1886:XXII. tc. 95.§

²³⁰ 1871:XVIII. tc.

vonatkozóan állapít meg fegyelmi felelősségi szabályokat, hatályon kívül helyezve az 1876:VII. törvénycikket. Elsősorban csak apróbb pontosításokra került sor. A korábbi szabályozáshoz képest a betegség miatti alkalmatlanságot kivették a fegyelmi eljárás megindításának esetei közül. A szövegből úgy tűnik, hogy a fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot a köztisztviselő már saját maga ellen is kérheti²³¹. A hivatalból felfüggesztésre már nem csak a vizsgálat elrendelésekor, hanem annak tartalma alatt bármikor sor kerülhet, azonban csak kivételes esetben²³². Lehetőséget teremt az illetmény visszatartására is, de maximálja mértékét, kétharmada, legfeljebb fele tartható vissza.

Pontosították a szövegben az iratok megtekintésére és a nyilatkozat tételére nyitva álló határidőt. A kiszabható szankciók ugyanazok maradtak, azonban hangsúlyozottabban megjelenik, hogy az a.) pont a csekélyebb, a b.) pont a súlyosabb vagy ismételt elkövetett vétség esetén alkalmazandó. A fellebbezési határidőt egységesítették.

Új rendelkezései közé tartozik, hogy határt szab a fegyelmi eljárásnak - lemondás és tisztújításon való meg nem választás esetén nem lehet indítani és a már folyamatban levő eljárást meg kell szüntetni, kivéve vagyoni felelősség fennforgása esetén vagy ha a nyugdíjazás a fegyelmi eljárás eredménytől függ. A törvény ezen „menekülési” lehetőséget korlátozva kimondja, hogy a vizsgálat elrendelésétől az eljárás jogerős befejezéséig lemondásnak nincs helye; vagy ha már lemondott és hivatalából kilépett, akkor az eljárás ennek ellenére lefolytatható. Ez a rendelkezés a jelenlegi szabályozásban is helyet érdemelne.

A törvény jól különíthetően tárgyalja a vizsgálatot és a fegyelmi eljárást. A kettő gyakorlatilag összemosódik, a vizsgálat alapozza meg a fegyelmi eljárást és gyűjti össze a szükséges információkat. A jogkövetkezmények is eltérőek: ha még a vizsgálati szakasz alatt a tisztviselő

²³¹ 1886:XXIII. tc. 2.§

²³² A felfüggesztésre akkor van szükség, ha hivatalvesztéssel fenyegetett vétség gyanúja merült fel, vagy ha a tisztviselő távoltartása azért indokolt, mert veszélyezteti, befolyásolhatja a vizsgálat eredményét, vagy ha a közszolgálatra nézve egyéb okból jelentékeny kárral járna.

újabb vétséget követ el, akkor a vizsgálatot arra is kiterjesztik és ennek tükrében kerül sor az eljárás lefolytatására. Azonban ha a vétségre csak a fegyelmi eljárás alatt derül fény, akkor az már újabb vizsgálat és eljárás alapját képezi. A vizsgálat nem befolyásolja a személypótlékok mértékét sem.²³³

Elválík egymástól a büntetőjogi és fegyelmi felelősség, mivel ha már fegyelmi szempontból indokoltá válik a hivatalvesztés kiszabása, a büntetőeljárás eredményétől függetlenül le kell folytatni a fegyelmi eljárást. Ha a hivatalvesztés nem indokolt, akkor a büntetőeljárás befejezéséig a fegyelmi eljárást fel kell függeszteni.

2.2.4. Összegzés

Az 1800-as évek vége felé a jogalkotás következetességének köszönhetően egyre inkább kezd kikristályosodni, hogy kik is tartoznak a közszolgalatba. A községi és törvényhatósági törvények logikus felépítése, a tagok, tisztviselők, tisztek és segédszemélyzet jogviszonyának, jogállásának részletes elemzése révén egyértelműen meghatározható, hogy kikre is terjednek ki a felelősségi szabályok. Ezen törvények jelentőségét a téma szempontjából az adja, hogy már önálló fejezetben találkozhatunk az egyes felelősségi formák nevesítésével és elkülönítésével, amelyeken történő módosítások jól nyomon követhetők és az egyes területeken, szinteken (község, törvényhatóság) egymással párhuzamosan fejlődnek.

Ezt a korszakot György István méltán nevezte a professzionális vagy védett szolgalat megjelenésének, hiszen a képesítési követelmények kiépítésével a szakmaiság, hozzáértés kap domináns szerepet. Ezzel együtt a stabilitás, az előmenetelhez való jog is egyre inkább utat tör magának, hiszen a közszolgalati jogviszonyok többsége már határozatlan időre létesül és az élethosszig tartó jogviszonyok egyetlen megszüntethetőségi okául általában a jogalkotók a fegyelmi eljárás során történő elmozdítást jelölik meg.

Ebben a korszakban kezd előtérbe kerülni a szolgalati pragmatika

²³³ 4600/1906. M.E. rendelet 54.§

kialakításának igénye. Több próbálkozás is történik²³⁴, de egységes törvény nem jön létre. Egységes közzolgálati törvény híján azonban a zárt rendszer elemeinek egy részét – azokat, amelyeket külön törvény egyes esetekben az egész-, vagy a közzolgálat egyes ágai vonatkozásában nem szabályozott –, szokásjogi alapon, a közigazgatás egészében elterjedt Pénzügyi Szolgálati Szabályzat rendezte.²³⁵

²³⁴ , „...Hogy az állami szolgálatban levő tisztviselők jogait és kötelességeit meghatározó és az ellenük esetleg indítandó fegyelmi eljárást körülíró szabályzatot terjesszen a törvényhozás elé, megszabván különben a felvétel legcélszerűbb, a képességet és hasznavehetőséget, valamint a kötelesség pontos teljesítését biztosító módokat is.” Országgyűlés utasítása (1887). In: Mártonffy Károly: Javaslat a köztisztviselők szolgálat pragmatikája ügyében. 1934. Szept.1. Kézirat (Országos Levéltár K.szekció) (továbbiakban: Országgyűlés utasítása (1887)) „...A tisztviselők jogviszonyainak szabályozását mi is élénken óhajtjuk, mert kétségtelen, hogy az ország tisztviselőiben a nemzet szellemi és erkölcsi erejének igen jelentékeny része összpontosul s éppen ezért e fontos állami tényező méltán tarthat igényt arra, hogy viszonyai törvény útján rendeztessenek és biztosíttassanak.” Ferenc József beszéde (1892). In: Mártonffy Károly: Javaslat a köztisztviselők szolgálat pragmatikája ügyében. 1934. Szept.1. Kézirat (Országos Levéltár K.szekció) (továbbiakban: Ferenc József beszéde (1892)).

²³⁵ Lásd bővebben: LŐRINCZ Lajos: A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp., 1986. (továbbiakban: LŐRINCZ (1986)); LŐRINCZ Lajos: A szocialista zsákmányrendszerrel a merit-system küszöbéig. Közigazgatási szakemberképzés. Államigazgatási Főiskola Házinyomdája, Bp., 1995. (továbbiakban: LŐRINCZ (1995/1)).

2.3. A közszolgalat fejlödése 1945-ig

„...a fegyelmi szabályoknak, amelyek a fegyelmi hatóságok tekintetében is bonyolult rendelkezéseket tartalmaztak, a módosítása már halaszthatatlan szükséggé vált főleg a végből, hogy az alkalmazottak érdekei hatályosan megóvassanak, és a hatósági önkény lehetőleg kiküszöböltessék. Egyik legnagyobb hibájuk az volt, hogy volt eset, amikor ugyanaz a tisztviselő, aki a fegyelmi eljárást elrendelte, teljesítette a vizsgálatot, sőt hozta meg az elsőfokú határozatot is.”²³⁶

2.3.1. Az érintett személyi kör

Ehhez a korszakhoz köthető igazán a zárt személyzeti politika kialakulása, hiszen ekkor már nem tekinthető nemesi előjognak az igazgatási feladatok ellátása, hanem az érdek, a tudás, a szakképzettség kerülnek előtérbe. A végrehajtó hatalom összetétele az 1800-as évek közepe-vege felé kialakult szabályozáshoz képest nem változott.²³⁷

Már ekkor megkezdődött az egységesség felé irányuló törekvés, létrejön egy egységes közszolgalati pragmatika, azonban még egységes szabályozás nélkül. „Felmerül az igénye annak, hogy a hatósági feladatokat ellátó, közhatalmi szerveknél foglalkoztatottak jogviszonyát rendezzék: keletkezés, tartalom, jogok, kötelezettségek, megszűnés. Azonban ezek egy-egy törvényben, rendeletben öltöttek testet, kódexek megalkotására nem került sor.”²³⁸

Már az 1800-as évek végén is több alkalommal utasítást adott a Kormány a közszolgalati szabályozás egységének megteremtésére, előkészítésére (1887, 1899). Ennek nyomán 1905-ben miniszterelnökségi

²³⁶ LADIK 83.o.

²³⁷ „1. Országos központ: szerve a király (ezidőszerint a kormányzó), ki a felelős minisztérium (kir.kormány) útján gyakorolja a végrehajtó hatalmat (jogalkotásuk: kir.rendelet, miniszteri rendelet) s 2. a kir.kormány ellenőrzése alatt a helyhatóságok, úgymint a törvényhatóságok (vármegyék, törvényhatósággal felruházott városok) és a községek (kis községek, nagy községek és a rendezett tanácsú városok).” TOMCSÁNYI 18.o.

²³⁸ GYÖRGY (2007) 57.o. ; Az első világháború még inkább hátráltatta a pragmatika kialakítását.

államtitkár elnökletével külön bizottság alakult, azonban ez a kezdeményezés a törvényjavaslatig sem jutott el.²³⁹ Az 1907-es és 1909-es tisztviselő-kongresszusokon is csak javaslatok születtek a leendő szabályozással kapcsolatban.

Még mindig jellemző a korszakra, hogy ágazati szabályozás érvényesül, külön törvényekben²⁴⁰, rendeletekben jelenik meg a közszolgálat szabályozása, vagy általában a tágabb fogalommal dolgozik a jogalkotó.²⁴¹

1907-ben az eddigi igazságszolgáltatási rendszerben új bíróság felállítására került sor a rendes bíróság, a közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóságok között felmerülő pozitív vagy negatív hatásköri összeütközések rendezésére. Az 1907. évi LXI. törvénycikkkel²⁴² alakult meg a hatásköri bíróság.²⁴³

1915-ben három törvényjavaslat került az Országgyűlés elé: a vármegyei közigazgatás alkalmazottak kinevezéséről, a személyi és szolgálati viszonyokról és a vármegyei közigazgatásra vonatkozó átfogó reformról. „Ezekben a jogszabályokban rendezni kívánta a tisztviselőkkel kapcsolatos kérdéseket és olyan szabályozásra törekedtek, amely már az egységes, szolgálati pragmatika irányába mutatott.”²⁴⁴

„A húszas évektől Magyarországon részben az elveszett világháború

²³⁹ DUDÁS - HAZAFI 393.o.

²⁴⁰ A vármegyei alkalmazottak (tiszt-, segéd-, kezelő- és szolgazemélyzet) illetményeinek szabályozásáról szóló 1904. évi X. törvénycikk már csak a vármegyei alkalmazottakra (tiszt-, segéd-, kezelő- és szolgazemélyzet), míg a községi és körjegyzők, valamint a segédjegyzők illetményeinek szabályozásáról szóló XI. törvénycikk a községi, a kör- és segédjegyzőkre terjedt ki.

²⁴¹ Ilyen az állami alkalmazottaknak engedélyezendő pótlékokról szóló 1904. évi I. törvénycikk, az állami, vármegyei és államvasúti alkalmazottak családi pótlékáról és egyes egyéb intézkedésekről szóló 1912. évi XXXV. törvénycikk, az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1912. évi LXV. törvénycikk.

²⁴² Hatáskörét az 1928:XLIII. tc. terjesztette ki.

²⁴³ „A hatásköri bíróság csak a felől határoz, hogy az ügyben az eljárás a rendes bíróság, a közigazgatási bíróság vagy a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik, vagy hogy az ügy az eljárási hatóságok egyikének a hatáskörébe sem tartozik vagy hogy hatásköri összeütközés esete nem merült fel.” 1907:LXI. tc. 19.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7000>, letöltve: 2010. június 30.

A hatásköri bíróság foglalkozott a közszolgálati jogviszony elemeinek meghatározásával is. Lásd bővebben: HAZAFI (2009/1), VINCENTI Gusztáv: A munka magánjogi szabályai. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Bp., 1942.(továbbiakban: VINCENTI) 35.o.

²⁴⁴ CSIZMADIA Andor: A területi önkormányzati intézmények a XX. század első felében Magyarországon. In: Az állami és jogintézmények változása a XX. század első felében Magyarországon. Jogtörténeti Értekezések. ELTE-ÁJK Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék, Bp., 1983. (továbbiakban: CSIZMADIA (1983)) 11.o.

következményei, részben a kezdődő világgazdasági válság, részben az elmaradt társadalmi és államszerkezeti reformok következtében elodázhatatlannak tűnt a kormányzás gyökeres reformja.”²⁴⁵ A személyzeti politikában is megfigyelhető a változás, amerikai üzem- és irodaszervezési tapasztalatok kezdetleges átültetésére kerül sor. Ezzel egyidejűleg kezdetét veszi az államigazgatás és önkormányzati igazgatás egyszerűsítése²⁴⁶, egységesítése²⁴⁷, a felesleges hivatalok eltörlése.

1927-ben ismételten elkészült egy törvényjavaslat, amely szerkezetét tekintve már jóval összetettebb, különböző témákat egységes szerkezetben kezel. A közszolgálat szempontjából kiemelést érdemel a III. rész, amely „emelni kívánja a tisztviselők szellemi színvonalát, alaposabbá kívánja tenni, egyben szélesebb területre kiterjeszteni az elméleti és a gyakorlati képzést”.²⁴⁸ A IV. rész ezen tisztviselők fegyelmi felelősségének kérdéseit kívánja rendezni.

1931-ben racionalizálási kormánybiztost neveztek ki²⁴⁹ az egységes közszolgálati pragmatikai szabályozás kialakítása érdekében²⁵⁰, azonban ennek megvalósítására a kormánybiztos lemondása következtében nem került sor.²⁵¹

²⁴⁵ LŐRINCZ Lajos: Magyary Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban. Magyar Közigazgatás 4/1995. (továbbiakban: LŐRINCZ (1995/2) 242.o.

²⁴⁶ Ilyen a közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről szóló 1923. évi XXXV. törvénycikk.

²⁴⁷ Ilyen a városok fejlesztéséről szóló 1912:LVIII. tc. egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1923. évi IV. törvénycikk. A vármegyei alkalmazottak létszámviszonyainak szabályozásáról szóló 1923. évi II. törvénycikk a vármegyei tisztviselők illetményviszonyait az állami tisztviselőkéhez igazítja.

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk egy jogszabály keretein belül szabályozza a törvényhatóságokat és községeket, megteremtve ezzel a közigazgatás pragmatikáját, legalábbis az önkormányzati alkalmazottakra nézve.

²⁴⁸ CSIZMADIA (1983) 17.o.

²⁴⁹ Magyary Zoltán

²⁵⁰ 370/1931. M.E. rendelet a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítéséről. „A közszolgálati alkalmazottak közigazgatási jogállásának rendszeres szabályozása. Az 1931. évi március 13-án tartott minisztertanács a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosát megbízta a közszolgálati alkalmazottak szolgálati pragmatikájának és szolgálati szabályzatának, valamint a minisztériumok ügyviteli szabályzatának kidolgozásával.” MAGYARY Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálásának programja. (1932) In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat Kiadó, Bp., 1979. (továbbiakban: MAGYARY) 448.o.

²⁵¹ Magyary Zoltán szerint alapvető különbség van a „közönség”, az „alkalmazottak” és a „szolgálatadó állam” nézőpontja között. „A közönség azt hiszi, hogy túl sok az alkalmazott, a közigazgatás drága és nem jó. Az alkalmazottak azt tartják, hogy kevéssé vannak megfizetve, nincs irántuk sem a szolgálatadó, sem a közönség részéről elég megértés és hogy a közszolgálat presztízse

Még az 1932-es Nemzeti Munkatervben is csak jövőbeli tervként beszélnek az egységes pragmatikáról, azonban már megjelenik a felelősség elvének hangsúlyozása.²⁵²

A Mártonffy Károly által kidolgozott Javaslat a köztisztviselők szolgálati pragmatikája ügyében című 1934-es törvénytervezet már külön részben foglalkozik a „kötelességmulasztások megtorlásával”. „A törvénytervezet hatálya az állam összes polgári alkalmazottaira (állami tisztviselőkre, kezelőkre, díjnokokra, altisztekre és szolgákra) kiterjedt volna.”²⁵³

1936-ban a Pénzügyminisztérium kiadta a Közszolgálati Jogszabályok Gyűjteményét, amely az addigi jogbizonytalanságokat, következetlenségeket hivatott rendezni az állami és vármegyei törvényhatósági és községi alkalmazottak közszolgálati jogviszonyait illetően.

A munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló *1937. évi XXI. törvénycikk* az értekezés témája szempontjából azért említésre méltó, mivel hatálya aló kiveszi a közszolgálati jogviszonyban állókat, ezzel is hangsúlyozva az általános munkaviszony és a közszolgálati jogviszony közötti különbségeket és eltérő szabályozás fontosságát.

A *negyvenes évekre* a közigazgatási alkalmazottak társadalmi összetétele jelentősen megváltozik a századfordulóhoz képest. „Részleges felmérések tényszerűen bizonyítják, hogy az egykori dzsentriket kispolgári, főleg paraszti származású tisztviselők váltják fel”²⁵⁴, „az új réteg szelekciója iskolai végzettségen, diplomán alapul.”²⁵⁵

(tekintélye) nem elegendő. A szolgálatadó állam viszont tudja, hogy a közigazgatási alkalmazottak fizetésének kérdése többnyire nem esik a munkapiac rendes gazdasági törvényei alá.” ERDÉLYI 520.o.

²⁵² „13. Tisztviselői pragmatika: Megvalósítani kívánjuk a tisztviselői pragmatikát, amely arra lesz hivatva, hogy intézményesen szabályozza a tisztviselők jogállását, jogait és kötelességeit. Ezzel kapcsolatban a tisztviselői fegyelmi jog reformját is keresztülvisszük. 17. A felelősség elvének érvényesítése a közigazgatásban: A közigazgatási szervezet minden megnyilatkozásában érvényt fogunk szerezni a felelősség elvének.” A „Nemzeti Munkaterv” közigazgatási reformigéretei (1932). In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat Kiadó, Bp., 1979. (továbbiakban: A „Nemzeti Munkaterv” közigazgatási reformigéretei (1932)) 453-454.o.

²⁵³ MÁRTONFFY Károly: Javaslat a köztisztviselők szolgálat pragmatikája ügyében. 1934. Szept.1. Kézirat (Országos Levéltár K.szekció) (továbbiakban: MÁRTONFFY (1934)).

²⁵⁴ CSIZMADIA Andor - KAJTÁR István: Közszolgálati alkalmazottak a két világháború között Magyarországon. 1980. Kézirat (továbbiakban: CSIZMADIA – KAJTÁR) 237.o.

²⁵⁵ LŐRINCZ (1995/1) 86.o.

Az 1940. évi XVIII. törvénycikkkel kibővül a közhivatalnokok köre.²⁵⁶ A közhivatalnokokat illetően *Magyary Zoltán* 1942-es közigazgatási könyvében is találunk egy fogalom-meghatározást.²⁵⁷ Itt már egyértelműen szerepel a jogviszony keletkezésének jogi feltétele: egy közigazgatási aktus; és az ellátandó feladat: a szolgálatadó munkájában való közreműködés. Ennél a Csemegi-kódex konkrétan fogalmazott - hatósági teendők teljesítésével ruházta fel a közhivatalnokokat. Az 1940:XVIII. tc. ehhez képest visszalépést jelentett, mert már csak általánosan teendők teljesítéséről, működésről beszél.

A *Csizmadia Andor, Karcsay Sándor* által adott fogalom még egyértelműbb, tömörebb és közelít a mai megfogalmazáshoz: már magában foglalja a közfeladatok ellátásának kötelezettségét, az állandóságot, stabilitást (élethivatásszerű) és a munkáltatói jogokat valamely közhatalmi szervezethez delegálja.²⁵⁸

2.3.2. Az alkalmazott közzolgálati rendszer sajátjai

A korszak elejét a szakmaiság dominanciája jellemzi.²⁵⁹ 1904-ben a közzolgálatban uralkodó fokozatos előrelépés intézménye lazulni látszik, mivel az *1904. évi I. törvénycikk* 1903-ra visszamenőlegesen módosította a közzolgálatban már tíz éve kialakult előmeneteli rendszert, felfüggesztve az

²⁵⁶ „... Az állam, a törvényhatóság vagy a község közigazgatási, igazságszolgáltatási, közoktatási, honvédelmi vagy gazdálkodási tennivalóinak teljesítésére, úgyszintén az állam, a törvényhatóság vagy üzemében való működésre hivatalánál, szolgálatánál vagy megbízatásánál fogva köteles minden személyt - ideértve a magyar királyi honvédségnek tényleges szolgálatot teljesítő minden tagját is - közhivatalnoknak kell tekinteni. Közhivatalnokok a királyi közjegyzők is.” 1940:XVIII. tc. 3.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8132>, letöltve: 2010. június 30.

²⁵⁷ „Közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap.” *MAGYARY Zoltán: A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp., 1942. (továbbiakban: MAGYARY (1942))* 376.o.

²⁵⁸ „... Közhivatalnok minden olyan személy, aki valamely közhatalmi (állami, önkormányzati) szervezet szolgálatába élethivatásszerűen, állandó jelleggel belép és ott közfeladatokat lát el.” *CSIZMADIA Andor - KARCSAY Sándor: Magyarország közigazgatása. Bp., 1946. (továbbiakban: CSIZMADIA – KARCSAY)* 118.o.

²⁵⁹ A községi közigazgatási tanfolyamokról szóló 1900. évi XX. törvénycikk életre hívta az állami jellegű, községi közigazgatási tanfolyamokat. A jegyzői vizsgák érvényességi területe sincsen már lekorlátozva.

Az államvizsgát tett állam- és jogtudományi tudorok a tanfolyam elvégzése nélkül is vizsgázhattak, az ügyvédi oklevéllel és bírói vizsgával rendelkezők pedig a vizsga letétele alól is mentesültek.

addigi illetményeket, rendeleti útra utasítva a pótlékok engedélyezésének folyamatát, egyenlőséget teremtve az állami és a vármegyei tisztviselők között²⁶⁰.

Plusz képesítési követelmények is megjelennek²⁶¹, korlátozzák a tiszteletbeli tisztviselők kinevezését is, egyrészt az állás betöltéséhez szükséges képzettség, másrészt a személyi kör szűkítése révén.²⁶² A törvény értelmében ezek a tisztviselők a fegyelmi felelősséget illetően egy tekintet alá esnek a „normál” tisztviselőkkel. Ezen szabályokat azonban csak az újonnan jogviszonyt létesített tisztviselőkkel szemben rendeli alkalmazni. Szabályozást nyert - a zárt rendszer sajátjaként - városi tisztviselőkre vonatkozóan az összeférhetetlenség is.²⁶³

Az 1912. évi LXV. törvénycikk meghatározta az állami alkalmazottakat megillető állandó és „egyszersmindenkorra” szóló ellátásokat. A törvény a nyugdíjjogosultság feltételeit életkorhoz, meghatározott okok bekövetkezéséhez és szolgálati időhöz kötötte.²⁶⁴ Megkülönböztetett

²⁶⁰ 1904:X. tc.; 1904:XI. tc.; 1912:LVIII. tc.; 1923:II. tc.

²⁶¹ 1912:LVIII. tc.; 1929:XXX. tc.

Törvényhatósági joggal felruházott városban a jogi és közigazgatási tanácsnoki állást már csak a minősítési törvényben előírt elméleti képzettséggel (1883:I. tc. 3.§) bíró személy tölthette be.

„Rendezett tanácsu város tisztviselőjéül azt lehet alkalmazni, a ki:

a) magyar állampolgár,

b) ugyanazzal az elméleti képzettséggel bír, a melyet a törvény a törvényhatósági joggal felruházott városok ugyanabban az állásban működő tisztviselőire nézve megállapít, és

c) az alkalmazhatóságából sem az 1883:I. tc. 1. §-ának b) pontja, sem az 1886:XXII. tc. 75. §-ának b) vagy d) pontja értelmében nincs kizárva.” 1912:LVIII. tc. 22.§

²⁶¹ „Tiszteletbeli tisztviselőt a főispán csak fogalmazási állásokra nevezhet ki tiszteletbeli alispánt, illetőleg polgármestert és árvaszéki elnököt azonban nem lehet kinevezni. Tiszteletbeli tisztviselővé csak azt lehet kinevezni, aki az illető megkívánt elméleti képesítéssel rendelkezik és nem tölt be más igazgatási körben tényleges állást.” 1929:XXX. tc. 65.§ (3) bek.

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7794>, letöltve: 2010. június 30.

Egyéb szakképzettséget igénylő állások tekintetében a városok szabályrendeletben egyéb feltételt (elméleti, gyakorlati képesítés) is előírhattak.

²⁶² „Tiszteletbeli tisztviselőt a főispán csak fogalmazási állásokra nevezhet ki tiszteletbeli alispánt, illetőleg polgármestert és árvaszéki elnököt azonban nem lehet kinevezni. Tiszteletbeli tisztviselővé csak azt lehet kinevezni, aki az illető megkívánt elméleti képesítéssel rendelkezik és nem tölt be más igazgatási körben tényleges állást.” 1929:XXX. tc. 65.§ (3) bek.

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7794>, letöltve: 2010. június 30.

²⁶³ Egyrészt engedélyhez kötötték egyéb jogviszony létesítését, másrészt csak olyan tevékenységet folytathatott a tisztviselő, amely „az hivatali állásának tekintélyével és kötelességeivel összefér”. 1912:LVIII. tc. 24.§

²⁶⁴ „A tisztviselőnek, altisztnek vagy szolgának kérelmére a nyugalomba helyezést el kell rendelni, ha az illető:

a) olyan testi vagy szellemi fogyatkozásban szenved, a mely őt szolgálatának további ellátására véglegesen vagy legalább huzamosabb ideig képtelenné teszi, vagy

b) a beszámítható javadalmazással egyenlő összegű nyugdíjra igényt adó szolgálati idejét

ideiglenes - valamely esemény, ok miatt (betegség fennállta alatt) - és végleges nyugállományba helyezést.

„A közhivatalnok kötelességeinek tárgyalása során az állam iránti teljes hűséget és odaadást említi elsőként a korabeli szakirodalom. A jogszabályi szinten megfogalmazott fontosabb kötelességek a következők: a szolgálati teendők gyors és pontos ellátása; a szolgálat személyes ellátása; a hivatal székhelyén történő lakás; teljes odaadás – ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a hivatalnoknak más állása nem lehetett, illetve mellékállást csak írásbeli engedély alapján vállalhatott; az összeférhetetlenség megszüntetésének kötelezettsége;²⁶⁵ tiltott volt titkos társulati-, illetve tiltott egyesületi tagság; hűség a haza és az államfő iránt (ez a gyakorlatban pártsemlegességet is jelentett); szolgálati engedelmesség (egyfajta korlátozott engedelmesség); igazmondás a főnökökkel, alárendeltekkel és (ügy)felekkel szemben; hivatali titok megőrzésének kötelezettsége; megfelelő viselkedés, kölcsönös bizalom (a munkatársakkal szemben); ügyfelekkel szembeni udvarias bánásmód, tárgyilagosság, pártatlanság (ez utóbbi osztályhoz való hovatartozás vonatkozásában is); nemzeti kisebbségek nyelvének elsajátítása olyan területeken, ahol nagy számban éltek nemzetiségek; önállóság, felelősségvállalásra való készség, kezdeményezőkészség; tanulás, továbbképzés, haladásra, javításra/javulásra való készség; tilos volt a szolgálatért a felektől jutalmat elfogadni, követelni; tilos volt a sztrájk; erkölcsös élet követelménye; rendezett anyagi helyzet követelménye; káros szenvedélyek leküzdésének kötelessége; közbotrányokozás kerülése, közszolgálat tekintélyének megóvása. Megkívánt volt, hogy a közhivatalnok, a vele egy háztartásban élő családtagja tekintetében ne tűrje a köztisztességbe

betöltötte, vagy

c) hatvanadik életévét betöltötte.

A tisztviselőnek, altisztnek vagy szolgának nyugalmába helyezését hivatalból is el lehet rendelni, ha reá nézve a fenti *a)* és *b)* pontokban megkívánt feltételek valamelyike bekövetkezett, vagy ha a tisztviselő, altiszt vagy szolga hatvanötödik életévét betöltötte, vagy ha a tisztviselő, altiszt vagy szolga betegség okából egyhuzamban több mint egy esztendő óta nem teljesített tényleges szolgálatot. A tudományegyetemi vagy műegyetemi nyilvános rendes tanárnak nyugalmahelyezését hivatalból csak akkor lehet elrendelni, ha reá nézve a fenti *a)* pontban megkívánt feltétel bekövetkezett, vagy ha hetvenedik életévét betöltötte.” 1912:LXV. tc. 31.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7190>, letöltve: 2010. június 30.

²⁶⁵ 1929:XXX. tc., 1930:XVIII. tc., Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok

ütköző tevékenységet.”²⁶⁶

Az 1929:XXX. tc. újítása a gyakorlati közigazgatási vizsga bevezetése, amellyel tovább emelte a képesítési előírásokat.²⁶⁷ A köztisztviselők ismereteinek bővítésére a törvény a belügyminiszternek felhatalmazást adott továbbképző tanfolyamok szervezésére.

A törvény szabályozza a vármegyei tisztviselők besorolását is²⁶⁸, amely függ a betöltött tisztségtől és a szolgálati időtől. A konkrét illetményeket illetően ez a törvény is hangsúlyozza, hogy a vármegyei alkalmazottak egy tekintet alá esnek az állami tisztviselőkkel és alkalmazottakkal. Míg a mai szabályozás egységes, valamennyi ágazatban azonos szabályok szerint, azonos idő elteltével történik az előmenetel, addig 1929-ben a besorolási osztályok közötti előrehaladás nem egységes feltételek mentén zajlott. Az előmenetel gátját a munka minősége és a fegyelmi eljárásban kiszabott büntetés jelenthette.²⁶⁹

„A '30-as évek modern személyzeti politikájának legfőbb célkitűzései között szerepelt az amerikai üzemszervezési és irodaszervezési tapasztalatok átvétele. Ez a magyar közszolgálatban is éreztette hatását, amelynek eredményeként kísérlet történt a minősítési rendszer átalakítására.”²⁷⁰

A gyakorlati közigazgatási vizsga feltételeiben is módosítást hajtott végre az 1933-as törvény. Lehetőséget ad miniszteri indítványra egyéni felmentések, mentességek meghatározására és határidőn belüli nem teljesítése

²⁶⁶ LINDER (2010) 24.o.

²⁶⁷ Speciális feltételként iktatták a törvénybe, az 1929:XXX. törvénycikk által nevesített igazgatási ágakban és tevékenységet végzőkkel szemben, azon belül is a jogi végzettséget igénylő munkaköröknél, a IX. fizetési osztály felett. (1929:XXX. tc. 66.§ (1) bek.) A közigazgatási gyakorlat részletes szabályait lásd: 2310/1934. ME rendelet; a gyakorlat összetétele alól kivételeket is nevesít a törvény (törvényhatósági jogú, megyei város, pénzügyi vagy állami rendőrségi hatóság).

²⁶⁸ 1929:XXX. tc. 69.§

²⁶⁹ „Magasabb fizetési osztályba csak azt lehet előléptetni, aki hivatali kötelességeinek kifogástalanul megfelel. A magasabb fizetési osztályba nem lehet előléptetni azt, aki fegyelmi eljárás alatt áll vagy akit az utolsó évben egyszer vagy az utolsó három év alatt kétszer jogerősen pénzbüntetéssel (90. § (1) 2.), vagy magasabb fizetési osztályba vagy fokozatba való előléptésnek elvonásával büntettek, az utóbbi az alatt az idő alatt, amíg ennek a büntetésnek a hatálya tart. Ha a fegyelmi eljárás alatt állott tisztviselőt utóbb jogerősen teljesen felmentették, az előléptetést a törvényhatósági bizottság a tisztviselő javára visszamenőleg is megállapíthatja attól az időponttól, amelytől kezdve reá nézve az előléptetési lehetőség megnyílt.” 1929:XXX. tc. 69.§ (17) bek.

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7794>, letöltve: 2010. június 30.

²⁷⁰ DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán: A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése az Európai Unióban. Humánpolitikai Szemle 1-2/2004. (továbbiakban: DUDÁS - HAZAFI (3)).

esetén jogviszony-megszüntetési ok.²⁷¹

A mai közigazgatási szakvizsga elődjének nevezhető ez a vizsga, hiszen felépítésében megegyezik a mai rendszerrel: egy kötelezően teljesítendő, általános közigazgatási ismereteket és egy választott, meghatározott igazgatási ágra (belügy, pénzügy, vallás- és közoktatás és nevelési igazgatás, közgazdaság és közlekedésügy) vonatkozó szabályanyagot és annak való megfelelést foglal magában. A különbség egyrészt az elnevezésben mutatkozik, mert az 1929-ban bevezetett vizsgának csak egy részét, míg ma az egészet szakvizsgának nevezik; másrészt az akkori vizsga elsősorban gyakorlati ismeretek felmérésére törekedett; harmadrészt az a vizsga csak bizonyos munkaköröknél, míg a mai általában a közszerzési jogviszony fenntartásának a feltétele; negyedrész pedig a választott rész letétele nem az adott tisztviselő preferenciájától, érdeklődésétől függött, hanem az adott igazgatási ágban való elhelyezkedés előkövetelménye volt.

Az így létrehozott minősítési rendszer elősegítette azt, hogy a közigazgatásban ténylegesen csak hozzáértő, a gyakorlatban és különösen az adott igazgatási területen jártas köztisztviselőket alkalmazzanak. A szabályozás azonban egyben meg is nehezítette a közigazgatási szervek közötti átjárást, mivel az igazgatási ágváltás együtt járt az adott ágazatra vonatkozó szakvizsga letételével is.

A törvényhatósági bizottsági és a községi képviselőtestületi tagsági jogról, továbbá a gyakorlati közigazgatási vizsgára vonatkozó átmeneti szabályokról szóló *1941. évi XIX. törvénycikk* szerint gyakorlati közigazgatási vizsga letétele nélkül már állandó kinevezés is adható, az előléptetés azonban a vizsga meglétéhez kötött.

„A magyar közigazgatásban a fenti módszerek legnagyobb része ismeretes, de egyik sem általánosan kötelező és sokszor nem mind állnak a

²⁷¹ A törvény hatályba lépésétől számított három évig még ideiglenes kinevezést kaphatnak a vizsgával nem rendelkezők, akiknek a jogviszonya - ha a vizsgát nem teszik le - négy év elteltével megszűnik. Egyéb esetben „a hat év elteltét követő harmadik hó végével a szolgálatból el kell bocsátani és úgy kell tekinteni, mint akit szolgálatképtelenség okából bocsátottak el.” 1933:XVI. tc. 39.§

A vizsgával kapcsolatos részletszabályokat a *2300/1934. M.E. rendelet* tartalmazta, meghatározva a mentesség és a különbözeti vizsga további feltételeit.

fejlettség magas fokán. Így szabály az, hogy a kinevezéseket a hivatalos lapban közzé kell tenni, de a közlés a kinevezésnek nem érvényességi kelléke, és néha el is marad. Az állások jelentékeny részét nyilvános pályázat nélkül (kéz alatt) töltik be, úgyhogy arra csak a beavatottak pályázhatnak.”²⁷² „1945-ig csak bizonyos állások betöltéséhez volt kötelező a pályázatok kiírása – így a 125.000/1902. BM.sz.r. szerint, majd a későbbiekben a 2310/1934.ME.sz.r. szerint, amelynek értelmében a vármegyei közigazgatási gyakornokokat a főispán országos pályázat alapján nevezte ki vármegyei fogalmazóvá.”²⁷³

A vármegyei, városi és községi tisztviselők alkalmazásának, valamint egyes szolgálati viszonyainak átmeneti szabályozásáról szóló 1942. évi XXII. törvénycikk az eddigi választás útján betöltendő tisztviselői és irodai tisztviselői állásokat kinevezéshez kötötte, meghatározva a kinevezési jogkör gyakorlóját²⁷⁴ és a pályázatra vonatkozó előírásokat. Szabályozta az áthelyezés jogkövetkezményeit.²⁷⁵

Az 1945-öt követő korszak egy váltásnak tekinthető, ahol fellazulni látszanak az eddigi zárt rendszer szabályai. „Magyarországon közismert volt a kiválasztásban a protekció döntő szerepe, s ez a Horthy-korszakot is végigkísérte. ...a kiválasztás első tényezője az összeköttetés volt...”²⁷⁶ Az 1150/1945. M.E.sz. rendelet lehetővé tette az állások betöltéséhez előírt képesítési követelmény alóli felmentéseket. „Az egypártrendszer kiteljesedése következtében a közszolgálati alkalmazottakkal szembeni képesítési követelmények fokozatos lebontása és teljes felszámolása valósult meg; a szakmai követelmények helyébe a politikai megbízhatóság lépett egyedüli szempontként.”²⁷⁷ Tömeges elbocsátások indultak meg, mindenkinek,

²⁷² MAGYARY (1942); MAGYARY (1944)

²⁷³ LINDER (2010) 23.o.

²⁷⁴ „a) A vármegyei tisztviselői állásokat, továbbá - a kezelőhivatali állások kivételével - a városi tisztviselői állásokat, végül a községi (kör-) jegyzői állásokat a belügyminiszter,

b) a városi kezelőhivatali állásokat a polgármester,

c) a nagy- és kisközségi állásokat - a községi (kör-) jegyzői állások kivételével - az alispán tölti be.” 1942:XXII. tc. 3.§ (1) bek. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8195>, letöltve: 2010. június 30.

²⁷⁵ A tisztviselő az azonos ágazatba, azonos vagy magasabb fizetési osztállyal járó áthelyezést köteles elfogadni, átköltözködési illetményre igényt tartva. Ha megtagadja, a jogviszony megszűnik.

²⁷⁶ CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó, Bp., 1976. (továbbiakban: CSIZMADIA (1976)).

²⁷⁷ LINDER (2010) 27.o.

„akiknek hivatali működése az ország demokratikus szellemű újjáalakítását tevélegesen nem szolgálja”, távozniuk kellett.²⁷⁸

2.3.3. A felelősség különböző formái

Az 1901:IX. tc. értelmében Fiumében a korábbi közigazgatási bizottság helyett a jogalkotók a kormányzói tanácsot ruházták fel fegyelmi jogkörrel valamennyi kinevezett és választott tisztviselő felett. Ettől eltérő szabályokat törvény vagy miniszteri rendelet állapíthatott meg. Egy személyi körre vonatkozóan maradtak csak hatályban a korábbi szabályok: a (városi) polgármester felett a fiumei kormányzói tanács nem kapta meg a fegyelmi hatósági jogkör gyakorlásának jogát. A fegyelmi ügyek tárgyalására tanácsulésen került sor.

A kormányzói tanácsi határozatok elleni fellebbezés lehetősége a törvény szerint általánosságban adott, tehát fegyelmi ügyekben is fordulhatott a tisztviselő a fegyelmi határozat ellen az illetékes miniszterhez²⁷⁹. Az 1896:XXI. tc. által meghatározott ügyekben a közigazgatási bírósághoz intézett panasz lehetősége itt is nyitva áll.

Az 1901. évi XX. törvénycikk²⁸⁰ céljaul tűzte ki a közigazgatási eljárás egyszerűsítését. Ez a felelősséget csak kis mértékben érintette, tudniillik a jogorvoslatok között tárgyalja a mai szabályozáshoz sokban hasonlító újrafelvételt, amelyre lehetőséget adott a fegyelmi ügyek elbírálására is. „Újrafelvétel akkor kérhető, ha a fél a főügy jogérvényes eldöntése után a kérdés érdemére döntő oly bizonyíték birtokába jut, melyet a főeljárás folyamán önhibáján kívül nem használhatott.”²⁸¹ Az újrafelvétel

²⁷⁸ VARGA László: Várostarténet. Budapesti Negyed, 2-3/1998. (továbbiakban: VARGA (1998)); SZAMEL (1980/1).

²⁷⁹ „A kormányzó, illetőleg kormányzói tanács határozatai ellen felebbezésnek van helye:

a) önkormányzati ügyekben a városi statutumban meghatározott módon és mérvben a belügyminiszterhez;

b) a városi hatóságok által átruházott hatáskörben elintézett, valamint az állami igazgatás körébe tartozó ügyekben az illető miniszterhez.” 1901:IX. tc. 5.§

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6823>, letöltve: 2010. június 30.

²⁸⁰ Pontos címe: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről.

²⁸¹ 1901:XX. tc. 10.§

előterjesztésének határideje a jogerős határozat kihirdetésétől vagy kézbesítésétől számított egy év, jogosságáról a jogerős határozatot hozó hatóság dönt, elbírálni azonban az fogja, amely az elsőfokú határozatot meghozta.

A magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló *1907. évi LX. törvénycikk* a törvényellenes és sérelmes kormányrendeletek ellen egy újabb, hatékonyabb eszközt biztosít a törvényhatóságok számára az eddigi felírási jog mellett. Közigazgatási bíróságnál panasszal élhetnek. Ezzel tovább bővítette a közigazgatási bíróság döntési jogkörét „a miniszternek (kormány), vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy azzal a miniszter (kormány), vagy a miniszternek (kormány) közegének a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közegének törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért.”²⁸² Példálózó felsorolással megnevezi azon jogkérdéseket, amelyek vitás jellege esetén bírósághoz lehet fordulni hat hónapon belül. A panasz kollektív jogként jelentkezik: a törvényhatósági bizottság közgyűlése vagy a bizottság tagjainak legalább fele élhet e joggal. A panaszt megelőzően a jogsértés észleléséről a törvényhatóság első tisztviselője huszonnégy órán belül jelentést tesz a főispánnak vagy főpolgármesternek, aki további huszonnégy órán belül előterjesztéssel él a miniszter felé. Az intézkedés elmulasztása, határozat / rendelet visszavonása hiányában nyolc napon belül a közgyűlés összehívására kerül sor, amely dönt a panasz kérdésében.²⁸³ A közgyűlés összehívását a bizottság tagjainak egyhatoda is kezdeményezheti.

A panasz elbírálása a mai fellebbezéshez hasonlóan történik, mivel a miniszterhez kell benyújtani, amely továbbítja azt a bíróságnak, azonban saját hatáskörében módosíthatja vagy visszavonhatja a sérelmes döntést.

A felirat és a panasz közötti különbségek:

²⁸² 1907:LX. tc. 1.§

²⁸³ 1907:LX. tc. 7.§

1. A panasz elbírálása a bíróság, a felirat az országgyűlés hatáskörébe tartozik.
2. Míg a bíróság a rendeletet megsemmisítheti, addig az országgyűlés ezzel a joggal nem rendelkezik.
3. A bíróság jogköre csak eddig terjedhet, de az országgyűlés felelősségre vonhatja a kormányt és lemondásra kényszerítheti.
4. A bíróság a törvényességet vizsgálja, míg az országgyűlés kormányzati és politikai szempontból nézi a tényeket.
5. A panasz csak konkrét jogsérelem esetén alkalmazható, felirat nélkül is előterjeszhető.

A törvénycikk szabályozza az egyes esetekben a végrehajtás felfüggesztésének alakulását, emellett megszünteti a főispán elmozdítási jogát²⁸⁴. Ennek oka az volt a törvény indokolása szerint, hogy a humanizmussal ellentétes, a szolgálati jog és az álláshoz való jog alapelveibe ütközik az, ha valamely tisztviselőt fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül fosztanak meg tisztségétől.

Az 1912. évi XXXV. törvénycikk a családi pótlékhoz kapcsolódóan konkrét fegyelmi vétséget megvalósító magatartást nevesít: „a ki hamis adatok bejelentése által közvetlen hivatali főnökét félrevezeti vagy a félrevezetést megkísérli, továbbá a ki a családi pótlék összegének leszállítását vagy a családi pótlék teljes megszűnését maga után vonó változást nem jelenti be, vagy pedig annyira késedelmesen, hogy abból az államkincstárra anyagi kár hárulhat.”²⁸⁵

Az 1912. évi LXV. törvénycikk további jogkövetkezményeket társít a fegyelmi vagy büntetőeljárásban kiszabott elbocsátáshoz / hivatalvesztéshez. Kizárja mindazon alkalmazottakat az állam által garantált ellátásokból, akik „5. a kit a bíróság jogerős ítélettel hivatalvesztésre, vagy viselt hivatalának vagy állásának elvesztésére ítelt, illetőleg a kit a bíróság olyan büntetendő cselekmény miatt ítelt el jogerősen szabadságvesztés-büntetésre, a melylyel a közhivatalnak vagy szolgálatnak elvesztése, mint törvény szerint

²⁸⁴ Ez a 1886:XXI. tc. 65.§, 1872:XXXVI. tc. 71.§ hatályon kívül helyezésével történt meg.

²⁸⁵ 1912:XXXV. tc. 15.§

következő hatály van egybekötve,

6. a ki jogerős fegyelmi határozat alapján a szolgálat kötelékéből elbocsáttatott,

7. a ki olyan cselekményt követett el, a mely alapul szolgálhatott volna arra, hogy a szolgálat kötelékéből elbocsáttassék, a kit azonban e cselekményért megszökés miatt vagy bármely más okból bünvádi vagy fegyelmi eljárás útján felelősségre vonni nem lehet.”²⁸⁶

Ez a büntetés az eltávolított tisztviselő özvegyére, árváira is kihat, azonban a miniszter a fegyelmi hatóság javaslatára és a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával méltányosságból ez alól mentesítést adhat és ellátást engedélyezhet.

A törvény a fegyelmi eljárás alá vont tisztviselőnek, altisztnek vagy szolgának a nyugdíjazását, illetőleg a végkielégítés megállapítását a fegyelmi eljárás jogerős határozattal történt befejezéséig felfüggeszteni rendeli.

Az eddig megismert szabályok alapján megállapítható, hogy a fegyelmi jogkör a munkáltatót csak a közszolgálati jogviszony fennállása alatt illeti meg. Azonban a törvény ez alól egy kivételt nevesít: nyugdíjazott tisztviselőkkel szemben is kezdeményezhető fegyelmi eljárás, amelynek során kiszabható büntetés a nyugdíj megszüntetése.²⁸⁷ Ez arra vezethető vissza, hogy abban a korban a nyugdíjazást nem tekintették a közszolgálati jogviszony végleges megszűnésének. „A nyugdíjazott tisztviselő továbbra is az állam „gondoskodó” hatalma alatt állt.”, visszarendelhető volt, ezért volt érvényesíthető a fegyelmi felelősség és a nyugdíj megvonása, mint fegyelmi büntetés vele szemben. Az eljárás megindításának feltétele, hogy a cselekmény elkövetése óta három év még nem telt el. Tehát a nyugdíjjogosultság megállapítását követően is elvesztheti e jogát a tisztviselő, ha bíróság hivatalvesztésre, vagy közhivatalvesztéssel járó (ma

²⁸⁶ 1912:LXV. tc. 6.§

²⁸⁷ „Ellátásra igényt nem tarthat az olyan alkalmazott:

6. a ki jogerős fegyelmi határozat alapján a szolgálat kötelékéből elbocsáttatott,

7. a ki olyan cselekményt követett el, a mely alapul szolgálhatott volna arra, hogy a szolgálat kötelékéből elbocsáttassék, a kit azonban e cselekményért megszökés miatt vagy bármely más okból bünvádi vagy fegyelmi eljárás útján felelősségre vonni nem lehet.” 1912:LXV. tc. 6.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7190>, letöltve: 2010. június 30.

foglalkozástól eltiltás) szabadságvesztésre ítéli; vagy ha a jogviszony tartalma alatt elkövetett cselekmény miatt el kellett volna bocsátani vagy a nyugdíj nem lett volna megállapítható; vagy a jogviszony megszűnését követően elkövetett cselekmény miatt a fegyelmi hatóság a nyugellátás elvesztését mondja ki.²⁸⁸

A miniszterek politikai felelősségét elemző *1920. évi X. törvénycikk* értelmében a nemzetgyűlés a miniszterek vád alá helyezését összes tagjai általános többségének szavazatával rendeli el. Az elbírálás egy alkotmányvédelmi bizottságból alakuló bíróság (ítélőbíróság) hatáskörébe tartozik. A bizottság egyrészt a nemzetgyűlés által, független magyar állampolgárokból választott tagokból, másrészt a királyi kúria és a közigazgatási bíróság bírái közül választott tagokból áll. Akkor határozatképes, ha a bírák és a polgárok közül legalább tizennyolc-tizennyolc tag jelen van. A bíróság ebben az esetben a bizottság tizenkét tagjából és négy póttagból alakul meg.

A vádat vádlóbiztos képviseli. A bíróság megalakításánál mind a vádlóbiztosnak, mind a vádlottnak visszautasítási joga van. A törvény részletesen elemzi a kiválasztást is. Biztosított az elfogultság elleni védelem és a jogi képviselő igénybevételeének lehetősége is.

A bírósági tárgyalást még egy vizsgálat előzi meg (a fegyelmi eljáráshoz hasonlóan), amelyet a bíróság tagjai közül választott tanács folytat le.

A bűnösség megállapításához legalább nyolc szavazatra van szükség. Szavazategyenlőség esetén a vádlottra kedvezőbbet kell alkalmazni. A politikai felelősség csak a miniszter jogállása, feladatainak jellege miatt nevezhető politikainak, a gyakorlatban büntetőjogi felelősséget jelent, mivel „a büntető törvényekben ismert bármely büntetés” megállapítható. „Ezenfelül a bíróság a vádlottat az államkincstár javára belátása szerint megállapítandó összeg megfizetésében marasztalhatja, az alkotmány súlyos megsértése esetében pedig a vádlott ellen a hazaárulók vagyoni felelősségéről szóló

²⁸⁸ 1912:LXV. tc. 44.§

1915:XVIII. törvénycikkben megállapított jogkövetkezmenyt is kimondhatja.”²⁸⁹

Az 1920. évi XI. törvénycikk a fegyelmi felelősséget illetően szigorít a szabályozáson, mivel felülvizsgálja az 1918. október 31-től a törvénycikk hatályba lépéséig terjedő időszakot és az abban az időszakban lefolytatott eljárásokat és „beigazoltan hazafiatlan, társadalomellenes vagy a közérkölcsebe ütköző magatartás” esetén felhatalmazza a minisztériumot, hogy távolítsa el a szolgálatból azokat az állami, államvasúti és vármegyei tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat, akik akkor mentesültek a büntetés alól. Ez az eltávolítás nem minősül fegyelmi büntetésnek, mivel az egyéb járandóságokat nem érinti, és nem akadályozza fegyelmi eljárás indítását. Ha a tisztviselő bűnösségét ennek során megállapítják, az a nyugdíjjogosultságának elvesztésével jár együtt.²⁹⁰

Az 1923. évi II. törvénycikk értelmében fegyelmi eljárás alatt a tisztviselő előrelépése szünetel. Ha az eljárás felmentésével vagy dorgálás büntetés kiszabásával zárul, „az előlépési igény megnyíltát követő hó 1-étől kell a magasabb fizetési osztályba előléptetni. Pénzbírság kirovása esetében az előlépés a fegyelmi határozat jogerőre emelkedését követő hónap 1-étől lép hatályba.”²⁹¹

A törvény bővíti az 1886:XXIII. törvénycikkben meghatározott fegyelmi büntetések körét (az előmenetel meghosszabbítása), módosítja mértéküket (50 forintos bírság helyett 1000 koronáig terjedő pénzbüntetésre) és differenciálja a hivatalvesztés büntetést attól függően, hogy együtt jár-e vagy sem az egyéb tisztviselőt és hozzátartozóit megillető ellátások megvonásával.²⁹²

²⁸⁹ 1920:X. tc. 15.§

²⁹⁰ 1920:XI. tc. 4.§

²⁹¹ 1923:II. tc. 7.§

²⁹² „1. Fegyelmi büntetésként megállapítható:
csekélyebb vétség esetében

a) dorgálás,

b) 1000 koronáig terjedhető pénzbüntetés (1921:XXVIII. tc. 4. §);

súlyosabb vétség vagy a vétség ismétlése (visszaesés) esetében

c) 10,000 koronáig terjedhető pénzbüntetés (1921:XXVIII. tc. 4. §),

d) a magasabb fizetési osztályba vagy fizetési fokozatba, avagy a korpótlék élvezetébe való előlépésnek határozott időre, de legfeljebb 3 évre elvonása,

e) hivatalvesztés saját maga és hozzátartozói ellátási igényeinek érintetlenül hagyásával,

f) hivatalvesztés saját maga és hozzátartozói ellátási igényeinek elvonásával.” 1923:II. tc.

Rendelkezik az állásból való felfüggesztésről és az illetmény visszatartásáról is. A felfüggesztési ok megszűnése, dorgálás vagy felmentés esetén visszafizetési kötelezettséget ír elő, azonban egyéb súlyosabb fegyelmi büntetés kiszabása az illetmény végleges megvonásával jár együtt. A lemondás, a halál és az „újra meg nem választás” a fegyelmi eljárást félbeszakítja. Ha a tisztviselő vagy hozzátartozója az eljárás befejezését nem kezdeményezi, a visszatartott illetmény iránti jogosultság elvész.²⁹³

Az 1923. évi XXXV. törvénycikk a közszolgálatban állók létszámcsökkentését illetően kitért a fegyelmi felelősségre is és úgy rendelkezett, hogy a jogviszony megszüntetése a fegyelmi felelősséget nem befolyásolja, azonban a fegyelmi eljárást soron kívül le kell folytatni. A fegyelmi eljárás jogerős befejezéséig a tisztviselőt nyugdíjazás esetén a „szabályszerű nyugellátás”, végkielégítés esetén annak legkisebb összege illeti meg. Hivatalvesztés kiszabása esetén a nyugdíjjogosultság megszűnik, azonban az addig kifizetett végkielégítést nem kell visszatéríteni. Ha az eljárás hivatalvesztés büntetés kiszabása nélkül zárult le, a tisztviselő részére a ténylegesen járó és a folyósított végkielégítés különbözetét ki kell fizetni.²⁹⁴

A XIX. század jogalkotása a fegyelmi felelősséget illetően eléggé átláthatatlan volt. Külön törvény tartalmazta a törvényhatósági és külön a községi alkalmazottak fegyelmi eljárásának szabályait. A fegyelmi felelősség célja ebben a korszakban „megtorolni mindazokat a szolgálati mulasztásokat és vétségeket, amelyek a szolgálati szabályok rendelkezéseibe ütköznek” és ha a tisztviselő „magánéletében a hivatali dekórumot sértő és a közerkölcsökbe ütköző viselkedést tanusít”.²⁹⁵

1929-ben elkülönítették a kisebb és súlyosabb szolgálati vétségeket és utóbbiak közül az alábbiakat nevesítették:

- a kötelességszerű hűség megszegése
- a hivatalos hatalommal való visszaélés

13.§ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7542>, letöltve: 2010. június 30.

²⁹³ 16.§ 2. pont

²⁹⁴ 1923:XXXV. tc. 4.§

²⁹⁵ Közszolgálati jog (1938) 54.o.

- a hivatalos ügyben ajándék követelése vagy elfogadása
- lényeges valótlanságoknak a hivatalos iratokba való felvétele

„Súlyos szolgálati vétséget követ el a tisztviselő, ha

- a. hivatalát oly mértékben hanyagolja el, hogy abból a kincstárra kár háramlik, vagy háramolhatnék,
- b. ha magaviselete általános megbotránkozásra ad okot,
- c. ha a felekkel szemben durva magaviseletet tanusít,
- d. ha tiltott mellékfoglalkozást üz, és
- e. előjárói irányban a köteles tisztelettel és engedelmisséggel nem viseltetik.”²⁹⁶

A fegyelmi eljárást egy vizsgálat előzi meg, amelyben megállapítják, hogy fennáll-e fegyelmi eljárás megindítását megalapozó ok. A fegyelmi eljárást a tisztviselő saját kérelmére vagy felettes szervének kezdeményezésére indítják meg, a döntést erre a célra létrehozott fegyelmi bizottság hozza meg. A kiszabható fegyelmi büntetések: „írásbeli megrovás, pénzbírság, a fokozatos előléptetés megvonása, büntetésből való áthelyezés, a szolgálatból való elbocsátás.”²⁹⁷

A kártérítési felelősség meghatározása szerint „a vagyoni felelősség azt jelenti, hogy a közalkalmazott azokért az anyagi károkért, amelyeket gondatlan vagy vétkes eljárásával a köznek, esetleg magánfeleknek is okoz, valamint a gondozására bizott vagy közvetlen ellenőrzése alatt álló közvagyon kezelésénél előállott károsodásokért, hiányokért kártérítéssel tartozik.”²⁹⁸ Már a fogalomból következik, hogy a szubjektív felelősséget szankcionálja a jogalkotó, ha a tisztviselő munkáltatójának vagy harmadik személynek okoz kárt. Magában hordozza a leltárhiányért való felelősség csíráit is („gondozására bizott”, „közvetlen ellenőrzése alatt álló”, „kezelésénél előállott károsodás, hiány”). A kártérítési felelősség megállapítása fegyelmi eljárás vagy számadási per (tulajdonképpen leltárfelvétel) következménye lehet. Már ismerik az egyetemleges felelősséget is.

²⁹⁶ Közszolgálati jog (1938) 54.o.

²⁹⁷ Közszolgálati jog (1938) 54-55.o.

²⁹⁸ Közszolgálati jog (1938) 55.o.

Az egyes ágazatokra vonatkozó részletszabályok már nem egységesek: a pénzügyminisztérium alkalmazottaira még mindig hatályban van az 1874. évi Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok, a számvevőségi tisztviselőkre az 1897. évi XX. törvénycikk, az önkormányzati tisztviselőkre az 1929. évi XXX. törvénycikk.

Az 1929:XXX. törvénycikk egyrészt egységes szerkezetben összegezte az eddigi normákat, kiegészítve az újításokkal (nyugalmazott vagy elhunyt tisztviselő elleni eljárás, lemondás, elévülés), másrészt önálló döntéshozó fórumot szervezett a fegyelmi vétségek elbírálására.

A törvény szabályozza a törvényhatósági és községi tisztviselők fegyelmi eljárását. Kisebb szabálytalanság esetén lehetőség van rendbüntetés kiszabására. A büntetés kiszabását megelőzően lehetőséget biztosítanak a tisztviselőnek a védekezésre, azonban ezt követően nincs helye jogorvoslatnak. A befolyt összeget a szegényalapnak adják.

A rendbüntetés jogszerűsége ellen a tisztviselő fegyelmi eljárás indítását kérheti. Ennek eredményeként akár a rendbüntetés mellett fegyelmi büntetés is kiszabható.

A fegyelmi eljárásra okot adó körülmény lehet, ha

- „megsérti vagy hanyagul teljesíti hivatali kötelességét,
- a köztisztviselői állás tekintélyével össze nem férő magatartásával állásának vagy a tisztviselői karnak tekintélyét csorbítja, vagy a tiszteletre, vagy bizalomra méltatlanná válik, vagy
- korlátlan cselekvőképességének elvesztése, testi vagy szellemi erőinek fogyatkozása miatt, vagy egyéb okból hivatali állásának betöltésére alkalmatlanná lesz.”²⁹⁹

A 3. pont az egészségügyi alkalmatlanságot jelenti, amely nálunk kivételnek számít, nem képezheti felmentés alapját. Itt - kicsit igazságtalanul - fegyelmi büntetés. A törvény specialitása, hogy már a jogviszony létesítése előtt elkövetett tekintélyértés miatt is indítható eljárás.³⁰⁰

Az eddigi szabályokhoz hasonlóan a fegyelmi eljárás eredménye itt is

²⁹⁹ Közzolgálati jog (1938) 58.o.

³⁰⁰ 1929. évi XXX. törvény 76.§ (2) bek.

kihathat a hozzátartozói ellátásokra, akár a köztisztviselő halála után nyilvánosságra került fegyelmi vétség esetén is.³⁰¹

A büntetőjogi és fegyelmi felelősség szoros kapcsolatban állnak továbbra is.³⁰²

A törvény konkrétan meghatározza a fegyelmi eljárás megindítására jogosultakat³⁰³, a jogviszony megszüntetésénél pedig részletesen kitér a fegyelmi eljárásban érintettségre. Még mindig korlátozott a lemondás joga. Akkor megengedett, ha fegyelmi eljárás nincs folyamatban. Kivételesen elfogadható, ha „fegyelmi eljárás alatt álló tisztviselő terhére felhozott cselekmények vagy mulasztások enyhe beszámítás alá esnek és a tisztviselőt vagyoni felelősség nem terheli, főleg ha a tisztviselőnek a szolgálati kötelékéből való kiválása közérdekből kívánatos.”³⁰⁴ A lemondás elfogadásával egyidejűleg a munkáltató a fegyelmi eljárás indításának jogáról is lemond és a folyamatban levő eljárást megszüntetni. Ugyanezek a szabályok vonatkoznak a nyugdíjra és a végkielégítésre is.

Szerkezetében hasonlít a 19. századvégi szabályozásra, de az eljárási szabályok részletesebben ki vannak bontva. A 80.§ tovább részletezi az állásból felfüggesztés lehetőségét³⁰⁵ azzal, hogy meghatározza a kötelező és fakultatív eseteket. A felfüggesztést elrendelő határozat ellen fellebbezésnek van helye az alispánhoz, illetve a fegyelmi bírósághoz, kivéve a miniszter határozatát. Ez a törvény vezette be azt a szabályt, amely szerint hivatalvesztés kiszabása esetén a visszatartott illemtményt nem kell kiadni.

A 61.§ létrehozta a vizsgálóbiztos intézményét. Őt a törvényhatóság első tisztviselője jelöli ki a többi tisztviselő közül, kivételesen azonban a belügyminiszter is küldhet egyet. Megjelennek a vizsgálóbiztos besorolására és az összeférhetetlenségére vonatkozó minimum feltételek.

³⁰¹ Jogvesztő határidő: hat hónap.

³⁰² „Ha tisztviselő ellen büntett, vagy nyereségvágyból, vagy aljas indokból elkövetett vétség miatt indítottak büntető eljárást, ellene a fegyelmi eljárást azonnal el kell rendelni.” 1929. évi XXX. törvény 76.§ (5) bek. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7794>, letöltve: 2010. június 30.

³⁰³ 1929. évi XXX. törvény 78.§

³⁰⁴ 1929. évi XXX. törvény 79.§ (7) bek.

³⁰⁵ Már az 1886. évi XXIII. tc-ben megjelent, de csak említés szintjén, az illemtmény-visszatartás lehetőségével. Itt az illemtmény egyharmada, maximum fele adható ki.

A vizsgálóbiztos feladata vizsgálat lefolytatása során a bizonyítékok összegyűjtése és a tényállás tisztázása. A vizsgálat csak akkor mellőzhető, ha a tisztviselő beismerte fegyelmi vétség elkövetését, vagy büntetőeljárás során a fegyelmi vétség bizonyítást nyert, vagy ha a tényállás tisztázott.

A vizsgálóbiztosnak a ma is létező bizonyítási eszközök állnak a rendelkezésére: tanú, szakértő, szemle, az eljárás alá vont tisztviselő meghallgatása, amely eljárási cselekményeket a törvény részletesen szabályoz, illetve egyéb jogi útra bízva azt (a belügyminisztert hatalmazza fel rendeletalkotásra).

Az eljárás alá vont tisztviselő képviselőt (védő) vehet igénybe akadályoztatása esetén. Ha ezzel a jogával nem él, ügygondnokot rendelnek ki számára. Védő lehet ügyvéd, jogtanár vagy „azonos szakot betöltő” tisztviselő.³⁰⁶

Megjelennek az egyéb tisztviselőt védő jogi garanciák is: értesítési kötelezettség, tanúhoz kérdés intézése, jegyzőkönyv, iratbetekintés, észrevétel.

A törvény már ismeri a jogsegély fogalmát a tanúkihallgatás foganatosítására.

A vizsgálóbiztos az iratokat nyolc napon belül megküldi a közvádlnak (törvényhatóság t.főügyésze vagy helyettese), aki tizenöt napon belül indítványt tesz és visszaküldi. A vizsgálóbiztos erről ismételten értesíti a tisztviselőt és tájékoztatja észrevételezési és irat-betekintési jogáról. A fegyelmi eljárás új résztvevőjeként az elsőfokú fegyelmi hatóság³⁰⁷ előadót

³⁰⁶ 1929. évi XXX. törvény 82.§ (4) bek.

³⁰⁷ „Fegyelmi hatóságként jár el;

1. elsőfokon:

a) a kis- és nagyközségi alkalmazottaknak, továbbá - a polgármester, a főjegyző, a tanácsnokok és az ügyész kivételével - a megyei város tisztviselőinek, valamint a vármegye kezelő tisztviselőinek fegyelmi ügyeiben az alispán, a törvényhatósági jogú város kezelőtisztviselőinek fegyelmi ügyeiben a polgármester;

b) a megyei város polgármestere, főjegyzője, tanácsnokai és ügyésze, továbbá az *a)* pont alatt nem említett törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeiben a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya;

2. másodfokon:

a) a törvényhatóság első tisztviselője által elsőfokon elbírált fegyelmi ügyekben a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya;

b) a fegyelmi választmány által elsőfokon elbírált fegyelmi ügyekben a fegyelmi bíróság;

3. harmadfokon:

a megengedett esetekben a fegyelmi bíróság.” 1929. évi XXX. törvény 85.§ (1) bek.

rendel ki a tárgyalás előkészítése és a jegyzőkönyv vezetése céljából.

A fegyelmi bíróság felerészben a közigazgatási főtisztviselőkből, felerészben a közigazgatási bíróság tagjaiból állt. A tárgyalás során az officialitás elve (iratokból döntés) érvényesül. A fegyelmi hatóság nincs kötve a közvádoló indítványához. A vagyoni felelősség megállapítása rendes bíróság hatáskörébe tartozik.³⁰⁸

A fegyelmi büntetések is differenciáltabbak a korábbi törvényekhez képest. Már rendelkezik a törvény a büntetések hatályáról, mintegy erkölcsi jelleggel. Ez idő alatt a tisztviselő jutalomban nem részesíthető. A legenyhébb büntetés a rosszallás. A pénzbüntetés 10 és 1000 pengő között szabható ki, közadók módjára behajtható. Az előlépés elvonása a mai várakozási idő meghosszabbításával egyenértékű. Megkülönbözteti a szolgálattól felmentést és a hivatalvesztést. Míg az előbbi a mai felmentésnek felel meg és a további foglalkoztatás a minisztertanács engedélyéhez kötött, addig a hivatalvesztés egyenértékű a mai fegyelmi büntetéssel, viszont a későbbi közszolgálati jogviszony létesítést kizárja. A hivatalvesztés magával vonja minden plusz juttatás, hozzátartozói ellátás megvonását is.

2.3.4. Összegzés

Az erre az időszakra leginkább jellemző vonás egy egységes közszolgálati pragmatika lefektetésére törekvés, továbbfolytatva az előző század végén elkezdődött rendszerszemléletű közigazgatási szabályozást, tisztázva a közszolgálat személyi hatályát, létrehozva a szükséges fogalmakat (közhivatalnok, állami tisztviselő). Maguk az eljárási szabályok nem tekinthetők egységesnek, nincsenek kódex jelleggel összefoglalva, különböző szintű jogszabályokban, néha adott ágazatra (ilyen az állami tisztviselők illetménye), néha ágazatoktól függetlenül, valamennyi területre kiterjedően (lásd a képesítési szabályokat) találjuk meg ezeket, átláthatatlanná téve a rendszert. A célok, az igények azonban már megfogalmazódnak az

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7794>, letöltve: 2010. június 30.

³⁰⁸ 1929. évi XXX. törvény 89.§ (9) bek.

egységesség jegyében.

Az 1900-as évek elejétől a második világháborúig terjedő időben egyértelműen a szakmai követelmények túlsúlya dominál a közszolgalatban. Kisebb törést okoz a stabilitásban a huszas években jött gazdasági világválság, amely megszorításokat, létszámcsökkentést tesz szükségessé, de ebben az időszakban is érezhető a tisztviselők védelme iránti igény a végkielégítések biztosításával, a megüresedett álláshelyek korábban elbocsátottakkal való feltöltésével, az anyagi helyzet javításának deklarálásával.

A szakmaiságot garantálandó továbbképző tanfolyamok szervezésére, a kinevezés feltételül szolgáló, valamennyi ágazatban egységes gyakorlati közigazgatási vizsga bevezetésére kerül sor. Már a vizsga letételét is feltételekhez kötötték, az elméleti képzettség megszerzése mellett meghatározott gyakorlat teljesítése volt kötelező.

Mind az állam-, mind az önkormányzati igazgatásban törekedtek a jogalkotók az átláthatóság biztosítására, a felesleges intézmények leépítésére. Az egyszerűsítés mellett a személyi állomány egységesítése is célként jelentkezett, ezért számos törvény foglalkozott az állami és a városi, vármegyei alkalmazottak illetményrendszerének összehangolásával. A fizetési osztályok összeolvasztása azonban nem jelentette az egyes ágazatok, munkakörök közötti egyenlőséget.

Az akkori kor jogásza is eltérő nézeteket vallottak a szolgálati pragmatika kérdésében. Mártonffy csak egységes alapelvek lefektetésében gondolkodott és az addigi jogalkotás „termékeinek” összefoglalásában, míg Magyary egy teljesen új, a jogviszony egészét szabályozó kódex ötletét vetette fel.³⁰⁹ Egyik gondolat sem valósult meg. A korszak végére egyre több helyen találunk kibúvókat, mentesítési lehetőséget, amely utat enged a protekciónak, a jogviszony fellazulásának.

³⁰⁹ MAGYARY (1944); MÁRTONFFY (1934).

2.4. A közszołgálat fejlődése 1945-től 1992-ig

„Valójában pusztán két, egymástól lényegesen különböző modell funkcionál az egész világban, minden más csak ezek valamelyikéből nő ki: az amerikai és a nyugat-európai. [...] A kettősségre azért kell rámutatni, mert az amerikai történeti, egyesek által civil kultúrájú igazgatásnak nevezett formáció alkalmazási területe helyhez, időhöz és mentalitáshoz kötött.”³¹⁰

2.4.1. Az érintett személyi kör

A második világháborút követő jelentős (történelmi) fordulópontból következően a közszołgálati alkalmazottak szolołgálati viszonyának egyes kérdéseire és a közszołgálati illetményekre vonatkozó rendelkezésekről szóló 38/1950. (I.29.) MT rendelet alapvető változásokat vezetett be a közszołgálati alkalmazottak jogviszonyát illetően. Hatálya az állam- és önkormányzati igazgatásban tevékenykedő tisztviselőkre terjedt ki, azonban ezen a körön belül is csak a teljes munkaidőben foglalkoztatott és állandó alkalmazottakra. Ezt a személyi kört az illetékes miniszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben tovább bővíthette. A szabályozás célja a szocializmust építő közigazgatás kialakítása, a népgazdaság tervszerű fejlesztése, közszołgálati alkalmazottak anyagi és kulturális jólétének növelése, a korábbi illetményeknek a dolgozók általános bérszínvonalához igazítása volt.

A közszołgálati állások betöltésére vonatkozó hatásköréről szóló 101/1950. (IV.4.) MT rendelet a közszołgálat vonatkozásában a kinevezés és felmentés hatáskörét szabályozta.³¹¹ A rendelet egyrészt megerősíti az addigi közszołgálati jogviszonyban levők helyzetét, mert a hatályba lépését megelőzően szerződéses vagy ideiglenes minőségben foglalkoztatottakat is közszołgálati alkalmazottaknak minősíti; másrészt azonban burkoltan

³¹⁰ LŐRINCZ (2000) 7.o.

³¹¹ Három csoportot állapított meg: a rendelet 1. számú mellékletében meghatározott munkakörök esetében a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a 2. számú mellékletben a minisztertanács, a rendeletben nem szereplő állások esetében pedig az illetékes miniszter jogosult a kinevezésre és felmentésre.

felhatalmazást ad a kinevezésre jogosult hatóságnak az iskolai végzettséghez vagy gyakorlati közigazgatási vizsgához kötött állásoknál a feltételek elengedésére.³¹²

A rendelettel a Kinevezési és Alkalmazási Bizottság közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó kinevezési jogkörével kapcsolatos rendelkezések hatályukat veszítették. A minisztertanács egyúttal felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy a közszolgálati alkalmazás általános feltételeit rendeleti úton határozza meg.³¹³

A közszolgálati alkalmazottak fegyelmi szabályzatáról szóló 159/1950. (VI.14.) MT rendelet hatálya a közszolgálati alkalmazottakra terjed ki, amely tulajdonképpen a szűkebb értelemben vett, azon belül is a civil közigazgatás intézményrendszerének a személyzeti fogalmával dolgozik.³¹⁴ A rendeletben meghatározott fegyelmi eljárást és fegyelmi büntetések szabályait a nyugállományú alkalmazottakra is alkalmazni kell.

A fegyelmi jogkörnek egyes közszolgálati alkalmazottak felett való gyakorlásáról szóló 192/1950. (VII.19.) MT rendelet a közszolgálati alkalmazottakon belül meghatározott személyi kört illetően konkretizálja a fegyelmi hatósági jogkört.³¹⁵

A rendszerváltást megelőzően, a szocialista jogrendszerben egy kódex vonatkozott a munkajogi jellegű jogviszonyokra. „Ennek az oka az volt, hogy a termelés, az elosztás központi megszervezése és a gazdaság, a közigazgatás,

³¹² „(1) Azoknál a közszolgálati állásoknál, amelyeknek elnyeréséhez jogszabály - a szakiskolai képesítést ide nem értve - meghatározott iskolai végzettséget, vagy gyakorlati közigazgatási vizsgát (1933. évi XVI. törvény) kíván meg, az említett kellékek nélkül történt kinevezés ténye - további intézkedésig - azok elengedését is magában foglalja.

(2) Azokra a közszolgálati állásokra, amelyek betöltéséhez a jogszabályok szakiskolai képesítést vagy különleges szakképzettséget írnak elő, a megállapított képesítési kellékek nélkül csak az nevezhető ki, akinek az illetékes miniszter előterjesztésére a minisztertanács a kellék alól felmentést ad. 101/1950. (IV.4.) MT rend. 4.§ (1)-(2) bek. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft. Lezárva: 2010. szeptember 30.

³¹³ 101/1950. (IV.4.) MT rend. 6.§ (4) bek.

³¹⁴ „Közszolgálati alkalmazott az, akit az államhatalom, vagy államigazgatás országos, vagy helyi szervei közfeladatok ellátására illetménytel egybekötött állásra megválasztanak, kineveznek, vagy egyébként alkalmaznak.” 159/1950. (VI.14.) MT rend. 1.§ (2) bek. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft. Lezárva: 2010. szeptember 30.

³¹⁵ Ennek értelmében a fegyelmi jogkört a 159/1950. (VI.14.) MT rendelet hatálya alá tartozó azokkal az alkalmazottakkal szemben, akiknek kinevezése a Népköztársaság Elnöki Tanácsának hatáskörébe tartozik, a minisztertanács, azokkal az alkalmazottakkal szemben pedig, akiknek kinevezése a minisztertanács hatáskörébe tartozik, az illetékes miniszter (a Népgazdasági Tanács elnöke) gyakorolja. (192/1950. (VII.19.) MT rend. 1.§)

a politikai bürokrácia direkt állami irányítására került sor. Ily módon a különböző munkahelyek közötti különbségtétel összemosódott, és a gazdasági szféra is etatizálódott.”³¹⁶ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1951. évi 7. törvényerejű rendelet hatálya minden munkáltatóra és munkaviszonyban álló személyre kiterjedt³¹⁷, de a törvényerejű rendelet lehetőséget adott a minisztertanácsnak arra, hogy a közszolgálatra vonatkozóan eltérő szabályokat alkalmazzon. Míg tehát egy egységes keretben nyertek szabályozást a munka jellegű jogviszonyok, addig továbbra is fennmaradt rendeleti szinten a közszolgálatban dolgozók megkülönböztetett szerepe. Egyszerre általános joggá és kötelezettséggé tette a tvr., hogy a munkaképes polgárok dolgozzanak. Ezen rendelkezéseivel gyakorlatilag megszüntette a különbséget az állami-, közszférában és a magánszférában dolgozók között. A szocializmus elve is ezt az egyenlőséget tűzte ki célul: mindenkinek képességei szerint kellett feladatait ellátnia és mindenkinek az elvégzett munka mennyisége és minősége alapján járt díjazás.³¹⁸

A Munka Törvénykönyvének a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó végrehajtásáról szóló 31/1951. (I.31.) MT rendelet határozza meg a közszolgálati alkalmazott fogalmát, amely szerint az államhatalom, valamint az államigazgatás központi és helyi szervei közfeladatok ellátására rendszeres illetményel egybekötött állásra megválasztott, kinevezett, vagy szerződéssel alkalmazott állományát kell érteni alatta. Látható, hogy e fogalom azonos a 159/1950. (VI.14.) MT rendelet 1.§ (2) bekezdésében rögzített fogalommal.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény³¹⁹ általában a munkaviszonyt szabályozza, nem téve különbséget az egyes ágazatok között. Majd csak az 1973-ban kiadott, az államigazgatási és igazságszolgáltatási dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseiről szóló 38/1973. (XII.27.) MT

³¹⁶ PRUGBERGER (1997) 25.o.

³¹⁷ „A Munka Törvénykönyvében vállalat alatt: az állam üzemeit, vállalatait, gazdaságait, intézményeit, hivatalait, valamint minden egyéb munkáltatót, ideértve a magánmunkáltatókat is érteni kell.” 1951. évi 7. tvr. 150.§ Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft. Lezárva: 2010. szeptember 30.

³¹⁸ 1951. évi 7. tvr. 1.§ (3) bek., 2.§

³¹⁹ Végrehajtási rendelete a 34/1967. (X.8.) Korm.rendelet.

rendelet szűkíti a személyi hatályt³²⁰, meghatározva specialitásokat, amely a zárt rendszer felé való visszatérést tükrözi.

2.4.2. Az alkalmazott közzolgálati rendszer sajátjai

A második világháborút követően a megváltozott társadalmi, politikai viszonyoknak köszönhetően a közzolgálati rendszer egyértelmű nyitottsága, politikafüggősége érezhető. Az addigi képesítési követelmények fokozatos árnyalására, kiskapuk beépítésére, majd pedig végleges eltörlésére került sor, amelynek következtében az egyes munkakörök betöltése nem szakmai, hanem politikai alapon történt. A nyitott rendszer előnyeként említett okoknál fogva a közigazgatás hatékonyságának növekedését, a munkavégzés felélénkülését várták a változástól. A 38/1950. (I.29.) MT *rendelet* a jogviszony tartalmára vonatkozóan (jogok és kötelezettségek) tartalmazott módosításokat, talán már elmozdulva a zárt rendszer felé a stabilitás, a speciális jogok-kötelezettségek egyensúlyának igényével, azonban még mindig éreztetve a politikai befolyást. Meghatározta a munkaidő és a szabadság alapvető szabályait. A szabadságot már a jogviszonyban eltöltött időhöz köti. Fontos rendelkezése, amely azonban csak keret jelleggel meghatározott: a szakmai és politikai ismeretek egyéni fejlesztése, kötelező képzéseken való részvétel.

Az új illetményrendszer a ténylegesen betöltött munkakör szerint és a teljesítmény, a végzett munka minőségének figyelembevételével állapítja meg az illetményeket.

A 159/1950. (VI.14.) MT *rendelet*ben megjelenő fegyelmi vétség fogalmából egyértelműen következtetni lehet a korszakban képviselt és követendő társadalmi, közzolgálati értékekre: az utasításoknak való engedelmesség, törvényesség, szakszerűség, népvagyon védelme, tiszteletben

³²⁰ „E rendelet hatálya kiterjed az államhatalmi szervek hivatalai, a minisztériumok, a Minisztertanács felügyelete alá tartozó országos hatáskörű államigazgatási szervek, az egyéb államigazgatási szervek, valamint ezek központi, területi és helyi szervei, továbbá a fővárosi, a megyei, a helyi tanácsok és ezek végrehajtó bizottságainak szakigazgatási szervei és az irányításuk alá tartozó államigazgatási szervek, a járási és megyei városi kerületi hivatalok, a bíróságok és az ügyészségek (államigazgatási és igazságszolgáltatási szervek) dolgozóira.” 38/1973. (XII.27.) MT rend. 2.§ (1) bek. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft. Lezárva: 2010. szeptember 30.

tartása, éberség (ez azonosítható a korrupcióellenességgel vagy naprakészséggel is), gyorsaság, hatékonyság, munkavégzés kötelezettsége. Ezek tulajdonképpen már egybevágnek a ma is vallott közszolgálati értékekkel és már előrevetítik a magának ismét utat törő zárt közszolgálati rendszer megerősödését.

Az 1951-es Mt. szerint a munkaviszony egységesen a munkáltató és a munkavállaló közötti szóbeli vagy írásbeli megállapodással jön létre. A közszolgálatban az Mt. végrehajtásáról rendelkező 31/1951. (I.31.) MT rendelet szerint a közszolgálati jogviszony elsősorban kinevezéssel, kivételesen választással vagy szerződéssel jöhet létre.³²¹ A rendelettel az eddigi képesítési előírások hatályban maradtak. A jogviszony időtartama határozatlan vagy határozott lehet, illetőleg meghatározott feladat ellátására is szólhat. Főszabály szerint a határozatlan idejű munkaviszony az elsődleges, a másik két forma kivételes.

A munkaviszony megszüntetése történhet közös megegyezéssel, a munkavállaló vagy a munkáltató felmondásával (a szerv megszűnése, átszervezés vagy alkalmatlanság miatt).³²² A felmondást a munkáltató köteles indokolni. A rendelet további felmondási okokat³²³ és felmondási tilalmakat is meghatároz. A munkavállaló munkaviszonyának azonnali hatályú megszüntetésére csak fegyelmi eljárás során kiszabott elbocsátással van lehetőség.

„A Magyar Népköztársaság a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazás szocialista elvét a teljesítménybérrendszer kiterjesztésével, a prémiumok széleskörű alkalmazásával, a magasabb képesítés és a jobb munka fokozott figyelembevételével valósítja meg.”³²⁴ A

³²¹ „(2) A helyi tanácsok végrehajtóbizottsága elnökének, elnökhelyetteseinek és titkárának munkaviszonya választással keletkezik (1950. évi I. törvény, 13., 17. és 39. §-ok.)

(3) Szerződéssel kell alkalmazni a kisegítő munkaköröket betöltő, valamint azokat a közszolgálati alkalmazottakat, akiknek munkaviszonya határozott időre vagy meghatározott munkára szól.” 31/1951. (I.31.) MT rend. 4.§ (2) bek. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8374>, letöltve: 2010. június 30.

³²² 1951. évi 7. tvr. 29.§

³²³ A 60. életév elérését és szolgálati idő letöltését írja elő pluszban.

³²⁴ 1951. évi 7. tvr. 58.§

munkabér teljesítmény- vagy időbérben határozható meg.³²⁵ Még itt is létezik a besorolás (osztályok, fokozatok), amelyet a munkáltató végez a minisztertanács által jóváhagyott útmutató alapján.³²⁶

A tvr. a közép- vagy felsőfokú végzettségűekre vonatkozóan kötelező szakmai gyakorlat letöltését írja elő az illetékes miniszter által kijelölt munkahelyeken, ezzel mintegy determinálva az elhelyezkedést.

A szakmaiság előtérbe kerülése figyelhető meg a Tanácsakadémia létrehozásával 1952-ben³²⁷, bár még csak vezetői szinten. A II. világháborút követően 1954-ben született meg az első előírás, amely rendelkezett a képesítéshez kötött munkakörökről (*1104/1954. MTE sz. utasítás*).³²⁸

1967-tel létrejött ismételten egy új Mt., amely a vállalatok fogalmának bevezetésével mintegy analógiával még inkább egységesítette a munkaviszonyt, bevonva hatálya alá az állami szerveket és azok dolgozóit is. „Így került a közszolgálatban történő munkavégzés feltételeinek rendezése is az általános munkajogi szabályok hatálya alá, melyek egyébként több, inkább a közszférára jellemző közjogias karakterű jogintézményt tartalmaztak.”³²⁹ A szabályozás egyre demokratikusabb: tiltja a hátrányos megkülönböztetést, speciális szabályokat állapít meg a nőkre és a fiatalok számára, ismeri a tanulmányi szerződés lehetőségét, mégis sok helyen lehetőséget ad a visszaélésekre.

A dolgozó teljesítménye, kiemelkedő munkavégzése még mindig megkülönböztetett szerepet tölt be, védelemben részesíti és csak rendkívül indokolt esetben engedi meg a felmondást az átlagosnál jobb teljesítményű

³²⁵ Akinek a teljesítménye nem mérhető, annak a munkaidő alapján kell megállapítani a munkabérét. Az időbérrendszerben foglalkoztatott fizikai dolgozók bértarifájáról szóló 107/1951. (V.5.) MT rendelet.

³²⁶ A munkabér mellett léteznek még egyéb juttatások (pótlék, üdültetés, segély, prémium (a fizikai dolgozók prémiumrendszeréről szóló 106/1951. (V.5.) MT rendelet) illetve meghatározott munkakörökben az illetékes miniszter a munkabértarifától eltérő személyi fizetést is megállapíthat, azaz lehetőség van a differenciálásra.

³²⁷ 1047/1952. (XI.21.) MT rendelet; 1030/1958. (VIII.9.) Korm.határozat; 1013/1963. (VI.15.) Korm.határozat; 1021/1970. (VI.7.) Korm.határozat

³²⁸ LINDER (2010) 28.o.

³²⁹ HORVÁTH István: „Diagnózis és terápia”. Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre. PhD dolgozata. 2006. (továbbiakban: HORVÁTH ISTVÁN (2006)) 67.o.
doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv/horvath_istvan_doktori_ertekezes.pdf, letöltve: 2011. január 17.

dolgozóval szemben.³³⁰ Itt is hangsúlyozottan megjelenik, hogy a munkaviszony azonnali hatályú megszüntetésére csak fegyelmi büntetésként kerülhet sor.

A törvény szabályozza az összeférhetetlenséget, de csak keretjelleggel, nem sorolja fel, konkrétan milyen tisztséget, munkakörök betöltését érti ezalatt.

A szabadságnál megjelenik a differenciálás, a munkaviszonyban töltött időtől, a munkakörtől és az egészségre ártalmas munkakörülményektől függően pótszabadság állapítható meg. Pótszabadság illeti meg a fiatakorúakat és a többgyermekes anyákat. Itt is jelen van a teljesítmény, a jó munkavégzés értékelése, mivel a vállalat jutalomszabadságot is adhat.

„A díjazás rendszerét a végzett munka mennyisége, minősége és társadalmi hasznossága figyelembevételével kell meghatározni.”³³¹ „A dolgozó által végzett munka bérét és egyéb díjazását egyéni munkateljesítménye, valamint a vállalat eredményes működéséhez való hozzájárulása alapulvételével kell meghatározni.”³³² Kiemelkedő munkavégzés esetén jutalom, kitüntetés adható.

Az államigazgatási dolgozókra vonatkozó *1973-as MT rendelet*³³³ külön szabályozza a munkaviszony létesítésének feltételeit, azonban fenntartja a felmentés lehetőségét. A jogviszony kinevezéssel és eskütétellel keletkezik, meghatározott tisztség választás útján tölthető be.

Az összeférhetetlenség még hangsúlyosabb, mert a vezetők és vezetőhelyettesek hozzátartozóit egyáltalán nem engedi az adott szervnél alkalmazni.

Megjelenik a létszámcsökkentés intézménye, amely egyrészt lazítja az addigi védettséget, mégis a rendelet javára írható, hogy a tizenöt év jogviszonnyal rendelkező dolgozó esetén felmondásnak csak a rendeletben taxatív meghatározott okokra hivatkozva van helye (alkalmatlanság, összeférhetetlenség, szerv vagy tevékenység megszűnése). Bevezeti az

³³⁰ 1967:II. tv. 26.§ (3) bek.

³³¹ 1967:II. tv. 44.§

³³² 1967:II. tv. 46.§

³³³ 38/1973. (XII.27.) MT rend.

elhelyezés kötelezettségét, azaz a felmondás mindenképpen szubszidiárius, csak ha a dolgozó az áthelyezéshez nem járult hozzá vagy nincs számára megfelelő munkakör.

Az állami személyzeti munkáról szóló 1019/1974. (V.2.) MT határozat a vezetőkkel szemben hármaskövetelményt támaszt (politikai, szakmai, vezetői alkalmasság). Ennek lényege, hogy már a szakmaiság is egyre inkább előtérbe kerül, azonban ezzel párhuzamosan még mindig jelen van a politikai elkötelezettség.

„A szakmaiság érvényesítésében valódi áttörést a 25/1977. (VII.9.) MT rendelet³³⁴ hozott, mivel 1945 óta ez volt az első olyan jogszabály, amely a központi közigazgatás vezetőire és ügyintézőire képesítési előírást állapított meg. S bár az 1001/1987. (I.15.) MT határozat³³⁵ is még a politikai szempontoknak alárendelten kezelte a személyzeti munkát, a nyolcvanas évek vége felé egyre határozottabban fogalmazódott meg a köztisztviselőkre vonatkozó önálló törvényi szabályozás megalkotásának szükségessége.”³³⁶

2.4.3. A felelősség különböző formái

Az 1950-es MT rendelet³³⁷ meghatározza a személyzeti szintektől függően a fegyelmi hatóságot.³³⁸ (A 192/1950. (VII.19.) MT rendelet ezt tovább

³³⁴ Az államigazgatási vezetők és ügyintézők képesítési rendszeréről szóló rendelet még mindig az előző hármaskövetelménnyel számolt, részletezve az egyes munkakörökben szükséges iskolai végzettséget.

³³⁵ Az állami személyzeti munkáról szóló rendelet mintegy megismétli az 1019/1974. (V.2.) MT határozat rendelkezéseit, azonban már egyre dominánsabb a pályázati rendszer a kiválasztásban, és a határozat melléklete tartalmazza az egyes munkakörökhöz társuló iskolai és szakképzettségi előfeltételeket.

³³⁶ Ktv. kommentárja; DUDÁS - HAZAFI (3) 2.o.

³³⁷ 159/1950. (VI.14.) MT rendelet

³³⁸ „A közszolgálati alkalmazottak fegyelmi hatóságai:

a) a miniszterhelyettesek és államtitkárok, valamint a közvetlenül a minisztertanács és a Népgazdasági Tanács felügyelete alá rendelt hivatalok vezetői által elkövetett fegyelmi vétség esetében a minisztertanács;

b) a minisztériumok és az a) pontban említett hivatalok alkalmazottai, valamint az ezek felügyelete alá rendelt hivatalok vezetői és alkalmazottai által elkövetett fegyelmi vétség esetében az a) hatóság, amelyik az alkalmazott által betöltött állásra a kinevezési jogot gyakorolja;

c) a helyi tanács alá rendelt alkalmazottak felett a kinevezésre illetékes végrehajtó-bizottságnak az elnöke. Áthelyezést és azonnali hatályú elbocsátást az elnök csak a végrehajtó-bizottság hozzájárulásával szabhat ki;

d) a végrehajtó-bizottság elnöke, elnökhelyettesei és titkára fegyelmi hatósága a közvetlen

pontosítja.) A fegyelmi jogkört a fegyelmi hatóság vezető beosztású alkalmazottjára átruházhatja, azonban ebben az esetben a jogkör korlátozott, csak az átruházott jogkör gyakorlójának hivatali beosztottjaira terjed ki és a súlyosabb büntetések kizárólag az eredeti fegyelmi hatóság jóváhagyásával szabhatók ki.

A rendelet a fegyelmi vétséget a büntetőjog oldaláról közelíti meg, elsőként fegyelmi vétségnek tekint minden büntettet, másodrészt bármely, a fegyelmi vétség elkövetésében való vétkes közreműködést is. Emellett még mindig él a botrányos, erkölcstelen életmód szankcionálásának igénye. A rendelet általánosan - a fogalom meghatározása nélkül - büntetni rendeli a méltatlan magatartás tanúsítását is. A kor társadalmi, politikai célkitűzései, az irányadó értékek is megjelennek a jogszabályban: a népi demokrácia állami és társadalmi rendjével szembenálló és a munkafegyelmet, a szocialista munkaerkölcsöt megsértő magatartások is fegyelmi vétségnek minősülnek.

A kiszabható fegyelmi büntetések között már differenciált a legenyhébb büntetés: szóbeli formát nyert a feddés, írásbeli lett a megrovás. A pénzbüntetés és a hivatalvesztés között megjelent az illetményre kiható besorolás alacsonyabb fizetési fokozatba és az áthelyezés alacsonyabb illetménnyel járó munkakörbe. Ez utóbbi a klasszikus zárt rendszer szabályain lazít, mert ebben az esetben lehetőséget ad a köztisztviselő - véleményem szerint indokolatlan - más munkakörbe való áthelyezésére, csorbítva ezzel az elmozdíthatatlanság jogát.

A rendeletben szabályozott fegyelmi eljárás nem csak a közszolgálati jogviszonyban állókkal, hanem a már nyugállományú tisztviselőkkel szemben is lefolytatható. Csekélyebb súlyú vétség esetén csak a felelősség megállapítására kerül sor, a büntetés kiszabását mellőzni rendelte a jogalkotó, azonban súlyosabb esetekben a vétség elkövetése kihathat a tisztviselő nyugdíjára is. A fegyelmi büntetések nevelő jellege és visszatartó hatása nem

felsőbb tanács végrehajtó-bizottsága;

e) a megyei és a budapesti városi végrehajtó-bizottság elnöke, elnökhelyettesei és titkára felett a fegyelmi jogkört a minisztertanács gyakorolja.” 159/1950. (VI.14.) MT rend. 4.§ (2) bek. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft. Lezárva: 2010. szeptember 30.

csak abban ölt testet, hogy a jogviszony megszűnését követően is a közszolgálat része marad a tisztviselő és büntethető, hanem abban is, hogy a jogviszony fennállása alatt elkövetett vétségek kihathatnak akár a nyugdíjára, végkielégítésére vagy hozzátartozói ellátására is.³³⁹ Ez a megoldás a mai európai trendeknek is megfelel.

A rendelet a pénzbüntetést illetően korlátokat épített be, maximálja az egy évben kiszabható büntetést és az egy hónapban levonható összeget.

A fegyelmi eljárást a hivatalvezető indíthatja meg fegyelmi vétség gyanúja esetén. Ebben az időszakban túlnyomórészt ismertek az eljárás alá vont tisztviselőt védő eljárási garanciák: tanú, szakértő, irat, szemle, mint igénybe vehető bizonyítási eszközök; a tisztviselő meghallgatása, mint kötelező elem; a tények, bizonyítékok ismertetése; a védekezés előterjesztésének lehetősége.

Ismételten megjelenik az állásból való felfüggesztés, amelyre a fegyelmi hatóság jogosult maximum hat hétre, akár az illetmény teljes visszatartása mellett. Az állásból felfüggesztés esetén a rendelet határidőhöz köti az első- és másodfokú határozat meghozatalát.

Már megjelenik a vizsgálóbiztoshoz hasonló intézmény (megbízott), akit a fegyelmi hatóság jelölhet ki eseti vagy állandó jelleggel. Személyét illetően egyéb megkötés nincs.

A rendelet részletesen szabályozza a fegyelmi határozat írásba foglalását, közlését és a jogorvoslatot. Kizárja a fellebbezést, ha az elsőfokú fegyelmi határozatot a minisztertanács, a miniszter, vagy a minisztertanács, vagy a Népgazdasági Tanács közvetlen felügyelete alatt álló szerv vezetője hozta³⁴⁰, egyben meghatározza az egyes esetekben a fellebbezés elbírálására jogosult szervet és a fellebbezés benyújtásának módját is. A másodfokú eljárásban visszautal az elsőfokú eljárásban a fegyelmi határozat meghozatalára és közlésére vonatkozó szabályokra.

³³⁹ „Az azonnali hatályú elbocsátás történhetik az alkalmazottat esetleg megillető nyugdíjigény vagy végkielégítés fenntartásával, a nyugdíjigény (végkielégítés) egy részének, vagy a hozzátartozók ellátási igényeinek fenntartásával, végül minden igény kizárásával.” 159/1950. (VI.14.) MT rend. 11.§ Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft. Lezárva: 2010. szeptember 30.

³⁴⁰ 159/1950. (VI.14.) MT rendelet 19.§ (2) bek.

Tartalmazza a fellebbezésre irányadó alapvető rendelkezéseket (határidő, halasztó hatály, jogorvoslat, bizonyítás kiegészítése, döntés).

Érdekes rendelkezése a rendeletnek - amely szintén a büntetés nevelő jellegéből eredhet -, hogy a jogerős fegyelmi határozatot az adott szerv dolgozói előtt ismertetni kell.

Nem hagyja „büntetés” nélkül a fegyelmi vétség szintjét el nem érő szabálytalanságok elkövetését sem, rendbírság kiszabására hatalmazza fel a fegyelmi hatóságot³⁴¹, amelyre többször is lehetőséget biztosít a szükséges korlátok megteremtésével.

A jelenlegi szabályozás a jogviszony fennállása alatt biztosítja a fegyelmi felelősség megállapíthatóságát. A köztisztviselő lemondása esetén a lemondási idő alatt lefolytatott fegyelmi eljárás még érvényes, azonban ha elhúzódása miatt a lemondási idő lejárt, az eljárást a jogviszony megszűnése miatt meg kell szüntetni. 1950-ben a lemondás az eljárás folytatását nem érintette.

A rendeletben elválik egymástól a fegyelmi és büntetőjogi felelősség, azaz a fegyelmi felelősség megállapítása nem vonja maga után a büntetőeljárás megindításának kötelezettségét.

Bár fegyelmi szabályzatról van szó, egy § erejéig a rendelet az államnak okozott kár megtérítéséről is megemlékezik, amely esetben a kár okozati összefüggésben áll a fegyelmi vétséggel, annak következménye. A jogalkotó a vétkesség mértékéhez köti a kártérítést, azonban nem konkretizálja, hogy gondatlan elkövetés esetén a kár részbeni megtérítése meddig terjedhet. A megállapított összeget köztartozásként rendeli behajtani.

A rendelettel minden ezt megelőző, a fegyelmi felelősséggel kapcsolatos jogszabály hatályát veszítette.

Az 1951. évi 7. tvr-rel megalkotott Mt. külön fejezetben foglalkozik a munkafegyvelemmel, mint a munkavállalókat terhelő egyik kötelezettséggel. A munkafegyvelem súlyos megsértése fegyelmi vétség elkövetéséhez vezethet. A fegyelmi vétség fajtáinak meghatározásánál a jogalkotó csak megismétli a

³⁴¹ Rendbírság kiszabására a hanyagságból, vagy felületességből elkövetett fegyelmi vétséget nem képező szabálytalanság miatt van lehetőség (159/1950. (VI.14.) MT rend. 22.§ (1) bek.).

159/1950. (VI.14.) MT rendeletben leírtakat. A fegyelmi jogkört azonban már szervezetten belülré helyezi, a vállalat igazgatójára telepíti. Itt azonban elválnak a munkavállaló és a közszolgálatban alkalmazott fegyelmi felelőssége, mivel az Mt. végrehajtási rendelete³⁴² hatályban tartja a 159/1950. (VII.14.) MT rendelet rendelkezéseit, amely szerint a fegyelmi hatósági jogkör a betöltött munkakörtől függően különböző szintekre telepített.

A fegyelmi büntetések felsorolása itt sem maradhat el, de a tvr. hangsúlyozza, hogy ezen büntetések célja a nevelés. A nevelő jelleg abban is megjelenik, hogy egy év türelmi időt enged a jogalkotó és ismételt fegyelmi vétség elkövetésének hiányában eltekint a további végrehajtástól. A kimagasló munka esetén még ez az egy év is lerövidíthető. A büntetések szintén hasonlóak az MT rendeletben meghatározottakhoz, de már belekerül a különböző, munkavállalónak biztosított kedvezmények megvonása is.

A tvr. az eljárásjogi szabályokat illetően nagyon szűkszavú. A jogalkotó az egy évvel ezelőtti állapothoz képest a fegyelmi eljárás garanciát csökkenteni, megvonni látszik. Eltűntek a törvényerejű rendeletből a bizonyítási eszközök, már a vizsgálat is csak másodlagos, ha a bizonyításhoz a vállalat igazgatója szükségesnek látja. A vizsgálatot a vizsgálóbiztos vagy bizottság folytatja le. Konkrét eljárási határidőkkel, cselekményekkel nem találkozunk. A munkavállaló meghallgatása azonban továbbra is kötelező.

A jogorvoslattal kapcsolatban csak annyit rögzít a tvr., hogy fellebbezésre lehetősége nyitva áll, a részletszabályok megállapítását minisztertanácsi rendeletre bízva.

A rendbíróság intézményét továbbra is fenntartja és már a kisebb mulasztásokat is büntetni rendeli. Ismételten hangsúlyozni kell, hogy a 159/1950. (VII.14.) MT rendelet hatályban tartása révén a közszolgálatban dolgozókat illetően ezek az eljárási garanciák nem csökkennek.

Külön fejezetben kapott helyet a dolgozók anyagi felelőssége. A részleteket illetően itt is a rendeleti szint kapott szabályozási lehetőséget. A tvr. nagy hiányossága, hogy egyáltalán nem említi, az anyagi felelősség mely

³⁴² 31/1951. (I.31.) MT rendelet

formájáról (objektív vagy szubjektív) van szó. Általában a munkáltatónak okozott minden kár megtérítéséért való felelősséget mondja ki. A kártérítési eljárás lefolytatásának módjáról sem rendelkezik, csak annyit lehet tudni, hogy a kár felfedezésétől számított harminc napon belül a munkavállalóval közölni kell a kártérítés mértékét. Ez ellen a munkavállaló (a szervezeten belüli munkaügyi viták rendezésével foglalkozó) egyeztető bizottsághoz fordulhat panasszal.

A tvr. végrehajtásáról szóló *31/1951. (I.31.) MT rendelet* értelmében az anyagi felelősség megállapítására a fegyelmi eljárás keretein belül kerül sor. A tvr. lehetőséget biztosít a kártérítésnek a munkavállaló keresetéből és egyéb járandóságaiból való levonására, de annak mértékét, határait nem határozza meg, amellyel kapcsolatban az MT rendelet ismét eligazít: szándékos károkozás esetén teljes kártérítést ír elő, azonban gondatlanság esetén egy hónapban összesen kirótt összeg többszöri károkozás esetén sem haladhatja meg az alkalmazott egy havi alapfizetésének 15 százalékát.³⁴³

A munkafegyelem megszilárdítását célzó egyes rendelkezések módosításáról és kiegészítéséről szóló *161/1951. (VIII.28.) MT rendelet* a fegyelmi elbocsátáshoz egyéb jogkövetkezményeket is csatol: hat hónapon belül csak munkaközvetítés útján létesíthető újabb jogviszony, amelyben a dolgozó keresetét három hónapig tíz százalékkal csökkenteni kell.³⁴⁴ Emellett a rendelet a munka önkényes megtagadása esetén a dolgozó fegyelmi úton való azonnali hatályú elbocsátását rendeli el. A fegyelmi határozat elleni, az egyeztető bizottsághoz benyújtott fellebbezés határidejét a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon állapította meg. Részletesen szabályozta a felfüggesztés időtartama alatt visszatartott illetmények kifizetését is.

A *Ptk.* hatályba lépésével kihirdetésre került az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség. Az eredeti szöveg szerint a felelősség megállapításának feltételei voltak a rendes jogorvoslással elháríthatatlanság, a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése, és a károkozó

³⁴³ 31/1951. (I.31.) MT rendelet 61.§ (2) bek.

³⁴⁴ 161/1951. (VIII.28.) MT rend. 2.§

alkalmazott bűnösségének / vétkességének büntető /fegyelmi eljárásban való megállapítása. Tehát itt mindenképpen kell egy a polgári pert megelőző eljárás, amiben megállapítást nyer a köztisztviselő kötelezettségszegése, felelőssége (legalábbis büntetőjogi vagy fegyelmi tekintetben). A későbbi módosítások ezt a kitéfelt - helyesen - már nem tartalmazzák, elkülönítve egymástól az egyes felelősségi formákat.

A Ptk. 349.§ (2) bekezdése mentesítési lehetőséget biztosít az utóbbi feltétel alól a büntető, fegyelmi eljárások akadályba ütközése esetén, azonban csak ha azok lefolytatását jogszabályban meghatározott ok zárja ki.

Az elévülést egy évben határozza meg. Ha az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősségre vonást büntető vagy fegyelmi határozat alapozza meg, akkor azok jogerőre emelkedésétől, ha nem, akkor a kizáró ok felmerülésétől vagy a károsodástól számítják az egy évet.

A büntetőjogi felelősség részletezésére rátérve vissza kell nyúlnunk mintegy száz évet a történelemben. A *szocialista Btk-t*³⁴⁵ vizsgálva már könnyebb a dolgunk, mint a Csemegi-kódexszel. A XI. Fejezet (Az államigazgatás és az igazságszolgáltatás elleni bűntettek) II. címe rendelkezik nevesítetten a hivatali bűntettekről.³⁴⁶ Itt már elválik az aktív és a passzív vesztegetés, illetve az elkövetési magatartások is sokkal konkrétabbak. Míg a Csemegi-kódexben „ajándékot, vagy jutalmat követel, elfogad”, addig itt „az előnyért ajánlkozik vagy vállalkozik, illetőleg ezért a maga vagy más részére előnyt követel, kér vagy elfogad, illetőleg az előny elfogadójával egyetért”. A Csemegi-kódex 465.§ szerint az ajándék „a hivatalnál fogva teljesítendő cselekmény vagy annak mulasztása” ellenértéke, addig a szocialista Btk. 149.§ (1) bekezdése szerint „a hivatali kötelességének megszegéséé, hatáskörének túllépéséé vagy a hivatali helyzetével összefüggő egyéb visszaéléséé”, vagy éppen „a hivatali kötelességének teljesítéséé”. Már az eredményes és az

³⁴⁵ A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény.

³⁴⁶ Itt szerepel a hivatali visszaélés, bántalmazás hivatalos eljárásban, kényszervallatás, törvénytelen fogvatartás, hivatali bűnpártolás, jogtalan előny követelése vagy elfogadása, hivatali vesztegetés, befolyással üzérkedés; viszont hiányzik a hivatali sikkasztás, a jogosulatlan titkos információ áramoltatás, a hivatali hatalommal való visszaélés, a magánlaksértés, a levéltitok és a távirtdai titok közhivatalnok általi megsértése.

eredménytelen rábírás is sui generis bűncselekmény lesz.

A hivatali bűncselekmények egységes és ténylegesen külön címben való szabályozására a jogi tárgya miatt volt szükség. Hiszen ez a hivatali kötelesség, az állami feladatot ellátó hivatalos személyek állami tevékenységének törvényes rendje, a működésükbe vetett bizalom, illetve ahogy a fejezetcím is mutatja, az államigazgatás törvényes menete.

„Ha a közhivatalnak cselekménye nem csak rendet bont, és tehát nem csak a közszolgálati vagy meghatározott célokra alakult szervezetek fegyelmét lazítja, hanem vagy egyéb jogilag védett érdeket is sért, illetőleg veszélyeztet, vagy erősebben a közkerkölsbe is ütközik, úgy megvan annak a lehetősége, hogy az ily tényálladékokat a büntetőjogszabály bűncselekménynek minősítse, s kriminális büntetés alá vonja ..., míg hivatali bűncselekmények esetén a közhivatalnok e minőségében jogilag védett érdeket sért, vagy veszélyeztet, addig a fegyelmi vétség csak azon igények ellen irányuló vagy ezeket megzavaró szembehelyezkedésként fogható fel, melyeket az állam alkalmazottaival szemben támaszt.”³⁴⁷

Wiener A. Imre szerint a hivatali büntettek két csoportra oszthatók, egyrészt a hivatalos személy által elkövetett kötelességsértő magatartásokról szóló tényállásokra, amelyek esetén a hivatalos személy kötelességsértő magatartást tanúsít, de az elkövetés motívuma nem a korrupció³⁴⁸. Alany tettesi minőségben csak hivatalos személy lehet. A második csoportba a korrupciós cselekményekkel kapcsolatos tényállások tartoznak. Itt már megjelenik a korrupciós motívum.³⁴⁹

Az 1967-es Mt-ben szintén külön fejezetet képez a fegyelmi és az anyagi felelősség. „Uralkodó szemlélete a fegyelmi felelősség rendszerét is áthathotta. Nem volt elsődleges szempont a dolgozó védelme a munkáltatói önkényel szemben. Hiányoztak az alapvető eljárásjogi garanciák, és a

³⁴⁷ ANGYAL Pál: Hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek. A magyar büntetőjog kézikönyve. Attila Nyomda Részvénytársaság, Bp., 1943. (továbbiakban: ANGYAL) 25.o.

³⁴⁸ Ilyen a hivatali visszaélés, a bántalmazás hivatalos eljárásban, a kényszervallatás, a törvénytelen fogvatartás és a hivatali bűnpártolás.

³⁴⁹ Ilyen a jogtalan előny követelése vagy elfogadása, a megvesztegetés és a befolyással üzérkedés. Wiener A. Imre: Észrevételek a Büntető Törvénykönyv Tervezetének a hivatali büntettekre vonatkozó rendelkezéseire. Magyar Jog 8/1961. (továbbiakban: WIENER) 345.o.

rendszer sok pontban visszaélésre adott lehetőséget.”³⁵⁰ Ez a szabályozás azonban már inkább az anyagi jogi szabályokra van tekintettel, azt is inkább keretjelleggel szándékozik szabályozni. Megjelöli a kiszabható büntetéseket (kivéve belőlük a pénzbüntetést, új elemként beillesztve a szigorú megrovást és a személyi alaphér csökkentését), hatályukat és az eljárás megindításához kapcsolódó határidőket, bevezetve a szubjektív és objektív határidőt.

Az eljárási szabályokat tekintve a törvény vázlatosnak mondható. Fontos jogi garanciaként benne maradt a törvényben az indokolt, írásbeli határozathozatal kötelezettsége, a gyanúsított védekezésének biztosítása, a személyes meghallgatás és a bizonyítás lefolytatása. Az is jogbizonytalansághoz vezetett, hogy csak végrehajtási rendeletek szintjén nyert szabályozást az eljárás megindítása. Nem voltak eljárási garanciák (vizsgálóbiztos, kizárási lehetőségek), amelyek a pártatlan, elfogulatlan elbírálást biztosították volna. Védelmi eszközként a védekezés és jogi képviselő igénybevételenek lehetőségét, illetve az eljárás alá vont munkavállaló meghallgatását említi, amely utóbbi elmaradása azonban nem befolyásolja az eljárás eredményét, a későbbi bírósági tárgyalás során pótolható.

A büntetés végrehajtásának felfüggesztése még mindig adott, ha attól kellő nevelő hatás várható. Mintegy külön büntetésnek is tekinthető - kiszolgáltatva a dolgozót a munkáltató önkényének - a törvény azon rendelkezése, amely lehetőséget biztosít arra, hogy az elbocsátás mellett a munkáltatói jogkör gyakorlója bizonyos kedvezményeket csökkentsen vagy megvonjon.

A hatály tekintetében a törvény nem eléggé egyértelmű, egytől három évig határozza meg és a büntetés jellegéhez köti, azonban azt nem írja elő, melyik büntetéshez milyen hatály társul. A fegyelmi jogkör gyakorlójának (vállalat) szélesebb körű diszkrecionális jogosítványai voltak a fegyelmi büntetés hatályát illetően is. Csökkenthette az időtartamát, amely azonban visszaélésekre adott alkalmat.

³⁵⁰ PRUGBERGER (1997) 25.o.

A fegyelmi eljárás mellőzése mellett is kiszabható a megrovás, szigorú megrovás, kedvezmények, juttatások csökkentése, megvonása és a személyi alapbér csökkentése. Az első két esetet helyesnek tartom, mivel erkölcsi jellegű büntetésekről van szó. Ezt annyiban találom használható megoldásnak, hogy lehetőséget ad a fegyelmi és az etikai felelősség összekapcsolására. A fegyelmi vétség elismerése, a könnyen tisztázható tényállás és a vétség enyhe foka esetén fegyelmi eljárás lefolytatása helyett az erkölcsi, etikai felelősség szabályait és egy független szervezet vagy a munkáltató által kiszabott erkölcsi büntetést a köztisztviselő magára nézve kötelezőnek tekinti. Az utóbbi két büntetés azonban már anyagi vonzatokkal jár, amelynek eljárás lefolytatása nélküli alkalmazása visszaélésekhez vezethet.

Az anyagi felelősségnél már elválasztotta a jogalkotó a szubjektív és az objektív felelősséget, közelítve a hatályos szabályozáshoz. Gondatlan károkozás esetén a kártérítés mértékét a havi átlagkereset tizenöt százalékában maximálja, azonban ettől a Minisztertanács eltérhet. A magasabb összegű kártérítés megállapításánál a törvény meghatározza a figyelembe veendő tényezőket.³⁵¹

Az objektív felelősséget illetően ebben az Mt-ben nyer először szabályozást a visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel átvett dolgokban keletkezett hiányért való felelősség. A törvény lehetőséget biztosít ebben az esetben is a felelősség korlátozására, különös tekintettel, ha a hiány több személy részére átadott dologban következett be.

A törvény meghatározza a többes károkozás esetén a kármegosztás szabályait. Szándékosság esetén az egyetemleges elmarasztalásnak feltétele az anyagi haszonszerzés célzata is. A visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel átadott dologban bekövetkezett hiány esetén az egyetemlegességnek akkor van helye, ha a hiány megtérülése veszélybe kerülne vagy aránytalan késedelemmel járna.³⁵²

³⁵¹ „A Minisztertanács a károkozás, illetőleg a károkozó körülményeire, így különösen a vétkesség fokára, a károkozás jellegére, gyakoriságára, a károkozás társadalmi veszélyességére, valamint a dolgozó beosztására tekintettel a kártérítés mértékét magasabb összegben is megállapíthatja.” 1967:II. tv. 57.§ (2) bek. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8457>, letöltve: 2010. június 30.

³⁵² 1967:II. tv. 59.§ (3) bek.

A vállalatnak széles körű mérlegelési jogkört adott a törvény azzal, hogy a kártérítési összeget mérsékelheti vagy elengedheti, „ha az eset összes körülményei kellően indokolják és az a társadalmi tulajdon megóvására irányuló nevelés érdekeit nem sérti.”³⁵³

Külön szakaszban rendelkezik a vállalat objektív felelősségéről, ahol kimentési lehetőségként a vállalat működési körén kívül eső elháríthatatlan okot vagy a károsult kizárólagos elháríthatatlan magatartását említi. Mindezen szabályoktól azonban - a jogbizonytalanságot és a kiszolgáltatottságot erősítve - a Minisztertanács eltérhet.

A 38/1973. (VII.27.) MT rendelet a fegyelmi felelősséget annyiban pontosítja, hogy az elbocsátáshoz társítja a három éves alkalmazási tilalmat is. A Ptk-ban való megjelenése következtében foglalkozik az államigazgatási jogkörben okozott kárral is és alapos gyanú esetén kivizsgálási kötelezettséget ír elő. A Központi Népi Ellenőrzési Bizottság kezdeményezése esetén ez a kivizsgálás automatikus.³⁵⁴

Az anyagi felelősséget illetően növeli a kártérítés mértékét az általános szabályokhoz képest, ha a kárt a hatósági intézkedés során, a jogszabályok súlyos megsértésével okozták (másfél havi átlagkereset), vagy ha az a vezetőállású dolgozó, jogszabályokba ütköző utasításának következménye, amelyre előzőleg a figyelmét felhívták (három havi átlagkereset).

A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény módosította az államigazgatás jogkörben okozott kárért való felelősség megállapításának feltételeit, eltörölve a büntető vagy fegyelmi eljárásban a bűnösség vagy vétkekesség megállapításának szükségességét.

A Büntetőtörvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben (továbbiakban: Btk.) már a fejezetcím is érzékelteti, hogy bár a vesztegetés és a befolyással üzérkedés ebben foglal helyet, ezek mégsem sorolhatók a hivatali bűncselekmények³⁵⁵ közé, hanem új címet kaptak: közélet tisztasága

³⁵³ 1967:II. tv. 61.§ (1) bek.

³⁵⁴ 38/1973. (XII.27.) MT rend. 21-22.§

³⁵⁵ Ilyen a hivatali visszaélés, a bántalmazás hivatalos eljárásban, a kényszervallatás, a jogellenes

elleni bűncselekmények. Emellett a hivatali bűnpártolás is kikerült a hivatali bűncselekmények szabályozási köréből. A változások már nem olyan feltűnőek, mint a Csemegi-kódexet követően. A hivatali visszaélésnél kikerült a tényállásból, hogy a jogtalan előny szerzésének célzata saját magának vagy másnak irányul, így a tényállás általánosabbá vált.

2.4.4. Összegzés

Míg a háború előtti magyar közigazgatási hagyományok és az európai gyakorlat egyértelműen a pártsemleges közigazgatás, azon belül az érdemeken alapuló előmeneteli (karrier) rendszer irányába mutattak,³⁵⁶ a második világháborút követő, legfőképpen az 1945 és 1949 közötti időszakban Magyarországon az addigi stabil, élethosszig tartó, biztos előmenetelt, garantált illetményt jelentő, szakmaiságon alapuló karrierrendszert ideiglenesen felváltotta az akkori kor „igényeinek” leginkább megfelelő zsákmányrendszer.

Ahhoz, hogy a zárt rendszeren - saját elképzeléseik alapján - változtatni tudjanak, a kialakult közzolgálati pragmatika egyes elemein is változtatni kellett. Ezen rendszer jellegzetességei közé tartozott, hogy a minősítési követelményeket egyre inkább csökkentették, egyre több jogviszony jött létre ezek alóli felmentéssel; a közzolgálat létszáma folyamatosan emelkedett, a hatalmon levők bizalmi embereivel megtöltve a rendszert, ennek következtében pedig a stabilitás lazulni kezdett. A közzolgálat zsákmányjellege, nyitottá válása és a korszak ingatag hangulata magával hozta a centralizációs törekvéseket és az állami funkciók kiterjesztésének szándékát is.

A korszakra jellemző, hogy az egységes munkaviszony mellett foglal állást a jogalkotó, amelynek következtében a közzolgálat specialitásainak csak rendeleti szinten enged teret, korlátozott mértékben.

Az 1970-es évek végén érezhető változás, irányváltás történt a

fogvatartás.

³⁵⁶ ERDÉLYI 519.o.

közigazgatásban. Bár még együtt van jelen a szakmaiság és a politikai hűség követelménye, de a szakmaiság előtérbe kerülése, a képzések fontosságának hangsúlyozása, a vezetőképzés megjelenése pozitívumként tekinthető, azonban - ennek mintegy ellensúlyaként - ugyanilyen szerepet tölt be a politikai megbízhatóság és rendszerhez való hűség. A jogi szabályozásban is gyakran utolérhetők az erre alapozott felmentési lehetőségek, ezzel jogbizonytalanságot okozva és a dolgozók kiszolgáltatottságát maga után vonva.

Az egységesség mellett a munkavégzési kötelezettség és a teljesítménykényszer dominál, ehhez igazodik a munkabér- és illetményrendszer. Bár a jogalkotó az emberi munkaerő mennyiségét és minőségét helyezi előtérbe, elvileg egyenlő feltételek megteremtésére törekszik az addigi különbségek leépítése által, itt is lehetőség van a személyi fizetések munkabértarifától eltérő megállapítására. Erőteljes irányítási kényszer érezhető a kötelező szakmai gyakorlatok letöltési helyének meghatározása révén.

A közszolgálatban dolgozók jogviszonya létesítésének formájában egyfajta differenciálás mutatkozik meg a tevékenység jellegétől és időtartamától függően. Már nemcsak kinevezéssel, hanem választással vagy szerződéssel is létesíthető ilyen jogviszony.

A fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályokból a korszakot meghatározó szocialista munkafegyelem, munkaerkölcs értékei tűnnek ki (szakszerűség, hatékonyság, gyorsaság, minőség). A szabályozás bizonyos értelemben az 50-es években a legalaposabb, azt követően egyre inkább keretjellegűvé válik, az anyagi normákra helyezve a hangsúlyt és az eljárási jogi garanciákról hallgatva.

3. Fejezet

Nemzetközi kitekintés, azaz néhány uniós tagállam közzolgálati felelősségi szabályozása

„As mentioned, the quadripartite institutional structure of the EU entails a merging of legislative and executive processes and a mixing of supranational and national elements. This increases the tendency of institutional power struggles in the EU relative to the situation in Member States. The structure also entails a tendency for the administration to become both complex and alternately strong or weak depending on the Union's current integration dynamic. On the other hand, however, the institutional structure of the EU is far more stable than normally seen in international organizations.”³⁵⁷

Két típusú közzolgálati rendszerről beszélhetünk: a nyitottról és a zártról. Európában a zárt rendszer sajátosságai mutatkoznak: a köztisztviselői kar stabilitása (elmozdíthatatlanság) érdekében részletezik a közzolgálatra való alkalmasság, az előmenetel, a felelősség, a díjazás, a képzés és továbbképzés követelményeit. A köztisztviselői lét életpályát, élethivatást jelent, ez a kar pártpolitikailag semleges, az alkalmazás, előmenetel feltételeit törvény biztosítja. Legtöbbször a köztisztviselői jogviszony kereteit, az alapvető jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány tartalmazza. Elsődleges feladatuk a köz szolgálata, ez a magyarázat a különleges kötelezettségeikre (sztrájkjog tilalma, összeférhetetlenségi szabályok) és speciális jogállásukra is (közjogi aktus hozza létre a jogviszonyt, a jogokat és kötelezettségeket is szigorú közjogi-közigazgatási normák tartalmazzák).³⁵⁸ Ezen belül is három altípus különböztethető meg a jogrendszerek hagyományainak megfelelően: az angol, a francia és a német. A mai közzolgálati rendszerünk a franciára hasonlít leginkább, de nem volt ez mindig így. Számos igazgatásszervezési megoldást Habsburg-osztrák közvetítéssel vettünk át, ami viszont a német rendszerben

³⁵⁷ NEDERGAARD, Peter: European Union Administration: Legitimacy and Efficiency. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007. (továbbiakban: NEDERGAARD) 70.o.

³⁵⁸ FICZERE Lajos (szerk): Magyar közigazgatási jog: Általános rész. Osiris Kiadó, Bp., 2001. (továbbiakban: FICZERE (2001)) 262.o.

gyökerezik.

Az EU tagállamainak szabályozásából egyértelműen kibontakozik a stabilitás, a biztonság jogának garantálása a közszolgálatban, a közszolgálati jogviszony megszüntetési okaként az alkalmatlanságot vagy a fegyelmi eljárásban kiszabott hivatalvesztést ismerik, a létszámleépítés, sőt az indokolás nélküli felmentés teljesen ismeretlen. A költségtakarékossági szempontok miatti állománycsökkentést a szervezet átalakításával érik el, a közhivatalnokok „megtartják közhivatalnoki státusukat, és csak az újonnan belépők válnak az általános munkajogi szabályok szerinti alkalmazottakká, másfelől a megmaradó közintézményekben is egyre szélesebb körben alkalmazzák a kinevezés mellőzésével történő szerződéses alkalmazást, a már kinevezettek státusát azonban nem bolygatják.”³⁵⁹

³⁵⁹ PRUGBERGER (2004) 719.o.; PRUGBERGER Tamás: A közszolgálati jog liberalizációja és munkajogba olvasztása. Valóság 1/2007. (továbbiakban: PRUGBERGER (2007)) 95.o.

E témához kapcsolódóan lásd még bővebben: BAGTOGLOU, Prodromos - HERZOG, Roman - SONTHEIMER, Kurt: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973. (továbbiakban: BAGTOGLOU – HERZOG – SONTHEIMER); BEHR, Marhild von - SCHULTZ, Rainer - WILD: Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973. (továbbiakban: BEHR - SCHULTZ – WILD); Bericht der Kommission. Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973. (továbbiakban: Bericht der Kommission); BRAIBANT, Guy: Institutions administratives comparées - les structures - Fondation Nationale des sciences politiques. 1986. (továbbiakban: BRAIBANT); DELIUS, H.: Beamtenhaftpflichtgesetz. Berlin, Leipzig, 1929. (továbbiakban: DELIUS); Einführung des deutschen Beamtenrechts im Lande Österreich. München, Berlin, 1938. (továbbiakban: Einführung des deutschen Beamtenrechts im Lande Österreich); ELLWEIN, Thomas: Einführung in die Regierungs - und Verwaltungslehre. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1966.(továbbiakban: ELLWEIN); FORSTHOFF, Ernst: Lehrbuch de Verwaltungsrechts. I. Bd. 3. Aufl., München und Berlin, 1952. (továbbiakban: FORTSTHOFF); FORTSTHOFF, Ernst - MÜNCH, Ingo von - SCHICK, Walter - THIEME, Werner - ULE, Carl Hermann - MAYER, Franz: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973. (továbbiakban: FORTSTHOFF - MÜNCH - SCHICK - THIEME - ULE – MAYER); GEEL, Hanss: Das Neue Beamtenrecht. Verlag Franz Vahlen, Berlin, 1938. (továbbiakban: GEEL); HARNACK, Ernst von: Die Praxis der öffentlichen Verwaltung. Schwenningen, 1951. (továbbiakban: HARNACK); HEIDENHAIN, M.: Amtshaftung und Entschädigung US enteignungsgleichem Eingriff. 1965. (továbbiakban: HEIDENHAIN); HUBER, E. R.: Die verfassungsrechtliche Stellung des Beamtentums. Weicher-Leipzig (Festschrift für Siber), 1941. (továbbiakban: HUBER); KAISER, Joseph H. - MAYER, Franz - ULE, Carl H.: Recht und System de öffentlichen Dienstes (ILO, IAEA, OECD, Europarat, NATO und Europäische Gemeinschaften) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973. (továbbiakban: KAISER - MAYER - ULE (3)); KÖNIG, Klaus - SIEDENTOPF, Heinrich: Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997. (továbbiakban: KÖNIG – SIEDENTOPF); Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban: összehasonlító közigazgatás. szerk.: Lőrincz Lajos, Unió Kiadó, Bp., 2006. (továbbiakban: Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban); MAUER, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag C.H.Beck, München, 2009. (továbbiakban: MAUER); MEYER, Paul: Die Verwaltungsorganisation. Göttingen, 1962. (továbbiakban: MEYER); MÜLLER, Heinz: Das Wesen des deutschen Beamtentums. Deutsche Verwaltung, 1939.(továbbiakban: MÜLLER); MÜLLER, Heinz: Der Beamte als Diener de Volkes im Staat.

A fejlett közzolgálati rendszerekkel bíró országokban gyakori, hogy az alkotmány valamilyen mértékben érinti a közzolgálatot. Vagy csak átfogó jelleggel alapelveket rögzít, vagy szélesebb körű részletezettséggel garanciális szabályokat is megfogalmaz. A szabályozás mélységét és tárgykörét illetően az országok három csoportra oszthatók:

- Az első csoportba tartoznak azok az országok (Belgium, Luxemburg, Olaszország³⁶⁰), melyek alkotmánya meghatározza a közzolgálat alapelveit. Ilyen az egyenlőség elve, kötelező pályáztatás elve. Részletes szabályokat azonban ezek az alkotmányok a közzolgálatra nézve nem tartalmaznak.
- Az országok egy másik körében (Dánia, Franciaország, Hollandia³⁶¹, Spanyolország, Svédország, Finnország, Németország) az alapelveken túl fontos garanciális szabályokat is tartalmaz az alkotmány (az élethossziglani foglalkoztatás, a pártatlanság).
- Az országok egy harmadik csoportja (Görögország, Portugália) az alkotmányban a közzolgálatra vonatkozóan részletes szabályokat állapít meg.³⁶²

Ha visszatérünk az európai alkotmányosabályozási kérdésekhez,

Beamten-Jahresbuch, 1941. (továbbiakban: MÜLLER (1941)); PFENNIG, G.: Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen. 1960. (továbbiakban: PFENNIG); Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung. Duncker & Humblot, Berlin, 1966. (továbbiakban: Sachverstand und Verantwortung); SCHNEIDER, Richard: Die Laufbahnen der deutschen Beamten. Verlag Beamtenpresse GmbH., Berlin, 1939. (továbbiakban: SCHNEIDER); SCHNEIDER, Richard: Kommentar zum deutschen Beamtengesetz. Verlag Beamtenpresse GmbH., Berlin, 1942. (továbbiakban: SCHNEIDER (1942)); SCHNEIDER, Jens-Peter: Verwaltungsrecht in Europa. (Frankreich, Polen, Tschechien) Universitätsverlag Osnabrück, 2009. (továbbiakban: SCHNEIDER J.); SCHÖNINGER, Patricia: Arbeitsrecht im Österreich. In: Arbeitsrecht in Europa, Henssler/Braun (Hrsg.), Köln, 2006. (továbbiakban: SCHÖNINGER); Kucso-STADLMAYER, Gabriele: Das Disziplinarrecht der Beamten, Springer, Wien, 2003. (továbbiakban: KUCSO-STADLMAYER); WEBER, H.: Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften de öffentlichen Rechts im System de Grundgesetzes. 1966. (továbbiakban: WEBER); WIMMER, Norbert: Dynamische Verwaltungslehre. Springer, Wien, 2010. (továbbiakban: WIMMER); WOLFF, H. J.: Verwaltungsrecht II. München und Berlin, 1962. (továbbiakban: WOLFF); Zeitschrift für Beamtenrecht. Geffers, 1956.

³⁶⁰ Olasz Alkotmány 28. cikke „Az állam és a közintézmények tisztviselői és alkalmazottai a büntető, polgári és igazgatási törvények szerint közvetlenül felelősek a jog megsértésével hozott aktusaiért. Ezekben az esetekben a polgári jogi felelősség kiterjed az államra és a közintézményekre is.” Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk. Trócsányi László, Badó Attila. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Bp., 2005.(továbbiakban: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.) 788.o.

³⁶¹ Holland Alkotmány 3. cikke „Minden holland állampolgár azonos mértékben viselhet közhivatalokat.” Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 463.o.
109. cikke „A közzolgálati alkalmazottak jogállását törvény szabályozza. A törvény egyidejűleg előírásokat tartalmaz a hivatalnokok munkavédelmére és közreműködésére vonatkozólag.” Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 475.o.

³⁶² BALÁZS István: Új tendenciák a világ fejlett országainak közzolgálati rendszereiben és a magyar közzolgálatban. Magyar Közigazgatás 2/1992. (továbbiakban: BALÁZS (1992)) 78-88.o.

megállapítható, hogy itt is az alapjogok között (pontosabban a politikai jogok csoportjában) találkozhatunk ezzel a joggal, melyet az alkotmányok általában állampolgársághoz kötnek.³⁶³ A megkövetelt alkalmasságon kívül más kritériumok nem tehetők megfontolás tárgyává.³⁶⁴

A volt szocialista országokat azért nem vizsgálom, mert a politikai berendezkedés, az állam és a jog viszonya ezekben az országokban másként alakult, és hazai rendszer stabilizálásához, a legjobb gyakorlat beépítéséhez a fejlett rendszerek szolgálhatnak nekünk tanulsággal.

³⁶³ Legrészletesebb kifejtését a török alaptörvény tartalmazza: „minden török állampolgár joga, hogy közszolgálatba lépjen”.

³⁶⁴ TÓTH Károly: Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban. in: Nyugat- Európa legújabb alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1990. (továbbiakban: TÓTH K.) 70-93.o.

3.1. A köztisztviselők felelősségének alakulása egyes uniós tagállamokban

A dolgozat mondanivalójának, de lege ferenda javaslatainak megalapozásához elengedhetetlennek tartom a nemzetközi gyakorlatok, közszerzői rendszerek rövid bemutatását, természetesen a felelősségi szabályokra koncentrálni. Ezen belül is elsősorban a fegyelmi felelősség specialitásaira helyeztem a hangsúlyt. Ezt egyrészt Ausztria, Németország, Nagy-Britannia, Franciaország közszerzői jogának, másrészt az Európai Unió intézményeinél dolgozó köztisztviselői szabályozásának ismertetése révén célszerű megvalósítani.

Követve a dolgozat felépítését, a nemzetközi kitekintés esetén is azt a módszert választottam, hogy a szervezeti rendszer főbb jellemzőinek részletezését követően a felelősségi szabályok vázolására és elemzésére tértem.

3.1.1. Ausztria

Az osztrák jogrendszerben a „Beamter”, a köztisztviselő, közhivatalnok fogalma nem a közigazgatási szerv jogállásához, hanem az ellátott feladathoz, tevékenységhez kapcsolódik. „Csak azok számítanak közhivatalnoknak, akik az intézmény működése szempontjából alapvető tevékenységet, vagyis ügyintézői tevékenységet folytatnak... A kiegészítő személyzet, ide értve az ügykezelőit és a fizikai állományt, a gazdasági munkajog szabályai szerint alkalmazott és munkás státust töltöttek be és töltik be ma is...Újabb szakmai ágazati törvényekkel a hatóságokra és az ott folyó ügyintézői-hatósági munkakört ellátókra korlátozzák.”³⁶⁵

A köztisztviselő általában nem ebben a státuszban kezdi meg tevékenységét a közszerzői rendszerben, hanem szerződéssel foglalkoztatottként. A jogviszony létesítésével egyidejűleg hosszú (több éves) gyakornoki időt kell letölteni, amelynek elteltével kérheti átvételét és véglegesíti a jogviszonyát. Ez tulajdonképpen a nálunk ismert próbaidővel azonos. A közszerzői

³⁶⁵ PRUGBERGER (2004) 717.o.

jogviszony első hat évét ideiglenes jogviszonynak nevezik, amely a versenyvizsga letételét követően állandóra változik át, magával vonva az elmozdíthatatlanságot.³⁶⁶

A köztisztviselők jogviszonyát a Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG) szabályozza. Ezek anyagi jogi normák, amelyhez még egy Dienstrechtsverfahrensgesetz, mint eljárásjogi szabályokat tartalmazó törvény is társul.

A szerződéssel foglalkoztatottakkal szolgálati szerződést kötnek és magánjogi jogviszonyt létesítenek. Rájuk külön törvény (Vertragsbedienstetengesetz 1948 /VBG/) vonatkozik. A köztisztviselők és a szerződéssel foglalkoztatottak mellett a harmadik kategória az át- és kiszervezéseket követően a megmaradt „üzemeknél” dolgozók, akiknek a jogviszonyát a munkajog és kollektív szerződés szabályozzák. Bizonyos állások munkaerő-kölcsönzés útján is betölthetők.

A jogviszony megszüntetése esetén is kimerítő felsorolással találkozunk, a szervezet, a közigazgatás átalakulása esetén az államnak gondoskodnia kell a közhivatalnokok közszolgálati rendszerben való elhelyezéséről. Még az alkalmatlanság sem egyértelmű megszüntetési ok, ebben az esetben is fegyelmi vétséggel kötik össze. Ha a fegyelmi felelősség nem bizonyított, legfeljebb idő előtti nyugdíjazásra van lehetőség.³⁶⁷ A közkiadások csökkentését a toborzás- és a bérek befagyasztásával oldották meg.

Az átszervezések következtében feleslegessé vált személyzeti állomány jogviszonyának megszüntetése nem cél az állam részéről, inkább fokozatos jogszabály-módosításokkal próbálják elérni a lazítást, szűkítik a hivatalnoki réteget, csökken a köztisztviselők száma, az újonnan belépők már nem kinevezett tisztviselők, hanem az addigi kinevezéshez kötött munkakörök

³⁶⁶ HOLZINGER, Gerhart - OBERNDORFER, Peter - RASCHAUER, Bernhard: Österreichische Verwaltungslehre. Verlag Österreich, Wien, Linz, 2006. (továbbiakban: HOLZINGER - OBERNDORFER – RASCHAUER) 319.o.

³⁶⁷ PRUGBERGER (2007) 95.o.; REISSNER, Gert-Peter: Das Neue Lern- und Übungsbuch Arbeitsrecht. Manzsche Verlag, Wien, 2003. 18. (továbbiakban: REISSNER) 381.o.; Arbeitsrecht. Kodex des österreichischen Rechts. 24. Aufl. Linde Verlag, Stand 1.9.2002. (továbbiakban: Arbeitsrecht) 27-29.o.

betöltését munkaszerződéshez kötik.

A Gehaltgesetz-ben nyert szabályozást a szövetségi alkalmazásban álló köztisztviselők illetményrendszere.³⁶⁸ Eszerint a kinevezett köztisztviselőket (Beamte) kilenc kategóriába osztották be, amelyek közül a nálunk is ismert fogalomnak az A-Schema (általános közigazgatásban dolgozók) és az E-Schema (végrehajtásban szolgálatot teljesítők) felel meg.

Az illetményrendszer Ausztriában is a képzettség és a kor függvénye, kiegészülve az ellátott tevékenységgel. A Schema-kon belül Verwendungsgruppe-k vannak, amelyek a besorolási osztályoknak feleltethetők meg és a besorolás a végzettség alapján történik. Ezek fizetési fokozatokra tagozódnak, amelyeken belül két évente automatikusan az előrelépés. Emellett létezik egyfajta illetménykiegészítésként szolgáló „tevékenységi pótlék”, amelynek mértékét a betöltött munkakör értéke határozza meg. A különböző munkakörök az egyes tevékenységi csoportokba vannak besorolva, amelyek tovább oszthatók tevékenységi fokozatokra a szolgálati időtől függően.³⁶⁹

A fegyelmi felelősség a köztisztviselők sajátja. Mintegy az elmozdíthatatlanság ellensúlyozására szolgál. A törvény nem tartalmaz felsorolást a fegyelmi vétségekre vonatkozóan - a hazai szabályokhoz hasonlóan - a közsolgálati kötelezettségek vétkes megszegéseként definiálja.³⁷⁰ A fegyelmi büntetések a figyelmeztetéstől, a pénzbírságon és a (legfeljebb öt havi illetményig terjedő) pénzbüntetésen át az elbocsátásig terjedhetnek.³⁷¹ Az eljárás nem bíróság, hanem saját, többszintű fegyelmi hatóság előtt zajlik. Ismert az áthelyezés is, amelyet a törvény a fegyelmi büntetések közé tett, azonban szűkebb értelemben inkább intézkedésként fogható fel, amelyhez fontos szolgálati érdekek társulnak.

³⁶⁸ A tartományi és önkormányzati alkalmazottakra a helyi jogalkotás irányadó.

³⁶⁹ HOLZINGER - OBERNDORFER - RASCHAUER 331-333.o.

³⁷⁰ PLEYER, Anita: Beamten-Dienstrechtsgesetz: Kommentar, Linde, Wien, 2010. (továbbiakban: PLEYER) 180.o.

³⁷¹ BDG 92.§ (1) bek.; Letöltve: 2010. június 30.,

www.jusline.at/index.php?cpid=ba688068a8c8a95352ed951ddb88783e&lawid=160&paid=92
KAISER, Joseph H. - MAYER, Franz - ULE, Carl H.: Recht und System des öffentlichen Dienstes III. in den Ländern Österreich, den sozialistischen Ländern, Jugoslawien, Polen, Ungarn. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973. (továbbiakban: KAISER - MAYER - ULE (2)) 41-42.o.

Gyakran nehézkes az eljárás, a büntetések között kicsi a fegyelmi hatóság mozgásteré, ami visszatarthatja a súlyosabb kötelezettségzegések esetén az elbocsátás kiszabásától, emellett az egyhangúság megkövetelése is problémát okozhat.³⁷²

A szerződéssel foglalkoztatottak kötelezettségzegése esetén az általános munkajogi jogintézmények állnak rendelkezésre.

A büntetőjogi felelősséget a Strafgesetzbuch (StGB) szabályozza. Itt is léteznek sui generis, csak közszolgálati alkalmazottak által elkövethető tényállások (hivatali hatalommal való visszaélés), és minősített esetként is megjelenik a köztisztviselőkénti elkövetés, amelynek következtében a kiszabható pénzbüntetés vagy szabadságvesztés maximuma a felével megemelkedik.

A polgári jogi kártérítési szabályok is alkalmazandók a közszolgálati alkalmazottakra, de itt a közszolgálati jogviszony nem mérvadó. Harmadik személynek vétkesen okozott kár esetén kifelé a szövetségi kormány, a tartományok vagy az önkormányzatok felelnek, de szándékosság vagy súlyos gondatlanság (a luxuriával azonosítható) miatt a köztisztviselővel szemben viszontkeresettel élhetnek. Hanyagság esetén ez a lehetőség kizárt. Ha a kár a munkáltató vagyonában keletkezik, a köztisztviselő hanyagság esetén is felelősségre vonható. A bíróság jogosult a kártérítés mérséklésére vagy teljes elengedésére.³⁷³

3.1.2. Németország

Az osztrák és a német közszolgálati rendszer sokban hasonlít egymáshoz. A közhatalmi jogosítványok és az ellátott feladatok határozzák meg a közszolgálati tartozást. Itt is megkülönböztetjük a közjog (Beamte) és a magánjog hatálya alá tartozó, egyszerű munkaszerződéssel foglalkoztatott hivatalnokokat (közalkalmazottak /Angestellte/ és munkavállalók /Arbeiter/).

³⁷² HOLZINGER - OBERNDORFER - RASCHAUER 325.o.

³⁷³ HOLZINGER - OBERNDORFER - RASCHAUER 326.o.

A Beamten-ek aránya kisebb, mint a magánjog hatálya alá tartozóké.³⁷⁴ Eltérő szabályok vonatkoznak a szövetségi és a tartományi alkalmazottakra.³⁷⁵

Ezen kettősséget figyelembe véve a köztisztviselők és a közszolgálatban dolgozó munkavállalók jogviszonyát rendező jogot is elkülönítik egymástól (Beamtenrecht, öffentliches Dienstrecht)³⁷⁶. A különválás az 1800-as évek végén figyelhető meg és egyik okaként éppen a köztisztviselők speciális szerepét és felelősségét említik.³⁷⁷ A parlamentáris állam megjelenésével a köztisztviselő az uralkodó szolgájából az egység, az állam szolgájává válik, hangsúlyozva pártsemlegességét.

A köztisztviselők jogviszonyát a Bundesbeamtenengesetz (BBG) szabályozza.³⁷⁸ A tartományok (Länder) saját hatáskörükben jogosultak jogszabályalkotásra.

A köztisztviselői karon belül négy kategória létezik a következő elnevezésekkel:

- alapszintű szolgálat (einfacher Dienst),
- középszintű szolgálat (mittlerer Dienst),
- végrehajtói szintű szolgálat (gehobener Dienst),
- felsőszintű közszolgálat/főtisztviselők (höherer Dienst).³⁷⁹

A német közszolgálatban szigorú kiválasztás, magas képzettségi követelmények jellemzők az ún. „érdemi munkát” végző, karrier köztisztviselők (Laufbahnwettbewerber) esetében.³⁸⁰ A kinevezés egyéb

³⁷⁴ König - Siedentopf 501.o.

³⁷⁵ 2009-ben lépett hatályba a Beamtenstatusgesetz a tartományi köztisztviselők alapjogainak és kötelezettségeinek szabályozására. DILLENBURGER, Anja: Das Beamtenstatusgesetz als neues Beamtenbundesrecht für die Beamtinnen und Beamten der Länder in: Neue Juristische Wochenschrift 16/2009. (továbbiakban: DILLENBURGER) 1115.o.

³⁷⁶ WACKE, Gerhard: Beamtenrecht und öffentliches Dienstrecht. Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg, 1941. (továbbiakban: WACKE) 5.o.

³⁷⁷ WACKE 6.o., STELKENS, Ulrich: Verwaltungshaftungsrecht. Duncker & Humblot, Berlin, 1998. (továbbiakban: STELKENS) 464.o.

³⁷⁸ Hangsúlyozni kell, hogy bár köztisztviselőket említtek, ez nem egyenlő az általunk használt kategóriával, sokkal tágabb annál.

³⁷⁹ LINDER (2010) 73.o.

³⁸⁰ ZILLER, Jacques: Administration comparées. Les systemes politico-administrative de l'Europe des douze. Paris, Montchrestien, Revue internationale de droit comparé 3/1994. (továbbiakban: ZILLER) 988-989.o.;

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-3337_1994_num_46_3_4951?luceneQuery=%28%2B%28content%3Aziller+title%3Aziller%5E2.0+fullContent%3Aziller%5E100.0+fullTitle%3Aziller%5E140.0+summary%3Aziller+authors%3Aziller)

[3337_1994_num_46_3_4951?luceneQuery=%28%2B%28content%3Aziller+title%3Aziller%5E2.0+fullContent%3Aziller%5E100.0+fullTitle%3Aziller%5E140.0+summary%3Aziller+authors%3Aziller](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-3337_1994_num_46_3_4951?luceneQuery=%28%2B%28content%3Aziller+title%3Aziller%5E2.0+fullContent%3Aziller%5E100.0+fullTitle%3Aziller%5E140.0+summary%3Aziller+authors%3Aziller)

feltételeit a Szövetség, a tartományok, vagy a közigazgatási szervek írják elő.

A kiválasztás kétlépcsős, egy államvizsgából (Staatsexamen) és egy előkészítő szolgálatból (Vorbereitungsdienst) áll, amelynek elméleti és gyakorlati része van. Az előkészítő szolgálat teljesítését követően egy záróvizsgát kell tennie a jelöltnek, és csak ezt követően jelentkezhet valamely megüresedett álláshelyre.³⁸¹ A kinevezés határozatlan időre szól.

A kinevezett köztisztviselőnek esküt kell tennie és speciális jogosítványai mellett itt is jellemzők a speciális kötelezettségek (pártatlanság, pártsemlegesség, titoktartási kötelezettség, lojalitás, nincs sztrájkjog, összeférhetlenségi szabályok).³⁸² Ez is élethivatásszerűen ellátott tevékenység, ahol a köztisztviselő életpályát (Laufbahn) fut be. Illetményüket a szövetségi illetménytörvény (Bundesbesoldungsgesetz) határozza meg, megkülönböztetve a vezetői beosztású és az ügyintéző köztisztviselőket. A miénkhez is hasonló illetményrendszerben a vezetői beosztásúak illetménye az általuk betöltött pozícióhoz igazodik, míg az ügyintéző, „normál” köztisztviselők illetménye a szolgálati időtől függ, annak függvényében automatikus az előmenetel.³⁸³

„A közalkalmazott - szemben a köztisztviselővel - egy, a munkaszerződésében meghatározott feladatot, s nem hivatalt, hivatást (Amt) lát el. Felelőssége - a köztisztviselő közjogi jellegű fegyelmi felelősségével szemben - magánjogi jellegű.”³⁸⁴

A köztisztviselők felelősségére külön törvényt alkottak (Bundesdisziplinalgesetz - BDG), amelynek hatálya a szövetségi szerveknél

[%5E5.0+illustrations%3Aziller%5E4.0+bibrefs%3Aziller%5E4.0+toctitles%3Aziller%5E4.0+toctitles1%3Aziller%5E3.0+toctitles2%3Aziller%5E2.0+toctitles3%3Aziller%29%29+AND+%28+%2Bacc_ess_right%3A%28free%29+%29&words=ziller&words=100&words=140&words=free,](#) letöltve: 2011. január 17.

³⁸¹ lásd bővebben: Personalauswahl im Öffentlichen Dienst: eine Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. Mai 2006 / Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Brühl, 2006. (továbbiakban: Personalauswahl im Öffentlichen Dienst (2006)).

³⁸² BBG 60.§, 67.§ Bundesbeamtengesetze. Textsammlung. Verlag C.H.Beck, München, 2009. (továbbiakban: Bundesbeamtengesetze).

³⁸³ lásd bővebben: BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen – POLET, Robert – AUER, Astrid: Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments. Maastricht, EIPA (továbbiakban: BOSSAERT – DEMMKE – NOMDEN – POLET – AUER).

³⁸⁴ Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban 194.o.

kinevezett és nyugállományú köztisztviselőkre terjed ki.³⁸⁵ A köztisztviselők felelősségét a BBG mondja ki és bejelentési kötelezettséget ír elő.³⁸⁶ A fegyelmi felelősségről a 77.§ rendelkezik. A törvény hangsúlyozza, hogy a fegyelmi vétség a vétkes kötelezettségszegéssel áll elő. A fegyelmi eljárásban kiszabható büntetések a következők:

- figyelmeztetés,
- pénzbírság,³⁸⁷
- a szolgálati kedvezmények, járandóságok csökkentése;
- fokozatban való visszavetés,
- hivatalvesztés.³⁸⁸

A nyugállományú tisztviselővel szemben alkalmazható büntetések:

- a nyugdíj csökkentése,
- a nyugdíj megvonása.

A fegyelmi eljárás megindításához a munkáltatói jogkör gyakorlójának alapos gyanúja szükséges.³⁸⁹

A kártérítési felelősségről a BBG rendelkezik, amely kimondja, hogy a köztisztviselő az általa szándékosan vagy súlyos gondatlansággal, a munkáltatónak okozott kárt köteles megtéríteni. Ha többen okozták a kárt, egyetemlegesen (gesamtschuldnerisch) felelősek.³⁹⁰

Harmadik személynek okozott kár esetén az elévülési idő szempontjából a munkáltató elismerése vagy a vele szemben megállapított jogerős döntés irányadó.³⁹¹

³⁸⁵ A nyugállományú köztisztviselőkre akkor kell alkalmazni, ha közszolgálati jogviszonyuk alatt vagy azt követően fegyelmi vétséget követtek el. (BBG 77.§ (1)-(2) bek.) Bundesbeamtenengesetze

³⁸⁶ BBG 63.§ Bundesbeamtenengesetze

³⁸⁷ A próbaidőn levő köztisztviselőkkel szemben csak figyelmeztetés és pénzbírság alkalmazható. A pénzbírság összege maximum egyhavi illetmény lehet.

³⁸⁸ BDG 5.§ (1) bek. Letöltve: 2010. június 30.

<http://www.jusline.de/index.php?cpid=f92f99b766343e040d46fcd6b03d3ee8&lawid=212&paid=5>

³⁸⁹ SCHNELLENBACH, Helmut: Beamtenrecht in der Praxis. Verlag C.H.Beck, München, 1983. (továbbiakban: SCHNELLENBACH) 117.o.

³⁹⁰ BBG 75.§ Bundesbeamtenengesetze

³⁹¹ STELKENS 513-523.o.

3.1.3. Anglia

A közzszolgálat legpontosabb körülírásával egy 1931-es, a Tomlin Bizottság által használt fogalom szolgál.³⁹² Inkább a negatív megközelítést alkalmazva tudjuk konkrétan meghatározni a közzszolgálat tagjait.³⁹³ „Az Egyesült Királyságban a közzszolgálat a közpolitika-alkotó minisztériumok és a számos végrehajtó típusú ügynökség (*agencies*) személyi állományára korlátozódik; így az önkormányzati tisztviselők nem köztisztviselők.”³⁹⁴

Ahogy a szakirodalom fogalmaz: „Az angol közigazgatás a kontinentális Európától teljesen eltérő filozófiát követ, közvetítő szerepe miatt azonban erre az irányzatra is figyelniünk kell, mert Anglia továbbítja Európa felé, némileg szelídítve, a számunkra legszokatlanabb amerikai megoldásokat.”³⁹⁵

Angliában nem létezik elkülönült, önálló szabályozás a közzszolgálatra, sőt egyáltalán nem válik el a köz- és a magánszférában alkalmazottak jogállása.³⁹⁶ A miniszterelnök hatáskörébe tartozik az alkalmazási feltételek meghatározása, hatáskörök delegálása. A magasabb beosztású tisztviselők kiválasztásáról a közzszolgálati biztosok gondoskodnak versenyvizsga alapján.³⁹⁷

Az egyértelműen megállapítható, hogy közvetlenül a Korona szolgálói (*crown servants*) megkülönböztetett jogosítványokkal és speciális felelősséggel bírtak, bármikor elbocsáthatók voltak, ezért velük korábban szerződést sem kötöttek.

³⁹² „A korona azon szolgálói, akik nem töltenek politikai vagy bírói hivatalt, polgári alkalmazásban állnak és a bérezésük teljes egészében és közvetlenül a parlament által megszavazott pénzalapokból történik.” Report of the Royal Commission on the Civil Service, 1929-31. (Chairman Lord Tomlin), Cmd 3909 (HMSO, London 1931.) para.9. (továbbiakban: Report of the Royal Commission). Szűkebb értelemben csak a minisztériumokban foglalkoztatottakat értjük alatta, tágabb értelemben a fegyveres erők, rendészeti szervek tagjai, igazságügyi alkalmazottak is ide tartoznak.

³⁹³ Ide tartoznak a bírák, fegyveres erők tagjai, tanárok, parlament képviselői, miniszterek, rendőrök, vállalati dolgozók.

³⁹⁴ LINDER (2010) 74.o.

³⁹⁵ LŐRINCZ (2000) 12-13.o.

³⁹⁶ JENEI György: Közigazgatás-menedzsment. Századvég, Bp., 2005. (továbbiakban: JENEI) 194-195.o.

³⁹⁷ MIHAJLOV, Dobromir: Közzszolgálat Nagy-Britanniában. In: A brit helyi közigazgatás. szerk.: Kenneth Davey, Mihajlov Dobromir, Magyar Közigazgatási Intézet, Bp. 1994. (továbbiakban: MIHAJLOV) 87-89.o.

A Civil Service Management Code³⁹⁸ tartalmazza a közszolgálati jogviszony hatálya alá tartozó köztisztviselőkre vonatkozó keretszabályokat. Ezen kívül az 1996-os és 1998-as közérdekvédelmi törvényben, az 1975-ös a nemek közötti megkülönböztetés tilalmáról szóló törvényben, és az 1995-ös a fogyatékkal élők megkülönböztetésének tilalmáról szóló törvényben találunk még ezzel kapcsolatos szabályokat.”³⁹⁹

A közszolgálatban foglalkoztatottakon belül megkülönböztethetünk nem fizikai alkalmazottakat és fizikai alkalmazottakat. Véleményem szerint az általunk használt köztisztviselői kategóriával a nem fizikai alkalmazottak azonosíthatók. Ezek a következő fokozatokba sorolhatók be:

- legfelsőbb vezetői fokozatok,
- felső vezetői fokozatok,
- gyorsított előmenetel,
- középső vezetői szint,
- alsó szintű ügyintézők,
- ügyviteli feladatokat ellátó tisztviselők.⁴⁰⁰

Az előmeneteli rendszer a minisztériumok és ügynökségek vezetőinek hatáskörébe tartozik és az érdemek, képességek függvénye. A köztisztviselőket évente előmeneteli értékelő bizottságok minősítik, akiknek javaslata alapján döntenek az előmenetelről. „Az előmenetelt – egyes fokozatok esetében – korhatárhoz és várakozási idő leteltéhez kötik. ...Az előléptethetőségre vonatkozó minősítés, együtt a tisztviselő jelenlegi munkateljesítményének, személyes tulajdonságainak, rátermettségének és tapasztalatainak értékelésével tartalmazza az előléptethetőség alapkritériumait.”⁴⁰¹

A tisztviselő a miniszternek tartozik felelősséggel, a minisztert pedig a parlament számoltatja be az apparátusa cselekményeiről. A kisebb fegyelmi

³⁹⁸<http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.1411.html>, letöltve: 2010. június 30., „E szabálygyűjtemény részét képezi a Civil Service Code, amely nevesíti azokat az alkotmányos kereteket, amelyek között a köztisztviselők ellájtják feladataikat, és azokat az értékeket, amelyek betartása elvárt tőlük.” LINDER (2010) 75.o.

³⁹⁹ HAZAFI (2009/1) 29.o.

⁴⁰⁰ MIHAJLOV 85-86.o.

⁴⁰¹ MIHAJLOV85-86.o.

vétséget általában informálisan – a közvetlen felettes vezető szóbeli vagy írásbeli figyelmeztetésével – zárják le.⁴⁰² A súlyosabb fegyelmi vétségek esetén az illetékes miniszter dönt, azonban tanácsadó jelleggel fegyelmi bizottságot állíthat fel. A meggyanúsított köztisztviselő írásban nyilatkozik az ellene felhozott vádakról, majd a fegyelmi bizottság hallgatja meg. A meghallgatás során munkavállalói érdekképviseleti tag segítségét veheti igénybe. A fegyelmi büntetések a következők lehetnek:

- figyelmeztetés (megrovás),
- meghatározott éves juttatások csökkentése vagy megvonása,
- pénzbüntetés,
- kártérítés,
- áthelyezés,
- állásból való ideiglenes felfüggesztés illetménymegvonással,
- lefokozás,
- kényszernyugállományba helyezés csökkentett nyugdíjjal,
- hivatalvesztés nyugdíj vagy végkielégítés nélkül.

A fegyelmi eljárás alatt az érintett tisztviselő az állásából fel is függeszthető. Ez nem tévesztendő össze a fegyelmi büntetésként kiszabható felfüggesztéssel. A különböző büntetések nem kötöttek, nincsenek az egyes vétségekhez rendelve, hanem minden esetben a körülményekre tekintettel kell dönteni.⁴⁰³ A fokozatosság elvét követve és a nevelés jelleget előtérbe helyezve a kisebb súlyú fegyelmi vétségek esetén a hivatalvesztést nem alkalmazzák, illetve a megtorlás, represszió az ismételt kötelezettségszegések esetén kerül előtérbe, ha a két fegyelmi vétség között nem telt el öt év.

Fellebbezni mind a bíróságnál, mind a közszolgálati fellebbezési tanácsnál lehet⁴⁰⁴ és a fellebbezés joga a vagyoni és etikai jogvitákban is

⁴⁰² MIHAJLOV 92-94.o.

⁴⁰³ KAISER, Joseph H. - MAYER, Franz - ULE, Carl H.: Recht und System des öffentlichen Dienstes in den Ländern Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Niederlande. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973. (továbbiakban: KAISER - MAYER – ULE) 122-123.o.

⁴⁰⁴ „A fellebbezési tanács a minisztériumra nézve kötelező döntést nem hozhat, csak ajánlást tehet. Ha az ajánlás a hivatalvesztés büntetés visszavonását szorgalmazza, de a minisztérium azt elutasítja, a fellebbezési tanács mérlegeli a végkielégítés ajánlását, amit a minisztérium köteles kifizetni.” MIHAJLOV 92-94.o.

biztosított, közszolgálati biztosokhoz lehet fordulni.

Általában a büntetőjogi és fegyelmi felelősség elválik egymástól, bűncselekmény elkövetése csak akkor vonhat maga után fegyelmi büntetést, ha a cselekmény hátrányosan érinti a minisztérium (vagy a közszolgálat) tevékenységét, vagy rontja a minisztérium (a közszolgálat) jó hírnevét, vagy alkalmatlanná teszi a tisztviselőt a további foglalkoztatásra.

3.1.4. Franciaország

A francia közszolgálat egy erősen központosított politikai rendszer eredményeként fejlődött ki. Az előrejutás nehézkes volt. Változás a 19. században mutatkozott. A közszolgálatban dolgozók különböző garanciákat kaptak. A köztisztviselőkre külön közszolgálati jog vonatkozik, nem tartoznak a munkajog hatálya alá. Az idők előrehaladtával a közszolgálat megbecsülése csökkent, presztízse meggyengült, és ezáltal a köz-és a magánszféra fokozatosan közeledett egymáshoz, a különbségek már nem jelentkeznek olyan markánsan. A közszolgálatban dolgozók feladatai a szerv jogállásától és az ellátott tevékenységtől függően alakulnak (döntés, irányítás, döntés-előkészítés).⁴⁰⁵

„Franciaországban 1954-ben az Államtanács elvi érveléssel mondta ki, hogy a közszolgálat sajátos tartalmát a közszolgáltatás ellátásában való részvétel adja. Ennek megfelelően köztisztviselő az, aki közreműködik a közszolgáltatás biztosításában.”⁴⁰⁶ „Az Államtanács több eseti döntésében rámutatott arra, hogy mindenki köztisztviselőnek minősül, aki a szerv alaptevékenységével összefüggő feladatkört lát el, függetlenül a hierarchiában elfoglalt helyétől, kinevezésének (szerződésének) időtartamától, díjazásának módjától. Így kizárólag a kisegítő feladatot ellátók kerülnek e körön kívülre.”⁴⁰⁷

A közszolgálat a közigazgatás különböző szintjeihez igazodik (állami

⁴⁰⁵ KAISER - MAYER - ULE 44-46.o.

⁴⁰⁶ DUDÁS - HAZAFI 394.o. [CE Sect. 4. Juin 1954, Rec., p. 342 (2 arrêts) concl. Chardeau,; AJDA. 1954, 2 bis, p. 6., chron. Gazier et Long.]

⁴⁰⁷ DUDÁS - HAZAFI 394.o., FORGES, Jean Michel de: Droit de la fonction publique. Presses Universitaires de France, 1986. (továbbiakban: FORGES) 80.o.

/Fonction publique d'État/, regionális és helyi /Fonction publique régionale et territoriale/), amelyeken belül corps-ok (szakmai csoportok) vannak, amelyekre speciális szabályok vonatkoznak⁴⁰⁸. Három kategória különíthető el: irányító, végrehajtó és ügyviteli feladatokat ellátók. „Franciaországban az 1983. évi 634. törvény⁴⁰⁹ adja meg a közszolgálat szabályozásának általános kereteit, s további három törvény rendezi az állami, a területi önkormányzati – a községek, a megyék (communes, départements) és a régiók (régions) – közszolgálatok alkalmazottai, valamint a kórházi szolgálat (fonction publique hospitaliere) személyi állományának jogviszonyát.”⁴¹⁰

A személyzet nagy része a magánjog és azon belül is a munkajog hatálya alá tartozik, míg a másik része a közjog hatálya alá. A jogi sokszínűség miatt a közszolgálati dolgozók két csoportra oszthatók: a kinevezett hivatalnokokra (köztisztviselők) és a szerződéses közszolgálati alkalmazottakra.

A kulturális, közoktatási, közegészségügyi és nemzetgazdasági-infrastrukturális tevékenységet ellátó közintézmények munkatársai is közszolgálati jogviszonyban vannak. A szerződésesek között is megkülönböztethetjük a szolgálati szerződéses és a magánjogi szerződéses alkalmazottakat. Az előbbieket sok vonatkozásban hasonlítanak a kinevezett köztisztviselőkre és a közjog szabályai vonatkoznak rájuk.⁴¹¹

A köztisztviselő jogviszonya ma határozatlan időre szól, a nyugdíjkorhatár eléréséig hivatalukban maradnak. A szerződéses alkalmazottak a szerződésben meghatározott időre kapnak megbízatást. A jogviszony megszűnésének oka lehet az alkalmatlanság (egészségügyi vagy szakmai), a státusz megszűnése vagy átszervezés. A köztisztviselőket ebben az

⁴⁰⁸ EYMERY, Jean-Michel: De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs a la française. In: Eipascope 2/2000. (továbbiakban: EYMERY) 6-17.o.; lásd bővebben: GAJDUSCHEK György – LINDER Viktória: A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága, Nemzeti ILO Tanács, 2007. (továbbiakban: GAJDUSCHEK – LINDER (2007)); HAZAFI Zoltán: A közszolgálat szabályozási koncepciójának változása – nemzetközi tendenciák. Közigazgatási Szemle 1-2/2007. (továbbiakban: HAZAFI (2007)); LINDER (2008).

⁴⁰⁹ Loi n°83-634 du 13 juillet 1993 portant droits et obligations des fonctionnaires – törvény a köztisztviselők jogairól és kötelezettségeiről

⁴¹⁰ LINDER (2010) 74.o.

⁴¹¹ KAISER - MAYER - ULE 46-49.o.

esetben elbocsátják vagy másik állásba helyezik át.⁴¹²

„A közszolgálati kerettörvény és a közszolgálati corps-okra vonatkozó szabályok rendezik az előmenetelt. A kiválasztásos előmenetelben a letöltött szolgálati idő és a köztisztviselő érdemei játszanak szerepet. Az előmenetelre váró köztisztviselőnek vagy versenyvizsgán, vagy belső kiválasztási eljárásan kell átesnie; illetve eredményével, vagy a szolgálatban eltöltött éveinek számával és a teljesítményével összhangban jut eggyel magasabb fokozatba.”⁴¹³

A francia büntetőjogban meghatározott büntetések mellett a kötelezettségzegések szankcionálására itt is kialakult a fegyelmi felelősség intézménye. A magyarhoz hasonlóan a francia fegyelmi jog sem sorolja fel a köztisztviselő által elkövethető és fegyelmi büntetéssel megtorlandó fegyelmi vétségeket. Bármely, a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség megszegése automatikusan fegyelmi vétségnek minősül. A fegyelmi büntetések skálája itt is széles: a figyelmeztetéstől a hivatalvesztésig, azonban a többi országhoz hasonlóan itt is alkalmazzák a nyugdíjjogosultság megvonását.

A francia jogban is ismertek a hazai fogalmak: fegyelmi tanács, vizsgálóbiztos. A köztisztviselőt az ellene felhozott vádakról és begyűjtött bizonyítékokról tájékoztatni kell. Mielőtt a büntetés kiszabására kerül sor, a köztisztviselőt meg kell hallgatnia a fegyelmi tanácsnak. A fegyelmi tanács tanúkat hallgathat meg az eljárás során. A köztisztviselő jogi képviselőt vehet igénybe és az eljárást úgy kell lefolytatni, hogy a köztisztviselő jogai folyamatosan biztosítva legyenek.

A fegyelmi tanács által meghozott fegyelmi büntetés csak javaslat a munkáltató számára, de általában a végleges döntés igazodik ehhez. A fegyelmi tanács jogköre nálunk a vizsgálóbiztoshoz hasonlít, csak testületként látják el ezt a feladatot. A hivatalvesztésnél három eset különíthető el: az első esetben a hivatalvesztés együtt jár a nyugdíjjogosultság megvonásával. Ez a büntetés (hivatalvesztés) azonban kiszabható anélkül is, hogy a köztisztviselő

⁴¹² KAISER - MAYER - ULE 56-57.o.

⁴¹³ LINDER (2010) 93.o.

ezt az igényét elvesztené. Ez a plusz szankció elmaradhat amiatt is, hogy a köztisztviselő a szükséges életkort még nem érte el vagy a szükséges szolgálati jogviszonnyal nem rendelkezik. Ha büntetőeljárás során a köztisztviselőt a közügyektől eltiltották, az a jogviszonynak automatikus megszűnését vonja maga után, tehát itt a büntetőjogi és a fegyelmi felelősség szorosan kapcsolódik egymáshoz. Sőt ebben az esetben nincs szükség külön fegyelmi eljárás lefolytatására és a nyugdíjjogosultság megvonása is automatikus.

A fegyelmi büntetéssel szemben a helyi közigazgatási bíróság előtt lehet panaszt tenni. A fellebbviteli fórum az Államtanács.⁴¹⁴

⁴¹⁴ KAISER - MAYER - ULE 58-59.o.

3.2. A köztisztviselők felelősségének alakulása az Európai Unió szerveinél

A modern jogállamiság viszonyai között a közigazgatással szemben támasztott legmagasabb követelményeknek leginkább az Európai Unió szervei felelnek meg. Közvetlenül nincs joga az Uniónak a munkaviszonyt és a közszolgálati jogviszonyt szabályozni, azonban mind a tagállamokkal, mind saját szerveivel szemben általános elvárásokat állapított meg ajánlások, szektorális előírások formájában.⁴¹⁵ Ezzel a témával azért érdemes foglalkozni, mivel talán ez tekinthető a fejlett, nagy hagyományokkal rendelkező tagállamok jogintézményeiből építkezve a legigényesebb szabályozás összefoglalásának és ezért ezen tapasztalatok feldolgozása és beépítése nem elhanyagolható a hazai szabályozásnál.

Az Unió közszolgálattal kapcsolatos általános elvárásai az alábbiakban összegezhetők:

- elkülönült közszolgálati szabályok megléte,
- professzionalizmus, politikasemlegesség, karrierrendszer érvényesülése,
- tisztességes, hivatalhoz méltó viselkedés,
- szigorú összeférhetlenségi és titoktartási szabályok,
- függetlenség, kiváltságok.

Ha köztisztviselőkről beszélünk, mást és mást értünk alatta, attól függően, hogy tagállami szinten vagy az Unió szintjén vizsgáljuk. A tagállamokban is eltérő a fogalom meghatározása, de a Közösség szerveinek működését is különálló személyzet biztosítja, akiknek egy részét köztisztviselőnek tekinthetjük.

Az alfejezet célja bemutatni az Európai Unió szerveinél dolgozó köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás lényegét, különös tekintettel felelősségi

⁴¹⁵ ILLÉSSY 223-237.o.; e témához kapcsolódóan lásd még: A magyar közszolgálati rendszer modernizációjának irányai; DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán: A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélkezés tükrében. Magyar Közigazgatás 2/2000. (továbbiakban: DUDÁS - HAZAFI (4)); GYÖRGY István: Korszerű közszolgálati rendszer kialakítása az EU-csatlakozás után. EU-füzetek 4. Kötet, MEH Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004.(továbbiakban: GYÖRGY); KISS György: A közszolgálati - hatósági és nem közhatalmi jellegű - munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az Európai Unió egyes tagállamaiban. Budapest, 2002. (kézirat)(továbbiakban: KISS GY. (2002)).

rendszerükre.

3.2.1. Az uniós tisztviselők jogállása

A Közösség szerveinek működését különálló személyzet biztosítja. Foglalkoztatásukat a közösségi jog szabályozza az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról szóló 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendeletben.⁴¹⁶

A rendelet 1. cikke értelmében „a Közösségek tisztviselője” bármely olyan személy, akit az e személyzeti szabályzat rendelkezéseinek megfelelően a Közösségek valamely intézményének állományában létrehozott beosztásba az adott intézmény kinevezésre jogosult hatósága által kibocsátott kinevezési okirattal kineveztek.⁴¹⁷

A rendelet felépítésében általában a keretjellelű szabályozás jelenik meg, néhány területen jellemző csak a részletszabályok kidolgozása. Erre példa a jogviszony létesítésénél a kinevezési okirat tartalmának részletezése, a nyugdíjrendszer felépítése.

A jogviszony ezeknél a tisztviselőknél is kinevezéssel létesül. Szabályozása a hazai közszoigálatához hasonló életfázisokon (életpályán) vezet keresztül a kinevezett személyt, megőrizve kötődését a rendszerhez és biztosítva stabilitását:

- aktív foglalkoztatás (kirendelés; szabadság; szabadság katonai szolgálat miatt);
- inaktív státusz.

Ez utóbbi státusz az általunk ismert tartalékállománynak felel meg,

⁴¹⁶ HL L 56., 1968.3.4. 1-7.o.; magyar különkiadás fejezet 01 kötet 02 o. 5-118; A dolgozat lezárásakor módosítását javasolja a Tervezet az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az e Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek módosításáról (COM/2010/0309) dokumentumban a szervezeti átalakulások (a Közösségek helyett az Európai Unió és az Európai Külügyi Szolgálat létrejöttével).

A felelősség tekintetében a 99. cikk az alábbiak szerint módosul: „A Bizottság fegyelmi tanácsa egyben az EKSZ fegyelmi tanácsaként is szolgál, kivéve, ha az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és az Bizottság alelnöke külön EKSZ fegyelmi tanács felállításáról határoz.”

⁴¹⁷ A fogalom a Lisszaboni Szerződésnek megfelelően a Személyzeti Szabályzat módosításával változni fog.

amelynek keretében a tisztviselő két évig elsőbbséget élvez a megüresedett álláshelyek betöltésére, maximum öt évig pedig továbbra is nyugdíjjogosultságot szerez, emellett meghatározott mértékű juttatásban részesül.

A megüresedett állásokat elsősorban áthelyezés, előléptetés, vagy belső versenyvizsga útján töltik be. „2002-ben azonban a megreformált személyzeti politika keretében – az intézmények és szervek által folytatott gyakorlat egységesítésének és a humánerőforrás gazdálkodás hatékonyabbá tételének igényével –, létrejött az Európai Személyzeti Kiválasztási Hivatal (European Personnel Selection Office), az EPSO.”⁴¹⁸

A kinevezést követően végzettségének, szakmájának megfelelően be kell sorolni a tisztviselőt. Négy besorolási osztály létezik, amelyeken belül besorolási fokozatok és fizetési fokozatok különíthetők el. A besorolási osztályok közül a hazánkban ismert köztisztviselő kategóriának az A és a B felel meg. A tisztviselőt a besorolási fokozatának megfelelő első fizetési fokozatba kell felvenni. Az azonos besorolási osztályba vagy azonos szolgálathoz tartozó tisztviselőkre azonos felvételi és szolgálati előmeneteli feltételek vonatkoznak.

Hasonló ugyan a magyar szabályozáshoz ez a rendszer, de bizonyos elemeiben egyértelműen eltérő sajátosságokkal rendelkezik. Szolgálatban vagy besorolási osztályban való ugrás kizárólag versenyvizsga alapján lehetséges. Az előléptetés a besorolási fokozatban való előrelépést jelenti, kezdő besorolási fokozatban levő tisztviselők esetén ez minimum hat hónap, egyéb esetén minimum két év várakozási idő után lehetséges.

Az illetményrendszer ehhez képest rangfokozaton, beosztáson alapuló jellegűnek mondható. A fizetési fokozatokhoz konkrét illetmények – nem pedig szorzók – tartoznak.⁴¹⁹

A jogviszony megszüntetését illetően két ok emelhető ki a felelősséggel kapcsolatban: az alkalmatlanság miatti elbocsátás és a beosztásból való

⁴¹⁸ LINDER (2010) 82.o.

⁴¹⁹ F-68/06. sz., Bakema contra Bizottság ügyben 2008. április 3-án hozott ítélet (HL C 209., 2008.8.15., 69-70.o.)

eltávolítás. Az első a hazai minősítés intézményének, az utóbbi a fegyelmi eljárás keretében kiszabható hivatalvesztésnek felel meg.

3.2.2. Az uniós tisztviselők felelőssége

A rendelet 21. cikke szerint a szolgálat bármely részlegét irányító tisztviselő felelősséggel tartozik feletteseinek a ráruházott hatáskörök ellátásáért, illetve az általa adott utasítások teljesítéséért. A 86-89. cikkek és a II., IX. mellékletek szabályozzák a fegyelmi eljárást.⁴²⁰

A fegyelmi felelősség meghatározásánál a rendelet úgy fogalmaz, hogy azon tisztviselő vagy volt tisztviselő, aki az *e személyzeti szabályzat szerinti kötelezettségeit szándékosan vagy gondatlanságból* megsérti, fegyelmi intézkedéssel sújtható⁴²¹; míg a Ktv. szerint fegyelmi vétséget követ el a köztisztviselő, ha *közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkeesen* megszegi⁴²² és itt is kiszabhatók fegyelmi büntetések.

A rendelet részletesen szabályozza a fegyelmi eljárás menetét a jogviszonyból eredő kötelezettségek vétkes megszegésének szankcionálására⁴²³. A fegyelmi eljárás szabályait kell alkalmazni a kártérítési felelősség és az alkalmatlanság miatti elbocsátás vagy alacsonyabb besorolási fokozatba sorolás esetén is. A szabályozásokat illetően a következő szempontok mentén hajtható végre az összehasonlítás:

1. az utasításoknak való engedelmesség, ennek megtagadása és az ezzel kapcsolatosan felmerülő felelősség kérdése,
2. a fegyelmi büntetések, intézkedések mikéntje,
3. a fegyelmi eljárásban résztvevők köre,
4. a fegyelmi eljárás lefolytatásának módja,
5. a köztisztviselők jogai a fegyelmi eljárásban.

Az uniós tisztviselőknél is érvényesül az *utasításoknak való*

⁴²⁰ Lásd bővebben a F-5/06. sz., E contra Bizottság ügyben 2006. július 13-án hozott ítélet (HL C 212., 2006.9.2., 48-48.o.).

⁴²¹ A rendelet 86. cikk (1) bekezdése szerint.

⁴²² A Ktv. 50.§ (1) bekezdése szerint.

⁴²³ A rendelet VI. címe és a II. melléklet 3. szakasza rendelkezik róla.

engedelmesség elve, amely alól a büntetőjogba és a biztonsági előírásokba való ütközés esetén enged kivételt a rendelet. A szolgálat bármely részlegét irányító tisztviselő felelősséggel tartozik feletteseinek a ráruházott hatáskörök ellátásáért, illetve az általa adott utasítások teljesítéséért⁴²⁴.

A magyar közszolgálatnak is fontos eleme az utasításoknak való engedelmesség, már a köztisztviselő fogalmában megjelenik⁴²⁵. A Ktv. is enged kivételt, de elhatárolva azt, amikor megtagadhatja és amikor köteles megtagadni az engedelmességet⁴²⁶.

A Ktv. másként alakította ki az engedelmesség megtagadásának határait. Mind a magyar, mind az EU-tisztviselő köteles tájékoztatni felettesét arról, hogy az utasítás jogszabályt sért vagy következményekkel járhat és kérheti az utasítás írásba foglalását, amely a felmerülő felelősség kérdésénél döntő lehet. A Ktv. azonban tovább pontosít: nemcsak következményről, hanem kárról beszél, amivel a köztisztviselő előre számolhat és további esetként említi az érintettek jogos érdekeinek sérelmét. Tehát a magyar szabályozás részletesebb és kidolgozottabb.

A tisztviselő a kötelezettségei szándékos vagy gondatlan megsértése esetén - maximum egy - *fegyelmi intézkedéssel* sújtható. Ezek a következők:

- a. írásbeli figyelmeztetés
- b. megrovás
- c. a magasabb fizetési fokozatba lépés elhalasztása (ez a várakozási idő meghosszabbításával azonos)
- d. alacsonyabb fizetési fokozatba sorolás⁴²⁷
- e. alacsonyabb besorolási fokozatba sorolás
- f. eltávolítás a beosztásból, és adott esetben a nyugdíjra való jogosultság

⁴²⁴ A rendelet 21. cikke szerint.

⁴²⁵ Ktv. 1.§ (8) bek. a) pontja „Köztisztviselő...munkaköri leírásában részére megállapított, illetve a vezető által kiadott feladatokat a kapott utasítások és határidők figyelembevételével...végzi.”

⁴²⁶ A köztisztviselő köteles megtagadni az utasítás végrehajtását, ha azzal bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg, vagy ha más életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül vagy súlyosan veszélyeztetné. Megtagadhatja az utasítás végrehajtását, ha az ő életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül vagy súlyosan veszélyeztetné, vagy jogszabályba ütközne. Ktv. 38.§ (2)-(3) bek.

⁴²⁷ Lásd bővebben a T-258/01. sz. Pierre Eveillard kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2004. június 10-én hozott ítéletet (HL C 228., 2004.9.11., 36.o.).

csökkentése vagy visszavonása, azonban ezen intézkedés következményei nem érinthetik a tisztviselő által eltartott személyeket;

g. amennyiben a tisztviselő szolgálati jogviszonya megszűnt, a nyugdíjra való jogosultságának teljes vagy részleges, ideiglenes vagy végleges visszavonása; ezen intézkedés nem érintheti a tisztviselő által eltartott személyeket⁴²⁸.

Az írásbeli figyelmeztetés és megrovás fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabható. A fegyelmi intézkedések időtartamát követően a nyilvántartásokból való törlés nem automatikus, hanem a tisztviselőnek kell kérelmeznie. Írásbeli figyelmeztetés és a megrovás esetében három éven belül, bármely más intézkedés esetében hat éven belül.⁴²⁹

A tisztviselő szükség esetén a fegyelmi eljárás alatt beosztásából felfüggeszthető, díjazása visszatartható.⁴³⁰

Érdekes, hogy a magyar szabályozásban az írásbeli figyelmeztetéssel nem találkozhatunk. A legenyhébb büntetés nálunk a megrovás, ami fegyelmi eljárás nélkül is kiszabható, ha a tényállás megítélése egyszerű és a kötelezettségzegést a köztisztviselő elismeri.

Míg nálunk plusz juttatások megvonásának kilátásba helyezésére van lehetőség, addig a személyzeti szabályzat a nyugdíjjogosultság korlátozását is megengedi.

Eltérés mutatkozik a fegyelmi büntetések hatályát illetően is. Ez nálunk sokkal összetettebb, nemcsak a határidőket, hanem a nyilvántartásból törlést nézve is⁴³¹.

A *fegyelmi eljárásban résztvevők* köre a következő: Nálunk a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult az eljárás megindítására és a fegyelmi tanács elnöke, míg az EU-ban a kinevezésre jogosult hatóság gyakorolja ezt a jogosítványt. A magyar szabályozásban a vizsgálóbiztosra szigorú

⁴²⁸ A rendelet I. VI. cím 86. cikk (2) bekezdése szerint.

⁴²⁹ A rendelet 89. cikke szerint.

⁴³⁰ Lehetőség van a tisztviselő azonnali felfüggesztésére, sőt díjazása felének visszatartására szolgálati kötelezettség megsértésének vagy bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt. Korlátja viszont, hogy a tisztviselő felfüggesztéséről szóló határozat hatálybalépésének napjától számított négy hónapon belül végleges határozatot kell hozni. Amennyiben a négy hónap eredménytelenül - döntés nélkül - telik el, a tisztviselő ismét a teljes díjazását kapja. A rendelet 88. cikke

⁴³¹ A rendelet 89. cikke szerint.

összeférhetetlenségi és kijelölési szabályok vonatkoznak, a vizsgálat lefolytatására jogosult, míg az uniós szerveknél alkalmazottak esetén a vizsgálatot az előadó vezeti. A magyar fegyelmi eljárásban három tagú fegyelmi tanács a döntéshozó szerv, a fegyelmi büntetés kiszabására jogosult, az EU-ban ez a szerv öt tagú⁴³². A magyar fegyelmi tanács elnöke a munkáltatói jogkör gyakorlója, tagjait ő jelöli ki, az EU-ban az elnököt a kinevezésre jogosult hatóság évente nevezi ki, tagjait bizottságok által összeállított névjegyzékből húzza ki.⁴³³ Tevékenységüket titkár segíti,

A köztisztviselő ellen mindkét esetben a fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén indítható eljárás, speciális jogok illetik meg. Az *eljárás* szakaszai megegyeznek mind a magyar, mind a közösségi szabályozásban: eljárás megindítása – vizsgálati szakasz – döntéshozatal. A lemondás joga itt is korlátozott, ha az eljárás már megindult vagy harminc napon belül elkezdődik.

Az eljárás a személyzeti szabályzat szerint egy jelentéssel veszi kezdetét, majd a kinevezésre jogosult hatóság értékelést terjeszt a fegyelmi tanács elé, ebben világosan kifejti a tisztviselő terhére írt cselekményeket és adott esetben az elkövetés körülményeit. Ennek megalkotására a jelentés kézhezvételétől számított öt nap áll rendelkezésre. A Ktv-ben a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója indítja meg a fegyelmi eljárást. Kizáró ok – amivel az EU-tisztviselőknél nem találkozunk – ha a kötelezettségszegés felfedezése óta három hónap, illetve fegyelmi vétség elkövetése óta három év eltelt.

Az EU-ban a fegyelmi tanács első ülésén összefoglaló jelentés készül. Ha az elkövetés körülményeivel vagy a tisztviselő cselekményeivel kapcsolatban további információkra van szükség, vizsgálat rendelhető el és bizonyítási eszközök vehetők igénybe mindkét oldal részéről. A vizsgálatot előadó vezeti. A vizsgálat tartása nálunk kötelezettség, nem lehetőség,

⁴³² A fegyelmi tanács tagja nem tarthat alacsonyabb besorolási fokozatba, mint az a tisztviselő, akinek az ügyét a tanács tárgyalja. A rendelet II. melléklete 5. cikk (2) bekezdés

⁴³³ Az eljárást - legyen szó fegyelmi, kártérítési vagy alkalmatlansággal kapcsolatos ügyről - kezdeményező jelentés kézhezvételétől számított öt napon belül a fegyelmi tanács elnöke az érintett tisztviselő jelenlétében kisorsolja annak a négy tagnak a nevét, akik fegyelmi tanácsot alkotják úgy, hogy mindegyik (a bizottságok által összeállított) névjegyzékből két személy nevét húzza ki. A rendelet II. melléklete 5. cikk (2) bekezdés

amelynek során az eljárás megindításától számított három munkanapon belül sor kerül a vizsgálóbiztos kijelölésére. A vizsgálati szakasz tizenöt napos, legfeljebb egyszer meghosszabbítható. Az EU-ban ennek időtartama nincs körülhatárolva.

A fegyelmi tanács - a beterjesztett iratok vizsgálatát követően, és figyelembe véve az érintett tisztviselő és a tanúk minden szóbeli vagy írásbeli nyilatkozatát, illetve az adott esetben elvégzett vizsgálat eredményét - többségi szavazással egy indoklással ellátott véleményt ad és javaslatot tesz az EU-tisztviselő elleni fegyelmi intézkedésre. Ezt a véleményt az ügy fegyelmi tanács elé terjesztésétől számított egy, vizsgálat elrendelése esetén három hónapon belül meg kell küldeni a kinevezésre jogosult hatóságnak és az érintett tisztviselőnek. A kinevezésre jogosult hatóság egy hónapon belül indoklással ellátott határozattal dönt. Nálunk a vizsgálat lezárását követő nyolc napon belül a vizsgálóbiztos továbbítja a keletkezett iratokat, véleményével és a fegyelmi tanács az előterjesztéstől számított nyolc napon belül szótöbbséggel határoz. Ha a tényállás tisztázása érdekében a tárgyalás nyolc nappal elhalasztható.

A kinevezésre jogosult hatóság a tisztviselő meghallgatását követően, egy hónapon belül dönt.

Az eljárás alá vont tisztviselőt megilleti az iratbetekintési, tájékoztatási, észrevételezési és védekezéshez való jog, amelyre a fegyelmi eljárást kezdeményező jelentés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül van lehetősége az EU-ban. A Ktv. részletszabályokkal biztosítja ezeket a jogokat. Közölni kell vele az elkövetéssel kapcsolatos megállapításokat, bizonyítékokat. Lehetőséget kell adni észrevételek megtételére, további bizonyításra tett javaslatra, iratbetekintésre, meghallgatására, jogi képviselő igénybevételére. A vizsgálati szakasz során a köztisztviselő kérelmére biztosítani kell a képviselő jelenlétét, akadályoztatása esetén írásban kell tartani vele a kapcsolatot. A törvény megfelelő határidők rögzítésével garantálja a köztisztviselő védekezéshez való jogát mind a vizsgálati szakaszban, mind a tárgyaláson.

A megfogalmazások terén párhuzam vonható a magyar és a közösségi kártérítési szabályozás között. A kártérítési felelősség körében a rendelet értelmében a tisztviselő kötelezhető arra, hogy egészben vagy részben térítse meg a Közösségeknek *a feladatai ellátása során vagy azzal kapcsolatban súlyos kötelezettségszegéssel okozott kárt*⁴³⁴. A Ktv. szerint a köztisztviselő *a közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettség vétkes megszegésével okozott kárért kártérítési felelősséggel tartozik*⁴³⁵.

A kártérítési ügyben a kinevezésre jogosult hatóság dönt a fegyelmi eljárásnál leírtak szerint. A Bíróságnak ezen jogvitákat illetően teljes mérlegelési jogköre van.

A kártérítési felelősséggel kapcsolatban még az ideiglenes alkalmazottaknál találunk utalást.⁴³⁶

Mögöttes felelősként felvállalta a Közösség, hogy a tisztviselőnek harmadik személy által okozott kárt is megtéríti, ha az nincs okozati összefüggésben a tisztviselő vétkes magatartásával és a károkozótól nem lehet behajtani.⁴³⁷

A C-583/08. P. sz. ügyben a Bíróság előtt fellebbezésében az egyenlő bánásmód, a méltányosság, a gondos ügyintézés elvének és az előmenetelre való jog elvének megsértésére hivatkozva kért kártérítést egy EU-s tisztviselő a Bizottságtól, amely előmenetelében a belső versenyvizsga megszervezésével korlátozta. Az akkori Elsőfokú Bíróság T-66/04. sz., Christos Gogos kontra Bizottság ügyben 2008. október 15-én hozott ítéletében elutasította a felperes kérelmét. A felperes fellebbezésében arra hivatkozott, hogy az Elsőfokú Bíróság elmulasztotta gyakorolni azon jogkörét, hogy a Személyzeti Szabályzat 91. cikk (1) bekezdése alapján a Bizottságot hivatalból kötelezze az általa vétkesen okozott kár megtérítésére és az ügy összes körülményeit figyelembe véve méltányosan értékelje az elszenvedett kárt.⁴³⁸

⁴³⁴ A rendelet 22. cikke értelmében.

⁴³⁵ A Ktv. 57.§ (1) bekezdés szerint.

⁴³⁶ A rendelet XI. melléklete II. 11. cikk szerint.

⁴³⁷ A rendelet 24. cikke szerint.

⁴³⁸ 24/79. sz., Oberthür kontra Bizottság ügyben 1980. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1980., 1743.o.); a 176/86. és 177/86. sz., Houyoux és Guery kontra Bizottság egyesített ügyekben 1987. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1987., 4333.o.); a C-90/95. P. sz., Compte kontra Parlament

„Pénzügyi természetű jogviták[nak]” nem csak az alkalmazottaknak valamely intézmény ellen irányuló felelősség megállapítása iránti keresetei minősülnek, hanem valamennyi olyan jogvita is, amely valamely intézmény által valamely alkalmazott részére olyan összeg megfizetésére irányul, amely a személyzeti szabályzat vagy a munkaviszonyt szabályozó más jogi aktus alapján őt megítélése szerint megilleti.”⁴³⁹

Az Elsőfokú Bíróságnak⁴⁴⁰ korlátlan felülvizsgálati joga van, „e jogkör elsősorban arra szolgál, hogy lehetővé tegye az Unió bíróságainak a közszolgálati jogvitákban hozott megsemmisítésről rendelkező ítéletek tényleges érvényesülésének biztosítását oly módon, hogy amennyiben a kinevezésre jogosult hatóság egy téves jogalkalmazással hozott határozatának a megsemmisítése nem elegendő az érintett tisztviselő jogainak érvényesítéséhez vagy érdekeinek hatékony védelméhez, úgy az uniós bíróság hivatalból kártérítést ítélhet meg számára.”⁴⁴¹

Új bírói különtanács jött létre 2005-ben az európai közszolgálati, azaz a Közösség és alkalmazottai közötti jogviták eldöntésére. A Közszolgálati Törvényszéket a Nizzai Szerződés által bevezetett módosítások következtében hozták létre az Elsőfokú Bíróság munkaterhének csökkentésére. A cél a közösségi igazságszolgáltatási rendszer működésének javítása volt.

A Közszolgálati Törvényszék felállításának következményeként az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatát is módosítani kellett, az új igazságszolgáltatási fórum határozatai elleni fellebbezésre vonatkozó rendelkezések bevezetésével.

Az EK Szerződés 225a. cikke felhatalmazta a Tanácsot meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására hatáskörrel rendelkező bírói különtanácsok felállítására. Ennek következtében 2004. november 2-án

ügyben 1997. április 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-1999.o.) és a C-348/06. P. sz., Bizottság kontra Girardot ügyben 2008. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-833.o.); T-248/08. P. sz., Doktor kontra Tanács ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet (HL C.100., 2010.4.17., 38-39.o.)

⁴³⁹ C-135/06. P. sz., Weißenfels kontra Parlament ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-12041.o.)

⁴⁴⁰ Jelenleg Törvényszék.

⁴⁴¹ C-583/08. P. sz., Christos Gogos kontra Európai Bizottság ügyben 2010. május 20-án hozott ítélet (HL C 179., 2010.7.3., 8-9.o.)

megszületett az Európai Unió Közzolgálati Törvényszékének felállításáról szóló 2004/752/EK tanácsi határozat.⁴⁴² A Közzolgálati Törvényszék az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 270. cikke alapján elsőfokon jár el az Európai Unió és alkalmazottai között felmerülő jogvitákban.⁴⁴³ A Közzolgálati Törvényszék által hozott határozatok ellen a határozat meghozatalától számított két hónapon belül csak jogkérdésre hivatkozva lehet fellebbezni a Törvényszékhez. Eljárására az Európai Unió Bíróságának alapokmányában, illetve különösen annak I. mellékletében foglalt rendelkezések, valamint a Közzolgálati Törvényszék 2007. november 1-jén hatályba lépett eljárási szabályzata vonatkozik.

3.3. Összegzés

A nemzetközi szabályozásban az alábbi trendek figyelhetők meg:

- egyre inkább egy általános, egységes szabályozásban látják a közzolgálatban dolgozók jogi státuszának rendezését;
- az egységességet az ellátott tevékenység, a betöltött munkakör és a közhatalmi jogosítványok törlik meg, nem a szervi hatály által különítve el az egyes közzolgálati kategóriákat, megkülönböztetve ezáltal a köztisztviselő és a szerződéses alkalmazottak körét, amely elgondolás követendő lehet;
- a köztisztviselő kategóriája sokkal szélesebb az általunk használt fogalomnál, és csak az adott jogszabályon belül, különös szabályként jelenik meg az eltérés bizonyos területeken;
- a köztisztviselő és az egyéb közzolgálatban dolgozók közötti különbséget a különálló törvényi szabályozás mellett a szabályozás jellege (köz- és magánjog) is jelzi;
- az elmozdíthatatlanság, státuszvédelem, speciális előjogok, kedvezmények

⁴⁴² <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2004:333:SOM:HU:HTML>, letöltve: 2010. június 30.

⁴⁴³ Ez a szám nem mondható túl jelentősnek, 2009-ben a befejezett fegyelmi eljárások száma kettő volt. http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_tfp_final_hu.pdf letöltve: 2010. június 30.

rendszere a kinevezéssel, határozatlan időre megbízatást elnyerő köztisztviselőket illeti meg, míg a másik személyi kör a magánjogi szabályok szerint látja el feladatát;

- a közigazgatás átszervezése, a gazdasági válság, az átrendeződő közigazgatási funkciók okozta megváltozott helyzetben a köztisztviselői személyi állomány csökkentését a kormány a jogalkotás megváltoztatásával, az újonnan keletkező álláshelyek szerződéses betöltésével, a köztisztviselők nyugállományba helyezésével és a rendszeren belül elhelyezésekkel kívánja elérni, a létszámcsökkentés általában nem ismert vagy kivételes⁴⁴⁴;
- a fegyelmi felelősség egyértelműen a köztisztviselőket terhelő, az előjogok ellensúlyozása érdekében beiktatott jogintézmény, amelynél mindenhol a vétkes kötelezettségszegés áll a középpontban. Egyik szabályozás sem törekszik a fegyelmi vétségek pontosabb meghatározására, az egyedi ügyben a körülmények mérlegelésével a fegyelmi hatóság /tanács jogkörébe tartozik ennek eldöntése;
- a fegyelmi büntetések köre azonban részletesen meghatározott sorrendiséget követ és gyakran kiegészül a pénzbüntetéssel/- bírsággal és a nyugdíjmegvonással;
- a fegyelmi felelősség személyi hatálya sok helyen kiterjed a már nyugállományú vagy nyugdíj előtt álló köztisztviselőkre is, növelve a jogintézmény jelentőségét, és a visszatartó hatást, természetesen rájuk külön büntetéseket alkalmazva; ez a magyar rendszerben is ismert volt korábban, meg kellene fontolni a törvénybe való beépíthetőségét;
- bizonyos jogok korlátozásával (ilyen a lemondás) nagy mértékben növelhető a felelősség alóli kibújás megakadályozása;
- a fegyelmi hatóság általában többszintű, alkalmazkodva a közigazgatás intézményrendszeréhez, alsóbb szinten nem igényelve szervenként önálló hatóságot, és biztosítva így a megfelelő jogorvoslatot; erre is volt példa

⁴⁴⁴ A gazdasági világválság és a szervezeti átalakítások e kérdésben is változást hoztak a jogalkotásban, számos országban lehetőség van erre, a pénzügyi, költségvetési kényszerre hivatkozva a közszolgálati jogviszony megszüntetésére.

Magyarországon és ez is megoldást jelenthet a függetlenség, objektivitás garantálására;

- az eljárási szabályok általában szűkszavúak, inkább csak a legfontosabb eljárási lépések (meghallgatás, védekezés előterjesztése, tárgyalás) vannak rögzítve.

Az uniós és a magyar szabályozást összevetve megállapítható, hogy a magyar bizonyos területeken részletesebb, mint az uniós. Ez sok tekintetben előny és hátrány is egyszerre. Az utasításoknak való engedelmesség terén sokkal jobban körülhatárolja, kifejti a megtagadhatóság és a kötelező megtagadás esetköreit a Ktv. - nagyobb biztonságot szolgáltatva a köztisztviselőnek -, míg a tanácsi rendelet visszafogottabb, elnagyoltabb és csak bizonyos előírások megszegése esetén enged részlelhajlást a kötelezettségek nem teljesítése esetén.

Különbség fedezhető fel a magyar és az EU közszolgálati jog között a fegyelmi intézkedések / büntetések tekintetében is. Mindkettő igyekszik anyagi jellegű hátránnyal sújtani a fegyelmi vétséget elkövetett köztisztviselőt, hiszen talán ez jelentheti a legnagyobb visszatartó erőt, vagy esetlegesen megelőző funkciója is lehet mások felé. Azonban míg ez a Ktv-nél legfeljebb a plusz juttatások terén jelenik meg, addig a közösségi jog már bátrabban fogalmaz és a nyugdíjjogosultságra is kiterjeszti az esetleges joghátrányok alkalmazásának lehetőségét⁴⁴⁵. Ez azt jelenti, hogy míg nálunk a legszigorúbb büntetés a hivatalvesztés, amely három éves alkalmazási tilalmat keletkeztet, addig az EU-köztisztviselőkre nemcsak hivatali idejük alatt hathat ki köteleességszegésük, hanem a jogviszony megszűnését követően, a nyugdíjas éveikre is rányomhatja bélyegét.

Ellentmondás mutatkozik a fegyelmi intézkedések / büntetések hatályát és a fegyelmi eljárás megindíthatóságát illetően is. Míg a Ktv. konkrét szabályokat rögzít azzal kapcsolatban, hogy mennyi az az időtartam, amíg az eljárás kezdeményezhető, illetve az egyes büntetési „nemekhez” konkrét időtartamot rendel a hatályt illetően, addig a rendelet csak azt rögzíti, hogy a

⁴⁴⁵ Ahogy azt sok más tagállam jogában is láttuk.

belső szakaszokra mennyi idő juthat és a hatály kérdését nem tárgyalja.

Az EU-s szabályozás különlegessége továbbá az is, hogy több szereplő vesz részt a döntéshozók, javaslattevők oldaláról, ezáltal talán megalapozottabb döntés hozható, de míg nálunk a munkáltatói jogkör gyakorlója a fegyelmi tanácsba „olvad” és annak részeként vesz részt a büntetés kiszabásában, addig itt a fegyelmi tanácsnak a rendelet egy véleménynyilvánító szerepet oszt és visszautalja a kérdést a kinevezésre jogosult hatóságnak.

Magyarországon átlagban a fegyelmi eljárás a törvényi határidők következtében sokkal gyorsabban lezajlik. Az Unióban - ha találkozunk is határidőkkel - nem napokban, hanem hónapokban kerülnek megállapításra a vizsgálatra vagy éppen a döntéshozatalra szánt határidők. Ez okozhatja az eljárás ellaposodását, az intézkedés időszerűtlenségét, de másik oldalról az okok szélesebb körű, részletesebb kivizsgálására is lehetőséget teremtenek.

4. Fejezet

Hatályos szabályozás

A doktori értekezés központi részét alkotja a köztisztviselői felelősségi rendszer hatályos szabályozásának elemzése. Ebben a fejezetben is követni kívánom a történeti áttekintésnél is alkalmazott felépítési technikát, azaz az első alfejezet a közszerződési rendszer fejlődés-történetét ismerteti a Ktv. kialakulásától napjainkig, a második alfejezet az egyes felelősségi területek 1992 és 2010 közötti állapotait elemzi, míg a harmadik a hatályos szabályok részletes kibontását tartalmazza.

4.1. Út a köztisztviselőkre vonatkozó jogi szabályozás mai kialakulásáig (Az érintett személyi kör, az alkalmazott közszerződési rendszer sajátjai 1992-2010 között)

„A közszerződésre vonatkozó összes alapvető kérdések szabályozása végett feltétlen szükség van a „közszerződésről” szóló törvény megalkotására, amely közszerződésünket önhibáján kívüli eddigi elmaradottsága és stagnálása helyett a nemzet életében rá váró nagy szerepek betöltésére fokozottan képessé fogja tenni.”⁴⁴⁶

Az idézet 1941-ből való, tehát az egységes (eljárásjogot is magába foglaló) közszerződési pragmatika megteremtése iránti igény már a XX. század eleje, közepe táján megfogalmazódott, azonban a közszerződési törvény megalkotására mégis csak 1992-ben került sor. „A társadalmak fejlődése a társadalmi munkamegosztás részeként kialakította az állami munkavállalók körét, akik munkájukat az általánostól eltérő különös felelősséggel látták el, ugyanakkor a munkavállalók széles körétől eltérően sajátos előnyökre tarthattak igényt.”⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ MAGYARY (1942) 394.o.

⁴⁴⁷ Ktv. kommentárja. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft. Lezárva: 2010. szeptember 30.

A Ktv. indokolása szerint a törvényt többek között a politikai és közigazgatási funkciók elhatárolása hívta életre. Az elsődleges cél tehát egy szaktudással rendelkező, politikailag semleges, a közérdek szolgálatában álló, demokratikusan működő személyi állomány létrehozása volt. Ahogyan a KTV. kommentárja fogalmaz: „A pártatlan, befolyástól mentes, szakszerű és törvényes ügyintézés, a kiegyensúlyozott közigazgatás a társadalom közös érdeke.”⁴⁴⁸

A törvény preambuluma meghatározza a közszolgálatban követendő alapértékeket (pártatlanság, pártpolitika-semlegesség, törvényesség, szakmaiság), amelyek nagyrészt erkölcsi, etikai töltettel bírnak. „A Ktv. preambulumát a politika részéről megfogalmazott etikai deklarációnak is tekinthetjük, amelyben megjelenő elveknek át kell szűrődniük a törvény egyes rendelkezésein, kijelölve egyúttal azokat a kereteket is, amelyek között szerepe lehet az etikai normák megalkotásának.”⁴⁴⁹

Az 1990-es éveket azonban - a köztisztviselői törvény kialakításának szükségessége mellett - az egységes közszolgálati szabályozás iránti igény is jellemzi. 1996-ban megszületett a közigazgatás reformjáról szóló *1100/1996. (X.2.) Kormányhatározat*, amelynek keretében a miniszterek, az országos hatáskörű szervek vezetői, a MEH közigazgatási államtitkára és a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa elkészítették kormányzati feladattervre vonatkozó javaslataikat, másfelől pedig a helyi önkormányzatok a reformprogram irányaira, célkitűzéseire figyelemmel meghatározták korszerűsítéssel kapcsolatos feladataikat. A MEH közigazgatási államtitkára és az igazságügyminiszter feladatává tette a kormány a jelentősebb jogalkotási feladatokra vonatkozó terv elkészítését. Elkezdődött a minisztériumok SZMSZ-einek felülvizsgálata, valamint a központi és a területi államigazgatási szervezetet érintő jogszabályok „ritkítása”.

A köztisztviselők tekintetében továbbképzési terv és a felsőbb szintű vezetők egyfajta „teljesítményértékelése” kialakítását szorgalmazta a kormány. Ennek eredménye az illetményt befolyásolta volna.

⁴⁴⁸ A Ktv. Indokolása. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft. Lezárva: 2010. szeptember 30.

⁴⁴⁹ HAZAFI (2006) 4.o.

A közigazgatás reformjának főbb irányait az alábbiakban látták:

1. A közigazgatási feladatok és tevékenység átalakítása⁴⁵⁰
2. A kormányzás és a központi államigazgatás megújítása
3. A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és a közös körjegyzőség, a társulási folyamat ösztönzése
4. A közigazgatás személyi állományának létszáma, minőségének és megbecsülésének növelése

A doktori értekezés témája szempontjából ez utóbbi irány részletesebb elemzése indokolt. Már ekkor is megfogalmazódott az igény a stabilitás, a hatékonyság, a demokratizmus fokozottabb érvényesítése iránt. Ezt egyrészt a felsővezetők védelmének garantálásában, másrészt az addigi előmeneteli rendszer átalakításában vélték felfedezni.⁴⁵¹

A kriminalitás a 20. század utolsó évtizedeiben ugrásszerűen megnőtt, főleg a volt szocialista országokban, amely a lezajlott történelmi eseményeknek, a gazdasági (privatizáció, bankkonszolidáció), társadalmi (joghézagok), politikai átalakulásnak is köszönhető volt. A felderítési hatékonyság a közhivatalnokok által elkövetett bűncselekmények tekintetében fokozatosan romlott. A legjelentősebb minőségi változás a bűnelkövetések szervezetté válásában és a fehérgalléros bűnelkövetők⁴⁵² elterjedésében

⁴⁵⁰ Már ekkor megjelent különböző állami szervek jogsértő tevékenységével vagy mulasztásával szembeni fokozottabb fellépés és az ügyfelek védelmének igénye: „Az államigazgatási hatósági eljárás szabályainak komplex felülvizsgálata során javaslatokat szükséges kidolgozni többek között az államigazgatási szervek jogszerűtlen mulasztásainak az ügyfelek szempontjából kedvezőbb orvoslási módjára...”

⁴⁵¹ „A köztisztviselői jogállás stabilitása a felsőszintű vezetők védelmét is szolgálja. A köztisztviselői állomány minőségének növelése érdekében javítani szükséges a kiválasztás hatékonyságát és demokratizmusát, az illetmény-és az előmeneteli rendszer fejlesztésével vonzóbbá kell tenni a legjobb szakemberek számára is a közszolgálatot.”

⁴⁵² A kriminológiában a fehérgalléros bűnözés fogalmát használják a felsőbb réteg (és én ebbe beleértem a közigazgatásban dolgozó, szakértelemmel rendelkező köztisztviselőket is) bűnözésére. Egy 1949-es meghatározás szerint fehérgalléros bűnöző az, aki a bűncselekményt tekintélyének és magas társadalmi státusának felhasználásával, munkája folyamán követi el. A fehérgalléros bűnözés az intellektualitással és a munka jellegével, a karizmával hozható kapcsolatba. A fogalom nemcsak a magasan kvalifikált, felsőbb szintű végzettséggel rendelkezők által elkövetett bűncselekményeket fedi, hanem a tekintély, a munkahely jellegével, a hatalmi helyzettel való visszaélés is ide sorolható. A fogalom-meghatározás által az egyes elemek utalnak arra, hogy az anyagi jogban mely bűncselekmények tartoznak ide leginkább. Ezekről sem lehet általánosan megállapítani, hogy a fehérgalléros bűnözés részei, csak egyedi, konkrét ügyekben, megvizsgálva az elkövetőt és az elkövetés körülményeit.

E témával kapcsolatban lásd még bővebben: BEDŐ Csaba: A korrupció és a szervezett bűnözés elleni feladatok az EU-csatlakozás jegyében. Belügyi Szemle 10/1998. (továbbiakban: BEDŐ); BENCZE

figyelhető meg; és e két jelenség egyre inkább összefonódott. Ez a jelenség indokolta a megfelelő jogalkotói intézkedéseket a korrupció elleni küzdelemben.

A korrupció, mint kifejezés nem büntetőjogi fogalom, hanem kriminológiai, azonos jellegű cselekmények gyűjtőneve. „Tágabb értelemben valamilyen előny felajánlását és elfogadását jelenti. Szűkebb értelemben akár hivatali, akár más munkaviszonyból eredő, vagy ezzel kapcsolatos cselekmény véghezvitele vagy mellőzése előny jellegű ellenszolgáltatásért.”⁴⁵³ „A korrupció mindig két bűnelkövető tudati elemekkel terhes magatartási

József: A hivatali és a gazdasági korrupció és az ellene való fellépés lehetőségei. Közigazgatás és társadalom 1998. (továbbiakban: BENCZE); BÉRCESI Ferenc: Korrupció és közigazgatás. Korrupció Magyarországon. 2001. (továbbiakban: BÉRCESI); FAZEKAS Géza: Jobbizonytalanság a hivatali bűncselekmények körében. Ügyészek Lapja 2/1997. (továbbiakban: FAZEKAS); FODOR György: A bankbiztonság és a "fehérgalléros" bűnözés megakadályozása. Belügyi Szemle 11/1999. (továbbiakban: FODOR); KACZIBA Antal: A gazdaság, a fekete gazdaság, a gazdasági szervezett bűnözés és a korrupció. Kriminológiai közlemények 54/1996. (továbbiakban: KACZIBA); KEREZSI Klára: A karrierbűnözés, karrierbűnözők, bűnözői karrier. Kriminológia - szakkriminológia. Complex, Bp., 2006. (továbbiakban: KEREZSI); KORBULY Andrea: A korrupció elleni küzdelem az Európai Unióban. Korrupció. 2/2003. (továbbiakban: KORBULY); KORINEK László: A korrupció néhány aktuális kriminológiai vonatkozása. Korrupció Magyarországon. 2001. (továbbiakban: KORINEK); KORINEK László: A XXI. század kriminológiája. Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2006. (továbbiakban: KORINEK (2006)); KRÁNITZ Mariann: A "fehérgalléros bűnözés". Főiskolai Figyelő Plusz. A Rendőrtisztviselői Főiskola tudományos folyóirata 2/1995. (továbbiakban: KRÁNITZ); KRÁNITZ Mariann: A korrupció. In Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk): Kriminológiai ismeretek – bűnözés – bűnözés-kontroll. Corvina Kiadó, Bp., 1996. (továbbiakban: KRÁNITZ (1996)); KRÁNITZ Mariann: A korrupció helyzete Magyarországon - múltunk, jelenünk és variációk a közeli jövőre. Társadalmi átalakulás és bűnözés. Magyar-német Kriminológiai Szimpózium 1995. szerk. Irk Ferenc, Bp., 1997. (továbbiakban: KRÁNITZ (1997)); KRÁNITZ Mariann: A korrupcióról - csak egy kicsit másként. Valóság 5/1998. (továbbiakban: KRÁNITZ (1998)); KRÁNITZ Mariann: A "fehérgalléros bűnözés" Magyarországon az ezredfordulón. Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok 36. köt. 1999. (továbbiakban: KRÁNITZ (1999)); KRÁNITZ Mariann: Egy régi-új jelenség: a fehérgalléros bűnözés. Bűn és bűnhődés. 2000. (továbbiakban: KRÁNITZ (2000)); KRÁNITZ Mariann: Fehérgalléros bűnözés az ezredvég Magyarországon. Egy ténykutatás tapasztalatai. Kriminológiai tanulmányok 38. köt. 2001. (továbbiakban: KRÁNITZ (2001)); LOMNICI Zoltán: A korrupció elleni küzdelem büntetőjogi eszközeiről. Bírak Lapja 1/2006. (továbbiakban: LOMNICI); LŐRINCZY György: Gondolatok a korrupciós bűncselekmények reformjának szükségességéről. Magyar Jog 11/1994. (továbbiakban: LŐRINCZY); NÉMETH Zsolt: Visszaesés, karrierbűnözők, szervezett bűnözés. Büntetőjogi tanulmányok 2003. (továbbiakban: NÉMETH); SCHÄFER István: A „fehérgalléros” büntettes. Büntetőjogi dolgozatok. Új folyam 7. Fővárosi Nyomda Rt., Bp., 1948. (továbbiakban: SCHÄFER); SZABÓ Dénes: Kriminológia tegnap és ma. Magyar Tudomány 1/1995. (továbbiakban: SZABÓ); SZABÓ KOVÁCS Judit: Hozzászólás Kiss Ernő a fehérgalléros bűnözés témakörben elhangzott előadásához. Kriminológiai közlemények 56/1998. (továbbiakban: SZABÓ KOVÁCS); SZÉKELY Katalin: Fehérgalléros korrupció a nemzetközi kapcsolatokban. (továbbiakban: SZÉKELY) http://www.gallup.hu/gallup/monitor/elemzes/010306_gki_szekely.html letöltve: 2010. június 30.; TÓTH Mihály: A fehérgalléros bűnözés; a gazdasági bűnözés. Kriminológia - szakkriminológia. 2006. (továbbiakban: TÓTH M.); WIENER A. Imre: A korrupciós bűncselekmények szabályozása a Csemegi kódextől napjainkig. Györgyi Kálmán-jubileum. 2004. (továbbiakban: WIENER (2004)).⁴⁵³ KÁRPÁTI Zoltán - BARNA Sándor: Korrupciós büntett-e a hivatali visszaélés? Belügyi Szemle 4/1971. (továbbiakban: KÁRPÁTI – BARNA) 53-55.o.

sajátossága, szemben a hivatali visszaélés tettesével, aki egyedül cselekszik vagy mulaszt.”⁴⁵⁴

A korrupció a jobbiztonságot veszélyezteti, illetve a közszolgálat tekintetében a közigazgatási szervekbe vetett közbizalmat ingatja meg. A stabilitást, a tisztességes versenyfeltételek kialakítását akadályozza. Korrupcióról akkor beszélhetünk a közszolgálatban, ha tegyük fel, egy hatósági eljárás gyorsabb lefolytatása, egy pozitív döntés meghozatala, vagy akár egy közbeszerzés egyenlőtlen esélyű lebonyolítása érdekében a köztisztviselő jogtalan előnyt fogad el.

Az elkövetkező években számos ajánlás, egyezmény született e téren, amelyek részes tagállamaként Magyarországon elsősorban a büntetőjogban volt érezhető a változás. „Hosszú ideig a büntetendő korrupt cselekmények lényegében az állami közéletben résztvevők vesztegetését jelentették.”⁴⁵⁵

A köztisztviselői érdekegyeztetés, az etikai felelősség jogszabályi hátterének kialakítása és a korrupció elleni intézkedésekkel párhuzamosan egy másik folyamat is elindult a 2269/1998. (XI.30.) *Kormányhatározattal*⁴⁵⁶, amely a hatályos közszolgálati rendszer felülvizsgálatát tűzte ki célul és egy szabályozási koncepció kidolgozására egy új szerv, a Koordinációs Bizottság létrehozását rendelte el. Először ebben az időszakban jelent meg az *egységes közszolgálati szabályozás* igénye vagy legalábbis ötlete. A bizottság ugyanis ezen irány lehetőségeinek, problémáinak feltárására, a jelenlegi helyzet megismerésére, elemzésére, megoldási módok kialakítására kapott megbízást. Ekkor keletkeztek az első tanulmányok az egységes közszolgálati szabályozással kapcsolatban.

A következő közszolgálatot érintő kormányhatározat - a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről

⁴⁵⁴ Miniszteri indokolás. A Magyar Népköztársaság Büntetőtörvénykönyve Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 1962. (továbbiakban: Miniszteri indokolás) 256.o.

⁴⁵⁵ GÖRGÉNYI Iлона: Büntetőjogi tendenciák a vesztegetés kriminalizálása területén az európai uniós és más nemzetközi dokumentumok tükrében. in: Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. szerk. Lévay Miklós, Bűnügyi Tudományi Közlemények 7., Miskolc, 2004. (továbbiakban: GÖRGÉNYI) 69.o.

⁴⁵⁶ Az egységesebb közszolgálati rendszer és jogi szabályozás előkészítéséről szóló 2269/1998. (XI.30.) Korm.hat.

szóló 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat - is ezt a vonalat volt hivatott továbbvinni, de a továbbfejlesztési módszerek közé beillesztette a közszolgálati etika témakörét is.

Magyarország 2000. május 26-án hirdette ki az OECD tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban 1997. november 21-én elfogadott - a nemzetközi üzleti kapcsolatokban a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló Egyezményt⁴⁵⁷ a 2000. évi XXXVII. törvénnyel. Az egyezmény megalkotta a külföldi hivatalos személy gyűjtőfogalmát,⁴⁵⁸ miközben a passzív vesztegetésről egyáltalán nem rendelkezik.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény az 1992-es Ktv-ben alapvető módosításokat hajtott végre, megteremtve egy tényleges karriert lehetővé tevő és garantáló rendszer kiépítésének lehetőségét. Elismerte „a köztisztviselőknek az államszervezet működésében eddig játszott jelentős szerepét...ugyanakkor az is elengedhetetlen, hogy e többletkövetelményekhez - ezekkel arányosan - többletjuttatások járuljanak. Az Országgyűlés szükségesnek tartja, hogy a köztisztviselők egzisztenciális feltételei számottevően javuljanak. Ennek részeként indokolt, hogy a köztisztviselők életútja kiszámítható életpályává váljék.”⁴⁵⁹

A törvény által létrehozott életpálya-modell elemei a következők voltak:

- „profiltisztítás”, vagyis az ügykezelők, fizikai alkalmazottak „kiszervezése”,
- az előmenetel dinamikájának módosítása, az illetményalapok és az illetmények egységesítése, továbbá a szorzószámok emelése,

⁴⁵⁷ Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 21 November 1997, OECD

⁴⁵⁸ Az 1. Cikk értelmében „külföldi hivatalos személy” „a jogalkotási, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási tisztséget viselő, akár kijelölt akár választott személy egy külföldi országban; külföldi országban közhatalmi tisztséget ellátó személy, ideértve a köztestületben vagy az állami vagy önkormányzati vállalkozásban tevékenykedő személyt; valamint a közcélú nemzetközi szervezetek tisztviselői, illetve ügynökei.” 2000. évi XXXVII. törvény

⁴⁵⁹ 2001. évi XXXVI. törvény preambuluma szerint.

- a nyelvtudás előtérbe helyezése,
- a szakvizsga általánossá tétele,
- a képzések, továbbképzések támogatása, munkakörhöz kötése,
- pályázati rendszer megjelenése a vezetőknél,
- a teljesítményértékelés bevezetése,
- a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megjelenése⁴⁶⁰,
- szigorúbb és következetesebb összeférhetetlenségi rendszer kialakítása.

A módosítás kivette a törvény hatálya alól az ügykezelőket és a fizikai alkalmazottakat. A törvény indokolása szerint ugyanis a köztisztviselői minőséget a munkaadói szervezet jellege és a közhatalmi funkció gyakorlása határozza meg, és csak ennek a személyi körnek kell a Ktv-ben maradnia. Felesleges a munkájuk jellege által nem indokolt pluszkötelmek fenntartása. Az ügykezelő munkáltatója ezen túl nem az állam vagy önkormányzat, hanem valamely közigazgatási szerv. Ennek következtében már nem közjogi, hanem magánjogi, munkajogi szabályozás vonatkozik rájuk.

1999. január 27-én fogadták el az Európa Tanács strasbourgi, Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményét⁴⁶¹, amelyet Magyarország 2002. december 7-én hirdetett ki a *2002. évi XLIX. törvénnyel*, az Egyezmény rendelkezéseit azonban 2002. július 1-jétől kellett alkalmazni.

Ez az egyezmény már nem általában hivatalos személyekről beszél, hanem szűkíti a kört, megteremtve nemzetközi szinten is a köztisztviselő fogalmát - bár inkább a tagállami szabályozásra és az abban foglalt fogalom-meghatározásokra utalva.⁴⁶²

A közsolgálati reform irányairól, az egységes közsolgálati törvény megvalósításának programjáról szóló *2317/2003. (XII.10.) Kormányhatározattal* a kormány elfogadta az egységes közsolgálati szabályozás koncepcióját, az ütemezés meghatározására 2004. március 31-ig

⁴⁶⁰ Lásd bővebben: KONTRÁT Károly: A közsolgálati életpálya elvei és irányai. Magyar Közigazgatás 3/2001. (továbbiakban: KONTRÁT) 129-137.o.

⁴⁶¹ Criminal Law Convention on Corruption ETS No. 173, 27/01/1999

⁴⁶² „Azon állam nemzeti jogában szereplő „hivatalos személy”, „köztisztviselő”, „polgármester”, „miniszter” vagy „bíró” fogalmának megfelelően kell értelmezni - összhangban az adott ország büntetőjogi szabályaiban alkalmazott fogalommal -, amely államban a kérdéses személy ezt a hatáskörét gyakorolja” 2002. évi XLIX. törvény 1. Cikk

adott határidőt. A szabályok és megvalósítási javaslatok kidolgozásával, a társadalmi, költségvetési hatások felmérésével a MEH-et vezető minisztert, foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi minisztert, a belügyminisztert, a pénzügyminisztereket, egyéb érintett minisztereket és a kormány megbízottat bízta meg. Felmerült egy egységes közszolgálati hivatal létrehozásának gondolata is.

2003. július 1-ével, a *2003. évi XLV. törvénnyel*⁴⁶³ ismételten bővült a törvény személyi hatálya (ügykezelők). Az ügykezelők, fizikai alkalmazottak jogviszonya az általános munkajogi szabályok alapján keletkezik, de mivel megmarad kötődésük a feladatellátás miatt a közigazgatáshoz, indokolt a versenyszférához képest speciális szabályozás fenntartása egyes vonatkozásokban.⁴⁶⁴

Az ügykezelőkre és fizikai alkalmazottakra vonatkozó szabályozás tehát kettős, a hatályos szabályokat egyrészt a Ktv., másrészt az Mt. III. Részének XII. Fejezete tartalmazza, amely kimondja, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra milyen az általánostól eltérő rendelkezéseket kell alkalmazni. Ezzel kiemeli őket a „normál” munkavállalók közül, mert a jogviszony létesítését feltételekhez köti, mégis enyhébb szabályokat fogalmaz meg velük szemben, mint a köztisztviselőkre vonatkozóan (nem kell esküt letenniük, csak titoktartásra kötelezettek).

Az ügykezelőket illetően a Ktv. a jogviszony létesítése, tartalma és megszűnése esetén is szakaszszám szerint eligazítást ad, mikor kell a saját, mikor az Mt. szabályait alkalmazni.

Prugberger Tamás szerint a Ktv. szabályozási köréből ki kellene venni az ügykezelőket és az Mt. keretein belül differenciálni; „meghonosítani az irodai jellegű munkakörökre az alkalmazotti (Angestellte) = employment = white collar), a fizikai munkakörökre pedig a munkás (Arbeiter, employ, white

⁴⁶³ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról.

⁴⁶⁴ KISS GY. (2008) 307.o.

caltar) státust, miként ez a polgári államokban mindenütt fennáll.”⁴⁶⁵

A 2005. évi CXV. törvénnyel kihirdetett, az Európai Közösségek és az EU tagállamainak köztisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló 1997. évi egyezmény⁴⁶⁶ a lehető legszélesebben határozza meg az EU alkalmazottainak körét⁴⁶⁷, az állami szférára is kiterjesztve a korrupcióellenes harcot.

2003. december 10-én keletkezett, Magyarországon a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel hirdették ki 2005. december 6-án az ENSZ meridai Korrupció elleni Egyezményét⁴⁶⁸. Hatályba december 14-től lépett. Az Egyezmény a közszolgálatban a korrupcióellenesség érvényesítésének nemcsak a jogviszony tartalma alatt kíván nagy szerepet adni, hanem már a jogviszony létesítésénél is.⁴⁶⁹

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. évi egyezményhez Magyarország a 2009. évi CLIX. törvénnyel csatlakozott. Ennek külön jegyzőkönyve⁴⁷⁰ foglalkozik a Közösségek hivatalos személyei

⁴⁶⁵ PRUGBERGER (2004) 718.o., Jura Europae (Droit du travail - Arbeitsrecht). Editions Technique Juris Classeurs - Verlag C.H. Beck). I-III.10-90. (továbbiakban: Jura Europae) 10-90.

⁴⁶⁶ Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union, OJC 195, 25.06.1997

⁴⁶⁷ GÖRGÉNYI Ilona: A korrupció elleni büntetőjogi fellépés nemzetközi eszközei.. In: Az érdekérvényesítés legális és illegális eszközei. Miskolci Jogtudományi Műhely 5. szerk. Csemáné Váradi Erika, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009. (továbbiakban: GÖRGÉNYI (2009) 52.o.

⁴⁶⁸ United Nations Convention against Corruption 10.12.2003.

⁴⁶⁹ Az értelmező rendelkezések (Egyezmény 2. Cikke) szerint *hivatalos személy*: az a személy, aki - kinevezés vagy választás alapján, tartós vagy ideiglenes jelleggel, fizetés fejében vagy fizetés nélkül - a részes államban jogalkotó, végrehajtó, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási feladatot lát el, tekintet nélkül az illető személy beosztására; bármely egyéb személy, aki közfeladatot lát el, többek között állami szervezetnél vagy állami vállalatnál, vagy aki közszolgáltatást nyújt a részes állam saját jogrendszerében meghatározottak és az illető részes államhoz tartozó jogterületen alkalmazottak szerint; a részes állam saját jogrendszerében „hivatalos személy”-ként meghatározott egyéb személy. Ezen Egyezmény II. fejezetében meghatározott intézkedések alkalmazásában azonban, a „hivatalos személy” bármilyen olyan személyt jelenthet, aki közfeladatot lát el vagy közszolgáltatást nyújt a részes állam saját jogrendszerében meghatározottak és az illető részes államhoz tartozó jogterületen alkalmazottak szerint.

Külföldi hivatalos személy: aki - kinevezés vagy választás alapján - valamely külföldi országban jogalkotó, végrehajtó, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási feladatot lát el; továbbá bármely személy, aki állami feladatot lát el külföldi ország számára, többek között állami szervezetnél vagy állami vállalatnál.

Maga a „*korrupció*” fogalma megvesztegetést, egyéb jogtalan előnyt, illetve kilátásba helyezett megvesztegetés, egyéb jogtalan előny közvetlen vagy közvetett kérését, felajánlását, adását vagy elfogadását jelenti, amely a megvesztegetés, egyéb jogtalan előny, illetve kilátásba helyezett megvesztegetés, egyéb jogtalan előny elfogadjától elvárt kötelesség vagy magatartás megfelelő teljesítését akadályozza.

⁴⁷⁰ Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests, OJC 316 of 27.11.1995; Protocol to the Convention on the Protection of the European Communities' Financial

ellen és által elkövetett vesztegetések elleni fellépéssel. „A nemzeti hivatalos személyek, a tagországok hivatalos személyei és a Közösség hivatalos személyei közötti különbségtétel mellőzését írja elő.”⁴⁷¹

Legújabb, a dolgozat lezárását közvetlenül megelőzően hatályba lépett törvény, amely teljes mértékben megtörte az eddigi rendszert: a *Kttv.*⁴⁷² Ezzel a törvénnyel a jogalkotó az eddigi köztisztviselők körét kettéválasztotta (leegyszerűsítve) az államigazgatásban és az önkormányzatoknál dolgozókra, külön fogalmakat és szabályokat alkotva. Ettől kezdve a *Ktv.* kormánytisztviselők esetén mögöttes jogszabályként jelenik meg, amelyet akkor lehet alkalmazni, ha a *Kttv.* eltérően nem rendelkezik. Az új törvény felépítésében a *Ktv.*-hez igazodik, gyakran utalva az alkalmazhatóság korlátaira és a speciális szabályokra, amelyek közül sok nem nevezhető újnak, csak a *Ktv.*-ből kivették és a megfelelő fogalmakat cserélték bennük.

Különbségek a két réteg között:

- Nevesítve megjelenik a teljes munkaidő elsődlegessége.
- A jogviszony megszüntethetősége leszűkül az áthelyezésre, a lemondásra és a felmentésre, amelyek közül az utóbbi időtartama - szolgálati időtől függetlenül - egységesen két hónap és a munkáltatónak nincs indokolási kötelezettsége.⁴⁷³ Ez utóbbi súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel, hiszen nincsenek biztosítva azok a garanciák (mint a jogorvoslat⁴⁷⁴), amelyek megvédenék a kormánytisztviselőt a munkáltatói önkénnyel szemben. Ennek következtében megszűnik a stabilitás, már annyira sem nevezhető stabilnak, mint a munkaviszony. A versenyszférához képest viszonylag alacsony díjazásé a speciális kötelezettségeket már nem ellensúlyozza az élethivatásszerűség, biztonság és státuszvédelem.
- A felmentés eseteit a törvény nem részletezi (az indokolási kötelezettség megszüntetése miatt), viszont meghagyja az előrehozott öregségi nyugdíj jogosultság életkori és szolgálati idővel rendelkező tisztviselő

Interests, OJC 313, 23.10.1996

⁴⁷¹ GÖRGÉNYI 62.o.

⁴⁷² 2010. évi LVIII. törvény

⁴⁷³ *Kttv.* 8-9.§

⁴⁷⁴ Természetesen a bírósági felülvizsgálat adott, azonban a törvényi korlátokkal.

számára a felmentés kérésének lehetőségét.

- Megszűnik az alkalmatlanság miatt a végkielégítés felezésének joga.
- Új fogalomként iktatja be az igazgatási szünetet, amelyet igazgatási területenként a Kormány rendeletben határoz meg. A szünet időtartama alatt a kormánytisztviselő köteles rendes szabadságát kivenni, amely az alapszabadság háromötödét nem haladhatja meg.⁴⁷⁵
- A jubileumi jutalmat illetően méltányosabb a törvény, mivel a jogviszony nyugdíj miatti megszűnése esetén már a jutalomra jogosító szolgálati idő letelte előtt is megadja a jubileumi jutalmat.⁴⁷⁶
- A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter a célvizsgálat keretében már nemcsak jogszabálysértés, hanem célszerűtlenség címén is intézkedést kezdeményezhet. Ezt az államigazgatási szerv vezetőjénél, vagy vita esetén annak felettes szervénél teheti meg.⁴⁷⁷
- A Kttv. a köztisztviselők tekintetében szigorítja az összeférhetetlenség szabályait is. Előzetes engedélyhez köti a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését és a kivételnek számító tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és közérdekű önkéntes tevékenység folytatására további munkavégzésre irányuló jogviszonyt, ha a munkavégzés időtartama részben azonos a köztisztviselő beosztás szerinti munkaidejével. Egyéb esetben (ha a munkaköri feladatokkal közvetlenül összefüggő tevékenységről van szó) bejelentéshez köti.⁴⁷⁸
- A Ktv-ben változtak, kavarodtak a közszolgálati jogviszony megszűnésének és megszüntethetőségének esetei. Az új szabályok értelmében a hivatalvesztéssel megszüntethető a jogviszony (nem pedig megszűnik).⁴⁷⁹

⁴⁷⁵ Kttv. 17.§

⁴⁷⁶ Kttv. 23.§ (5) bek.

⁴⁷⁷ Kttv. 28.§ (2) bek.

⁴⁷⁸ Kttv. 39.§ (7)-(8) bek.

⁴⁷⁹ Kttv. 39.§ (4) bek.

4.2. Utolsó állomás: 1992-től a közszołgálati felelősségi formák jelenlegi szabályozásáig

„A hivatalnoki bürokratizmus talán a legerősebb kiváltó oka a felelősségtől való menekülés. Mivel a felelősségre vonás lehetősége mindenkor fennáll, ezért a hivatalnok a felelősséget igyekszik úgy megosztani vagy elhárítani, hogy azt terhére megállapítani ne lehessen.”⁴⁸⁰

Az 1992-től napjainkig terjedő időben párhuzamosan több szálon, több jogágban indult meg a közszołgálattal kapcsolatos jogalkotás. Nagy hangsúlyt kapott a közszołgálati etika, amelynek szabályozása az idők során óriási változásokon ment keresztül. Változott az ezt meghatározó szervezet- és fórumrendszer és az eljárást felölölő jogi keret is. A Ktv. megalkotásakor a szervezeti keret már adott volt, az eljárásjogi oldal azonban hiányzott. A felelősségi szabályok, a kiszabható szankciók csak 2001-ben jelentek meg a Ktv. keretein belül. Ezt a korszakot elsősorban az etikai szabályok dominanciája jellemzi, mert a jogalkotó rájött, hogy ezzel a területtel is foglalkozni kell, az etikai, erkölcsi normák jogba való beültetése és az etikai kódexek társadalmi elfogadtatása révén a közszołgálat erkölcsileg is megerősödhet, s talán ez az irány a büntetőjogi szigorításnál is hatékonyabb lehet.

Emellett azonban folyamatos változáson ment keresztül a büntetőjog is, hiszen nemzetközi vonatkozásban központi téma lett a korrupció és egyre nagyobb teret hódított az ellene való küzdelem. Erre figyelemmel a jelen fejezetben a hazai szabályozással egyidejűleg bemutatásra kerülnek a témával kapcsolatos nemzetközi egyezmények is.

A kártérítési felelősségnél kiemelt jelentőséggel bír az állam, a munkáltató közigazgatási szerv felelősségének megjelenése és a köztisztviselő károkozásáért való helytállási kötelezettsége. Ezen a területen az 1980-as

⁴⁸⁰ HORVÁTH Imre: Bürokrácia a közigazgatásban. Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. Születésnapjára. Pécs, 2008. (továbbiakban: HORVÁTH I.) 152.o.

évekig az immunitási elv volt uralkodó, amely szerint „az állam szuverén, s ebből következően szerveinek bármely intézkedése ennek jegyében történik. Ennél fogva az állam az állampolgárnak okozott kárért, akár e szuverenitással, vagy törvénnyel visszaélő módon történjék, nem vonható kártérítési felelősségre.”⁴⁸¹ Kecskés László Perelhető-e az állam? tanulmányával „megszüntette a korábbi rendszerben uralkodó állam kárfelelősségi immunitásának felfogását”⁴⁸².

Mint arra korábban már utaltam, a közszerológálati felelősség rendszere túlterjeszkedik a köztisztviselői törvény keretein. A tisztán közigazgatási jogi szabályozást nyert terület a *fegyelmi felelősség*, amelynek tárgya (fegyelmi vétség), szereplői, eljárás normái, a kiszabható szankciók mind a Ktv-ben található meg. Utaltam arra is, hogy ez a legkorábban megjelent közszerológálati felelősségi forma. Már akkor felmerült egy olyan felelősségi forma létrehozásának szükségessége, amely a büntetőjogilag nem szankcionálható, vagy közvetlen károsodást nem okozó kötelezettségszegések ellen nyújt védelmet.

A fegyelmi felelősség azonban nemcsak a fegyelmi vétséget elkövető köztisztviselővel szemben a munkáltatót megillető védelmi eszköz volt, hanem védelmet is jelentett a köztisztviselő számára a munkáltatói önkényel, a jogviszony megszüntetésére is kiható diszkrecionális jogával szemben. Mint láttuk, az akkori kor viszonyai csak folyamatosan alakították ki a közjogi és a munkajogi szabályokat, lassan különítve el az egyes területeket. A hézagos, töredékes szabályozás miatt a köztisztviselő engedelmisségi kötelezettségének és számonkérési lehetőségének is gátját képezte a fegyelmi felelősség. A munkáltatónak fegyelmi eljárás keretében kellett bizonyítania a kötelezettségszegést, amely súlyánál fogva alkalmas fegyelmi büntetéssel való fenyegetésre. „A közszerológálatban a felettes fegyelmező cselekményét az azzal egyet nem értő alkalmazott nem kényszerült tudomásul venni, hanem

⁴⁸¹ SZALMA József: Szerződésen kívüli (deliktuális) felelősség az európai és a magyar magánjogban. ELTE ÁJK - Bíbor Kiadó, Miskolc - Bp., 2008. (továbbiakban: SZALMA (2008)).

⁴⁸² KECSKÉS László: Perelhető-e az állam? - Immunitás és kárfelelősség. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1988. (továbbiakban: KECSKÉS) 246-298.o.

igényelhetette ügyének formális (alakszerű) fegyelmi útra terelését.”⁴⁸³

A fegyelmi felelősség szabályainak kiépítésénél mindig két szempont figyelembevételére, érvényesítésére kellett törekedni: a közfeladat ellátásához kapcsolódó társadalmi érdek, közbizalom és a fegyelmi eljárás rendjének, alkotmányos biztosítékokkal, garanciákkal való kialakítása.

Már az 1992-es szövegben is szerepeltek a mai fegyelmi büntetések, több-kevesebb különbséggel. A fizetési és besorolási fokozatban való visszavetés még csak vagylagosan volt kiszabható (nem sorrendiséget tükrözve), és a törvény nem rendelkezett a megrovás eljárás nélküli alkalmazhatóságáról sem.

A fegyelmi felelősség mellett részben közigazgatási, részben munkajogi, részben polgári jogi vonatkozásai vannak a *kártérítési felelősség*nek.

A Ktv. eredeti szövege elég szűkszavúan rendelkezik a kártérítési felelősségről. Rendelkezik a köztisztviselő vétkes magatartásával okozott kártérítési felelősségről (szubjektív), ami teljes egészében egyezik a hatályos szabályozással. Nem ismeri azonban az objektív, leltárhányért való felelősséget és nem szól a munkáltató által okozott károk megtérítéséről sem.

A Ktv. 1992. július 1-jétől hatályos rendelkezése létrehozta a *Közigazgatási és Közszolgálati Tanácsot*⁴⁸⁴ a közigazgatást és a köztisztviselőket érintő kormányzati döntések megalapozására. Ez egy a Kormány mellett működő, a közigazgatás elismert és kimagasló szaktudású elméleti, gyakorlati szakembereiből álló, tizenegy tagú testület volt. A törvény tanácsadó, véleményező, javaslattevési és koordinációs joggal ruházta fel és meghatározta az általa ellátandó feladatokat. Ezen feladatok közül témánk kapcsán a *közszolgálat etikai* normáinak kialakítása emelendő ki. Ez is jelzi, hogy már akkor is aktuális volt a kérdés - Hogyan oldható meg az etikai, erkölcsi felelősség szabályozása, érvényesítése? Hol vannak a határai? - és egy szervet kellett hozzárendelni a részletszabályok megalkotására.

Az 53/1992. (X.29.) AB határozat megsemmisítette a Ptk.

⁴⁸³ FICZERE (2001) 264.o.

⁴⁸⁴ A Tanács megalakítására a gyakorlatban nem került sor.

államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség elévülésére vonatkozó rendelkezéseit arra hivatkozva, hogy nincs alkotmányos alapja az államigazgatási szervekkel szemben alkalmazott kedvezményezésnek, illetve ez a felelősségi forma semmilyen specifikummal nem rendelkezik a köztisztviselői károkozáshoz viszonyítva, ezért nem indokolt a megkülönböztetés az általános elévülési időhöz képest.

A következő törvénymódosítás a hivatali bűncselekményeket illetően 1993-ban történt. Az *1993. évi XVII. törvénnyel* a Btk. 228.§-ában kiszabható büntetési tételek emelésével egyfajta szigorítás figyelhető meg.

A Ktv-t módosító *1995. évi XLVIII. törvény* 106.§-a változást jelentett az *etikai* szabályokat koordináló testületek életében, mivel a korábbi 66.§-hoz még egy szakaszt illesztett, és ezzel megszületett a Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórum (a továbbiakban: KÉF)⁴⁸⁵. Ez nevezhető a 2001-től működő köztisztviselői érdekegyeztetés elődjének. Ez a szervezet a Kormány, az országos önkormányzati érdekszövetségek, valamint a köztisztviselők munkavállalói érdekvédelmi szervezeteinek tárgyalócsoportja részvételével jött létre. A KÉF-ben a Kormány, a szakszervezetek és a települési önkormányzatok mellett a Közigazgatási Kar és a Jegyzők Országos Kamarájának egy-egy képviselője, valamint átmeneti időszakokban más szervezetek képviselői is részt vettek.⁴⁸⁶

A KÉF feladata volt a közigazgatási szervek, valamint a köztisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, valamint megfelelő megállapodások kialakítása. A KÉF tájékoztatást kérhetett, konzultációt kezdeményezhetett a megállapodások végrehajtásának megismeréséről, statisztikai adatok, elemzések áttekintéséről, a Közigazgatási és Közszolgálati Tanács működéséről; véleményezési jogot gyakorolt az illetményalap kialakításával, a Ktv. és a vonatkozó kormányrendeletek módosításával, a munkaidő, előmeneteli, illetmény- és minősítési rendszer

⁴⁸⁵ 1995 és 1997 között a Közigazgatási és Közszolgálati Tanács és a Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórum egymás mellett látta el feladatait.

⁴⁸⁶ <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=16324&articleID=31333&ctag=articlelist&iid=1>, letöltve: 2011. január 17.

fejlesztésével kapcsolatban. Ajánlást adhatott ki az országgyűlés, kormány, önkormányzatok és érdekegyeztető fórumok irányába a köztisztviselők nagyobb csoportját érintő intézkedésekről, a költségvetés tervezéséhez, jogszabály-értelmezéshez. Egyetértési joggal bírt törvényi felhatalmazás alapján.⁴⁸⁷

A fegyelmi felelősség a Ktv. viszonylag stabil jogintézményének nevezhető, hiszen 1992 óta ezt a részt csak háromszor módosították⁴⁸⁸. Az 1997. évi CI. törvény következtében állt elő a fegyelmi felelősség jelenleg is ismert rendszere. Ez volt a legnagyobb változás ezen a téren, amely lényegében csak kibővítette az eredeti szöveget.

A törvény fegyelmi felelősségi részének szerkezete megegyezett a hatályos szabályozással, ismertette a fegyelmi vétség fogalmát, az eljárás megindításának alapját, a kapcsolódó határidőket, az eljárás megindítására jogosultat. Léteztek az eljárási szakaszok: vizsgálat és döntéshozatal. Lényegében a későbbi, 1997-es módosítás ezeken a szabályokat csak tovább részletezte, újabb eljárási cselekményt vagy szereplőt nem épített be.

Új szabály, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója megrovást fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabhat, amelynek azonban konjunktív feltételei vannak: a tényállás megítélésének egyszerű volta és a kötelezettségszegés elismerése. A tényállás megítélése akkor tekinthető egyszerűnek, ha „külön bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül megalapozottan lehet dönteni a kötelezettségszegés alapjául szolgáló tényekről, s a cselekmény jogi megítéléséről.”⁴⁸⁹

A törvény 63.§ (1)-(2) bekezdése módosította a számozást; a KÉF-et a 66/A.§. helyett a 65.§-ban helyezte el és hatályon kívül helyezte a korábbi 65.§-t, azaz ezzel megszűnt a Közigazgatási és Közszolgálati Tanács.⁴⁹⁰ A

⁴⁸⁷ A Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórum Alapszabálya szerint.

⁴⁸⁸ Ebből két módosítás a fegyelmi büntetéseket érintette a személyi illetmény eltörlése és a 13. havi illetmény felfüggesztése miatt (2001:XXXVI.tv., 2008:CX.tv.) A 2001:XXXVI. törvény vezette be az eljárás alá vont tartós akadályoztatása miatti tárgyalás felfüggesztésének lehetőségét.

⁴⁸⁹ Ktv. kommentárja.

⁴⁹⁰ A törvény változást jelentett abban is, hogy munkahelyi szinten is megteremtette az érdekegyeztetés lehetőségét. A munkahelyi köztisztviselői érdekegyeztetésben a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője és a közigazgatási szervnél működő munkavállalói érdekképviseleti szerv választott tisztségviselője vett részt.

Tanács megszüntetését az indokolta, hogy „egyrészt a KÉF más megfogalmazásban ugyan, de már részben gyakorolja azok a hatásköröket, amelyek eddig a törvény alapján a Tanácshoz tartoztak, másrészt bizonyos jogkörök hatékonyabban gyakorolhatók az érdekegyeztetés keretében.”⁴⁹¹ Emellett a jogszabály kibővítette a KÉF feladatkörét azzal, hogy a Tanács bizonyos funkcióit áttelepítette. Így került a KÉF-hez a közszolgálat *etikai* normáinak kialakításában való részvétel kötelezettsége is. Hangsúlyozandó azonban, hogy míg a Közigazgatási és Közszolgálati Tanács önálló jogkörben az etikai normák kialakítására volt jogosult, addig a KÉF már csak az egyik résztvevője ennek.

Új - 1997-ig nem létező - szabályként építették be a törvénybe, hogy a büntető- vagy szabálysértési eljárás és a külföldön elkövetett kötelezettségszegés kitolja az eljárás megindítására nyitva álló határidőket kitolja.

A törvény vizsgálati szakaszra vonatkozó rendelkezései is adottak voltak, a változás a vizsgálóbiztos személyével szemben támasztott követelmények részletesebb kifejtésében, a kijelölésére előírt határidő és az összeférhetlenségi szabályok beépítésében figyelhető meg.

Az eredeti szabályozásból 1997-ben kikerült az a garanciális, az eljárás alá vont köztisztviselőt védő szabály, hogy tartós akadályoztatása és védekezése önhibáján kívüli okból történő elmaradása esetén az akadály megszűnéséig a vizsgálat nem folytatható. Az új rendelkezés értelmében ez a munkáltatói jogkör gyakorlójának kezében már csak egy lehetőség, amelyet a köztisztviselőt hátráltató akadály és az eljárást befolyásoló büntető- vagy szabálysértési eljárás esetén alkalmazhat.

Az állásból való felfüggesztés időtartama mérséklődött, míg 1992-ben a fegyelmi eljárás jogerős befejezéséig, addig 1997-től már csak a fegyelmi határozat kihirdetéséig terjedhetett. A felfüggesztés idejére járó juttatás is átlagkeresetről illetményre változott.

A fegyelmi tanács összetételére vonatkozó rendelkezésekben történt

⁴⁹¹ Az 1997. évi CI. törvény indokolása.

módosítások is újnak mondhatók az eredeti szabályozáshoz képest. Ma már a munkáltatói jogkör gyakorlója - élve munkáltatói jogával - nem felkérés, hanem kijelölés útján határozza meg, hogy kikből álljon a fegyelmi tanács. Tagjai között már megjelenik a vezető megbízású köztisztviselő is.

A tárgyalás kitűzésére nyitva álló határidő is meghosszabbodott⁴⁹² és a fegyelmi eljárás kötelező megszüntetési okai is rögzítésre kerültek az 1997-es törvénnyel.

A törvény a *kártérítési felelősség* címen belül bevezette a leltárhányért való felelősséget, megteremtve ezzel a köztisztviselő károkozásánál az objektív, vétkességtől független felelősségre vonás lehetőségét.

Az 1998. évi LXXXVII. törvény beiktatta a Btk-ba a nemzetközi jellegű vesztegetéseket, ezzel eleget téve az 1997-es, korábban már hivatkozott OECD egyezménynek. A törvény indokolása szerint „a nemzetközi korrupció súlyos erkölcsi és politikai következményekkel jár, károsan hat a gazdasági fejlődésre, zavarja a nemzetközi verseny feltételeit. E jelenséggel szembeni hatékony fellépéshez elengedhetetlen az ilyen jellegű vesztegetés nemzetközi, összehangolt kriminalizációja.”

Az 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat a központi, a területi és a települési közigazgatás modernizálásával, a közigazgatás hatékonyságának kialakításával, fokozásával és a személyi állomány minőségének javításával foglalkozik. Témánk szempontjából igazán ez utóbbi érdemel részletesebb kifejtést, hiszen ennek keretében a Kormány nevesíti egy etikai kódex létrehozásának szükségességét, amelynek felelőse a belügy-, az igazságügy- és a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter és határideje 1999. december 31-e volt. A Kormány ezzel kimondta, hogy a *közszolgálati etika* kialakítása nem elhanyagolható a köztisztviselői személyi állomány minőségének javításában, a felelősségi rendszer eme eleme nagyban elősegítheti a felelősség megerősödését és ezáltal a közszolgálat megbecsülésének visszanyerését.

Az etikai felelősség létrehozása, köztisztviselőben való kialakítása a megelőzés eszközeként jelentkezhet és a közmegegyezéssel elfogadott etikai

⁴⁹² 48 órától három munkanapra módosult.

kódexszel jogon kívüli. A *büntetőjogi felelősség* azonban jogi eszköz, a szankciók a visszatartásban, az elrettentésben nyújthatnak segítséget.

A korrupcióval foglalkozó *2000. évi XXXVII. törvény*⁴⁹³ kiemelt célként határozta meg a hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelem területén a nemzetközi együttműködés elősegítését, az egységesítést a hatékonyság növelése érdekében és a bűncselekménnyé nyilvánítás szükségességét. Sőt, ezen túllépve a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése esetében a kísérlet és a megvesztegetésre irányuló bűnszövetség tekintetében előírja a bűncselekménnyé nyilvánításra a nemzeti elbánás elvét. Ezt a büntetések arányosságára is kiterjeszti.

Az egyezmény által meghatározott tényállás már az előny juttatásának ígéretét is büntetendőnek véli, függetlenül az előny természetétől. A cél minden esetben a hivatalos személy megvesztegetése, aktív vagy passzív magatartásra bírása. Itt elsősorban a hivatalos személyt megkörményező, őt megvesztegető személy áll a középpontban. A hivatalos személy cselekményét az egyezmény nem kívánja minősíteni.⁴⁹⁴

A következő, szintén 2000-es közszolgálati felelősséget érintő jogforrás az *1005/2000. (I.18.) Kormányhatározat*⁴⁹⁵, amely ismételten az erkölcs és a belső morális normák szerepét igyekszik előtérbe állítani. A határozat célja, hogy „növelje a közszolgálati jogviszonyban állók elkötelezettségét a közigazgatás iránt, s egyúttal a szakmailag magasan képzett munkaerő megszervezése és megtartása érdekében versenyképes juttatási és ösztönzési rendszert biztosítson.” Ennek érdekében a Ktv. felülvizsgálata és számos egyéb intézkedés, új jogintézmény (ilyen a versenyvizsga) bevezetése mellett módosítani kívánta a közszolgálati eskü szövegét, az eskütétel módját és

⁴⁹³ Az OECD tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban 1997. november 21-én elfogadott - a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló Egyezmény.

⁴⁹⁴ A külföldi hivatalos személy megvesztegetésének bűncselekménye: „külföldi hivatalos személynek a maga vagy harmadik személy számára - közvetlenül vagy közvetítők útján - bármely személy által bármilyen jogtalan pénzbeli vagy egyéb előny felajánlása, ígérete vagy adása azért, hogy a hivatalos személy hivatali kötelezettségei gyakorlásával kapcsolatban valamit megtegyen vagy attól tartózkodjon azért, hogy a nemzetközi kereskedelem valamilyen üzlet vagy más, őt meg nem illető előny megszerzése vagy megtartása lehetővé váljék.” 2000. évi XXXVII. törvény 2. Cikke

⁴⁹⁵ A határozat a köztisztviselői előmeneteli rendszer közszolgálati életpályává történő átalakításának feladatairól szól.

hangsúlyozta, hogy összhangot kell teremteni az eskü és a Köztisztviselői Etikai Kódex között.

A Kormányhatározat az elkötelezettség növelése, az új jogintézmények bevezetése és esküszöveg módosítása mellett egy másik speciális területen is látja az etikai normák érvényesülésének fontosságát: a *közszolgálati etikával* kapcsolatos másik rendelkezése, hogy a nyugdíjazást követő foglalkoztatás feltételeit, körülményeit ezzel összefüggésben szigorítani kell.⁴⁹⁶

A 2001. évi XXXVI. törvény a közigazgatás hatékonyságának és megbecsülésének növelése érdekében sokrétű változást eredményezett a Ktv-ben, elsősorban a személyi hatály (lásd fentebb) és az *etikai* eljárásjogi normák bevezetése terén.

Mint azt korábban említettem, ez a törvény emelte jogszabályi szintre az etikai eljárást. Indokolásában kapunk választ arra, miért is volt szükség effajta intézkedésekre. A hatékony állam érdekében új típusú kormányzás megvalósítását tűzték ki célul, melynek érdekében nemcsak kormányzati szinten, hanem az egész köztisztviselői karra kiterjedően is fontos célokat határoz meg.⁴⁹⁷

Ezek közül a szakmaiság fokozottabb érvényesítése, az esetleges, átgondolt, arányos teljesítményorientált javadalmazás⁴⁹⁸ és a továbbképzések szerepének növelése valóban pozitív irányban hathatnak a közszolgálat színvonalának javításához és az etikai, erkölcsi felelősség dominanciájának kialakításához.

Már maga a köztisztviselői eskü újragondolt szövege is hangsúlyozza az etika fontosságát. Az indokolás szerint a törvény az eskü új szövegében is megfogalmazta az etikus köztisztviselői magatartás támogatását, a köztisztviselői kar társadalmi presztízsének erősítését. Az egységes

⁴⁹⁶ 1. m.) pontja

⁴⁹⁷ Céljai között szerepel pl., hogy a közigazgatás megbecsülésének növelését kívánja elérni a köztisztviselők szakmai felkészültségének, etikai fegyelmének, mobilitásuk, valamint a teljesítményükhöz igazodó rugalmasabb, differenciáltabb javadalmazásuk számottevő javításával; kötelezővé teszi a Köztisztviselői Etikai Kódex normáinak való megfelelést; bevezeti a köztisztviselői teljesítményértékelést, különös hangsúlyt helyez a munkateljesítményhez kapcsolva a szakmai, vezetői továbbképzésre és az idegennyelv-tudás javítására.

⁴⁹⁸ Véleményem szerint ez nem az illetményben megjelenve, inkább a jutalmazás terén megvalósítandó.

magatartási normarendszer követését, s ezáltal a testületi szellem erősítését szolgálja a törvény azzal, hogy rögzíti az etikai eljárás legfontosabb keretszabályait és az etikai vétséget elkövetőkkel szembeni szankciókat. Mint ahogy azt korábban is említettem, álláspontom szerint az etikai eljárás és a kilátásba helyezett szankciók teljesen ellentétben állnak a felelősség e formájával, a felelősség lényegével.

El kell fogadnunk a tényt, hogy 2001-ben a jogalkotó az etikai felelősség megállapítását és az ehhez társuló jogkövetkezményeket kötelező erővel kívánta felruházni, ezért került bele a Ktv-be az etikai eljárás. Azonban a törvény hibájának tekintem, hogy bár az etikai vétség⁴⁹⁹ meghatározása megtörtént - hiszen enélkül elképzelhetetlen a felelősség határainak megállapítása, az etikai vétség a felelősségre vonás alapját képezi -, azonban ezt nem a Ktv-ben, hanem egy egységes közszolgálati, vagy több ágazati etikai kódexben kellett volna / kellene megtenni. A fogalomból kiderül - helyesen -, hogy szubjektív felelősség deklarálására gondoltak a jogalkotók - ezt ebben az esetben más formában el sem tudnánk képzelni. Egyéni döntésen múlik tehát az erkölcsi szabályok áthágása, nem is lehetne másként, hiszen saját lelkiismeretünk szab korlátokat tetteinknek, nem lenne igazságos áthárítani másra, függővé tenni valamilyen tény bekövetkeztétől, tevékenység elvégzésétől.

A 2001-es törvény értelmében az etikai eljárásban alkalmazható intézkedések (figyelmeztetés /szóbeli, írásbeli/, elmarasztalás kihirdetése) is ezen felelősségi forma jellegzetességeihez igazodtak, alapvetően erkölcsi töltetűek voltak, a köztisztviselő lelkiismeretére kívántak hatni, kivéve egy esetet: a javaslat a vezetői megbízás visszavonására szankció már súlyosabb, anyagiakban is mérhető következménnyel járt. Véleményem szerint ez az intézkedés már átlépte az etikai felelősség határait és jogi eszközökkel kívánta büntetni az etikai szabályokat megszegő egyént. Az elmarasztalás kihirdetését viszont jó ötletnek találom - akár egy kódex keretein belül is -, hiszen a közösség rosszallásának, a szégyenérzetnek a kiváltását célozza, amely ebben

⁴⁹⁹ Etikai vétéség a köztisztviselői etikai szabályok vétkes megszegése (2001:XXXVI.tv. 58/A.§ (1) bek.).

az esetben visszatartó erővel bírhat.

Garanciális, a közigazgatási szervezetrendszer és a köztisztviselőket is védő rendelkezésként került a Ktv-be az eljárás megindíthatóságának szabályozása. Az etikai eljárást a közigazgatási szervnél működő Etikai Bizottság elnöke rendelhette el, a normasértés gyanújának tudomására jutásától számított két hónapon, de legfeljebb az elkövetéstől számított egy éven belül, hivatalból vagy bejelentésre.⁵⁰⁰ A szabály szintén fenntartható kódex-jellegű szabályozás esetében is⁵⁰¹.

A Ktv-beli, etikai eljárásokkal kapcsolatos szabályok egyéb tekintetben megfeleltek a jogi követelményeknek, garanciális védelmet biztosítva a köztisztviselőnek (harminc napon belüli döntési kötelezettség, nyilvánosság, együttség, jegyzőkönyv készítése, tájékoztatási kötelezettség).

Kérdésként merül fel az etikai bizottságok összetételének és eljárásának szabályozása, illetőleg az, hogy míg itt külön a területre „szakosodott” bizottság létrehozása volt indokolt, széleskörű jogosítványokkal felruházva, állandó jellegű működéssel, addig a fegyelmi eljárásokban az ad hoc jellegű fegyelmi tanács miatt csak döntéshozatalra jogosult. A különbség megmutatkozik a felelősségre vonás megindításánál is, mivel az eljárás megindítására vonatkozó döntés etikai eljárásban bizottsági szereplőként az elnökhöz volt, a fegyelmi eljárásban a munkáltatói jogkör gyakorlójához van telepítve. Ez utóbbi esetben az egyszemélyi döntési jogosultság miatt az eljárás megindítása gyorsabb és gyakoribb lehetett.

Az etikai szabályozás gyenge oldala a jogi és az erkölcsi normák erőszakos összefésülésén túl a részletszabályok (etikai bizottság összetétele,

⁵⁰⁰ Sokkal rövidebbek a határidők, mint a fegyelmi felelősségnél.

⁵⁰¹ Maga a törvény is rögzítette, hogy az etikai szabályokat, a bizottság megalakulásának és működésének, az etikai eljárásnak további szabályait egy etikai kódex fogja részletezni, mely része lesz a törvénynek, azonban úgy tervezték, hogy ez nem bír majd jogi jelleggel, és tekintélyét a közmegegyezés biztosítja. Azonban egy kötelező erővel bíró jogszabály keretébe beilleszteni egy ajánlásként megfogalmazott, önkéntes jogkövetésen alapuló dokumentumot nem lenne célszerű. A működőképes etikai rendszer alapjául az az összefogás szolgálhat, hogy a köztisztviselők és az érintett érdekképviseletek állapotnak meg a kódex tartalmában, és a szabályokat miniszteri jóváhagyással és az országos érdekegyeztető köztisztviselői fórumok egyetértésével fogadják el. A Magyar Közigazgatási Kar is egy ilyen, öntevékeny részvételen alapuló, „kamara-i hivatalsszervezet” által kidolgozott kódex elfogadását szorgalmazta, és kijelentette, hogy az etikai normák „kötelezősége” és eskübe foglalása, valamint az ajánlási jelleg között feloldhatatlan ellentét van.

működése) kidolgozatlansága. Elindult egy folyamat az etikai eljárás törvénybe iktatása által, azonban ezt félbehagyták, amellyel megakadályozták a tényleges érvényesülését is.

A köztisztviselői etika jogszabályi szintre emelésének jelentősége még egy helyen megjelenik a Ktv-ben azáltal, hogy a jogalkotó etikai vétség elkövetése esetén a címzetes főjegyzői cím visszavonására ad lehetőséget, ezzel is hangsúlyozva e terület súlyát⁵⁰². Hangsúlyozandó, hogy ez a kitétel a jelenlegi szabályozásban is benne van, amely jogbizonytalanságot okoz az etikai eljárás hatályon kívül helyezése miatt.

A társadalmi párbeszéd rendszerének megváltoztatása miatt változott az érdekegyeztetés intézményrendszere is: a KÉF központi közigazgatási és önkormányzati igazgatási fórumra vált szét.

A *Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács* (a továbbiakban: KÉT) a közigazgatási szervek - ide nem értve a helyi önkormányzatokat -, a köztisztviselők érdekeinek egyeztetésére és megállapodások kialakítására szolgál, a Kormány, valamint a köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviseleti szervezeteinek tárgyalócsoportja vesz részt benne. Témánk kapcsán hangsúlyozandó feladata: a Köztisztviselői Etikai Kódex szabályaira vonatkozó ajánlás tekintetében egyetértési joga van. Tehát ebben az időszakban egy átfogó, a köztisztviselők körét felölelő etikai kódex megalkotását tűzték ki célul.

Az *Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács* (a továbbiakban: OÖKÉT) a helyi önkormányzatok képviselő-testületének hivatala, valamint az ott alkalmazott köztisztviselők érdekeinek egyeztetésére és megállapodások kialakítására szolgál, a belügyminiszter, az országos önkormányzati érdekképviseleti szervezetek, illetve az önkormányzati köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviseleti szervezeteinek tárgyalócsoportja vett részt benne. Ennek a szervezetnek az egyetértését is ki kellett kérni az Etikai Kódex szabályainak megalkotásához.

A törvény a közszolgálati erkölcs megerősítése mellett erőteljesen

⁵⁰² Ktv. 30/B.§ (7) bek.

hangsúlyozza a munkáltató illetmény megállapításával kapcsolatos objektív kártérítési felelősségét is, amellyel elsősorban a helyi önkormányzatok képviselő-testületének helytelen, megalapozatlan döntéseivel szemben kíván fellépni. Az Mt. szabályainak változása miatt a köztisztviselők esetében is harminc napban állapítja meg a keresetindításra nyitva álló határidőt.

A Magyar Közigazgatási Kar Területi Etikai Bizottság felállítását javasolta (a fővárosban, a megyékben, egyet a nem kormányzati közigazgatási szervezeteknek és egyet a központi kormányzati közigazgatási szervezeteknek), az Etikai Bizottság előtti eljárás jogorvoslati fórumaként, valamint a kizárási szabályok miatt eljárni nem tudó Etikai Bizottság helyett más Etikai Bizottság kijelölésére. A Területi Etikai Bizottságokat az Etikai Bizottságok által delegált – területileg érintett - tagok összessége közül a KÉT és az OÖKÉT együttes ülése sorshúzással három évre választotta volna.⁵⁰³

Az etikai bizottságok működési feltételeit tekintve megvalósulhatna az állami szerepvállalás, akár a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei, az önkormányzati vagy a minisztériumi fenntartás által.⁵⁰⁴

Emellett a Magyar Közigazgatási Kar szerint szüksége lenne egy Országos Köztisztviselői Etikai Bizottságra is az etikai szabályok érvényesülésének figyelemmel kísérésére, az etikai eljárások összegzésére és elemzésére és az etikai rendszer, anyagi és eljárási szabályok továbbfejlesztésére.⁵⁰⁵

2001-ben a Ktv. fentebb említett módosításai mellett meglepő jogalkotási folyamat veszi kezdetét: összefonódni látszik az erkölcsi, etikai és a büntetőjogi felelősség a korrupció elleni harc jegyében. Mindkettő eszköz

⁵⁰³ Kari vélemény a köztisztviselői etikai kódex tervezetéről. Letöltve: 2010. szeptember 30., http://www.kozigkar.hu/kozlemenyek_kozerdinf_etikai%20kodem%20velemeny.html, letöltve: 2011. január 17.

⁵⁰⁴ A Magyar Közigazgatási Kar elképzelései szerint a területi etikai bizottságok működési feltételeit a közigazgatási hivatalok biztosítanák, míg a nem kormányzati közigazgatási szervezetek és a központi kormányzati közigazgatási szervezetek működési feltételeit az a szerv biztosítaná, amely az elnöki feladatot ellátó köztisztviselő munkáltatója.

⁵⁰⁵ Kari vélemény a köztisztviselői etikai kódex tervezetéről. Letöltve: 2010. szeptember 30., http://www.kozigkar.hu/kozlemenyek_kozerdinf_etikai%20kodem%20velemeny.html, letöltve: 2011. január 17.

volt a jog kezében, de talán míg az előbbi a megelőzést és az önkéntes jogkövetést célozta, addig az utóbbi a megtorlásra és az elrettentésre koncentrált. A korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III.14.) Kormányhatározat központi témája a korrupció elleni védekezés. A határozat szerkezetileg négy részre oszlik, ismertetve a vonatkozó jogi környezetet, a büntetőjogban szükséges változtatási javaslatokat és a jogalkotást nem érintő intézkedéseket; különválasztva kezelte a jogi, azon belül *büntetőjogi* és a jogon kívüli eszközöket. A negyedik részben különös hangsúlyt kap az *etikai*, erkölcsi vonal. A Kormány a korrupcióval érintett, veszélyeztetett tevékenységi ágazatok, foglalkozási ágak szakmai szervezeteit felkérte, hogy saját etikai kódexek kidolgozásával biztosítsák az alapvető erkölcsi, társadalmi elvárások érvényesítését. A határozat lényeges vonása, hogy nem jogi kereteket kíván adni az etikai felelősség szabályozásának, felszólítva az érintett tárcákat a szakterületükre vonatkozó rendeletek megalkotására, a Ktv. szerinti szabályok kibontására, a részletszabályok kidolgozására, hanem etikai kódexekben gondolkozik, mivel az íratlan etikai, erkölcsi normák, általános magatartási szabályok kapcsán megfogalmazza, hogy ezeket az életviszonyokat nem tartja a jogszabályok, jogalkalmazói gyakorlat által befolyásolhatónak. Ez ellentmondani látszik mind az etikai eljárás jogi szintre emelésének, mind a törvény mellékleteként megjelenő egységes etikai kódex gondolatának.

A büntetőjogba is próbálta becsempészni a határozat az „erkölcsi alkalmatlanságot”, amelynek megállapítása esetén méltatlanság jogcímén foglalkozástól eltiltás bevezetését javasolta a korrupciós bűncselekmények, különösen a vesztegetés esetén. Tehát tulajdonképpen az erkölcsi, etikai felelősség nem a Ktv. keretein belül jelent volna meg, hanem egyértelműen jogi eszközzel, a büntetőjogon belül nyert volna érvényesülést.

A határozat hátránya az volt, hogy rövidtávon gondolkozott, a feladatok többségének megvalósítási határidejét 2001. december 31-ben jelölte meg, illetve a dokumentumhoz helyzetfelmérésen alapuló, alapelveket, ok-okozatokat, megoldási módokat tartalmazó stratégia nem kapcsolódott.

A 2001. évi CXXI. törvény súlyosabb büntetéseket határoz meg a passzív hivatali vesztegetés esetén. Beiktatta a hatósági eljárásban elkövetett vesztegetés tényállását a neorepresszív irányzatot⁵⁰⁶ követve, amely kötelezettséget állapított meg a hivatalos személyek számára az észlelt vesztegetés feljelentésére nézve. A törvény az aktív alakzatnál csak a jogtalan előny adását, a passzívnál a jogtalan előny elfogadását rendelte büntetni. Egy enyhébb megítélést lehetővé tevő tendencia is éreztetni hatását abban, hogy a vesztegető és megvesztegetett is mentesülhet a büntetőjogi felelősségre vonás alól büntethetőséget megszüntető ok keletkeztetésével.⁵⁰⁷

A 2002. évi XLIX. törvény⁵⁰⁸ nagy hangsúlyt fektet a vesztegetéssel kapcsolatban az összehangolt büntetendővé nyilvánításra (az aktív és a passzív alakzat esetében egyaránt) és egy hatékony ellenőrzési rendszer felállítását sürgeti.

A tényállások már elkülöníthetők azáltal, hogy hazai vagy külföldi köztisztviselő vagy közgyűlés tagja aktívan vagy passzívan követi el a vesztegetést (2-6. cikk)⁵⁰⁹. Emellett büntetni rendeli a nemzetközi szervezetek tisztviselőit, a (jogalkotási vagy közigazgatási tevékenységet gyakorló) nemzetközi parlamenti közgyűlések tagjait és a nemzetközi bíróságok bíráit, tisztviselőit is. A *büntetőjogi felelősségre vonást* a magánszektorra is kiterjeszti, illetve megjelenik a befolyással üzérkedés fogalma is.

A Miniszterelnöki Hivatalról szóló 148/2002. (VII.1.) Kormányrendelet módosításáról szóló 167/2002. (VIII.2.) Kormányrendelet új feladatot ad a MEH-et vezető miniszternek: a közpénzek felhasználása feletti ellenőrzés jogkörét, amelyet politikai államtitkár (közpénzügyi államtitkár) útján lát el.

⁵⁰⁶ GÖRGÉNYI (2009) 53.o.

⁵⁰⁷ GÖRGÉNYI (2009) 52.o.

⁵⁰⁸ Pontos címe: az Európa Tanács strasbourgi, Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény kihirdetéséről.

⁵⁰⁹ Hazai köztisztviselők aktív vesztegetése (2. cikk): köztisztviselője vagy más részére szándékosan, közvetlenül vagy közvetve történő bármilyen jogtalan előny ígérete, felajánlása vagy nyújtása annak érdekében, hogy a köztisztviselő hatásköre gyakorlása során intézkedést tegyen vagy ne tegyen. Hazai köztisztviselők passzív vesztegetése (3. cikk): szándékosan követik el, ha köztisztviselője közvetlenül vagy közvetve, maga vagy más részére jogtalan előnyt kér vagy fogad el, vagy ilyen előny ígérését vagy felajánlását elfogadja annak érdekében, hogy hatásköre gyakorlása során intézkedést tegyen vagy ne tegyen. Külföldi köztisztviselők vesztegetése (5. cikk): ha a 2. és 3. Cikkben meghatározott magatartásokat olyan személy követi el, aki más állam köztisztviselője.

Ezzel tulajdonképpen a korrupciós jelenségek elleni fokozottabb fellépésre ad lehetőséget a jogalkotó.⁵¹⁰

Az ezt követő korszak és a *2003. évi XLV. törvény* segít nekünk választ adni arra, hogy manapság miért etikai kódexbe foglalás révén képzeljük el az erkölcsi, etikai felelősséget.

2002-ben a Kormány újabb, a költségvetési szféra egészét átfogó fórumot hozott létre⁵¹¹. Ez az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT) volt. Ennek megfelelően a közszférában az alábbi fórumrendszer jött létre. Ahogy az a nevéből is kitűnik, ez valamennyi közszolgálati alkalmazottat érintő (a Kjt., Ktv., a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, és a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény hatálya alá tartozók) jövedelempolitikai, bérpolitikai, munkaügyi és foglalkoztatási kérdésekkel foglalkozó szerv volt, tájékoztató, véleményezési, javaslattételi, döntési joggal felruházva. Az OKÉT-ban a Kormány országos szakszervezeti szövetségek és országos önkormányzati érdek-képviselői szervezetek képviselőivel egyeztet.⁵¹²

A *köztisztviselői etika* kérdését elemezve az utolsó módosítás is ekkor történt. A 2003. évi XLV. törvény nemcsak plusz rendelkezéseket iktatott be a Ktv-be, hanem vett is ki belőle. Mégpedig nem is kis részt, hanem az etikai eljárást szabályozó teljes fejezetet. A törvény indokolása szerint ezt azért kellett meglépni, hogy többé „ne öltse jogi norma jellegét ez a terület”. Emellett elérendő cél, hogy az elkészülő köztisztviselői etikai kódex ne miniszteri ajánlásként jelenjen meg, hanem az országos érdekegyeztető

⁵¹⁰ „d) A c) és d) pontban foglalt feladatai teljesítésével elősegíti a közélet tisztaságát veszélyeztető cselekmények, tendenciák, az állami vagyont megkárosító, a költségvetési források elköltését kedvezőtlenül befolyásoló cselekmények, tevékenységek, jelenségek, visszasságok feltárását;

e) feltárja, elemzi, illetőleg jelzi azokat az okokat és körülményeket, jogszabályi és államigazgatási strukturális tényezőket, valamint az ezekhez kapcsolódó felelősségi viszonyokat, amelyek a közélet tisztaságát veszélyeztető jelenséget előidéztek vagy lehetővé tették, illetve a jövőben ezt eredményezhetik;

f) az illetékes miniszterek bevonásával korrupcióellenes cselekvési programot dolgoz ki;”
167/2002. (VIII.2.) Korm.rend. Melléklete II. pontja

⁵¹¹ A Ktv-ben a reform a 2003. évi XLV. törvénnyel jelent meg.

⁵¹² A Ktv-ben a 65/A.§-ban kapott helyet, a számozást pedig a *2003. évi XX. törvény* pontosította.

fórumok, a KÉT és az OÖKÉT teljes körű konszenzusával elfogadva, és lehetőséget teremtve arra, hogy a kódex szabályait önként fogadja el a köztisztviselők teljes vagy igen széles köre.⁵¹³

A KÉT-nek és OÖKÉT-nek már nemcsak egyetértési joga volt az etikai kódex vonatkozásában, hanem ennek szabályait együttesen állapították meg és adták ki, amelynek köszönhetően jelentős átalakuláson ment keresztül a közzszolgálati etika.

2003-ban a miniszterelnök felállította a korrupcióellenes *Köztársasági Etikai Tanácsot* annak érdekében, hogy korrupcióellenes jogszabályokra és a közzszolgálati etikai kódexre tegyen ajánlást.⁵¹⁴

1999. november 4-én, Strasbourgban keletkezett az Európa Tanács Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezménye, amelyet Magyarországon 2004. június 4-én hirdették ki a *2004. évi L. törvénnyel*, viszont már 2004. április 1-jétől alkalmazni kellett. Ehhez az egyezményhez kötődik az *állam felelősségének* megteremtése nemzetközi szinten, azonban egyelőre csak a köztisztviselők általi, foglalkozás körében elkövetett korrupciós cselekmény miatt.⁵¹⁵

A Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért létrehozásáról szóló *1011/2004. (II.26.) Kormányhatározat* a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló *1023/2001. (III.14.) Kormányhatározat* és a *148/2002. (VII.1.) Kormányrendelet* felhatalmazása alapján a korrupció elleni küzdelem új intézményeként hozta létre a Tanácsadó Testületet a Korrupciómentes Közéletért. A testület feladatai között szerepelt a korrupciós jelenségek vizsgálata, feltárása, a korrupcióhoz vezető okok kutatása, az eredmények értékelése, alternatívák kidolgozása hatékonyabb korrupcióellenes eszközök kiválasztásához, cselekvési program kidolgozása. A testület elnöke a már említett közpénzügyi államtitkár, tagjai az Igazságügyi

⁵¹³ 2003. évi XLV. törvény indokolása.

⁵¹⁴ Egy évvel később megszűnt.

⁵¹⁵ „Mindegyik Fél belső joga megfelelő eljárást biztosít azon személyek részére, akik köztisztviselők által, foglalkozás körében elkövetett korrupciós cselekmény miatt szenvedtek kárt, annak érdekében, hogy kártérítést igényelhessenek az Államtól vagy nem állam szerződő fél esetén annak megfelelő hatóságától.” az Egyezmény 5. cikke

Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Közpénzügyi Államtitkárság, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Vám-és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Nemzetbiztonsági Hivatal képviselője, valamint az OLAF (Európai Csalásellenes Hivatal) Koordinációs Iroda vezetője voltak.⁵¹⁶

A 2005. évi CXV. törvény az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő *korruptió* elleni küzdelemről szóló egyezményét foglalja magában. Az egyezmény 1997. május 26-án született, melyet mi 2005. október 28-án hirdettünk ki. Az Egyezmény központi eleme az együttműködésen belül az Európai Közösségek tisztviselőit, illetve a tagállamok tisztviselőit érintő korrupciós cselekedetek ellen fellépés. A célok eléréséhez első lépésként az aktív és a passzív korrupció mind tettesi, mind részesi alakzatának a bűncselekménnyé nyilvánítására van szükség.

Olyan szabályozás bevezetését indokolják az elérendő célok a részes államok oldaláról, amely biztosítja az összhangot a tagállamon belüli és az Európai Unió szerveinél dolgozó tisztviselőkre vonatkozó rendelkezések között.

A hatékonyság és eredményesség növelése céljából a hatáskörrel rendelkező hatóság fegyelmi jogkörét és az ennek keretében kiszabható fegyelmi büntetések alkalmazását illetően az Egyezményt a szabadság jellemzi.

Az Egyezmény megkülönbözteti a közösségi és nemzeti tisztviselőt⁵¹⁷, illetve meghatározza az aktív⁵¹⁸ és a passzív⁵¹⁹ korrupció tényállását is.

⁵¹⁶ 1011/2004. (II.26.) Korm.hat. 1-3. pontjai

⁵¹⁷ „Közösségi tisztviselő”: Az a személy, aki az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az e Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek értelmében tisztviselő vagy egyéb szerződéses munkavállaló; akit a tagállamok vagy bármely köz vagy magánjogi szervezet az Európai Közösségekhez helyeznek és aki az európai közösségi tisztviselőkével vagy egyéb alkalmazottakéval egyenértékű feladatokat lát el. Az Európai Közösségeket létrehozó szerződések értelmében felállított szervek tagjait és e szervek személyzetét közösségi tisztviselőként kell kezelni, amennyiben az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az e Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek nem vonatkoznak rájuk.

„Nemzeti tisztviselő”: Az adott tagállam büntetőjoga alkalmazása tekintetében azon tagállam nemzeti jogszabályaiban meghatározott „tisztviselő” vagy „hivatalos személy”, amely tagállamban a kérdéses személy e feladatot ellátja.

⁵¹⁸ A 3. cikk szerint bárki, aki szándékosan, közvetlenül vagy közvetítő útján bármiféle előnyt ígér vagy ad egy tisztviselőnek a maga vagy harmadik személy javára azért, hogy a tisztviselő, hivatali kötelességét megszegve, hatáskörébe tartozó intézkedést vagy hatásköre gyakorlása során intézkedést

Magyarország a közösségi tisztviselő passzív alanyra vonatkozó joghatósági szabályokat nem alkalmazza, továbbá kijelentette, hogy a ne bis in idem szabály nem köti, ha a külföldön hozott ítélet alapjául szolgáló tények a Magyar Köztársaság biztonsága vagy egyéb alapvető érdekei ellen irányuló bűncselekménynek minősülnek, vagy a Magyar Köztársaság egyik köztisztviselőjének tevékenysége során jöttek létre, és hivatali kötelességével ellentétesek.

A korrupcióhoz kapcsolódóan a jogalkotó szükségét érezte, hogy két területet is szabályozása alá vonjon azok jelentősége, pénzügyi vonulatai és közszférével való szoros kapcsolata miatt. Így jött létre a lobbitevékenységről⁵²⁰ szóló 2006. évi XLIX. törvény és a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény. A lobbitorvény létrehozásával a jogalkotó (a törvény preambulumban is) meghatározott szándéka a közhatalmi döntésekben megjelenő érdekek nyilvánosságának biztosítása, a döntéshozó szervek tevékenységébe vetett bizalom erősítése volt. A 2007-es törvénnyel pedig azt akarták elérni, hogy a közpénzekből származó források felhasználásával és befektetésével megvalósuló fejlesztések ügye jogi-politikai védelmet kapjon a pártpolitikai vitáktól, illetve a kormányzati ciklusváltásoktól egyaránt.

A korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI.18.) Kormány határozat felhatalmazást ad egy korrupcióellenes stratégia kialakítására. „A stratégia célja, hogy a nemzetközi és tagállami korrupcióellenes politika dokumentáltan is azonosíthatóvá váljon.”⁵²¹ A stratégiában fel kell mérni a jelenlegi helyzetet és olyan

tegyen vagy ne tegyen, *aktív korrupciót* követ el.

⁵¹⁹ A 2. cikk értelmében *passzív korrupciót* valósít meg az a tisztviselő (akár közösségi, akár nemzeti), aki szándékosan, közvetlenül vagy közvetítő útján bármilyen előnyt kér, vagy az előnyt elfogadja a maga vagy harmadik személy javára, vagy ilyen előny ígéretét elfogadja azért, hogy hivatali kötelességét megszegve, hatáskörébe tartozó intézkedést vagy hatásköre gyakorlása során intézkedést tegyen vagy ne tegyen. Az elkövetési tárgy valamilyen előny, függetlenül attól, hogy vagyoni vagy sem. A bűncselekmény csak szándékosan követhető el közvetlenül, vagy közvetve. Az elkövetési magatartás az előny kérése, elfogadása vagy ígéretének elfogadása. Ez történhet személyes célokra vagy harmadik személy javára.

⁵²⁰ „Lobbitevékenység: közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó minden olyan tevékenység vagy magatartás, melyet megbízás alapján, üzletszerűen folytatnak” 2006. évi XLIX. törvény 5.§ c.) pontja

⁵²¹ [www.irm.gov.hu/.../4_rovid_strategia\(osszefoglalo_a_kesrol\)_2.doc](http://www.irm.gov.hu/.../4_rovid_strategia(osszefoglalo_a_kesrol)_2.doc), letöltve: 2011. január 17.

kérdésekre kell választ adni, hogy melyek a korrupció kiváltó okai, milyen korrupciós kihívásokkal találjuk szemben magunkat, hogyan orvosolható a helyzet.

A kormányhatározatban egy hosszú és egy rövid távú stratégia megalkotásáról volt szó, a hosszú távú terveket és beavatkozási területeket megfogalmazó dokumentumot és a 2008-2010 közötti időszakra vonatkozó, konkrét feladatokat, felelősöket, határidőket megjelölő, rövid távú cselekvési programot pedig az Antikorrupciós Koordinációs Testületnek kellett kidolgoznia⁵²². Korrupcióellenes Koordinációs Testület a *2003/2007. (V.18.) Kormány határozattal* jött létre autonóm, szakmai szervezetként.⁵²³

A *2010. évi LVIII. törvénnyel* csökkent a KÉT hatásköre: eltűnt a törvényből a *Köztisztviselői Etikai Kódex* megállapításának joga.⁵²⁴ Emellett a törvény megszüntette a szülési szabadság alatti védelmet, azaz a hivatalvesztés fegyelmi büntetés ezen időtartam alatt is végrehajtható.

⁵²² Célja „korrupcióellenes szűrőként funkcionálni.” FARKAS Ákos: A korrupció elleni fellépés hazai távlatai. In: Az érdekvérvényesítés legális és illegális eszközei. Miskolci Jogtudományi Műhely 5. szerk. Csemáné Várad Erika, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009. (továbbiakban: FARKAS) 63.o.

⁵²³ FARKAS 61.o.

⁵²⁴ Kttv. 29.§ (2) bek.

4.3. A köztisztviselők felelősségi rendszere napjainkban

„A fegyelmi büntetés, mint felelősségi szankció a fegyelmi felelősség céljának megfelelően olyan hátrány, amelynek kilátásba helyezése, illetve kiszabása a munka viszonyai között nevelő jelleggel alkalmas a fegyelmi vétségek megelőzésére. Erre csak igazságos fegyelmi büntetés lehet alkalmas.”⁵²⁵

Ezen alfejezet célja az, hogy bemutassa a jelenleg, a közszolgálatra (köz- és kormánytisztviselőkre) vonatkozó felelősségi szabályokat. A dolgozat a közszolgálat felelősségének történeti fejlődését tekintve párhuzamosan mutatta be az egyes felelősségi formákat, figyelemmel az adott korszakban történő dominanciájukra és változásaikra. Jelen alfejezetben azonban indokoltnak látom az egyes formák elkülönült ismertetését és elemzését, hangsúlyozva ezzel, hogy a közszolgálat felelőssége speciális, több jogágot érintő, mégis mindenhol megjelennek, dominálnak a közjogi elemek. A közszolgálat felelősségén (munkajogi, polgári jogi, alkotmányjogi, büntetőjogi) belül elsősorban a közszolgálati felelősség (fegyelmi, kártérítési) részletezésére törekedtem.

4.3.1. A fegyelmi felelősség jelenlegi szabályozása

A fegyelmi vétség fogalmát keretjelleggel rögzíti a Ktv., azonban a fegyelmi vétségekre konkrét példát a törvényben nem találunk. Szintén nem jelent problémát, ha a fegyelmi határozatban a fegyelmi vétség összefoglaló

⁵²⁵ A magyar munkajog. Kommentár a gyakorlat számára. Szerk. Radnay József HVG ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Bp., 1992. (továbbiakban: A magyar munkajog) 150.o.; e témával kapcsolatban lásd bővebben: A közszolgálati alkalmazottak fegyelmi szabályzata. Törvények és Rendeletek Tára 2. szám, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóirat Kiadó, Bp., 1951. (továbbiakban: A közszolgálati alkalmazottak fegyelmi szabályzata); HORVÁTH István: A közszolgálati fegyelmi és anyagi felelősség a jogalkalmazás tükrében. Közszolgálat. 1995. (továbbiakban: HORVÁTH ISTVÁN (1995)); HORVÁTH István: Rend-repedésekkel. A fegyelmi felelősség szabályozási dilemmái a közszolgálatban. Napi Jogász 6/2002. (továbbiakban: HORVÁTH ISTVÁN (2002)).

megjelölésével találkozunk.⁵²⁶ A jogviszony fogalmát elemezve és az adott jogesetet megvizsgálva állapítható meg, hogy a köztisztviselő magatartása, az elkövetett cselekmény fegyelmi vétségnek minősül-e vagy sem.

Megvalósulásához szükséges első elem a *közszolgálati jogviszony* és annak fennállása. A jelenlegi szabályozás szerint csak a közszolgálati jogviszony tartalma alatt elkövetett cselekmény miatt és csak a jogviszony fennállása alatt érvényesíthető a fegyelmi felelősség a köztisztviselővel szemben.⁵²⁷ A lemondás, mint jogviszony megszüntetési ok annyiban befolyásolja a fegyelmi eljárást, hogy időtartama alatt - „mivel a közszolgálati jogviszony a lemondás időtartama alatt még fennáll, a fegyelmi felelősség érvényesíthető, fegyelmi büntetés még kiszabható.”⁵²⁸

A korábbi szabályozás⁵²⁹ - mint ahogy a történeti részből kiderül - szigorúbb szabályokat követett, és a jogviszony megszűnését követően is lehetővé tette fegyelmi eljárás lefolytatását és fegyelmi büntetés kiszabását. Ez meggondolandó megoldás, hiszen jelentős visszatartó erővel bír.

A jogviszony tartalmát jogok és kötelezettségek összessége adja. A fegyelmi vétség második eleme tehát a *kötelezettségzegés*, amelynek a közszolgálati jogviszonyból kell erednie, azzal kapcsolatosnak kell lennie. Alapvetően már valamely kötelezettség megszegése feltételezi, hogy fegyelmi vétséggel van dolgunk, hiszen a közszolgálati jogviszony egyik tartami eleme az utasításoknak való engedelmesség (a köztisztviselő fogalmából következik).

Ugyanilyen követelmény a *pártatlanság*, amelynek megsértése esetén szintén megállapítható a fegyelmi vétség elkövetése. A *BH 1996.232*-ben a felperes szándékosan postázta az alperes nevében és költségén egy betéti társaság reklámanyagát. A bíróság szerint ezzel súlyosan megszegte a köztisztviselőtől elvárható pártatlanságot, és jogszerű a fegyelmi felelősség megállapítása, mivel tudnia kellett, hogy a címzettek a levelet az alperes

⁵²⁶ EBH 2005.1346

⁵²⁷ BH 1999.577

⁵²⁸ Ktv. kommentárja.

⁵²⁹ Lásd pl. a 1912:LXV. tc-et vagy a 159/1950. (VI.14.) MT rendeletet.

küldeményeként veszik át, amiből az alperes támogatására következtethetnek.

„Nincs különbség abban, hogy e köteleességszegés milyen típusú jogszabály rendelkezéseinek megsértésével következik be. Fontos annak kihangsúlyozása, hogy törvény vagy kormányrendelet, illetve miniszteri rendelet, valamint önkormányzati rendelet megsértése egyformán alapja lehet a fegyelmi felelősségnek.”⁵³⁰ Emellett annak sincs jelentősége, hogy vezető megbízású vagy „normál” köztisztviselő; köztisztviselő vagy ügykezelő követi el a fegyelmi vétséget.

A kötelezettségszegésnek az előbbieken túlmenően *vétkesnek* (szándékos, gondatlan) kell lennie.

Jelentős előrelépésnek tekinthető, hogy a szocialista Mt-hez képest a jelenlegi szabályozás a munkáltatói önkény korlátozására törekszik. Ez abban is tetten érhető, hogy a fegyelmi felelősség kérdésében való döntés és a fegyelmi büntetés kiszabása már nem egyszemélyi döntés, hanem a fegyelmi tanács hatáskörébe tartozik.⁵³¹

A fegyelmi eljárás a köztisztviselő felmentésével vagy bűnösségének megállapításával és fegyelmi büntetés kiszabásával zárulhat. A felmentésre, azaz az eljárás megszüntetésére sor kerülhet a korábban említett korlát miatt (a közszolgálati jogviszony megszűnése), eljárási hiba miatt (eljárás megindítása határidőn túl) és a fegyelmi eljárás alá vont köztisztviselő személyéhez fűződő okok miatt (nem ő követte el vagy az elkövetés nem bizonyítható vagy valamely felelősséget kizáró ok áll fenn).

A fegyelmi felelősség a köztisztviselő személyéhez kötődik. Halál esetén a már kiszabott, de még nem jogerős fegyelmi büntetés hatálytalanná válik. A jogutód azonban vitathatja a munkáltatónak a károkozással kapcsolatos minősítését.⁵³²

Megjegyzem, hogy a törvény a felelősséget kizáró ok meghatározásával adós maradt. A fogalom értelmezésére a bírói gyakorlat sem ad választ.

⁵³⁰ DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán: Kommentár a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Bp. 2001. (továbbiakban: DUDÁS - HAZAFI (2)) 175.o.

⁵³¹ Kivételt képez a testületi döntés, lásd lentebb.

⁵³² MK 63.

Egyetlen eligazításként a Btk. szolgálhat⁵³³, azonban ez az állapot nem tartható. A büntetőjog által használt fogalom analógiájára a fegyelmi felelősségnél is alkalmazni kellene a kóros elmeállapotot, a kényszert, a fenyegetést és a tévedést, mint felelősségre vonást kizáró okokat.

A jelenlegi fegyelmi büntetések elsősorban vagyoni jellegűek és a kiszabásnál a fokozatosság elve érvényesül. Az erkölcsi töltet megjelenik a fegyelmi felelősségnél is, legenyhébb büntetésként - akár eljárás lefolytatása nélkül is - megrovás szabható ki, amelynek a rosszálláson és a felelősség elismerésén túl egyéb jogkövetkezménye nincs. Megrovás, vagy esetleg figyelmeztetés beiktatása esetén a szabályozásba a köztisztviselő érdekeinek védelme, az ártatlanság bizonyítása érdekében a saját maga elleni fegyelmi eljárás indításának lehetőségét is bele kellene venni.

Álláspontom szerint a *várakozási idő meghosszabbítása* büntetésnél is indokolt lenne ezt a lehetőséget (eljárás lefolytatása nélküli alkalmazhatóság) megnyitni a munkáltató számára, hiszen burkoltan a minősítésnél és a teljesítményértékelésnél már ez a gyakorlatban megvalósul.

Kevésé alkalmas minősítés esetén a várakozási idő egy évvel hosszabbítható meg - bárminemű fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül.⁵³⁴ Ha az előmenetel feltételhez és határidőhöz kötött, nem teljesítés esetén az eltelt időtartam az előmenetel szempontjából érdektelen.⁵³⁵ Ez akár egy évnél hosszabb is lehet.

Látható, hogy a minősítés esetén a várakozási idő meghosszabbítása a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozik.⁵³⁶ A döntéssel szemben bírósági jogorvoslat nem kezdeményezhető, de a minősítés során hibás vagy valótlan ténymegállapítás miatt már bírósághoz lehet fordulni.

⁵³³ A Btk. 22.§ tartalmazza a büntethetőséget kizáró okokat.

⁵³⁴ „Ha a köztisztviselő „kevésé alkalmas” minősítést kap, a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.” Ktv. 28.§ (1) bek.

⁵³⁵ „Ha a 25.§ (1) bekezdés b) vagy c) pontjaiban meghatározott feltételeket a köztisztviselő nem teljesíti az előírt határidőre, magasabb besorolási fokozatba sorolásánál nem vehető figyelembe az előírt határidőtől a feltétel teljesítéséig eltelt időtartam.” Ktv. 28.§ (2) bek.

⁵³⁶ A feltétel határidőre való nem teljesítése automatikusan, a törvény erejénél fogva hosszabbítja meg a várakozási időt.

A *Kttv.*⁵³⁷ a *Ktv*-hez képest szigorítja a minősítést a közigazgatási főtanácsadói és tanácsadói címmel rendelkező kormánytisztviselőkre vonatkozóan. Csak a kiválóan alkalmas minősítés esetén nem vonja vissza a címet.⁵³⁸

Speciális, a jegyzőkre vonatkozó rendelkezésként a mai napig benne maradt a törvényben, hogy bármely jogerős fegyelmi büntetés kiszabása maga után vonja a címzetes főjegyzői cím visszavonását is,⁵³⁹ tehát ebben az esetben a cím visszavonásának más büntetéssel való együttes alkalmazási lehetőségét teremti meg.

A teljesítményértékelés bár ténylegesen nem befolyásolja a köztisztviselő besorolását, a jutalmazás korlátainak bevezetésével az illetményre hatással van, növeli azt.⁵⁴⁰ Ez a szabályozás csak a központi államigazgatási szervekre vonatkozik és negatív irányban nem befolyásolja az illetményt. A teljesítményértékelés negatív eredménye azonban hatással lehet az előmenetelre is, soron kívüli minősítést vonva maga után.⁵⁴¹

A *Ktv*-be és a kapcsolódó jogszabályokba beépítve több területen is megfigyelhető a munkáltatói jogkör gyakorlójának illetmény alakítására vonatkozó mérlegelési jogköre. Az előbb említett minősítésen és teljesítményértékelésen túl - függetlenül ezektől a szervezett vizsgálatoktól és felmérésektől - a szakmai munka minősége, értékelése alapján is eltérést enged a törvény az alapilletmény mértékét illetően. 2007-től a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló *2007. évi LXXXIII. törvény* felhatalmazta a munkáltatói jogkör gyakorlóját, hogy + 30, - 20 százalékkal eltérítse az alapilletményt. Korlátai: a korábban megállapított alapilletmény legfeljebb 20 százalékkal csökkenhet és a tárgyévben csak

⁵³⁷ 2010. évi LVIII. törvény

⁵³⁸ *Kttv.* 14.§ (5) bek.

⁵³⁹ *Ktv.* 30.§ (7) bek.

⁵⁴⁰ „A hivatali szervezet vezetője a hivatal jutalomkeretét a szervezeti egységek között a szervezeti egységek tagjainak egyévi - a 15.§-ban meghatározottak szerint számított - illetményének és egyéni teljesítményértékének arányában osztja el.” A köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII.23.) Kormányrendelet 13.§ (3) bek.

⁵⁴¹ „A köztisztviselőt soron kívül minősíteni kell, ha a 34.§ (4) bekezdése szerinti teljesítményértékelés alapján megállapítható, hogy a köztisztviselő a teljesítménykövetelményeket nem vagy nagyon csekély mértékben, illetve nagyon alacsony színvonalon teljesítette.” *Ktv.* 34./B.§

meghatározott feltételek teljesülése esetén módosítható.

Ennek analógiájára a fegyelmi büntetések közé fel lehetne venni az *alapilletmény mérlegelési jogkörben való eltérítését*, amely eljárás lefolytatása nélkül kiszabható és kombinálható lenne a többi büntetéssel. A címtől való megfosztással, vezetői megbízás visszavonásával tulajdonképpen ez most is megvalósul.⁵⁴²

Az új büntetés fegyelmi eljárás nélküli alkalmazását a *BH 1999.477* is megalapozza, mert kimondja, hogy „az ilyen intézkedéshez nem szükséges minősítés vagy fegyelmi eljárás, és az a törvény felhatalmazása alapján nem sérti az egyoldalú kinevezés-módosítás tilalmát sem.”

Tulajdonképpen ezek az intézmények (fegyelmi eljárás, minősítés, teljesítményértékelés, szakmai értékelés) megegyeznek abban, hogy a köztisztviselő munkateljesítményének, a feladatellátás minőségének javítására törekednek az elsősorban negatív jogkövetkezmények kilátásba helyezésével. A különbség megfogható abban, hogy a fegyelmi vétség megvalósítása feltételezi a kötelezettségszegés elkövetését és a köztisztviselő véttségét, míg a teljesítményértékelés esetén megállapított rossz eredmény nem feltétlenül jelent kötelezettségszegést, de azt igen, hogy objektív vagy szubjektív okok miatt mégsem végez megfelelő munkát a köztisztviselő, amely érzékelhető, mérhető, értékelhető és szankcionálható.

Az alapilletmény mérlegelési jogkörben való eltérítésének és a várakozási idő meghosszabbításának fegyelmi eljárás lefolytatása nélküli bevezetésére csak a megfelelő garanciák beépítésével kerülhet sor. A megrováshoz hasonlóan a tényállás egyszerű volta, az egyértelmű bizonyítottság, egyfajta „tettenérés”, a beismerés itt is megkövetelhető lenne.

A tizenharmadik havi illetmény felfüggesztésével kikerült a Ktv-ből az f.) pontot képező juttatás csökkentése vagy megvonása⁵⁴³ büntetés, azonban a (3) bekezdésben még mindig találunk ezzel kapcsolatos rendelkezést. Az

⁵⁴² „A (4) bekezdés szerint megállapított eltérítés a tárgyévben akkor módosítható, ha a tárgyévben a köztisztviselő vezetői kinevezést, megbízást kap, vagy azt tőle visszavonják, illetve címadományozásra, vagy annak visszavonására, vagy átsorolásra (26.§ (2) bekezdés) kerül sor.” Ktv. 43.§ (8) bek.

⁵⁴³ Ez lehet teljes vagy részleges.

értelmezhetőség, jogbiztonság és a joghézagok kiküszöbölése is azt indokolja, hogy ezt a részt is hatályon kívül helyezték vagy esetleg más büntetéssel helyettesítsék.

A 13. havi illetmény helyett más illetményelem (pótlék, kiegészítés) vagy a cafetériarendszer valamely része is beépíthetők a szabályozásba, amelyek jellegüknél fogva (hiszen járulékosak, nem állnak közvetlen kapcsolatban az előmenetellel) alkalmasak más büntetésekkel való kombinálásra.

A fegyelmi felelősség intézményének megszilárdítása, jelentőségének növelése érdekében a büntetési nemek hatályának növelése is egy megoldási alternatívát jelenthet. A hivatalvesztés kettős szankciója miatt a három év időtartamának meghosszabbítását nem látom indokoltnak.

A Kttv. megjelenésével és az életbe léptetett módosítások következtében szükségessé vált az indokolás nélküli felmentés és a hivatalvesztés intézményeinek összehasonlítása. Ezeket több szemszögből is megvizsgálva arra a következtetésre lehet jutni, hogy mindkettőnek vannak előnyei és hátrányai is, nem lehet következetesen elzárkózni egyik megoldástól sem. Nem lehet egyértelműen kijelenteni azt sem, hogy az egyik kardinálisan hatékonyabb eszköz lenne, mint a másik.

A jogbiztonság a jogviszony megszüntetésével kapcsolatban megköveteli, hogy jogszabályban meghatározott keretek között – eljárást, határidőket betartva – , a konkrét indokok megjelölésével kerüljön sor a közszolgálati jogviszony megszüntetésére. Ezen követelmények figyelmen kívül hagyásával alkották meg az indokolás nélküli felmentést, amely lehetővé teszi a jogviszony lezárását bármilyen indokolási kötelezettség teljesítése nélkül, ezzel mintegy feleslegessé téve a kötelezettségszegést elkövető köz-/kormánytisztviselővel szemben a fegyelmi eljárás lefolytatását. Miért is döntene úgy a munkáltatói jogkör gyakorlója, hogy fegyelmi eljárást indít, számolva azzal a veszéllyel, hogy valamilyen eljárási hibát ejt, amely a fegyelmi határozat megtámadhatóságát eredményezi, ha a felmentés lehetőséget biztosít arra, hogy azonnal, eljárás, okok megjelölése nélkül

elküldhesse a köz- / kormánytisztviselőt. Ezzel – negatív következményként – egyértelműen csökken a közszolgálati rendszer stabilitása és ez negatívan befolyásolja a közszolgálat értékorientációját is, mert a normál munkavállalókkal szemben támasztott elvárásokhoz képest a magasabb szintű közszolgálati értékek elsajátítása, azokkal való azonosulás megkövetelése mellett ki vannak téve a munkáltató „önkényének”, amely a teljesítményt visszafoghatja és az értékkövetés csökkenésével járhat.

A másik oldalról azonban a felmentés lehetőségének a levegőben hagyásával, a fenyegetettség fenntartásával az indokolás nélküli felmentés mintegy „kilátásba helyezett szankcióként” is szolgál, kialakítva a személyzeti állományban egy attól való félelmet, hogy nem megfelelő munkavégzés esetén rögtön kikerülhetnek a rendszerből anélkül, hogy közigazgatási jogi eszközökkel bizonyításra, védekezésre lenne lehetőségük. Ez a felelősségre akár pozitívan is kihathat, erősítve a felelősségtudatot.

Ezeket a kérdéseket igazán a gyakorlat fogja majd megválaszolni, hogy pozitív vagy negatív tényezőként hat-e a felmentés a felelősségre.

Szintén pozitív eszközként említhető a felmentés a köztisztviselő kötelezettségszegés közben történő tettenérése esetén. Hazafi Zoltánnal egyetértve a fegyelmi eljárás elhúzódása, az eljárási határidők kötelező betartása, esetleges meghosszabbítása miatt előfordulhat, hogy a köztisztviselővel szemben az alapos gyanún túl egyértelmű annak bizonyíthatósága, hogy a vétkes kötelezettségszegést elkövette. Ebben az esetben a fegyelmi eljárás végeredménye mintegy előre determinált, a hivatalvesztés kiszabása csak idő kérdése. Az eljárás alatt azonban csak az illetmény 50 %-ának visszatartására van lehetőség⁵⁴⁴, emiatt a kifizetett összeg későbbi visszakövetelése nehézkes. A felmentés mindezt kiküszöböli azonnaliságával.

Meg kellene fontolni, ha a felmentés jelenlegi formája mellett nem tartunk ki, vagy a felelősségre vonás szigorításának irányát követjük, hogy a fegyelmi felelősség egyértelmű fennállása (tettenérés) esetén új büntetési nem

⁵⁴⁴ A Ktv. 52.§ (3) bekezdése szerint csak a hivatalvesztést kimondó fegyelmi határozat kézbesítésétől lehet visszatartani a teljes összeget.

vagy jogviszony megszűntetési eset bevezetése lehet indokolt (hasonlóan az Mt. rendkívüli felmondásához). Ennek oka, hogy még a felmentés is két hónapot igényel, amely alatt a tisztviselő illetményre, átlagkeresetre és azt követően végkielégítésre jogosult.

Új büntetésként a visszavetés egy besorolási fokozattal speciális alakzata teremthető meg azzal, hogy a fokozat ismételt elérését a jogalkotó lelassítaná hosszabb várakozási idők beiktatásával: egy-egy évvel meghosszabbodnának a fizetési fokozatok közötti időtartamok.

Némely fegyelmi büntetés kettős szankcióval bír. A visszavetés egy besorolási fokozattal nem csak az illetményre, hanem a szabadság mértékére is kihat. A Ktv. kommentárja szerint a köztisztviselő „a cím, illetőleg a vezetői megbízás visszavonásához fűzött büntetés hatálya eltelve után nem tarthat igényt a visszavont cím, illetőleg megbízás visszaadására”. A hivatalvesztés kiszabása esetén a köztisztviselő közigazgatási szervnél három évig nem alkalmazható és az esetleges köztisztviselői továbbképzés költségeit köteles visszatéríteni⁵⁴⁵. Szakmai vezető esetében ezt a megnevezést tovább nem használhatja.⁵⁴⁶ Bármely fegyelmi büntetés jogerőre emelkedése esetén a címzetes főjegyzői cím megvonásra kerül.⁵⁴⁷

A fegyelmi eljárás során mérlegelni kell az eset összes körülményeit. Súlyosbító tényezőként jelentkezik a korábbi fegyelmi eljárásban kiszabott büntetés. Preventív okokból ebben az esetben célszerű lenne differenciálni a szabályozást. Ha a köztisztviselő a fegyelmi büntetés végrehajtása előtt vagy a büntetés hatálya alatt követ el újabb fegyelmi vétséget, vele szemben megrovás nem alkalmazható, hanem legalább olyan büntetést kell kiszabni, mint az előző. Várakozási idő meghosszabbítása büntetés ismételt alkalmazása esetén a várakozási idő-hosszabbítások összeadódnak és meghaladhatják a két évet. Ha a köztisztviselő a fegyelmi büntetés hatályát követően követ el fegyelmi vétséget, azt az előző eljárás eredményétől függetlenül kell elbírálni,

⁵⁴⁵ Ktv. 33.§ (1) bek.

⁵⁴⁶ Ktv. 32.§ (1) bek.; Egyébként megjegyzendő, hogy szakmai vezetővel szemben csak megrovás és hivatalvesztés fegyelmi büntetés szabható ki. (Ktv. 35.§)

⁵⁴⁷ Ktv. 30/B.§ (7) bek.

de megrovás nem alkalmazható.

Érdemes lenne a Kjt-ben alkalmazott megoldást átvenni, amely szerint a fegyelmi eljárások összevonhatók és egy fegyelmi határozatban több fegyelmi büntetés is kiszabható. A végrehajtás próbaidőre felfüggeszhető. Amennyiben a közalkalmazott (ez esetben a köztisztviselő) a felfüggesztés ideje alatt nem követett el olyan fegyelmi vétséget, melyért jogerős fegyelmi büntetést szabtak ki, úgy kell tekinteni, mintha a fegyelmi büntetésben nem részesült volna. Ha viszont ez idő alatt elkövetett cselekmény miatt újabb jogerős büntetést szabtak ki, a felfüggesztett büntetést is végre kell hajtani.⁵⁴⁸

A fegyelmi büntetésben részesített köztisztviselő köteles fegyelmi büntetéséről számot adni, kivéve a megrovás esetét. A nyilvántartásokban e büntetés nem tüntethető fel.

A munkáltató által vezetett közszolgálati alapnyilvántartásban többek között szerepelnie kell a köztisztviselővel szemben kiszabott hatályos büntetéseknek, amelyeket a büntetés hatályát követően törölni kell a nyilvántartásból. A központi közszolgálati nyilvántartás (KÖZIGTAD) csak a hivatalvesztések számát tartalmazza, amely az elmúlt években az alábbi tendenciát mutatja.

Az 1. ábra szerint 1994 és 2009 között a Ktv. hatálya alá tartozó szerveknél a hivatalvesztések folyamatos csökkenést mutatnak, bár 2008-2009-ben az előző évekhez képest kisebb emelkedés figyelhető meg. A legtöbb hivatalvesztést 1995-ben szabták ki. A csökkenés oka lehet a törvény megszilárdítása, a joggyakorlat kialakulása, a felelősségi formák fokozatos erősítése (leltárhiányért való felelősség).

⁵⁴⁸ Kjt. 45.§ (4) bek., MK 91.

Év	Hivatalvesztések száma
1994	52
1995	75
1996	53
1997	60
1998	31
1999	34
2000	27
2001	23
2002	27
2003	19
2004	20
2005	13
2006	15
2008	25
2009	22

1. ábra⁵⁴⁹

Szervtípus	Hivatalvesztések száma	
	2008. év	2009. év
<i>Államigazgatási szervek összesen</i>	9	8
<i>Központi</i>	3	2
<i>Területi</i>	4	6
<i>Helyi</i>	2	0
<i>Önkormányzatok igazgatási szervei összesen</i>	16	14
Mindösszesen	25	22

2. ábra⁵⁵⁰

A 2. ábra szervtípusonként ábrázolja a hivatalvesztések számának alakulását 2008-ban és 2009-ben. Megfigyelhető, hogy a 2009-ben egyértelműen kevesebb a büntetések száma, bármely szervtípust tekintve. Az egyes szinteket, alrendszereket megvizsgálva megállapítható, hogy a közigazgatási intézményrendszer felépítéséből erednek a differenciák. A helyi önkormányzatok széttagoaltságából következik a legnagyobb szám, majd a területi szervek számossága adja a következő legnagyobb számot.

A jogviszony megszűnése esetén a végrehajthatóság a várakozási idő meghosszabbításánál és a fizetési, illetve besorolási fokozatban való visszavetésnél három év után megszűnik.⁵⁵¹

A fegyelmi eljárás megindítására három hónapon, illetve három éven belül⁵⁵² a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult.⁵⁵³ Egyszemélyi vezetés

⁵⁴⁹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Közzolgálati Személyzetpolitikai Főosztálya 2010-es adatai alapján.

⁵⁵⁰ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Közzolgálati Személyzetpolitikai Főosztálya 2010-es adatai alapján.

⁵⁵¹ Ktv. 56.§ (3) bek.

⁵⁵² A felfedezéstől, illetve az elkövetéstől számítva. A három év akkor veszi kezdetét, amikor az elkövet a cselekményt befejezte. A fegyelmi vétség akkor tekinthető felfedezettnek, amikor a munkáltatói jogkör gyakorlója a vétségről, s egyszersmind arról is tudomást szerzett, hogy ki az a köztisztviselő, aki a vétség elkövetésével alaposan gyanúsítható. MK 62.

esetén a fegyelmi eljárás elbírálása a háromtagú fegyelmi tanács hatáskörébe tartozik, amely zárt ülésen, szótöbbséggel határoz. Ezen szabályok megsértése a fegyelmi határozat érdemi vizsgálat nélküli hatályon kívül helyezését vonja maga után.⁵⁵⁴ A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter a cél- és témavizsgálatok keretében a Miniszterelnökségen, a minisztériumokban, a kormányhivataloknál és a központi hivataloknál jogosult fegyelmi vagy kártérítési eljárást kezdeményezni.⁵⁵⁵

Ha a kinevezés testületi hatáskörbe tartozik, a fegyelmi eljárás megindítására és a büntetés kiszabására is ő lesz jogosult. Képviselő-testület esetén a döntést a képviselők zárt ülésen, minősített többséggel hozzák.⁵⁵⁶

Egyszemélyi vezetés esetén ez a hatáskör írásban korlátlanul átruházható (vezetői megbízású köztisztviselőre), akár az eljárás megindítását követően is.⁵⁵⁷ Testület esetén azonban a fegyelmi jogkör átruházására nincs lehetőség.⁵⁵⁸ A bírói joggyakorlat sokáig nem volt egységes ebben a kérdésben.

A *BH 1994.457* szerint a körjegyzőség alakításáról az érdekelt települések képviselő-testületei állapotnak meg, a körjegyzőt a képviselő-testületek együttes ülése nevezi ki. A körjegyzőséget alkotó és a körjegyzőt kinevező községek képviselő-testületei együttesen jogosultak dönteni arról, hogy indítanak-e eljárást a körjegyző kártérítési felelősségének megállapítása

⁵⁵³ „A munkáltatói jogokat, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője, illetve a testület gyakorolja.” Ktv. 6.§ (1) bek.

⁵⁵⁴ BH 2001.498

⁵⁵⁵ Kttv. 28.§ (2) bek. c.) pontja

⁵⁵⁶ Ötv. 12.§ (4) bek. a.) pontja. Bár megjegyzendő, hogy míg a kinevezés egyértelműen minősített többséget igényel, a fegyelmi büntetés pl. hivatalvesztés kiszabásánál már nem ilyen egyértelmű a helyzet. Ez a kérdés nem szabályozott az Ötv-ben. Megállapítható, hogy a választás, kinevezés, vezetői megbízás adása esetén a törvény minősített többséget ír elő (Ötv. 15.§ (1) bek.). Azt is kétséget kizáróan rögzíti a 103.§ (1) bekezdés a.) pontjában, hogy ez a jog magában foglalja a felmentés és a vezetői megbízás visszavonásának jogát. Itt azonban nem esik szó a fegyelmi eljárásról és fegyelmi büntetés kiszabásáról. Az egyéb munkáltatói jogok meghatározásánál már ezt is beleértve nevesíti a polgármestert megillető jogkört, azaz az előbbiekkal egy kategóriába sorolja. Nyíltan még sem szerepel a szabályozásban, ezért ha szűken értelmezzük a 15.§-t, akkor a fegyelmi eljárásban kiszabott fegyelmi büntetések nem sorolhatók ide, legfeljebb SZMSZ rendelheti el a minősített többségű szavazatarányt. Azonban mivel a felmentés a kinevezéssel egy megítélés alá esik és a jogviszony megszüntetésének egyik oka, ennek analógiájára a hivatalvesztésnél is alkalmazható. A fegyelmi eljárás elején azonban még nem lehet tudni az eljárás végét és a vétség súlyát, ezért a büntetések elbírálásának egyenlőségét szem előtt tartva véleményem szerint a fegyelmi eljárás megindítása és bármely fegyelmi büntetés kiszabása minősített többséget igényel.

⁵⁵⁷ Ktv. 6.§ (2) bek.

⁵⁵⁸ Ktv. 6.§ (2) bek.

ügyében, amelyről - a jogeset szerint még - háromtagú fegyelmi tanácsnak kell határoznia.

A *BH 1998.613* visszautalt az előző bírósági határozatra és a megyei bíróság továbbra is háromtagú fegyelmi tanács alakítását látta jogszerűnek jegyző/körjegyző fegyelmi vagy kártérítési ügyében való döntéshozatal céljából. A Legfelsőbb Bíróság szerint a Ktv. 6.§ (2) bekezdése többféle értelmezésre ad lehetőséget, de az 51.§ (8) bekezdés egyértelművé teszi a helyzetet.⁵⁵⁹ Utóbbi rendelkezés szerint csak akkor kell fegyelmi tanácsot alakítani, ha a testület határozatképtelen, tehát minden más esetben a képviselő-testület mint fegyelmi tanács jár el, külön tanács alakítására nincs szükség. A Legfelsőbb Bíróság ebben és a *BH 1999.336*-ban már ezt a jogértelmezést követi.

A fegyelmi eljárás megindítását írásban kell elrendelni, amely tartalmazza a kötelezettségszegést, hogy az eljárás megindítását ennek alapos gyanúja indokolta, és meg kell jelölni azokat az adatokat, tényeket, amelyek a fegyelmi vétség elkövetését bizonyítják.

A munkáltatói jogkör gyakorlójának feladatai a fegyelmi eljárásban:

- a fegyelmi eljárás megindítása
- értesítés a fegyelmi eljárás megindításáról
- vizsgálóbiztos kijelölése
- elfogultság vizsgálata, szükség esetén újabb kijelölés
- a vizsgálat felfüggesztése
- állásból való felfüggesztés
- az illetmény visszatartásáról való döntés
- a fegyelmi tanács elnöke
- a fegyelmi eljárás felfüggesztése
- a fegyelmi eljárás megszüntetése (közszolgálati jogviszony megszűnése esetén)

A vizsgálóbiztos feladatai a bizonyítékok begyűjtése és összegzése arra vonatkozóan, hogy a köztisztviselő követte-e el a kötelezettségszegést; a

⁵⁵⁹ Hangsúlyozni kell azonban, hogy ezt csak az 1997. évi CI. törvény iktatta be, az addigi bírósági határozatok - mint illusztráltam - nem ezt az értelmezést követték.

törvény és a belső szabályzatok alapján ez az ő kötelezettsége volt-e; fennáll-e a kötelezettségzegés tekintetében vétkessége; ez milyen fokú és milyen egyéb enyhítő vagy súlyosbító körülmények vannak az ügyben. Ennek érdekében a törvény nagyfokú szabadságot ad a vizsgálóbiztosnak, minden, az ügy tisztázására alkalmas bizonyítási eszközt igénybe vehet. Javaslattételi joga van a vizsgálat és az állásból való felfüggesztésre, az illetmény visszatartására és a döntésre.

A Ktv. mind a vizsgálat, mind a tárgyalás során védi az *eljárás alá vont köztisztviselő* érdekeit, garanciákat biztosítva számára. A vizsgálat során joga van jogi képviselőt igénybe venni, vagy munkahelyi munkavállalói érdekképviselői szerv részvételét kérni, az iratokba betekinteni, észrevételt tenni, védekezését szóban és írásban előterjeszteni, akadályoztatása esetén megfelelő védekezési időt kell hagyni számára. Bizonyítást javasolhat. A tárgyalás során értesíteni kell a foganatosított eljárási cselekményről, a tárgyalás időpontjáról jelenlétének biztosítása érdekében, szükség esetén az eljárást fel kell függeszteni.

A törvény az eljárás alá vont köztisztviselő érdekeinek védelme céljából az egyes szakaszokat határidőhöz köti (a vizsgálati szakasz tizenöt nap, ami egyszer meghosszabbítható; lezárását követően a vizsgálóbiztos nyolc napon belül küldi el az iratokat a véleményével együtt a munkáltatói jogkör gyakorlójának; a tárgyalás megtartására és a döntéshozatalra nyolc nap áll rendelkezésre).

A korlátok parttalanságának megakadályozása végett célszerű lenne az állásból felfüggesztést is határidőhöz kötni, hogy aránytalan kár ne érje a köztisztviselőt. A felfüggesztés akár a jogerőre emelkedésig is elhúzódhat, amely az illetmény visszatartására is kihatással van.

A *BH 1997.464*-ben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a fegyelmi eljárásban szereplő határidők nem jogvesztők, kivéve az eljárás megindításához kapcsolódókat. Ezek elmulasztása nem teszi lehetővé a fegyelmi eljárás alá vont köztisztviselő ilyen okból való mentesülését és önmagában nem eredményezheti a határozat hatályon kívül helyezését.

Prugberger Tamás szerint is sokat levon az eljárási határidők garanciális jellegéből, hogy azok elmulasztása semmilyen szankciót nem von maga után.⁵⁶⁰

Az eljárás jogszerűségének biztosítása, a tárgyalás nyilvánossága és a védekezésre való felkészülés érdekében a Ktv. szerint a tárgyalást megelőzően az időpontról a feleket legalább három munkanappal korábban értesíteni kell. Ez az eredeti szövegben még negyvennyolc óra volt. A Legfelsőbb Bíróság a *BH 1994.113*-ban megállapította, hogy a tárgyalási időköz hiánya alap lehet a tárgyalás elhalasztására, de nincs akadálya a tárgyalás megtartásának, ha a felek megjelentek és nem kérik a tárgyalás elhalasztását.

A törvény szigorúan fogalmaz a vizsgálóbiztos és a fegyelmi tanács összetételét illetően. Célja, hogy szakmailag hozzáértő, az adott területen nagy szakértelemmel és tapasztalattal rendelkező személy folytassa le a vizsgálatot és hozza meg a döntést.

A fegyelmi eljárásban a törvényi garanciák megteremtése végett keretjelleggel rögzítésre kerültek az összeférhetlenségi szabályok. A *BH 1994.113*-ban a munkáltatói jogkör gyakorlója az eljárásban tanúként meghallgatott személyt jelölte ki a fegyelmi tanács tagjául, azonban a kijelölést egy nap múlva visszavonta. A Ktv. szerint ez az összeférhetlenségi szabályokba ütközik. A kijelölt személy semmilyen eljárási cselekményben nem vett részt ez idő alatt, ezért nem jogellenes a visszavonás, az újabb kijelölés és általában a fegyelmi eljárás sem.

„A töretlen bírói gyakorlat a kizárt személy részvételét a fegyelmi tanács eljárásában és a döntés meghozatalában úgy ítéli meg, hogy az a Ktv. 53.§ (3) bekezdésében foglaltak olyan súlyos megsértésének minősül, amely a fegyelmi határozat hatályon kívül helyezését vonja maga után, annak érdemi elbírálása nélkül.”⁵⁶¹ Lényeges szabálysértésnek minősül emellett a fegyelmi eljárás megindításáról, bizonyítékokról szóló tájékoztatási kötelezettség elmulasztása is, amely esetén a fegyelmi határozatot a fegyelmi vétség érdemi

⁵⁶⁰ PRUGBERGER (1997) 394.o.

⁵⁶¹ EBH 2001.473.

vizsgálata nélkül szintén hatályon kívül kell helyezni.⁵⁶²

Az elfogultság is kizáró okot képez. Megítélésem szerint ezen szabályok részletezésére lenne szükség: Az elfogult köztisztviselő köteles elfogultságát bejelenteni. Harmadik személy bejelentése esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles két munkanapon belül kivizsgálni azt és nyilatkozattételre felhívni a köztisztviselőt elfogultságának fennállásáról. Elfogultság esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles az eljárásban új személy (vizsgálóbiztos, tanácsstag) kijelöléséről gondoskodni és az addig végzett eljárási cselekményeket is felülvizsgálni és szükség esetén megismételni. A kijelölés egyoldalú munkáltatói utasítás.

A jelenlegi szabályozás szerint a büntetőjogi és a fegyelmi felelősség elválik egymástól. Büntetőeljárás megindítása esetén a vizsgálat felfüggeszhető, ha enélkül a tényállás nem tisztázható. A joggyakorlat, jogalkotás ebben a kérdésben sokáig bizonytalan volt. Voltak olyan időszakok (1871:XVIII. tc.), amikor a büntetőjogi felelősség megállapítása maga után vonta a fegyelmit is, és voltak olyanok, amikor a két eljárás egymáshoz képest való függetlenségét hirdették (1886:XXII. tc.).

A fegyelmi felelősséggel kapcsolatos jogvitákban a munkaügyi bíróság jogosult dönteni.⁵⁶³ A fegyelmi tanács által kiszabott fegyelmi büntetésnél súlyosabb büntetést a bíróság nem állapíthat meg.⁵⁶⁴

4.3.2. A kártérítési felelősség jelenlegi szabályozása

4.3.2.1. A közszolgálati kárfelelősség első területe: köztisztviselő okoz kárt a közigazgatási szervnek

A kártérítési és a fegyelmi felelősség sok területen kapcsolódik egymáshoz. Mindkettő alapja egy közszolgálati jogviszonyból eredő vétkes kötelezettségszegés. Ezt a kapcsolatot maga a Ktv. teremti meg, hiszen a

⁵⁶² BH 1998.361.

⁵⁶³ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) 349.§ (1) bek.

⁵⁶⁴ MK 64.

kártérítési eljárásra a fegyelmi eljárás szabályait rendeli alkalmazni.⁵⁶⁵ Annak sincs semmi akadálya, hogy a két felelősséget egy eljárás keretében közös fegyelmi-kártérítési tanács vizsgálja.

A kapcsolódás mellett éles különbségek is kimutathatók a két felelősségi forma között. A kártérítési felelősség a kötelezettségszegés mellett valamilyen kár keletkezését is feltételezi, amelynél bizonyítani kell egyrészt, hogy a kötelezettségszegéssel okozott kár jogellenesen állt elő, másrészt a köztisztviselő vétkessége kiterjed a károkozásra is.

A köztisztviselő által okozott károk megtérítésére a közszolgálat egy szubjektív, vétkességen alapuló és egy objektív, vétkességtől független felelősségi rendszert alakított ki.

A köztisztviselők károkozását a Ktv. fő szabály szerint a felrőhatóság alapján ítéli meg. Ezen felelősségi forma elemei megegyeznek a fegyelmi vétségével, azonban plusz elemként jelentkezik a kár bekövetkezése. A kártérítési felelősség megállapítása érdekében mindenképpen bizonyítani kell a kár és a kötelezettségszegés közötti okozati összefüggést, a kötelezettségszegés vétkességét és a kár bekövetkezésében való vétkességet. A kártérítés érvényesítéséhez már annak bizonyítása is elegendő, hogy a köztisztviselő nem úgy járt el, ahogy az általában elvárható. A vétkességet, a kár bekövetkezését, mértékét és az okozati összefüggést a károsult közigazgatási szerv köteles bizonyítani.⁵⁶⁶

Szándékosság esetén⁵⁶⁷ a törvény a teljes kár megtérítésére kötelezi a köztisztviselőt, gondatlanság esetén azonban korlátozza a kártérítés mértékét (egyhavi átlagkereset 50%-ig).⁵⁶⁸ Többes károkozás esetén vétkesség arányában áll fenn a felelősség. Többes szándékos károkozás esetén a felelősség egyetemleges. Egyetemlegesség esetén a felek egymás közötti megtérítési igénye nem minősül munkaügyi / közszolgálati jogvitának.⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ Ktv. 58.§

⁵⁶⁶ Mt. 166.§ (2) bek.

⁵⁶⁷ A köztisztviselő szándékosan okoz kárt a munkáltatónak, ha előre látja cselekményének (mulasztásának) károsító következményeit, és azokat kívánja (közvetlen szándék), vagy azokba belenyugszik (ehetőleges szándék). MK 25.

⁵⁶⁸ Mt. 167.§ (1) bek.

⁵⁶⁹ MK 35.

A törvény felsorol pár olyan magatartást, amelyet a gondatlan elkövetés esetén is hangsúlyozni kíván és három havi illetményben határozza meg a felső határt. Ezen magatartások közül az utasításból eredő kár kifejezetten a szerv vezetőjére vagy vezető megbízású, a hierarchiában magasabb beosztású, utasítási joggal bíró köztisztviselőkre vonatkozik. Az ellenőrzési jogosítványok is általában magasabb pozícióhoz köthetők.

Az utasításnak való engedelmisségi szabályokon belül három kategória különíthető el: az engedelmisség megtagadásának kötelező és lehetséges esetei, illetve a figyelemfelhívási kötelezettség. Ez utóbbi esetben a köztisztviselő köteles munkáltatója figyelmét felhívni, ha az utasítás vagy annak végrehajtása jogszabályba ütközik vagy teljesítése kárt idézhet elő és a köztisztviselő a következményekkel számolhatott, vagy az utasítás az érintett jogos érdekeit sérti. Ez is egy, a jogviszony tartalmához kapcsolódó kötelezettség.

Az utasítást végrehajtó - ha a fenti szabályoknak eleget tesz, mentesül a felelősség alól. Ha a figyelemfelhívást elmulasztja vagy a tőle elvárhatóság keretein belül az utasítás következményeivel nem számolt, az ő kártérítési felelőssége is fennáll. Az utasítást adó felel, ha a figyelemfelhívás ellenére is kötelezi a köztisztviselőt az utasítás végrehajtására.

Kiemelendő, hogy a jogviszony jellegének meghatározása (közszolgálati, megbízási, vállalkozási, és egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony) is döntő, amellyel kapcsolatos kötelezettségét a köztisztviselő megszegte, mivel „károkozás esetén más és más felelősségi szabályok érvényesülhetnek”.⁵⁷⁰ Ha a köztisztviselőn kívül más is részt vett a károkozásban, a közszolgálati kárfelelősség csak a köztisztviselővel szemben alkalmazható.

A kár megtérítésére vonatkozó szabályok a munkaidőtől (teljes, rész) függetlenek. Nincs tekintettel arra a szabályozás, hogy a jogviszony a felelősségre vonáskor fennáll-e vagy sem. Míg a fegyelmi felelősségnél a jogviszony megszűnése a fegyelmi eljárás megszüntetését vonja maga után,

⁵⁷⁰ Ktv. kommentárja.

addig a károkozás esetén az általános elévülési időn belül érvényesíthető a kárfelelősség.

A köztisztviselő kárfelelőssége általában „a kötelezettségszegés eredményeként ténylegesen bekövetkezett kárt tekinti a felelősség megállapítása alapjának”.⁵⁷¹ A kártérítés az anyagi, vagyoni kár megtérítését jelenti, a javítás esetén az ezzel járó költségeket, megsemmisülés, eltűnés esetén a károkozás időpontjában irányadó fogyasztói árral számolva a beszerzés költségeit is beleértve.

Az objektív felelősségi szabályokat egyrészt a Ktv. (leltárhiányért való felelősség), másrészt az Mt. (visszaszolgáltatási és elszámolási kötelezettséggel átvett dolgokban bekövetkezett hiányért való felelősség) határozza meg. Az *Mt. szerinti felelősség* megállapításának feltételei:

- a dologban bekövetkezett hiány, kár,
- a visszaszolgáltatási, elszámolási kötelezettség ismertetése,
- a dolog állandó őrizetben tartása,
- kizárólagos használati és kezelési jog a dolog felett,
- jegyzék vagy elismervény alapján történő átadás-átvétel, kivéve a pénztárosi, pénzkezelői, értékezelői feladatokat.

Ez utóbbi feltételek konjunktívak, azaz nem elég a dolog szabályszerű átadásának, átvételének igazolása, a bizonyításhoz kell a jegyzék vagy elismervény és annak aláírása is. Ha több köztisztviselő részére történik átadás, akkor valamennyik vagy meghatalmazottjuk aláírása szükséges.⁵⁷²

A külső elháríthatatlan ok vagy a biztonságos őrzés feltételei biztosításának hiánya mentesülést okoz. Ennek bizonyítása a köztisztviselő feladata. A hagyományos kártérítési szabályokhoz hasonlóan itt is érvényesülnek a kármegosztás és a károsult közrehatásának szabályai.

Többes károkozás esetén az illetmény (munkabér) arányában áll fenn a felelősség. Rongálódás esetén a vétkességi szabályok érvényesülnek.

A leltárhiányért való felelősség megállapításának feltételei:

⁵⁷¹ Ktv. kommentárja.

⁵⁷² MK 113.

- leltárhiány fennállása⁵⁷³,
- a leltári készlet szabályszerű átadása-átvétele,
- a felelősség kinevezési okmányban rögzítése,
- a hiány leltározási rend szerint lebonyolított, leltárfelvétel során történő megállapítása.

Egyszemélyi felelősség esetén (a leltári készlet állandó egyedüli kezelése) objektív, teljes kártérítés terheli a köztisztviselőt a hiányért.

A kártérítési tanács „a károkozó magatartása, társadalmi veszélyessége, vétkessége fokának, az okozott kár nagyságának, a köztisztviselő korábbi magatartásának, a munkahely általános fegyelmi helyzetének, valamint a köztisztviselő személyi és családi körülményeinek figyelembevételével olyan összegű kártérítést állapíthat meg, amely jól szolgálja a szankció nevelő hatását, és hozzájárul az okozott kár reparálásához”.⁵⁷⁴

A kártérítési felelősségre a törvény a fegyelmi felelősség szabályait rendeli alkalmazni. Az eljárási szabályok részletezésébe nem is megy bele. Két különbséget rögzít az eljárásnál: a leltárhiányért való felelősség esetén az eljárás lefolytatására és a döntés meghozatalára a leltárfelvétel befejezésétől számított hatvan nap áll rendelkezésre.⁵⁷⁵ Ez jogvesztő határidő. Az egyéb kárfelelősségi formák tekintetében az eljárás megindítására az általános elévülési időn belül (fő szabály szerint három év) van lehetőség.⁵⁷⁶

Bár számos átfedés van a fegyelmi és a kártérítési felelősség eljárási szabályai között – a jelenlegi szabályok szerint – függetlenek egymástól. Akár fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is lehetőség van a kárfelelősség megállapítására, sőt a kiszabott fegyelmi büntetés - még ha az anyagi természetű - sem akadály a kártérítési felelősség megállapításának.⁵⁷⁷

A jogorvoslat alapját a Ktv. 59.§ (1) bekezdése teremti meg azzal, hogy a közszolgálati jogvita létrehozásával a közszolgálati jogviszonyból származó

⁵⁷³ Ktv. 57/B.§ (1) bek.

⁵⁷⁴ Ktv. kommentárja.

⁵⁷⁵ Ktv. 57/B.§ (8) bek.

⁵⁷⁶ Ktv. 58.§

⁵⁷⁷ MK. 20.

igényérvényesítésre a bírói utat jelöli ki⁵⁷⁸. A fegyelmi és kártérítési ügyekben hozott határozat harminc napon belüli megtámadását a (3) bekezdés nevesíti, amelynek a végrehajtásra halasztó hatálya van.

2010-ig az eredeti munkakörbe visszahelyezésnek két feltétele volt: a köztisztviselő kérelme és a bíróság által a jogviszony megszüntetése jogellenességének megállapítása. Ha a munkáltatótól nem volt elvárható a továbbfoglalkoztatás, a bíróság mellőzhette a visszahelyezést, kivéve ha a munkáltató általi felmentés vagy hivatalvesztés a rendeltetésszerű joggyakorlás vagy az egyenlő bánásmód követelményébe, illetve a felmentési védelemre, korlátozásra vonatkozó szabályokba ütközött.

2010-től⁵⁷⁹ a törvény szigorítja és feltételekhez köti a visszahelyezési kötelezettséget. Visszahelyezésre akkor van lehetőség a fegyelmi felelősség tekintetében, ha a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközik, vagy a bíróság kimondja, hogy a fegyelmi felelősség nem áll fenn (azaz a köztisztviselő nem követte el, vagy az elkövetés nem bizonyítható), vagy annak megállapítása esetén a hivatalvesztés fegyelmi büntetés nem áll arányban az elkövetett fegyelmi vétség súlyával.⁵⁸⁰ A kártérítési felelősségnél, a kormánytisztviselők tekintetében mind a jogellenesség megállapítása, mind a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközés bizonyítása nehézkessé válik a felmentés indokolási kötelezettségének eltörlése miatt.

Táv munka esetén külön kártérítési szabályokat állapít meg az Mt. Gondatlan károkozás esetén a kártérítés mértékét hat havi átlagkeresetben maximálja. Ennek konjunktív feltételei, hogy a munkáltató utasítási joga a felek megállapodása alapján csak a köztisztviselő által ellátandó feladatok meghatározására terjed ki, illetve a kár és a feladat között okozati összefüggés van.⁵⁸¹

A fegyelmi eljárás során kiszabott büntetés esetén a büntetés

⁵⁷⁸ A Pp. 23.§ (1) bek. b.) pontja alapján a megyei bíróság hatáskörébe tartozik.

⁵⁷⁹ Kttv.

⁵⁸⁰ Ktv. 60.§ (1) bek. a.) és c.) pontja

⁵⁸¹ Mt. 193/A.§ (1) bek.

végrehajtása könnyen kivitelezhető. Hivatalvesztés esetén a jogviszony megszűnik (kormánytisztviselő esetén megszüntethető); fokozatban való visszavetésnél a munkáltatói jogkör gyakorlója újra besorolja a köztisztviselőt és ahhoz mérten gondoskodik az illetmény folyósításáról. A kártérítési felelősségnél már nem ilyen könnyű a helyzet. A köztisztviselő felelőssége és a kártérítés mértékének megállapítása esetén a jogalkotó közvetlenül nem rendelkezett a végrehajtás módjáról. Utaló szabályt tartalmaz az Mt-re, amely szerint jogszabály vagy végrehajtható határozat alapján munkabér levonásra van lehetőség. Ennek részleteit a bírósági végrehajtási jogszabályok adják meg.⁵⁸² A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.) meghatározza a munkavállalói munkabérből levonás szabályait, amelyet a közszolgálati jogviszonyra is kiterjeszt. Eszerint az illetmény legfeljebb 33%-a vonható le, kivételes esetben 50%-ig terjedhet a levonás.⁵⁸³ Érdemes lenne elgondolkozni a szabályozás leegyszerűsítésén, a levonás szabályait beletenni a Ktv-be, vagy legalább közvetlen utalást tenni a Vht-ra. A levonás mértékét én maximum 20 %-ban állapítanám meg.

4.3.2.2. A közszolgálati kárfelelősség harmadik területe: a közigazgatási szerv felelőssége harmadik személlyel szemben

A közszolgálatot érintő polgári jogi kárfelelősségi szabályok vizsgálatánál nem tekinthetünk el attól a tényről, hogy a 2009. évi CXX. törvénnyel egy teljesen új Polgári Törvénykönyv született⁵⁸⁴, amely alapjaiban változtatta volna meg az eddigi rendszert. Ez a változás az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség tekintetében is megfigyelhető, amely eddig is a jogértelmezési problémák és a gyakorlat bizonytalansága miatt viták keresztüzében volt. Bizonyos álláspontok szerint a téma (köztisztviselői felelősségi rendszer) szempontjából az államigazgatási jogkörben okozott

⁵⁸² Mt. 161.§ (1), (3) bek.

⁵⁸³ Vht. 65.§, 66.§ a.) pontja

⁵⁸⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatályba nem lépéséről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXIII. törvény kihirdetése következtében az új Ptk. hatályba lépése több próbálkozást követően végleg elmaradt.

kárért való felelősség tárgyalása irreleváns, azonban a bevezetőben is hangsúlyozott egységesség fényében szükségét érzem legalább vázlatos ismertetésének és a problémák felvetítésének, még ha megoldásukra jelen értekezés keretében nem vállalkozhatom.

Az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget a Ptk. a Kötelmi jog keretében nevesíti. Tulajdonképpen ez a témakör a harmadik személynek valamely közigazgatási szerv vagy köztisztviselő által okozott kár megtérítésének lehetőségét jelenti. A köztisztviselők felelősségi rendszerének részeként azért kell róla említést tenni, mivel egyrészt ez teremti meg a köztisztviselő által okozott kár kifelé, harmadik személyek irányában való felelősség érvényesíthetőségét, másrészt a polgári jog szabályai között, sui generis tényállásként találjuk meg, kifejezetten a felelősség – ezen belül is a közigazgatási szerveket, közfeladatot ellátó, esetleg közhatalmi eszközökkel rendelkező, nem közigazgatási szerveket, mint munkáltatót terhelő felelősség - közjogi elemeket hangsúlyozó vetületét. Mint az az értekezés tézisei között is megjelenik, a felelősség (és általában a közszolgálati szabályozás) jelenlegi rendszere túlszabályozott, túl szerteágazó, egységesítésre, flexibilis, az új kor követelményeihez alkalmazkodó szabályokra van szükség, azonban a specializálás, differenciálás a felelősség tekintetében indokolt és szükséges, amelyre az államigazgatási jogkörben okozott felelősség alkalmas példa lehet.⁵⁸⁵

A következő kérdések merülnek fel ezzel összefüggésben: Megvizsgálandó, hogy a mostani szabályozás elegendő-e, nem lenne-e szükséges kiterjeszteni a kár megállapíthatóságának, megtérítésének lehetőségét; megfelelő-e a hatósági ügyintézés végző köztisztviselő ellenőrzésének, szankcionálásának jelenlegi gyakorlata.

A bizonytalanságot a Ptk. megreformálását célzó út is jelzi; a régi és az új, hatályba nem lépett Ptk., illetve a Ptk.-tervezet 2007. október 29-i⁵⁸⁶ és

⁵⁸⁵ Mindemellert tisztában vagyok vele, hogy ez a felelősségi forma a köztisztviselők károkozásán túlmutat és nemcsak a klasszikus, szűkebb értelemben vett közigazgatási szervek kárfelelősségére alkalmazható.

⁵⁸⁶ http://www.irm.gov.hu/download/negyedikonyv_kotelmi_jog.pdf, letöltve: 2011. január 17.

2008. március 25-i⁵⁸⁷ változata is nagymértékben eltér egymástól.

A jelenlegi szabályozás korszerűsítésre szorul, és itt nem feltétlenül csak a Ptk-ra gondolok, hanem általában a köztisztviselők mulasztással okozott károkért való személyes felelősségének érvényesítésében és a közhatalom gyakorlása során okozott kárért való külső felelősség tekintetében. A felelősségi rendszer átalakítására és a kárfelelősség kiterjesztésére van szükség némely területen. A szankcionálás hatékonyabbá tétele is cél.

A kártérítési felelősséget a köztisztviselő mulasztása is megalapozhatja.⁵⁸⁸ A mulasztások visszaszorítását a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) már megpróbálta orvosolni a határidő-túllépés miatt a hatóság fizetési kötelezettség-visszatérítési kötelezettségének megállapításával, azonban ez a törvény sem kezelte az így keletkezett károk megtérítésének problémáját. Másfelől szigorítja az ügyintézési határidő meghosszabbíthatóságát, korlátok közé szorítva az ügyintézés, megakadályozandó a hatósági eljárás elhúzódását és esetleges károk bekövetkezését.

A Ket. a közigazgatási hatósági eljárás során okozott kár megtérítését szűk keretek közé szorítja. A hatóság csak a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt ismeri el, megtérítését a polgári jogra bízza.⁵⁸⁹

A jogszerűtlen eljárás egyik tipikus változatának tekinthető a határidő túllépése és az azzal okozott kár. Eddig ennek megtérítése az általános szabályok szerint történt, bizonyítása nehézkes volt, azonban 2009. októberétől nevesítetten is megjelenik a törvényben, súlyos kötelezettségeket ruházva a közigazgatási szervekre. Határidő-mulasztás esetén az új Ket. Novella⁵⁹⁰ visszafizetési kötelezettséget keletkeztet⁵⁹¹ és korlátok közé szorítja

⁵⁸⁷ http://www.irm.gov.hu/download/negyedikkonyv_kotelmi_jog.pdf, letöltve: 2011. január 17.

⁵⁸⁸ A BH 2005.430-nál a kártérítési felelősség alapjául a közigazgatási határozat végrehajtásának elmulasztása szolgált. A kárfelelősség kérdésével, a mulasztással okozott kárral és a kár és mulasztás között fennálló okozati összefüggéssel foglalkozott a BDT 2005.1109. is.

⁵⁸⁹ Ket. 4.§ (2) bekezdése

⁵⁹⁰ Ez a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény.

⁵⁹¹ Ket. 33/A.§ (1) Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért

a munkáltató határidő-meghosszabbítási jogát⁵⁹². A hatóság ezt nem hallgathatja el, a már előrelátható határidő-túllépésről köteles tájékoztatni az ügyfeleket⁵⁹³, majd a határozatban köteles megállapítani az időtartamot és rendelkezni a visszafizetés módjáról⁵⁹⁴.

Egy másik jogsértő eljárásnak tekinthető a hatóság döntési kötelezettségének elmulasztása vagy hallgatása. Alapesetben itt is határidő-mulasztásról van szó, de elmarad a tájékoztatás a késedelmes ügyintézésről és a határidő meghosszabbítására sem kerül sor. Kivételes esetekben az eljárás megindul ugyan, de valamely intézkedést a hatósági ügyintéző nem tesz meg.

Ebben az esetben döntés hiányában tulajdonképpen nem beszélhetünk jogellenességről, tehát csak kártalanítási jog keletkezhet.⁵⁹⁵ A Ket. és a *Szolg.tv.* biztosítja ugyan a „hallgatás” jogkövetkezményeit, a nem cselekvés elleni fellépés lehetőségét, a kártalanításról azonban nem rendelkezik. Ivancsics Imre szerint „a szóban forgó esetekben a hatóság szintén ’nem jogszabályszerű eljárást’ folytat, ezért a kártalanítást a nem cselekvéssel okozott kárra is indokolt lenne kiterjeszteni.”⁵⁹⁶ Ezt a szemléletet tükrözi a mulasztásnak az új (hatályba nem lépett) Ptk. közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget megalapozó jogellenes magatartásai közötti feltüntetése is.

A Ket. megkülönbözteti az alap- és a szakhatóság mulasztását. Az alaphatóság mulasztása esetén a fokozatosság elve érvényesül: figyelmeztetés - az eljárás lefolytatására utasítás, másik hatóság kijelölése, a vezető elleni fegyelmi eljárás indítása.⁵⁹⁷ Főszabály szerint a szakhatóság hallgatására is

megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az első fokú eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél által megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.

⁵⁹² Ket. 33.§ (7) bek., 33/A.§ (4) bek.

⁵⁹³ A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (továbbiakban: Szolg.tv.) szerint.

⁵⁹⁴ Ket. 72.§ (1) dc.), ee.) pontjai

⁵⁹⁵ A hatósági eljárásban létezik kártalanítási kötelezettség is. A Ket. az eljárási költségek körében egy kártalanítási esetet is nevesít: a tanú megjelenésével kapcsolatos költség (utazási költség, kiesett jövedelem) megtérítését.

⁵⁹⁶ IVANCSICS Imre: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak felülvizsgálata. In: Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére. Z-Press Kiadó, Miskolc, 2008. (továbbiakban: IVANCSICS) 158.o.

⁵⁹⁷ Ket. 20.§ (2)-(3) bek.

ezeket a szabályokat kell alkalmazni, azonban jogszabály a kijelölés helyett rendelkezhet úgy, hogy hallgatás esetén az állásfoglalást, hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.⁵⁹⁸ Az októberi Ket. Novella tervezetben még mulasztási bírságról is szó esett, amely azonban a végleges változatba már nem került be.⁵⁹⁹

A hatósági eljárás során az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője mellett kárt szenvedhet más, az eljárásban eredetileg nem érintett személy vagy szerv is. A fentiekre tekintettel a szabályozást indokolt lenne két irányba is kibővíteni. Egyrészt az alanyi körbe, a potenciális károsultak körébe be kellene vonni az eljárás egyéb résztvevőit, továbbá az eljárás során jogaiban sértett egyéb jogalanyokat, másrészt a kártalanítást a jogszerű eljárási cselekménnyel okozott kárra is ki kellene terjeszteni.

A hatályos Ptk. úgy rendelkezik, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette. Ezt a szabályt kell alkalmazni a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre is, ha jogszabály másként nem rendelkezik.

A Legfelsőbb Bíróság a felróhatóság egy sajátos értelmezését fejlesztette ki az államigazgatási jogkörben okozott kár esetén: a felróhatóságot a nyilvánvaló rosszindulattal vagy közönséges ostobasággal azonosítja.

A Pp. 23. § (1) bekezdés b.) pontja értelmében azok a perek, amelyeket a közigazgatási jogkörben eljáró személyek által hivatalos eljárásukban okozott károk megtérítése iránt indítanak, a megyei bíróság hatáskörébe tartoznak. Fel kell hívni arra figyelmet, hogy a Pp. már nem államigazgatási jogkört említ!

A kár megtérítésének feltételei: jogellenes magatartás, kár bekövetkezése, vétkesség, okozati összefüggés a kár és a magatartás között⁶⁰⁰

⁵⁹⁸ Ket. 71.§ (2) bek. b.) pontja, Szolg.tv. 14.§ a.) pontja

⁵⁹⁹ Lásd IVANCSICS 162.o.

⁶⁰⁰ A *BDT 2004.1028.* a kár és a sérelem közötti okozati összefüggés mellett feltételként említi a

és a munkáltatói felelősséghez képest többletelem a rendes jogorvoslattal elháríthatatlanság és a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése. Ezek konjunktív feltételekként jelentkeznek.

Mi minősül államigazgatási jogkörben okozott kárnak? A Ptk. kommentárja szerint nem elegendő, ha a kárt egy államigazgatási szerv alkalmazottja tevékenysége során okozza, hanem a tevékenységnek is államigazgatási jellegűnek kell lennie és a károkozásnak az államigazgatási szerv közhatalmi szerepével kell kapcsolatban állnia. Nem az eljáró szerv minősége, hanem a konkrét tevékenység alapján kell megállapítani, hogy államigazgatási tevékenységről van-e szó.⁶⁰¹ Tehát pl. a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező, intézkedő tevékenység vagy annak elmulasztása minősülhet annak.⁶⁰² A kár megtérítésére kötelezett szervről a Ptk. közvetlenül nem fogalmaz meg külön rendelkezést, azt speciális, az államigazgatási szervezetrendszer létrehozó jogszabályokra bízva.

A rendes jogorvoslatok kimerítésével is számos bírósági határozat foglalkozott.⁶⁰³

A bírósági, ügyészségi jogviszonyt illetően kiterjesztéssel él a jogalkotó, amikor úgy fogalmaz, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kártérítésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre is, ha jogszabály másként nem rendelkezik. Itt is érvényesül az előbbi szabály, azaz a tevékenység minősége

jogsértés kirívóan súlyos voltát is.

⁶⁰¹ Nem beszélhetünk ilyen jogkörről a *BH 2004.64*-nél, amikor a felperes egy önkormányzat által, költségvetési szervként létrehozott, közszolgálati televízióval kötött támogatói szerződésből eredő igényeit kívánta érvényesíteni, azonban a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az alapítói joggyakorlás nem minősül államigazgatási jogkörnek.

Szintén ehhez kapcsolódhat a *BH 2004.277.*, amiben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy közigazgatási jogkörben okoz kárt a természetvédelmi hatóság, ha az ágazati miniszter mulasztásos jogsértése következtében jogszabályi rendelkezés nélkül közjogi eszközökkel korlátozza a tulajdonos jogosítványait, ellehetetleníti annak gazdasági tevékenységét.

⁶⁰² PK. 42.

⁶⁰³ Példaként említhető az *EBH 2004.1027*, amelyben az alperes jogszabályba ütköző használatbavételi engedélyt adott ki. A Legfelsőbb Bíróság szerint a felperesre a használatbavételi engedélyt kiadó határozat nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely a fellebbezés előterjesztését indokolta volna. A valótlan adatokon alapuló határozat elleni jogorvoslat elmulasztása nem zárja ki a kártérítési igény érvényesítésének lehetőségét.

A *BH 2004.12* is a rendes jogorvoslat elmulasztását tárgyalja. A bíróság megállapítása szerint, ha a kár nem jogellenes határozattal okozati összefüggésben keletkezett, illetve ha a rendes jogorvoslat igénybevételével a kár elhárításának a lehetősége nincs meg, a rendes jogorvoslat igénybevételének elmulasztása mint a hatóság kártérítési felelősségét kizáró károsulti önhiba nem jöhet szóba.

határozza meg, hogy alkalmazható-e a 349.§.⁶⁰⁴

Bár az új Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény nem lépett hatályba, mégis szükségesnek érzem foglalkozni az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség témáját illetően a Polgári Törvénykönyv tervezett változtatásaival, az egyes szövegezők elemzésével, összevetésével annak érzékeltetve, mennyire nem tisztázott, bizonytalan a helyzet ezen a területen. A törvény három részre választotta volna a kérdést. Először foglalkozott a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősséggel.⁶⁰⁵ Másrészt kiemelte a bírósági és más közhatalmi jogkörben

⁶⁰⁴ Ez a probléma a közjegyző közokirat kiállítás tevékenységével kapcsolatban merült fel. Már a 944/B/1994 AB határozat is megállapította, hogy a közjegyzőség az állami igazságszolgáltatás része, míg a közjegyzői tevékenység az állami igazságszolgáltatási tevékenység része, és – bár megbízás (közjogi jellegű jogviszony!) keretében végzett – egyben jogalkalmazói, közhatalmi tevékenység. Eszerint tehát alkalmazható vele szemben a Ptk. 349.§-a. Ugyanez irányadó a végrehajtókra is (3/2004. Polgári jogegységi határozat).

⁶⁰⁵ A 2007. október 29-i szöveg még nevesíti az atomkárokért való felelősséget, míg a 2008. március 25-iben már nem találkozunk ezzel, majd a kihirdetett jogszabály ismételt tartalmazza. Így a VIII. fejezetbe kerül a közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősség.

E témához kapcsolódóan lásd még bővebben: A Kártérítési és Biztosítási Jogi Munkacsoport alakuló üléséről. Polgári Jogi Kodifikáció 2/2000. (továbbiakban: A Kártérítési és Biztosítási Jogi Munkacsoport alakuló üléséről); A Ptk. Konceptió vitája a Pázmány Péter Egyetemen. Polgári Jogi Kodifikáció 3/2002. (továbbiakban: A Ptk. Konceptió vitája); BALOGINÉ Faiszt Judit – HOLAKOVSKINÉ Pestovics Ilona – KASZAINÉ Mezei Katalin – MECSÉR Györgyike – MOHÁCSY Zsuzsanna – PONGRÁCZ Eszter – SÓSNÉ Lajos Ilona – SZOLNOKI Józsefné – UDVARY Katalin: Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényhez (továbbiakban: BALOGINÉ - HOLAKOVSKINÉ - KASZAINÉ - MECSÉR - MOHÁCSY - PONGRÁCZ - SÓSNÉ - SZOLNOKI – UDVARY; BÁRDOS Péter: Megjegyzések a Javaslat kárfelelősségi fejezetéhez. Polgári Jogi Kodifikáció 5-6/2002. (továbbiakban: BÁRDOS); BÁRDOS Péter: Az új Ptk. kárfelelősségi fejezete. Változat egy témára. Polgári Jogi Kodifikáció 5-6/2004. (továbbiakban: BÁRDOS (2004)); EIGNER József: Kártérítési felelősség az államigazgatás oldaláról. Állam és Igazgatás 4/1987. (továbbiakban: EIGNER); Emlékeztető a Polgári Törvénykönyv reformja kapcsán létrehozott Kártérítési és Biztosítási Jogi Munkacsoport 2000. június 27-én megtartott üléséről. Polgári Jogi Kodifikáció 3/2000. (továbbiakban: Emlékeztető a Polgári Törvénykönyv reformja kapcsán); EÖRSI Gyula: Tézisek a polgári jogi felelősségről. Állam- és Jogtudomány 2/1976. (továbbiakban: EÖRSI); HOLLÓ András: Megjegyzések az államjogi felelősségről. Állam és Igazgatás 4/1974. (továbbiakban: HOLLÓ); KECSKÉS László: Európai-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához. Polgári Jogi kodifikáció, HVG Orac, Bp., 4/2003. (továbbiakban: KECSKÉS (2003)); KENDERES György - PRUGBERGER Tamás: Jogelméleti és jogalkotási problémák a munkajogi kártérítési felelősség körében. Magyar Jog 12/2009. (továbbiakban: KENDERES - PRUGBERGER (2)); KISS György: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre. Polgári Jogi Kodifikáció 1/1991. (továbbiakban: KISS GY.); KOLLÁTH György: Gondolatok az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének szabályairól. Állam és Igazgatás 4/1976. (továbbiakban: KOLLÁTH); KÖLES Tibor: Az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése. Bírói gyakorlat zsebkönyve sorozat, HVG Orac, Bp., 1995. (továbbiakban: KÖLES); LÁBADY Tamás: A deliktualis felelősség objektívizálódásáról. Collega Szakmai folyóirat joghallgatók számára 3/2002. (továbbiakban: LÁBADY (2002/1)); LÁBADY Tamás: A deliktualis felelősség változásáról és ennek a polgári jogi kodifikációra gyakorolt hatásáról. Jura. A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és jogtudományi karának tudományos lapja 1/2002. (továbbiakban: LÁBADY (2002/2)); LÁBADY Tamás: Szerződésen kívüli kárfelelősség az új Ptk-ban. Mozaiktöredékek a Pécsi Ítéltábla tudományos műhelyéből, 2007. (továbbiakban: LÁBADY (2006)); MARTON Géza: A polgári jogi

dolgozókat és a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait rendelte rájuk alkalmazni. Harmadrészt a javaslat még tartalmazta azt a szabályt, amely a Pp. hasonló szabályát alapul véve úgy rendelkezett, hogy kártérítésre tarthat igényt az, akivel szemben a bíróság előtti eljárás tisztességes lefolytatásának és ésszerű időn belül történő befejezésének követelményét az eljáró bíróság megsértette és ezzel az állam elégtételadási kötelezettségét fekteti le. Ezek közül én – az értekezés témájára figyelemmel – az elsőt szándékozom foglalkozni.

A normaszöveg októberi változata⁶⁰⁶ miben tekinthető másnak a hatályos szabályozáshoz képest? Először is differenciáltan szabályozza a közigazgatási jogkörben okozott kár kérdését, teljesen különválasztva a más közhatalmi jogkörben okozható károktól. Másrészt már nemcsak államigazgatási jogkörben okozott kárról rendelkezik, hanem kiterjeszti a felelősséget valamennyi, közigazgatási jogkörben okozott kárra is. Harmadrészt a kártérítés feltételei közül hiányzik a rendes jogorvoslati

felelősség. Bp., 1992. (továbbiakban: MARTON); MENYHÁRD Attila: Az új Polgári Törvénykönyv koncepciójának vitája az ELTE Állam- és Jogtudományi karán. Polgári Jogi Kodifikáció 4/2002. (továbbiakban: MENYHÁRD); PRUGBERGER Tamás: A kiszolgáltatottabb fél védelmének kérdése az új magyar Polgári Törvénykönyv koncepciójának kötelmi jogi részében. Polgári Jogi Kodifikáció 3/2002. (továbbiakban: PRUGBERGER (2002)); RADNAY József: A Ptk. és a munkajog kapcsolata, különös tekintettel a magyar polgári jogra. Polgári Jogi Kodifikáció 1/1999. (továbbiakban: RADNAY); SÁRINÉ Simkó Ágnes: A Ptk. reform szervezeti hátteréről. Polgári Jogi Kodifikáció 1/1999. (továbbiakban: SÁRINÉ); SÁRINÉ Simkó Ágnes: Az új Ptk. elfogadott koncepciója és szabályozási tematikája. Polgári Jogi Kodifikáció 2/2003. (továbbiakban: SÁRINÉ (2003)); SZAMEL Lajos: Az államigazgatási felelősség alapproblémái. KJK Kerszöv Kiadó Kft., Bp., 1982. (továbbiakban: SZAMEL (1982)); SZAMEL (1986/1); SZAMEL Lajos: Államigazgatási kárfelelősség mérlegelési jogkörben okozott kárért. Állam és Igazgatás 11/1986. (továbbiakban: SZAMEL (1986/2)); SZAMEL Lajos: Államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség elméleti és gyakorlati kérdései. Államigazgatási Szervezési Intézet 1986. (továbbiakban: SZAMEL (1986/3)); SZATMÁRI Lajos: A vétkesség kérdései az államigazgatási felelősség érvényesítésében. Acta Facultatis Politico-Juridicae Universitatis Scientium Budapestiensis de Rolando Eotvos Nominatae Tom. III. Fasc. 1. Budapest 1962. (továbbiakban: SZATMÁRI); VÉKÁS Lajos: Elméleti és szerkezeti előkérdések az új Polgári Törvénykönyvhöz. Jogtudományi Közöny 2/2000. (továbbiakban: VÉKÁS); VÉKÁS Lajos: Egy új Polgári Törvénykönyv történelmi időszerűségéről. Magyar Tudomány 12/2001. (továbbiakban: VÉKÁS (2001)); VÉKÁS Lajos: Az új Polgári Törvénykönyv koncepciójából. Polgári Jogi Kodifikáció 4/2002. (továbbiakban: VÉKÁS (2002/2)); VÉKÁS Lajos: Az új Polgári Törvénykönyv előkészítése. Kodifikáció. 2002. (továbbiakban: VÉKÁS (2002/3)); VÉKÁS Lajos: Az új Polgári Törvénykönyv tervezetének néhány elméleti és rendszertani előkérdéséről. Magyar Jog 7/2006. (továbbiakban: VÉKÁS (2006)); VITÉZ Miklós: Jogértelmezési probléma vagy joghégzag. Ügyészek Lapja 4/1995. (továbbiakban: VITÉZ); ZLINSZKY János: Elvárhatóság a magánjogban. Polgári Jogi Kodifikáció 4/2003. (továbbiakban: ZLINSZKY).

⁶⁰⁶ Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt a közhatalom gyakorlása során kifejtett tevékenységgel, illetve ennek elmulasztásával okozták és a kár rendes jogorvoslattal – ide értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárást is – nem volt elhárítható.

lehetőségek kimerítésének követelménye, viszont pluszként jelentkezik a tevés mellett a mulasztás nevesítése és a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárás bevonása a kár megtérítése szempontjából igénybe vehető jogorvoslatok közé. Megítélésem szerint ez utóbbi nem lenne helyes döntés, hiszen már a *PK. 43.* is megállapította, hogy a bírósági út nem tekinthető rendes jogorvoslatnak, illetve nagymértékben az eljárás elhúzódsához vezetne.

A márciusi változathól ez a rész már eltűnt. A normaszöveg ezen helyesbítését az *EBH 2004.1121.* és a *BH 2005.174.* is alátámasztja, amelyek szerint a közigazgatási szerv kárfelelőssége szempontjából az általa hozott határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított per akkor sem tekinthető rendes jogorvoslatnak, ha a határozat ellen közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak.

A Ptk. koncepció közigazgatási jogkört említ, ezzel kiszélesítve a felelősség érvényesítésének körét és a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében megnevezi a hivatkozható jogellenes magatartások jellegét: a közhatalom gyakorlása során kifejtett tevékenység vagy annak elmulasztása. Ez majdnem egybevág a *PK. 42.*-vel.

Az új, hatályba nem lépett Ptk. tervezett szövegezése⁶⁰⁷ nem elégszik meg a közhatalom gyakorlása körének behatárolásával, hanem konkretizál: csak hatósági jogalkalmazó tevés vagy mulasztás jöhet szóba a károkozásnál. A mulasztás kiemelése fontos, hiszen egyértelművé teszi, hogy nemcsak a tevessel okozott károk megtérítésére ad lehetőséget a törvény, hanem ha a közigazgatási szerv nem tesz semmit az adott ügyben és ezáltal keletkezik az ügyfélnek kára.

A különböző szövegtervezetek foglalkoztak a felelősségre vonható szerv megjelölésével is, eltérő megoldásokat ajánlva.⁶⁰⁸ A 2008. március 25-i

⁶⁰⁷ Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehetett volna megállapítani, ha a kárt hatósági jogalkalmazó tevékenységgel, illetve annak elmulasztásával okozták és a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható. 2009. évi CXX. törvény 5:556.§ (1) bek. Az új Polgári Törvénykönyv Koncepciója és Tematikája, Negyedik Könyv: Kötelmi jog, Ötödik Rész: Felelősség szerződésen kívül okozott károkért, V. Cím: A felelősség egyes esetei, 10. Fejezet: Az állam felelőssége, Magyar Közlöny 2002/15/II.

⁶⁰⁸ A 2009-es Ptk. külön szabályt nem fogalmazott meg, egyéb jogalkotási útra utalta a kérdés

változat még tovább megy és deklarálja a helyi önkormányzatok felelősségét azáltal, hogy kimondja, a helyi önkormányzatot terheli a felelősség közhatalmat gyakorló képviselőtestülete, annak bizottsága, a polgármester, a jegyző (körjegyző), a képviselőtestület hivatalának ügyintézője és a hatósági igazgatási társulás által okozott kárért.⁶⁰⁹

A kártérítés érvényesíthetőségének korlátozása érdekében azonban a tévedés itt is kizárhatja a felelősség megállapítását, mivel a közigazgatási jogkörben hozott döntések, tett intézkedések jogalkalmazási, jogértelmezési tévedései csak akkor alapoznak meg kártérítési felelősséget, ha azok kirívóan súlyosak. A 2009-es szövegben már jogi normaként megjelenik az a szabály, amely eddig „csak” bírósági határozatokban volt fellelhető⁶¹⁰.

A hatályba nem lépett Ptk. kiemelte a bírósági és más közhatalmi jogkörben dolgozókat és a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait rendelte rájuk alkalmazni.⁶¹¹ Ezen utaló szabály helyett a 2007. október 29-i szövegezés külön tényállást konstruál meg. Viszont egyfajta szűkítés is érvényesül, az eddigi általánosabb „ha jogszabály másként nem rendelkezik” helyett mindkét változatban „ha törvény másként nem rendelkezik” kitétel szerepelt.

Az októberi normaszöveg még külön nevesítette a közjegyzői és végrehajtói tevékenységet, de a 3/2004. Polgári Jogegységi határozat indokolása miatt én ezt a nevesítést szükségtelennek látom (kifejtését lásd fentebb).

Az államigazgatási / közhatalmi jogkörben okozott kártérítési felelősség megállapítása esetén tehát a közigazgatási szerv tartozik felelősséggel. A köztisztviselő által okozott kár megtérítését követően a közigazgatási szerv a károkozó köztisztviselő felé fordul és a Ktv-ben foglalt

rendezését. A 2009-es törvényhez képest mindkét (törvénytervezet-) szöveg rögzítette, hogy a közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy vagy az a közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek vezetője a közhatalmi jogkör gyakorlója. A 2009. november 20-án kihirdetett normaszöveg általánosabban fogalmaz, „ezek szerint közigazgatási jogkörben okozott kárért az a közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében a közigazgatási hatóság működik (2009. évi CXX. törvény 5:556.§ (2) bek.).

⁶⁰⁹ 2009. évi CXX. törvény 5:556.§ (3) bek.

⁶¹⁰ *BDT 2004.1028*

⁶¹¹ 2009. évi CXX. törvény 5:557.§

általános kártérítési szabályok szerint érvényesíti igényét vele szemben.

4.3.3. A büntetőjogi felelősség jelenlegi szabályozása

Mint az eddigi szövegekörnyezetből és a közszolgálat felelősségére vonatkozó hazai jogi háttér elemzéséből kitűnt, míg a közigazgatási jogban köztisztviselőkről beszélünk, addig a *büntetőjogban* a köztisztviselők hivatalos személynek (Btk. 137.§ 1.pont) minősülnek. A fogalom-meghatározásban köztisztviselőnek tekinthető a miniszterelnök, a Kormány tagja, az államtitkár, a közigazgatási és a helyettes államtitkár, államigazgatási, önkormányzati igazgatási szervnél szolgálatot teljesítő azon személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetésszerű működéséhez tartozik, illetve jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokkal megbízott szervnél, testületnél az a személy, aki közhatalmi, államigazgatási feladatot lát el.

Míg a Csemegi-kódexben különböző helyeken összesen tizenhárom közhivatalnokkal összefüggő bűncselekményt találhattunk, addig a szocialista Btk-ban már csak nyolc volt, 1978-ban pedig négy, és jelenleg öt van. Hosszú ideig nem volt tisztázott, mi is tartozik a hivatali büntettek közé, hiszen 1961-ben még a hivatali bűnpártolást is ide sorolták, míg ma ennek a tényállásnak minősített eseteként nyert szabályozást a hivatalos személykénti elkövetés.

A Btk. két módon jeleníti meg a hivatalos személyek fokozott felelősségét. Egyrészt kiemelt szerepükre mutat rá azáltal, hogy külön cím alatt, *sui generis* tényállásokat hozott létre (hivatali bűncselekmények⁶¹²). E bűncselekmények különös bűncselekmények (*delictum proprium*), alanyuk csak hivatalos személy lehet. Másrészt bizonyos tényállásoknál a hivatalos személyként való elkövetés minősített esetet képez.

A bűncselekmény alanya alapján megkülönböztetünk általános és

⁶¹² A hivatali bűncselekmények a következők:

- hivatali visszaélés (225.§),
- bántalmazás hivatalos eljárásban (226.§),
- kényszervallatás (227.§),
- jogosulatlan titkos információgyűjtés (227/A.§),
- jogellenes fogvatartás (228.§, 228/A.§, 228/B.§).

különös *hivatali bűncselekményeket*. Az általános elkövetője tettesi minőségben bármely hivatalos személy lehet, erre példa a hivatali visszaélés, a különös elkövetője tettesi minőségben csak meghatározott hivatalos személy lehet, akit speciális feladatok ellátásával bíznak meg.

A hivatali bűncselekmények sajátossága, hogy az államigazgatás és az igazságszolgáltatás szabályszerű és zavartalan működését sértő vagy veszélyeztető hatásukat nem „kívülről”, hanem „belülről” a politikai és közhatalmi jellegű feladatokat ellátó intézményrendszerek egyik szereplőjeként idézik elő. A hivatali bűncselekmények a társadalmi viszonyokat támadják, és arra is alkalmasak, hogy megingassák a hivatalos személyek törvényes és jogszerű működésébe vetett bizalmat. E bűncselekmények megalkotásának indoka a hivatalos szervek és személyek társadalomban és az államapparátusban betöltött speciális helyéből és szerepéből adódik. Ennek eredménye a hivatalos személyek tevékenysége kapcsán érvényesülő szigorúbb szabályozás, a kötelezettségek erőteljesebb volta, a felelősség magasabb szintje és a fokozott büntetőjogi felelősség. Ez nyilvánul meg abban is, hogy a hivatalos személyként elkövetés minősítő, illetve súlyosító körülmény bűnpártolásnál, vesztegetésnél, közokirat-hamisításnál - ezek ún. sajátképi különös bűncselekmények.⁶¹³

Emellett a már bemutatott történeti szabályozásban is kialakult a közélet tisztasága elleni bűncselekményeknek a köre, amelyek közül a passzív vesztegetés egyik alakzatának elkövetője szintén csak hivatalos személy lehet.⁶¹⁴

Ez visszavezet minket a korrupciós tényállásokhoz, amelyeket a hatályos Btk. a közélet és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények között tárgyal.⁶¹⁵ Az ENSZ Korrupció Elleni Globális Programja a korrupció három típusát határozta meg: közigazgatási, üzleti és a

⁶¹³ CSEMÁNÉ Várad Erika - GÖRGÉNYI Ilona - GULA József - LÉVAY Miklós - SÁNTHA Ferenc: Magyar büntetőjog Különös rész II. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. (továbbiakban: CSEMÁNÉ - GÖRGÉNYI - GULA - LÉVAY) 24.o.

⁶¹⁴ Ebben a körben említhető még a vesztegetés feljelentésének elmulasztása és a passzív hivatali vesztegetés nemzetközi kapcsolatban.

⁶¹⁵ Ide tartozik a vesztegetés (250-255/A.§), vesztegetés nemzetközi kapcsolatban (258/B-258/D.§), befolyással üzérkedés (256.§), befolyással üzérkedés nemzetközi kapcsolatban (258/E.§).

pénzügyi, politikai, igazgatási hatalmi központok legfelső szintű korrupcióját.⁶¹⁶ Másik megközelítésben Petrus C. van Duyne megkülönbözteti a köz-, magán- és politikai szférában és a szférák között elkövetett korrupciót.⁶¹⁷

Másrészt azonban nemcsak hivatali bűncselekményeket és korrupciós tényállásokat találunk a Btk-ban - ezen személyek megkülönböztetett felelősségét nem csak a külön címben nyert szabályozás jelzi a büntetőjogban, hanem minősített esetként is megjelenik a hivatalos személykénti elkövetés.⁶¹⁸

Jogértelmezési problémaként jelentkezik, hogy a *vesztegetés* miért került ki a hivatali bűncselekmények közül, illetve a hivatali visszaélés korrupciós bűncselekménynek tekinthető-e. Dr. Polgárdi Lóránd: Korrupciós ügyek nyomozásának tapasztalatai című műve szerint a válasz igen, viszont Dr. Kárpáti Zoltán és Dr. Barna Sándor Korrupciós büntett-e a hivatali visszaélés? című tanulmánya szerint nem. Én is ez utóbbi válasszal értek egyet.

Ha korrupcióról beszélünk, hajlamosak vagyunk a korrupciós bűncselekményeket azonosítani a hivatali bűncselekményekkel, holott nem feltétlenül kellene egyenlőségjelet tenni közéjük.

Az elhatárolásban éppen a jogtalan előny szerzése vagy hátrány okozása, mint tényállási elem segít bennünket, mivel a hivatali visszaélésnél a kötelességhez magatartás célzata, nem pedig annak ellenértéke és mindenképpen kell a befejezettséghez a kötelesség megszegése, nem elég az előkészületi jelleg, mint a vesztegetésnél. Az előny (vagy hátrány)

⁶¹⁶ FINSZTER Géza: Korrupció által sújtott rendőrségek (nemzetközi kitekintés). Kriminológiai tanulmányok 40., Országos Kriminológiai Intézet, Bp., 2003. (továbbiakban: FINSZTER) 12.o.

⁶¹⁷ DUYNE, Petrus C. van: *Combating Corruption: Acts ad Attitudes*. Paper to the VI. European Colloquium on Crime ad Criminal Policy, Helsinki, 10-12 December 1998. In: *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, women in the criminal justice system, criminal policy indicators, community crime prevention, and computer crime*. HEUNI Publication Series, No. 34. Helsinki, 1999. (DUYNE) 24-25.o.

⁶¹⁸ A hivatalos személyként elkövetés minősített esetet képez a következő bűncselekményeknél:

- visszaélés személyes adattal (177/A.§ (2) bek.),
- bűnpártolás (244.§ (3) b.) pont),
- nemzetközi gazdasági tilalom megszegése (261/A.§ (2) b.) pont),
- közokirat-hamisítás (275.§),
- visszaélés kábítószerrel (282/A.§ (2) b.) pont, 282/B.§ (3) b.) pont),
- pénzmosás (303.§ (2) d.) pont, 303/A.§ (2) c.) pont),
- zsarolás (323.§ (2) c.) pont).

realizálódása a hivatali visszaélésnél nem szükséges, míg a vesztegetésnél igen.

A tanulmányban a szerzők leszögezik, hogy bár valamennyi hivatali büntett fokozott veszélyhelyzetet teremt, azonban ezek mind elméleti, mind nyomozási szempontból eltérnek a korrupciós büntettektől.⁶¹⁹ Ahhoz, hogy az elhatárolás egyértelművé váljon, a fogalom-meghatározásból és a tényállási elemek vizsgálatából kell kiindulni.

4.3.4. A közsolgálati, köztisztviselői felelősség egyéb vetületei

A fegyelmi büntetések közül több büntetés is kettős szankcióval rendelkezik. A hivatalvesztés egyrészt a jogviszony megszüntetéséhez vezet, másrészt hatálya alatt (három év) nem létesíthető újabb közsolgálati jogviszony. Ehhez hasonló szabály jelenik meg a **Vnytv**-ben a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatban. A kötelezettség megtagadása szintén mintegy szankcióként a jogviszony megszüntetését vonja maga után három éves eltiltással.⁶²⁰ A hivatalvesztés kettős jellege, a három éves eltiltás nemcsak a közigazgatásban érvényesül, egyéb hatalmi ágaknál is fontos szerepet tulajdonítanak a fegyelmi eljárásban kiszabott büntetéseknek. Erre példa az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló *1994. évi LXXX. törvény*, amely szerint ügyésznek nem nevezhető ki az, aki az adott jogviszonyra vonatkozó legsúlyosabb fegyelmi büntetés hatálya alatt áll.⁶²¹

A *Ket.* több ponton is kapcsolódik a közsolgálati felelősséghez. Egyrészt eljárási törvény lévén kiegészíti, tartalommal tölti meg a *Ktv.* által meghatározott személyi állomány anyagi szabályait. Másrészt nemcsak a keretekről, az eljárás szakaszairól, az alkalmazható közhatalmi eszközökről rendelkezik, hanem az esetleges jogsértések esetén maga is jogkövetkezményeket állapít meg vagy egyéb útra tereli a jogorvoslatot.

⁶¹⁹ KÁRPÁTI - BARNA 53-55.o.

⁶²⁰ Vnytv. 9.§ (1) bek.

⁶²¹ 1994. évi LXXX. tv. 14.§ (7) bek. g.) pontja

Mindemellett a köztisztviselő / közigazgatási szerv károkozását is megpróbálja keretek közé szorítani.⁶²²

A közszolgálatot illetően, annak tartalmára, lényegére és felelősségére vonatkozóan a magyar szabályozás elég szűkszavú: a közhivatal viselésének joga, mint alapvető jog tekinthető egyben kiindulópontnak és zárszónak is a köztisztviselőket érintő alkotmányi szabályokat illetően. Ez jelenleg az *Alkotmány* 70.§ (6) bekezdésében nyert szabályozást.⁶²³ Pedig a közszolgálat elveinek és a részletes jogi garanciáinak alkotmányos rögzítése elengedhetetlen része a demokratikus jogállamnak és egyben a közigazgatás politika-semlegességének rögzítését is szolgálja.

Az eredeti szövegezésű 1949. évi XX. törvény azonban még ezt a kitélt sem tartalmazta. Csak az 1989. évi XXXI. törvénynek (alkotmánymódosítás) köszönhetően került bele, de ekkor még a közügyek vitelében való részvétel jogával egy helyen.⁶²⁴

A 2002. évi LXI. törvény kivette ebből a bekezdésből a közügyekben való részvétel jogát. Viszont a törvénynek ez a bekezdése is csak az EU-hoz való csatlakozást követően lépett hatályba. Azért került át a (4) bekezdésből a (6) bekezdésbe, mert a csatlakozás és az uniós állampolgárság következtében változások történtek az ezt megelőző részben is (választójog).

Már nemzetközi dokumentumokban is megjelenik a két jog közti szoros kapcsolat, sőt az egyenjogúság követelményét kiterjesztik a közügyekben való részvételre, illetve a közhivatali állások betöltésére. Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 21. Cikke szerint:

- minden személynek joga van hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez,
- minden személynek egyenlő feltételek mellett joga van a saját hazájában közszolgálati állásokra való alkalmazáshoz.

⁶²² A témával kapcsolatban lásd bővebben a 4.3.2.2 fejezetet.

⁶²³ „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

⁶²⁴ „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen a közügyek vitelében, továbbá hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.” 70.§ (4) bek.

A hazai alkotmányos jogállami keretek között a közigazgatásnak olyan törvényességi, jogi követelményeknek kell megfelelnie, amelynek határait a nemzetközi egyezmények és az alkotmányos berendezkedésünk kereteit lefektető, alapvető és állampolgári jogokat deklaráló Alkotmányunk jelöli ki és tölti meg tartalommal. „E megállapításból pedig az következik, hogy az alkotmányos jogállam keretei között működő közigazgatás kiterjedt és folytonosan ápolandó értékrendszerhez kötött.”⁶²⁵

Az Alkotmányban lefektetett normák és az azokban megjelenő értékek a jogi, kötelező normák és értékek élén állnak, ezért valamennyi jogalkotó és jogalkalmazó szerv, valamint az ország területén tartózkodó valamennyi természetes és jogi személy köteles ezeket tiszteletben tartani. A tiszteleten túlmenően azonban ezek az értékek általában az állampolgárok és a dolgozat központi elemét képező közzolgálati dolgozók tudatának, szemléletének és magatartásának áthatására is törekednek.

Jelenleg az Alkotmány a közhivatal viselésének jogát a státuszjogok között helyezi el. Tehát ez a jog állampolgársághoz kötött, mivel a magyar állampolgárság követelményét a közérdek védelme határozza meg. A közhivatal-viselés részletes szabályait a közzsolgálat egyes ágazatait szabályozó jogszabályok határozzák meg.⁶²⁶

Bár az Alkotmány jelenleg is tartalmaz a közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseket (Kormány működése, önkormányzati igazgatás...), de az általunk meghatározott személyi állományra nincs tekintettel.

Illéssy István szerint a közzsolgálatot azért is szükséges az Alkotmányban megjeleníteni, mert közvetlenül érinti a politikai hatalom

⁶²⁵ WIDDER, Helmut: Az osztrák alkotmányfejlődés. in: Az alkotmányozás jogi kérdései. szerk.: Takács Imre ELTE Eötvös Kiadó, Bp., 1995. (továbbiakban: WIDDER) 33-59.o.; e témához kapcsolódóan lásd még bővebben: ÁDÁM Antal: Az alapjogok és az alkotmányi tilalmak értékének összefüggéseiről. Acta Humana 32/1998. (továbbiakban: ÁDÁM (1998/2)); FICZERE Lajos: Alkotmány és közigazgatás. in: Az alkotmányozás jogi kérdései. szerk.: Takács Imre, ELTE Eötvös Kiadó, Bp., 1995. (továbbiakban: FICZERE); ILLÉSHÁZY István: A közzsolgálat alkotmányi szabályozása. Magyar Közigazgatás 4/2003. (továbbiakban: ILLÉSHÁZY); KISS Barnabás: Az államszervezet az új alkotmányban. in: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1990. (továbbiakban: KISS B.).

⁶²⁶ Ide tartozik a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény, a Ktv., Kjt., a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), továbbá a polgármesteri tisztség betöltéséről szóló 1994. évi LXIV. törvény.

gyakorlását és annak a közérdekhez kötését, így egyenes összefüggésben áll a nép, illetve az állam szuverenitásával. Ez a kapcsolat szorosabb, amikor az államhatalmat gyakorló konkrét személyekről (köztisztviselők) van szó. Ezek alkotmánybeli megjelenítése akkor is indokolt, ha csak minimalista, vagyis a közszolgálatot illetően szűkszavú szabályozási koncepció kerül elfogadásra.⁶²⁷

A közigazgatással foglalkozó fejezet nem lehet teljes a köztisztviselők jogállásának alkotmányos garanciája nélkül. Mindenekelőtt a köztisztviselő jogállásának alapelvét kellene kimondani: „Az állam közigazgatása a hivatásos és pártatlan közszolgálat elvén alapszik; a köztisztviselők munkájukat a köz érdekében élethivatásként látják el.”⁶²⁸

A stabilitás a rész-egész és a köztisztviselő- ügyfél ellentétpárok alapján közelíthető meg. Értem ezalatt azt, hogy nemcsak a közszolgálattal, mint egészszel szemben elvárás és kíváncsalom a kiegyensúlyozottság a mai változó piaci viszonyok között, hanem maga a köztisztviselő is stabilitást szeretne (élethivatásszerűség). Ehhez kapcsolódik viszont az a követelmény is, hogy ennek cserébe az ügyféllel szemben neki is megbízhatóan kell ellátnia feladatait. És itt jöhet a látóköreinkbe még egy elv, a hivatásszerűség, amely a köztisztviselő egyéniségének teljességét lefedi.

Érdemes lenne az Alkotmányban rögzíteni a közszolgálat fokozott felelősségének elvét is.

Az alkotmányban rögzített szabályok inkább politikai felelősséget alapoznak meg, mint alkotmányjogit. Azonban ezt sem részletezni kellőképp, ezért korlátlan mérlegelésre ad lehetőséget.

„Az állam a politikai rendszer alapintézménye, ezért szervezete, s annak működése szintén politikai jellegű. A végrehajtó hatalom gyakorlása a közigazgatás intézményi keretei között történik, emiatt működése jelentős politikai tartalommal telítődik meg.”⁶²⁹ Egyik oldalról a közigazgatás feladata a politikai döntések végrehajtása, megvalósítása, érvényesítése, másik oldalról

⁶²⁷ ILLÉSSY 223-237.o.

⁶²⁸ BRAGYOVA András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Bp., 1995. (továbbiakban: BRAGYOVA) 178-190.o.

⁶²⁹ DUDÁS - HAZAFI 396.o.

a közigazgatás szakmaiságon, érdemeken alapuló felépítése, függetlensége szabhat korlátokat és tartja jogi keretek között a politikai döntéseket. A demokratizmus és az alkotmányos alapjogok érvényesülése csak így, a jogszerűség folyamatos figyelembevételével garantálható.

A közigazgatás személyi állományát alkotó köztisztviselők részéről a depolitizáltság tulajdonképpen nem politikamentességet jelent, hanem pártpolitika-mentességet, hiszen a végrehajtás, az állam által támasztott célkitűzések megvalósításának kötelezettsége ezt megakadályozza. Többek között ezen kötelezettség is csak közjogi szabályozás keretei között tartható fenn.

Az Alkotmány külön fejezetben foglalkozik a végrehajtó államhatalmi ággal, annak felépítésével. Rögzíti, hogy az államigazgatás élén a Kormány áll, élén a miniszterelnökkel. Alkotmányos garanciaként építik be a konstruktív bizalmatlansági indítványt, amely a miniszterelnökkel szemben kezdeményezhető, azonban megszavazása esetén az egész Kormány elmozdításával jár együtt. Már Magyary Zoltán is „felismerte és szorgalmazta a miniszterelnök felelősségét a közigazgatás szervezetéért, működéséért, a miniszterelnököt a közigazgatás legfőbb vezetőjének tartotta.”⁶³⁰

„A közigazgatás minden ágának hasonló vagy azonos szervezeti kérdéseire való ráhatást koncentrálni szükséges, ezt az általános hatáskört központi szinten nem láthatja el más, mint prezidenciális rendszerekben az elnök, parlamentáris kabinetrendszerekben a kabinet feje, a miniszterelnök.”⁶³¹

Az Alkotmány 39.§ (2) bekezdése beszámolási kötelezettséget állapít meg a végrehajtás vezetői részére⁶³² és deklarálja felelősségüket, azonban a részletszabályokat, a felelősségre vonás módját külön jogalkotási útra bízta.⁶³³

⁶³⁰ VEREBÉLYI Imre: Magyary Zoltán gyakorlati közigazgatást korszerűsítő törekvései. Magyar Közigazgatás 4/1995. (továbbiakban: VEREBÉLYI) 248.o.

⁶³¹ VEREBÉLYI 248.o.

⁶³² „A Kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját törvény szabályozza.” 39.§ (2) bek.

⁶³³ Ezt rendezte az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról szóló 1993. évi XXXIII. törvény, a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény és végül a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

A felelősséget illetően a miniszteri és államtitkári jogállást rendező *2010. évi XLIII. törvény* megismétli a miniszterelnök és miniszterek Országgyűlés iránti felelősségének kimondását és rendelkezik az ebben az esetben alkalmazandó speciális kártérítési felelősségi szabályokról. Ennek egyrészt az a jelentősége, hogy a felső vezetők esetében is egyértelművé teszi az anyagi felelősség érvényesíthetőségét, másrészt utal a specialitásokra. Az miniszter és az államtitkár esetén a miniszterelnököt tekinti a munkáltatói jogkör gyakorlójának, a kártérítési tanács tagjai az általa felkért miniszterek és vizsgálóbiztos legalább államtitkári megbízatást betöltő állami vezető kell, hogy legyen.⁶³⁴

A törvény értelmében a miniszterelnök, miniszter és államtitkár politikai vezetőnek minősül, amelyek állami vezetői szolgálati jogviszonyban állnak és a közszolgálati szabályok irányadók rájuk. Ezzel nem lép túl az általános szabályokon, csak megerősíti azokat.

Új, a kormányváltáshoz kapcsolódó jogszabály a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló *2010. évi XLII. törvény* is, amely az új minisztériumi struktúra nevesítése mellett tartalmazza a vezetői munkakörök átadására, átvételére vonatkozó szabályokat. Ezzel rögzíti a vezetői személyi felelősséget nemcsak minisztériumi, hanem a nem miniszter által irányított központi államigazgatás szintjén is. Ezek a szabályok, a jegyzőkönyv felvétele, egyfajta leltár készítése akkor is irányadók, ha a vezető megbízatása nem szűnik meg. A Kormány, kormánybizottságok és kormányhivatalok tekintetében az átadás-átvételi dokumentáció elkészítéséről a miniszterelnök köteles gondoskodni.

A hatáskör gyakorlásának megszűnése napján a vezető személyesen, mint átadó, tartós akadályoztatás esetén helyettese által, legfeljebb három napon belül köteles munkakörét, feladatainak és hatásköreinek gyakorlását, az általa használt eszközöket, használati tárgyakat, a szerv információtechnológiai struktúráját, rendszereit, alkalmazásait, adatvagyonát átadni. A jegyzőkönyvben az átadó teljes körű személyi felelősséget vállal az

⁶³⁴ 2010:XLIII.tv. 11.§

által tett nyilatkozatok és az átadott, ismertetett adatok, információk, tények, okiratok, dokumentumok valóságtartalmáért, teljeskörűségéért, és az érdemi vizsgálatra alkalmas voltáért a törvény mellékletében meghatározott teljességi nyilatkozattal.⁶³⁵ Teljességi nyilatkozat tételére kötelezettek a kormányhivatalok, a kincstár, az állami adóhatóság és az államadósság-kezelő szervezet vezetői is, függetlenül megbízatásuk fennállásától.

A részletszabályokat az egyes állami szervek és állami tulajdonú, valamint egyéb szervezetek átadás-átvételi eljárásáról szóló 2/2010. (VI.8.) KIM rendelet állapítja meg, bővítve az eddigi szervi hatályt azon költségvetési szervekre, gazdasági társaságokra, alapítványokra, amelyekben az állami vezetők irányítási, felügyeleti, tulajdonosi vagy alapítói jogokat gyakorolnak.

Ezekkel a szabályokkal mintegy megerősítve és hangsúlyozva a vezetői felelősséget, amely felelősség azonban ebben az időszakban inkább politikai indíttatású. Úgyszintén ez érezhető a korábban már említett Kttv-ben, a felmentés indokolás nélküli lehetőségének megteremtésében, mintegy szankcióként alkalmazva azon volt köztisztviselők felett, akik a korábbi kormányzat érdekeinek megfelelően cselekedtek. Szintén egyfajta - az értékhatár miatt egyértelműen vezetői szinten alkalmazott - felelősségre vonás érezhető a végkielégítések különadóval való csökkentésében.⁶³⁶ Az indokolás nélküli felmentés mintegy feleslegessé teszi a felelősség intézményét, hiszen már jogalap és jogszerű bizonyítási eljárás sem kell a jogviszony megszüntetéséhez.

⁶³⁵ 2010:XLII.tv. 6.§ (4) bek.

⁶³⁶ Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló T/581. törvényjavaslat 8-12.§

4.4. Összegzés

Felvetődik a kérdés, hogy a köztisztviselők megfelelő munkavégzésének ellenőrzése, esetleges személyes felelősség megállapítása, az okozott kár megtérítésének érvényesítése csak a törvényi szabályozás megváltoztatásával érhető-e el. Véleményem szerint nemcsak a felelősség szabályozásánál, hanem a teljesítményértékelés szempontjai között is szerepet kell kapnia a hatósági ügyintézés színvonala értékelésének. A munkaköri leírásban foglalt feladatok teljesülésének vizsgálatánál a köztisztviselői teljesítményértékelésről szóló Korm.rendelet mellékletében értékelési tényezőt képez az elvégzett munka mennyisége, minősége, a határidők betartása és a munkához való hozzáállás. Nemcsak a szankcionálás, hanem a jutalmazás is pozitívan hathat a hatósági ügyintézés minőségére.

Véleményem szerint a munkavégzés minőségének javítását – bár kár bekövetkezése esetén ez elkerülhetetlen – nem a kárfelelősség szabályozásánál kellene kezdeni. Érdeemes azon elgondolkodni, hogy a Ktv. fegyelmi eljárást szabályozó fejezete részletesen kidolgozott, ennek ellenére fegyelmi eljárás megindítására ritkán, illetve csak nagyon végső esetben kerül sor a gyakorlatban. Az is igaz, hogy a jelenlegi közszolgálati ellenőrzés szabályainak következtében a mostani rendszer nem alkalmas ennek vizsgálatára.

Elsősorban tehát a jelenlegi szabályok következetes érvényesítésére, gyakorlati alkalmazására van szükség, másodsorban a jutalmazás terén lehetne ösztönző tényezőket beépíteni és csak ezt követően kellene a jogi normák felülvizsgálatával foglalkozni.

Nem elég a közigazgatási hatósági eljárást jogi keretek között szabályozni, hangoztatva a közigazgatás szolgáltató és ügyfélbarát jellegét, maguknak a szervezetben dolgozóknak is ezen elveket kell szem előtt tartaniuk munkájuk során. A közszolgálati jogviszony speciális jellegét az adja, hogy az állampolgárok kiszolgálása, mindennapi ügyek elintézése tartozik a köztisztviselőkhöz, amely megkönnyítheti, de az eljárás elhúzódása

vagy egyenlőtlen lefolytatása esetén akár meg is nehezítheti az életünket. Ha ez az eljárás az ország egész területén ugyanolyan szabályok szerint, ugyanolyan módon történik és az eredmény is ugyanaz lehet, akkor az állampolgárok szívesen, bizalommal fordulnak a közigazgatáshoz, ha azonban a köztisztviselő kihasználja erőfölényes helyzetét és visszaél azzal, illetve ez a magatartása még rejtve is marad, akkor fokozatosan veszít a közigazgatás a közbizalomból.

A *fegyelmi felelősség* szabályozását tekintve egyszerűnek mondható, hiszen csak a Ktv. adott fejezeten belüli szabályaira kell tekintettel lennünk. Mindemellett azonban az eljárási szabályok részletezettsége szinte magában hordozta a „tévedés” lehetőségét. A szabályok felülvizsgálatára, a következetesség biztosítására lenne szükség. Ezt célozza a fegyelmi büntetések körének bővítése, kombinálhatósága, a hatály kiterjesztése. Az „elrettetés” érdekében el lehetne gondolkozni a fegyelmi eljárás szükségessége esetén a lemondás jogának korlátozásán, a fegyelmi felelősség közszolgálati jogviszony fennállásától független elbírálási lehetőségein, a végrehajthatóság szigorításán. Maga a fegyelmi jogkör gyakorlása is megérne egy vitát, hiszen a történelmi hagyományok nem mindig a munkáltatói jogkör gyakorlójához telepítették az eljárás megindításának jogát és a fegyelmi tanácshoz a döntési jogot. Érdemesnek tartom az eljárási döntések tartalmára vonatkozó szabályok további részletezését.

A *kártérítési felelősség* jelenleg eléggé összetett rendszert alkot attól függően, ki kinek, milyen magatartással, milyen tevékenységgel, milyen munkakörben okoz kárt. Ennek egyszerűsítésére lenne szükség. A kártérítési felelősség elsősorban a jogellenes magatartások meghatározásával és a kár összetételének megállapításával foglalkozik. Az eljárási szabályoknál visszaül a fegyelmi eljárásra. A kártérítés végrehajtásának módjával a törvény adós maradt, csak közvetett utalást találunk a Vht. szabályaira. Az illetményből való levonás szabályait indokoltnak tartom a Ktv-ben rögzíteni, vagy a bírósági végrehajtásra mutató közvetlen rendelkezéseket bevezetni.

A kártérítésnek a légbizonytalan szabályait az államigazgatási

jogkörben okozott kárért való felelősség területei adják. A régitől az új Ptk-ig vezető út számtalan szöveggel dolgozott. A felelősség elemeinek értelmezését a bírói joggyakorlat segítette kialakítani.

Az ügyfélnek az államigazgatási jogkörben okozott kártérítési felelősség megállapítása érdekében a következő dolgokat kell bizonyítania:

1. a közigazgatási szerv (illetve ezen belül az eljáró ügyintézők) eljárásából kifolyólag kár keletkezett (amely tekintetében viszont szükségesnek tartom részletezni a kár mibenlétét, összetételét),
2. a kár és a sérelem között okozati összefüggés mutatható ki, azaz a kár ténylegesen az eljárás következménye, az eljárás elhúzódásának eredménye,
3. a jogsértés/ek felsorolása, amelyeket a szerv elkövetett, illetve, hogy ezek kirívóan súlyosak voltak,
4. az ügyfél igénybe vette a rendelkezésre álló rendes jogorvoslati eszközöket,
5. a károkozás egyértelműen a szerv államigazgatási / közhatalmi tevékenységével hozható kapcsolatba,
6. a kár a rendes jogorvoslati eszközökkel elháríthatatlannak bizonyult,
7. szándékos vagy gondatlan volt a károkozás (ez elsősorban majd a közigazgatási szerv köztisztviselővel szembeni fellépése esetén lesz hangsúlyos).

A köztisztviselő *büntetőjogi felelősségének* fogalma tágabb, mint a korrupció. A sui generis, csak hivatalos személyként való elkövetés mellett az egyéb tényállások minősített eseteként is megjelenhet, súlyosbító tényezőt jelentve az elbírálásnál. Hangsúlyozni kell, hogy a köztisztviselőkre vonatkozó felelősségi formák között is végső eszközt jelent a büntetőjogi szankciók alkalmazása. Első a prevenció, a megfelelő jutalmazással, a rugalmas, minőségi munkakörülmények biztosításával, a továbbképzésekkel, szakmaiság növelésével, második a társadalmi rosszallás kifejezésre juttatása az elítélendő magatartások körének meghatározásával és harmadik a felelősségre vonás az elkövetett cselekmény súlyához és következményeihez mérten.

A korrupció elleni küzdelem első lépéseként korrupcióellenes stratégiát kell létrehozni, amelyben rögzítjük azokat az alapelveket, beavatkozási irányokat, intézkedéseket, amelyek mind a megelőzés, mind a visszaszorítás területén alkalmazandók.

A stratégia kialakítása kapcsán a következő irányok közül kell döntenünk: a korrupciós jelenséget egy megoldhatatlan problémának tekintjük vagy orvosolhatónak, amely ellen küzdenünk kell? Ha a harc mellett tesszük le a voksot, akkor csak ad hoc jellegű, az adott szituációra összpontosító beavatkozásokat teszünk, vagy állandó, folyamatos intézkedésekkel próbáljuk letörni? Az is lényeges, hogy a korrupció elleni fellépés hatókörét hogyan képzeljük el, a gócpontokra koncentrálunk, vagy átfogó stratégián dolgozunk, rövid, közép-, hosszú távú tervekkel, mind a magán-, mind a közszférában. Én az utóbbi válaszokat választom.

Az eszköz kiválasztása is kardinális jelentőségű, mert meghatározza az alkalmazható intézkedéseket és a bevonható szereplőket. Jogi vagy nem jogi, vagy mindkettő. Szerintem az együttes bevetésnek lehet csak sikere. Ahogy az etikai felelősségnél is hangoztatom, néha a jogon túlmutató eszközöket, megoldási módokat kell keresnünk, mert egyes problémákra ezekben találhatunk választ. A büntetőjog szükségességét nem lehet letagadni, hiszen a korrupció az állam és az állampolgárok anyagi megkárosításával jár együtt, a hivatali bűncselekményekben a köz adta közbizalommal való visszaélés, a közszolgálati pozíció kihasználására kerül sor, amelynél az egyik beavatkozási terület mindenképpen a megtorlás, büntetés, elrettentés. A megelőzés terén azonban a jogi és nem jogi eszközök egyformán dominánsak. A korrupció elleni stratégiának ezeket egyaránt tartalmaznia kell.

Ha összehasonlítjuk a korrupció elleni küzdelmet az *etikai felelősség* kérdésével, megállapítható, hogy mindkettő esetében egy olyan dokumentumra van szükség, amely foglalkozik a jelenség kiváltó okaival, irányokat határoz meg és megoldási javaslatokat, terveket, beavatkozási területeket dolgoz ki. Ez a korrupció esetén egy stratégia, az etikai felelősség esetén egy etikai kódex. A stratégia fogalmából eredően is átfogóbb,

általánosabb, a kódex arra is hivatott, hogy az Alkotmányban, a közszolgálatra vonatkozó alkotmányos elveket részletezze. A stratégia esetében a kikényszeríthetőség érdekében kormányzati összefogást vagy jogalkotói állásfoglalást látok szükségesnek, elfogadása is Kormányhatározatban vagy inkább Országgyűlési határozatban kell, hogy történjen, hiszen egyértelműen jogi elemeket is magában foglal. Talán azért tűnik a második megoldás jobbnak, mert olyan programok meghirdetése is a stratégiában megfogalmazott tervek részét képezheti, amely szakmai szerveződésekhez, társadalmi csoportokhoz kötődik, azok bevonását indokolja. A kódex ezzel szemben főként erkölcsi töltetű, inkább pszichológiai elemekkel dolgozik, nagyban épít a köztisztviselő lelkiismeretére, ezért ágazati, szervezi szintű elfogadása javasolt.

5. Fejezet

Etikai felelősség

„A politikai rendszerváltás megvalósítható hat hónap alatt, a gazdasági rendszerváltáshoz már hat évre van szükség, a megfelelő etikai normákat és mintákat közvetítő civil társadalom kiépüléséhez pedig már hat évtized kell”.⁶³⁷

A köztisztviselők felelősségi rendszerét illetően problémás területnek tekinthető az etikai felelősség. Miért is? Ha erre akarunk válaszolni, akkor először azt kell tisztázni magunkban, hogy az erkölcsi, etikai felelősséget attól kezdve, hogy jogi keretek közé foglaltuk, tekinthetjük-e továbbra is erkölcsinek vagy elveszti ezt a jellegét és jogivá válik. Itt van a probléma egyik gyökere és ez a dilemma a köztisztviselők jogállását szabályozó

⁶³⁷ Az idézet Ralf Dahrendorf szociológustól származik, idézte HAZAFI (2006) 2.o.

Lásd ebben a témában még bővebben: Etikai követelmények a magyar közigazgatásban. Vitaanyag. Magyar Közigazgatás 2/1994. (továbbiakban: Etikai követelmények a magyar közigazgatásban); Köztisztviselői etikai kódex. Bírák Lapja 3/2004. (továbbiakban: Köztisztviselői etikai kódex); Közszolgálat és etika. Szemelvénygyűjtemény. szerk. Gulyás Gyula, Helikon Kiadó, Bp., 1997. (továbbiakban: Közszolgálat és etika); A köztisztviselők etikai kódexe. Ism. Redl Károly. Könyv, Könyvtár, Könyvtáros. 12/2004. (továbbiakban: A köztisztviselők etikai kódexe); Néhány megjegyzés és javaslat a készülő etikai kódexhez. [Román Lászlóné, Lévay Botondné, Benda Mária hozzászólása.] Könyv, Könyvtár, Könyvtáros. 2/2005. (továbbiakban: Néhány megjegyzés és javaslat a készülő etikai kódexhez); ÁDÁM Antal: A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban. Tér és Társadalom 3/1999. (továbbiakban: ÁDÁM (1999)); BAND Ferenc: Erkölcs vagy jog. Bírák Lapja 1-2/1997. (továbbiakban: BAND); CSÉPAINÉ Széll Pálma - FOGARASI József: A közzolgálati etikáról. Magyar Közigazgatás 5/1991. (továbbiakban: CSÉPAINÉ - FOGARASI); DUDÁS Ferenc: Fókuszban a köztisztviselők etikai kódexe. Európa és magyar közigazgatás. 1999. (továbbiakban: DUDÁS (1999/2)); FÉZER Tamás: A felelősségtani premiszák értelmezése az erkölcsi károk megtérítésének szemszögéből. Doktoranduszok fóruma. 2005. (továbbiakban: FÉZER); FOGARASI József: Az etika helye, szerepe a közigazgatásban a szakmai érdekvédelem szempontjából. Hangos meditáció. Comitatus. Önkormányzati Szemle 9/2002. (továbbiakban: FOGARASI (2002)); FOGARASI József: Hozzászólás Koi Gyula: Töprengés a közzolgálati etika és a közzolgálati etikai kódex aktuális problémáin c. cikkéhez. Magyar Közigazgatás 4/2003. (továbbiakban: FOGARASI (2003)); HENCZ Aurél: Gondolatok a közzolgálati pragmatikáról és etikáról. 1867-1944. Magyar Közigazgatás 1/1993. (továbbiakban: HENCZ (1993)); KOI Gyula: Töprengés a közzolgálati etika és a közzolgálati etikai kódex aktuális problémáin. Magyar Közigazgatás 12/2002. (továbbiakban: KOI); KOI Gyula: Közzolgálati etika és ügyészi törvényességi felügyelet. Ügyészek Lapja 3/2004. (továbbiakban: KOI (2004)); LOZSI Réka: A köztisztviselői etika szabályai az Európai Unió intézményrendszerében. A 2002. márciusi kódex előzményei. Új generáció. 2002. (továbbiakban: LOZSI); NEMESKÉRI Gyula - VITÁR Zoltán: Az Etikai Kódex (EK) mint a szervezeti kultúra egy megvalósítási eszköze. Pénzügyi Szemle 6/1995. (továbbiakban: NEMESKÉRI - VITÁR); TORMA András: A köztisztviselővel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. Közigazgatás személyi állománya. Unió Kiadó, Bp., 1995. (továbbiakban: TORMA); TORMA András: Reflexiók a közzolgálati etikához. Magyar Közigazgatás 1/2003. (továbbiakban: TORMA (2003)).

törvényben is testet öltött, tudniillik az eljárásjogi oldal (etikai eljárás) 2003-ig szabályozott volt a Ktv-ben, de 2003-ban hatályon kívül helyezték⁶³⁸ és azóta is kidolgozatlan maradt a téma.⁶³⁹ Torma András szerint ahol a köztisztviselő magatartását szabályozó jogi norma hatóereje befejeződik, ott kezdődik el az etikai normáé.⁶⁴⁰ „Vannak ugyan mindkét normarendszerben fellelhető közös és azonos szóhasználattal megfogalmazott tételek, a hozzájuk fűzött következmények azonban sohasem lehetnek azonosak.”⁶⁴¹

Miért lehet megoldás erre az erkölcsi felelősség megteremtése? Az otthonról kapott magatartásminták és a mikrokozmoszban az egyént ért hatások nagyban meghatározzák viselkedésünket, egyéniségünket. Ha megtanuljuk, mit szabad és mit nem, és ehhez következetes dicséret és büntetések kapcsolódnak, önkéntelenül is követni fogjuk a szabályokat. Tudjuk, mit vár el a környezetünk, és annak megfelelően cselekszünk. Ez az alapja a közösségek és tulajdonképpen a jog létrejöttének is, miért ne lehetne egy kisebb csoport munkájának stabilizálására, a minőség javítására is ezt alkalmazni?

Ha a lényeg nem a büntetéseken és az attól való félelmen van, hanem a dicséreten és a lelkiismereten, akkor szerintem ez alapvetően képes megváltoztatni a rendszert. Be lesz kódolva minden köztisztviselőbe, hogy ez nem egyszerűen egy munka, amely biztonságot, jó fizetést ad, nyolc és tizenhat óra között kell ellátni, majd a nap végén mindent elfelejtve hazamenni és pihenni, hanem a köz érdekében végzett tevékenység, amelynek tisztaságát, tisztességét védeni kell, mert az állampolgárok bizalma múlik rajta. Ebben az esetben nem a jogi következményektől kell tartaniuk, hanem saját lelkiismeretükkel kell elszámolni - amely sokkal súlyosabb - , ha valamilyen magatartási szabályt, erkölcsi normát megsértenek.

Alapvetően kétféle megoldás kínálkozik az etikai szabályrendszer

⁶³⁸ 2003. évi XLV. törvény

⁶³⁹ Bár történnek törekvések az egységesítésre, lásd 105/2009. (XII.21.) OGY határozat.

⁶⁴⁰ TORMA András: A köztisztviselői etika alkotmányos elveiről de lege ferenda. Magyar Közigazgatás 8/1998. (továbbiakban: TORMA (1998)) 466.o.

⁶⁴¹ FOGARASI József: A köztisztviselők etikai kódexéről. Magyar Közigazgatás 6/2000. (továbbiakban: FOGARASI) 363.o.

megalkotására. Az egyik a hagyományos jogi gondolkodás módszerét hívja segítségül, s abból indul ki, hogy normatív módon meghatározza a kívánatosnak tartott, illetve az azzal ellentétes magatartásformákat, s a kikényszeríthetőség érdekében szankciókat fogalmaz meg. Az ilyen típusú etikai szabályozás címzettjei a köztisztviselők. Álláspontom szerint ezen a területen nem biztos, hogy - vagy nemcsak - a jog eszközeit kell segítségül hívni, mert amíg nem önkéntes a jogkövetés, hanem represszív következményeket társítunk egy erkölcsileg elítélendő cselekményhez, addig csak a jogi felelősség elemeinek a megvalósulásáról beszélhetünk, az etikai felelősség fogalma nem értelmezhető. Vannak olyan álláspontok is, amelyek szerint „az erkölcsi normák egy része jogi normává változhat anélkül, hogy elveszítené etikai jellegét.”⁶⁴² Azt is el kell ismerni, hogy némely jogi norma etikai töltettel bír (eskü, együttműködési kötelezettség, titoktartási kötelezettség). Ezek között vannak általános etikai magatartási szabályok (eskü, elfogulatlanság, pártatlanság), vannak a közigazgatás, közszolgálat társadalmi megbecsülését erősítő normák (függetlenség, megvesztegethetetlenség, a közszolgálathoz méltó magatartás tanúsítása) és kifejezetten a vezetőkre vonatkozó etikai előírások (hatáskör elvonás tilalma, igazságos döntések, tisztelet megadása, saját példamutatással előljárás, motiválás).⁶⁴³

A másik megoldás szakít a szabályozási szemlélettel és célokat, irányokat, elveket jelöl ki - tágabb teret, nagyobb szabadságot adva a megvalósításnak -, amelyek eléréséhez nagy mozgásteret enged mindazok számára, akik közvetlenül vagy közvetetten felelősek a közigazgatás erkölcsi állapotának alakításáért (politikuskok, vezetők, köztisztviselők, civil szféra). Ez a szemlélet nem a szabályozásra helyezi a hangsúlyt, hanem a probléma rendszerszemléletű kezelésére, amelynek csak egyik eleme a normarendszer és akár a közsféra.

Nemzetközi viszonylatban a köztisztviselő magatartás szabályainak meghatározása, továbbfejlesztése kifejezetten három területen összpontosul:

⁶⁴² GYÖRGY (2007) 215.o.

⁶⁴³ GYÖRGY (2007) 219-220.o.

1. a jogi keretek kialakítása, azaz az etikai, magatartási szabályok jogi környezetbe átültetése, új módszerek kidolgozása a betartásra, visszatartásra, megelőzésre,
2. szakmai szocializáció, azaz ezen szabályok nyilvánosságra hozása, nyilvánosság felé közvetítése, terjesztése, megismertetése,
3. a szakmai környezet megteremtése, azaz olyan háttér kialakítása, amelyben lehetőség van ezek betartására, követésére.⁶⁴⁴

Először tehát ezt a helyzetet kell tisztázni és állást foglalni abban, hogy egyáltalán szükség van-e / lehet-e etikai felelősségről beszélni köztisztviselők esetében, illetve hogyan, milyen keretek között értelmezhető a fogalom. A kérdésre nemmel válaszolók esetében két elmélet is cáfolja a közszolgálati etika létezését: a „struktúra etikája” értelmében nem az egyén, hanem maga a szervezet vagy az azt vezető tartozik felelősséggel a közszolgálat működéséért; a „semlegesség etikája” szerint pedig a köztisztviselő ebben a minőségében elveszti egyéni mivoltát, a munkáltatója általi célkitűzéseknek, politikának alárendelten végzi tevékenységét.⁶⁴⁵

Ha amellet tesszük le a voksunkat, hogy létezik a közszolgálati etika és bár jogilag szabályozást nyer, de továbbra is az erkölcsi jelleg a domináns, akkor vagy a Ktv-ben, vagy önálló jogszabályban - akár az egész közszolgálatra kiterjedően - meg kell teremteni a felelősségre vonás formáját, az ehhez kapcsolódó alapelveket, eljárásjogi garanciákat és a kiszabható szankciókat. Ha azt állítjuk, hogy a jogi felelősség és az etikai felelősség egymást kizáró fogalmak, mert az utóbbi hatását csak akkor fejt ki, ha lehetőségként ajánljuk fel a közszolgálatban dolgozók számára, hogy önkéntesen, saját magukat alávetve alkalmazzák, akkor etikai kódexet kell készíteni, akár egységesen, akár lokálisan, szervezeti szinten. Azon is érdemes elgondolkodni, hogy az etikai felelősséghez társulhat-e szankció, alapvonásai nem zárják-e ki.

2003-ig a jogi szabályozás dominanciája volt megfigyelhető, de ma már

⁶⁴⁴ Lásd bővebben: BALÁZS István: A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. Magyar Közigazgatás 11/2001. (továbbiakban: BALÁZS) 643.o.

⁶⁴⁵ HAZAFI (2006) 2.o.

egyre inkább az önkéntességen alapuló erkölcsi normák, elvek megalkotására helyeződött a hangsúly. Az irány már adott, csak meg kell találni a megfelelő eszközt a megvalósításhoz.

A másik probléma az előbb leírtakhoz kapcsolódik: márpedig, ha etikai kódexet kívánunk létrehozni, annak milyen elemei legyenek és az ilyen szintű szabályozás elegendő-e az erkölcsi felelősség megalapozására. Ez utóbbi kérdéskör pedig az etikai infrastruktúra terjedelmét boncolgatja. Én ez utóbbi véleményt tekintem magaménak. A felelősség formájához igazodva kell megteremteni annak környezetét, alkalmazási módját, kikényszeríthetőségét. Etikai felelősség esetén hangsúlyozottan jelentkezik a jogtól független eszközök bevetésének igénye, az önkéntes jogkövetés. Bár az igaz, hogy az etikai, erkölcsi felelősség érvényesítéséhez mindenekelőtt meg kell határozni a szabályozás elveit, a követendő magatartási mintákat, amelyhez közmegegyezés és bizalom szükséges. Ez utóbbi hiányában előfordulhat, hogy az önkéntes jogkövetésnél hatékonyabb eszköz lehet a jog.

Az etikai infrastruktúra egy összetett rendszert mutat be, amelynek csak egy részét képezi akár a jogi, akár az erkölcsi oldal. Viszont szerintem ezek a részek összefüggenek és bármelyik figyelmen kívül hagyásával vagy fejlesztésének elhanyagolásával nem áll össze az egész és nem tud komplexen működni.

Ha közszolgálati vagy köztisztviselői etikáról kívánunk szólni, akkor elengedhetetlen ennek fogalmát meghatározni. „Tágabb értelemben az etika nem más, mint tudományosan rendszerezett, általános értelemben vett, míg szűkebb értelemben csupán valamely hivatás körében uralkodó erkölcsi, magatartásbeli szabályok összessége. Az etika szűkebb értelemben felfogott fogalmából kiindulva adható meg a közigazgatási etika fogalma.”⁶⁴⁶ Azonban a fogalom meghatározása után sem egyszerű a helyzetünk. Nem mindegy, hogy közigazgatási, közszolgálati vagy köztisztviselői etikáról beszélünk.⁶⁴⁷ Én ez utóbbit tekintem kutatásom tárgyának.

„A közigazgatási etika a közigazgatás tevékenységi körébe vágó,

⁶⁴⁶ TORMA (1998) 464.o.

⁶⁴⁷ HAZAFI (2006) 3.o.

gyakran jogszabályokban is tükröződő, máskor csak a gyakorlatban kialakult erkölcsi szabályok összessége.”⁶⁴⁸

„A közszolgálati etika azt jelenti, hogy a morális alapelveket a szervezetekben működő tisztviselők viselkedésére alkalmazzuk.”⁶⁴⁹

„A köztisztviselői etika a közigazgatási munkának szociális tartalommal való megtöltése, a köztisztviselőnek a közönséghez való viszonya”⁶⁵⁰, míg egy másik szerző szerint a hivatali karrierre épülő, élethivatásszerűen közigazgatással foglalkozó, politikailag semleges személyek magatartására vonatkozó erkölcsi magatartási normák összességéként fogható fel.⁶⁵¹

5.1. Az etikai felelősség Alkotmányban való megjelenése

Ezzel a fejezettel két célom volt. Az egyik az, hogy választ keressek arra, hol találunk ma az Alkotmányban a köztisztviselőket érintő erkölcsi elveket. A másik pedig az, hogy miért lenne szükség ilyen elvek beiktatására és hogyan lehetne ezt megvalósítani. Mindemellett felvetődik az a kérdés is, ha az Alkotmányban a köztisztviselők munkavégzését és magatartását érintő elvek lennének megfogalmazva, szükség lenne-e egyáltalán etikai kódexben ezek rögzítésére.

Azt már előljáróban le lehet szögezni, hogy a Ktv-ben a köztisztviselők esküszövege az alkotmányos rendelkezések megtartására hív fel, ezáltal - bár az Alkotmány elég szűkszavú a köztisztviselőket illetően - az eskü miatt a köztisztviselők - bár nem csak emiatt - kötve vannak az Alkotmányban foglalt értékekhez.

„Az alkotmányba foglalt értékek alaptörvényi szintű és erejű normatív jogi objektivációk, olyan érték kategóriák, amelyek alkotmányi

⁶⁴⁸ HENCZ Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp., 1987. I. kötet (továbbiakban: HENCZ) 9.o.

⁶⁴⁹ THOMPSON, Dennis F.: A közszolgálati etika lehetősége. In: Gulyás Gyula: Közszolgálat és etika. Helikon Kiadó, Bp., 1997. (továbbiakban: THOMPSON) 34.o.

⁶⁵⁰ MÁRTONFFY Károly: A magyar közigazgatás megújulása. Bp. 1939. (továbbiakban: MÁRTONFFY (1939)) 265.o.

⁶⁵¹ TORMA (1998).

értékminőségüket az alkotmányozó hatalomtól nyerik.”⁶⁵² Ezek állami, társadalmi és egyéni elismerésének és tiszteletének kötelességét az alkotmányozó írja elő.

„Az alaptörvényben foglalt, illetve foglalható normatív értékcsoportok között jellegük, tartalmuk és rendeltetésük alapján kiemelkedő szerepre hivatottak: az alkotmányi alapelvek, az alkotmányi tilalmak, az alapjogok, az alapkötelezettségek, a nevesített egyéb alkotmányi értékek, továbbá az államcélok és az állami kötelességek. Ezekhez az alapvető rendelkezésekhez kapcsolódnak az állami szervek és más alkotmányos szervek szervezeti felépítésére, feladatkörére, hatáskörére és eljárási rendjére vonatkozó alkotmányi előírások.”⁶⁵³

Ha az Alkotmány jelenlegi rendelkezéseit vizsgáljuk meg, az állapítható meg, hogy a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás csak a közhivatal viselése jogának rögzítésére szorítkozik. Ezt az alulszabályozottságot próbálta megszüntetni az 1995-ben készült új Alkotmány koncepciója.⁶⁵⁴ A választott megoldás az EU tagországok által alkalmazott megoldások harmadik csoportját követte volna, így ennek alapján részletes szabályok szóltak volna:

- a közérdek szolgálatáról,
- a hivatásos és pártatlan közszoigálat elvéről,
- a szakszerűség,
- a karrierrendszer,
- a lojalitás elveiről,
- a köztisztviselők egyes alkotmányos jogainak korlátozásáról,
- az összeférhetlenségről,
- az államtitok megőrzésének kötelességéről.

A választott megoldás nyilván nem véletlen, az EU új demokráciáiban a klasszikus karrier típusú közszoigálat elveinek és a részletes jogi garanciáinak

⁶⁵² ÁDÁM Antal: Az alkotmányi értékekről. Magyar Jog 3/1997. (továbbiakban: ÁDÁM) 138-146.o.

⁶⁵³ ÁDÁM Antal: A közszoigálati erkölcs alkotmányi és egyéb forrásairól. Magyar Közigazgatás 5/1998. (továbbiakban: ÁDÁM (1998/1)) 257-264.o.

⁶⁵⁴ BRAGYOVA

alkotmányos rögzítése a demokratikus elkötelezettségnek fontos jelzői voltak és a közigazgatás depolitizáltságát is szolgálták.

Hasonló szükségletek Magyarországon is felmerültek és felmerülnek azzal, hogy az alkotmányos szabályozás bármely típusának és lehetőségének kiválasztása előtt tisztázni szükséges, hogy milyen típusú közszolgálatban gondolkodunk.

„Értékválasztásra van tehát szükség előbb annak érdekében, hogy ez alapján a jogi garanciális elemeket is ki lehessen dolgozni. Ez azonban nem történt meg az 1995-ös alkotmányreform kísérlete során sem.”⁶⁵⁵

A közszolgálat kapcsán az alkotmánymódosításnak / új alkotmány megalkotásának egy lehetséges változata szerint bővíteni lehetne az Alkotmány alapelveit vagy az ott foglalt alapjogokat attól függően, hogy az az elv - amit az Alkotmányba kívánnak foglalni - a közszolgálat egészének, vagy inkább az ügyfelek számára fontosabb.

Melyek lehetnek ezek az elvek? Illéssy István véleményét szem előtt tartva a következő elvekről tehetünk említést a témával összefüggésben: Ha a közszolgálat finalista fogalmából indulunk ki, akkor bekerülhetne az Alkotmányba a közérdekűség, a minőségi és szakszerű, megbízható feladatellátás és a felelősség elve. Ha a szűkebb fogalmat vesszük alapul, akkor beszélnünk kell a hűségéről és a stabilitásról és a bírósági jogvédelem-panaszlehetőség kettősének biztosításáról. A legszűkebb értelmezés kapcsán pedig szóba kerülhetnek speciális szervezeti és működési elvek is, esetlegesen a „megfelelő” eljárás elemeinek lefektetése is.

Az erkölcs kapcsán részletesebb magyarázatra ezek közül az elkötelezettség, felelősség és a hűség fogalma szorul.

A közérdek iránti elkötelezettség magában foglalja a magánérdekekkel szembeni semlegesség és pártatlanság követelményét is. A köztisztviselő pozíciójához kapcsolódó közbizalmat semmilyen tevékenysége nem

⁶⁵⁵ BALÁZS István: A közszolgálat fejlődési tendenciái különös tekintettel a jogi és szociális garanciarendszerre. In: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor /szerk./: közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Typosoft, Budapest, 2006. (továbbiakban: BALÁZS (2001/1.)) 17-26.o., BALÁZS 641-647.o.

veszélyeztetheti, mindig politikailag semlegesnek és pártatlannak kell maradnia.⁶⁵⁶ Nemcsak ezen előbbi elvek hangsúlyosak, hanem maga az elkötelezettség is. Magának a köztisztviselőnek is elkötelezettnek kell lennie a közérdek iránt, annak szem előtt tartásával kell ellátnia feladatait, megfelelően kell cselekednie, nemcsak a munkája, hanem élete minden területén. Mindezt annak érdekében, hogy ne csak üres szavak legyenek olyan, a közszolgálathoz kapcsolódó elvekből, mint a közszolgálathoz méltó magatartás tanúsítása, elhivatottság, élethivatás. Az elkötelezettség elvét az Alkotmányban kell rögzíteni, azonban tartalmát a közszolgálati jogviszony létesítésekor, a pályaalakmassági követelményekbe, felvételi vizsgába beépítve és a minősítés során lehetne érvényesíteni. Szóba jöhet még ennek kapcsán a versenyvizsga és a szakvizsga követelményrendszerének átalakítása is. A szóbeli vizsgáztatás alkalmával a joganyag ismerete mellett a köztisztviselői motiváció is felmérhető.

A felelősség elvét pedig azért érdemes kiemelni, mert ez a kör közfeladatot lát el, a köz érdekében tevékenykedik, ezért megkülönböztetett figyelmet érdemel az ilyen feladatot ellátó személyi kör felelőssége is. Álláspontom szerint a felelősség elvének az Alkotmányba foglalása mindenképpen szükségszerű. Ahogy a közszolgálati jogviszony fogalmának meghatározásánál is megjelenik mindkét oldal: speciális jogok és kötelezettségek illetik és terhelik a köztisztviselőt, úgy az Alkotmányban is helyet kell biztosítani a közérdek iránti elkötelezettség elve mellett a felelősség kötelezettségének is. Ezzel is a közszolgálatban dolgozók megkülönböztetett helyzetét, szerepét hangsúlyozzuk. A felelősség jelenti egyrészt a köztisztviselő felelősségteljes feladatellátását, a munkája során megismert adatokkal való megbízható gazdálkodást, másrészt magában foglalja a vezetőnek való engedelmességet is, mind a tájékoztatás, mind a feladatellátás és utasítások végrehajtása terén.

Ehhez az elvhez szorosan kapcsolódik a hűség fogalma is, mely egyrészt a közszolgálatban dolgozó és az őt alkalmazó szerv közti bizalmi

⁶⁵⁶ Lásd bővebben a felelősség fejezetén belül az érdekkonfliktusról írtakat.

viszonyt és kölcsönösséget jeleníti meg, amely szűkebb értelemben a munkáltató szervezet, tágabb értelemben a közigazgatás iránti odaadást, hűséget feltételezi, másrészt az alkotmányhűség fogalma is ide értendő.

Ahogyan a szakirodalom fogalmaz: „A köztisztviselő hűsége a Magyar Köztársasághoz az Alkotmányban szabályozott demokratikus intézményrendszer keretei között kifejeződő közérdek iránti elkötelezettségen keresztül nyilvánul meg. Ezen elkötelezettségét a köztisztviselő esküvel erősíti meg.”⁶⁵⁷ Bár az eskü csak jelképes⁶⁵⁸, mindenképpen mélyebb lélektani erővel bír. Mintegy hűségéről, elkötelezettségéről tesz esküt, „vállal kötelezettséget”. Ahogy korábban azt kifejtettem, az eskü szövege által kétszeresen kötődik az alkotmányos elvekhez, értékekhez, ezért feltétlenül szükségesnek tartom a fenti elvek Alkotmányban rögzítését. Az elkötelezettség és a hűség egyértelműen erkölcsi töltetűek, nem jogilag kikényszeríthető kategóriák, amelyek az etikai felelősség kialakításában jelentős szerepet játszhatnak.

Ádám Antal szerint sem lenne felesleges az Alkotmányban megfogalmazni erkölcsi követelményeket és egyértelműen előírni a közszolgálatban állókkal - itt kiemelve a köztisztviselőket, hiszen ez a kutatás fő alanya - szemben az alkotmányhűség követelményét. Zárójelben megjegyzem, nem elhanyagolható a köz, közigazgatás, közszolgálat, munkáltató iránti hűség megfogalmazása, erősítése sem.

„Az alkotmányhűség kifejezett kimondása egyrészt azért indokolt, mert a közszolgálatban dolgozók jelentős hányada még nincs tudatában annak, hogy önként vállalt és esküvel megerősített státusa őt arra kötelezi, hogy hivatali feladatának gyakorlása közben és azon kívül is rá az a jogi és erkölcsi kötelesség hárul, hogy az erkölcsi gondosság különös igényével segítse elő az alkotmányos rend kibontakozását, az alkotmányi értékek érvényesülését és az őt alkalmazó intézmény rendeltetésének betöltését.”⁶⁵⁹

Az alkotmányhűség, politikai semlegesség, szolgálat, szakszerűség,

⁶⁵⁷ TORMA (1998) 466.o.

⁶⁵⁸ Természetesen itt nem feledkeztem el arról, hogy jogilag az eskü nélkül a kinevezés érvénytelen, de most nem az alakiságra koncentrálnék.

⁶⁵⁹ ÁDÁM (1998/1) 257-264.o.

pártatlanság, védelem és megbízhatóság elveit tekintve viszonylag egyetértés van azt illetően, hogy nemcsak az Alkotmányban, hanem az etikai kódexben való megjelenítésükre is szükség van. A szolgálat, szakszerűség, megbízhatóság felfogható a felelősség fogalmi elemeiként is, részletesen kibontva annak tartalmát. A köztisztviselő által betöltött tisztség ellátásának minőségéhez, színvonalának meghatározásához kötődő fogalmak, meghatározva a közszolgálat jellegét is, ezzel utalva a fejezet elején rögzített értékválasztás szükségességére. Az élethivatásszerűen végzett közszolgálati tevékenység, a közérdek szolgálata, a szakszerűség, megbízhatóság hangsúlyozása a zárt közszolgálati rendszerek sajátja. Ha visszagondolunk a történeti kitekintésre - eltekintve a történelem szülte kisebb „kilengésektől”, mint a II. világháborút követő, a közszolgálat szakszerűséget leépítő rendszere -, megállapítható, hogy hazánk közszolgálata a társadalmi, gazdasági berendezkedés következtében általában karrier típusú volt, ezért ha ezt az irányt követjük - álláspontom szerint ezt kellene -, akkor feltétlenül szükség van alkotmányos közszolgálati elvek meghatározására és ezek etikai kódexben történő megerősítésére, részletezésére.

Válaszolva a fejezet elején feltett kérdésekre: jelenleg elég hiányos ezen a téren az Alkotmány és mindenképpen kiegészítésre vagy változtatásra szorul. Azt is figyelembe kell vennünk viszont, hogy nem nélkülöznek az alkotmányos rendelkezések minden erkölcsi, etikai jelleget, hiszen ezen szabályok morális töltetűek, erkölcsi értékektől áthatottak. Erről nem elfeledkezve kell követnünk őket. Emellett nemzetközi tendencia az alkotmányok erkölcsiesedése, amit a manapság egyre gyakrabban előforduló folyamatok (szervezett bűnözés, korrupció) generálnak.

5.2. A köztisztviselői etika, erkölcs helye a felelősség tekintetében

Szinte ez a legnehezebb kérdése a témának: jogi vagy erkölcsi felelősségről van-e szó. Kell-e, beszélhetünk-e egyáltalán köztisztviselői etikáról és ha igen, szükség van-e etikai kódexre vagy jogi szabályozást

kellene nyernie? A szakirodalmat tanulmányozva arra a következtetésre jutottam, hogy el kell választani a jogot és erkölcsöt. A különböző fogalom-meghatározások is különválasztják a két területet és hangsúlyozzák, ahol az egyik véget ér, ott kezdődik a másik. Erkölcsi felelősségről lévén szó, a közmegegyezést emelném ki, mint megoldási javaslatot mind a kódex megalkotása, mind alkalmazhatósága kapcsán. Viszont ismét említést érdemel - ahogy már az alkotmányos alapelveknél volt róla szó -, hogy az erkölcsi és jogi szabályozásnak összhangban kell állnia egymással.

5.3. A jövő, szabályozási javaslatok

Egy köztisztviselői etikai kódex szükségességét jelzik továbbá maga a Ktv., kormányhatározatok sora, másrészt sürgetően hat rá az európai integrációs folyamat és a napi politika is egyre többet hangoztatja.

Ha etikai kódexet kívánunk alkotni, meg kell határozni, hogy milyen elemei legyenek, és dönteni kell abban a kérdésben is, hogy az ilyen szintű szabályozás elegendő-e az erkölcsi felelősség megalapozására. Hazánkban már történtek törekvések etikai kódex megalkotására⁶⁶⁰, de az eredmény mindig elmaradt. A megalkotandó kódex szerkezetét tekintve a következőket kell szem előtt kell tartanunk:

1. Arányosnak kell lennie, a tiltott magatartások mellett pozitív erényeket, követendő mintákat is fogalmazzon meg, a szankciók alkotása helyett a hangsúly a jutalmazáson legyen.
2. A szabványosításra kell törekedni, hogy minél szélesebb körben alkalmazzák és tekintsék magukra kötelezőnek, azonban a későbbiekben érdemes továbbfejleszteni a szervezeti igényeknek megfelelően.
3. Az is egyfajta elvárás, hogy ha rohanó világunkban, a fellazuló jogi keretek közt ilyen szigorú szabályokat fektetünk le a köztisztviselők számára, akkor

⁶⁶⁰ A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V.21.) Korm. határozat; Az egységesebb közszerzési rendszer és jogi szabályozás előkészítéséről szóló 2269/1998. (XI.30.) Korm. határozat; A köztisztviselői előmeneteli rendszer közszerzési életpályává történő átalakításának feladatairól szóló 1005/2000. (I.18.) Korm. határozat.

ehhez alkalmazkodva, fokozatosan terjedjen ez a tendencia a politikai vezetők és egyéb, a közigazgatásban, közszolgálatban dolgozók között is. Esetleg rájuk szigorúbb, súlyosabb szabályok lennének alkalmazandók. Enélkül viszont nem látom megvalósíthatónak, nem tartom eredményesnek az ilyen jellegű szabályozást.

4. A kódexnek egyszerre kell állandónak és dinamikusnak lennie. Állandó és stabil abból a szempontból, hogy vannak értékek, amelyeknek minden körülmény között és minden időben meg kell felelnie egy köztisztviselőnek és vannak olyanok, amelyeket az aktuális kor alakít ki. Ha statikus, röghöz kötött lenne a szabályozás, mellőzné a módosításokat, akkor nem tudna lépést tartani a változásokkal és ez is lehet következménye az alkalmazás hiányának.

5. Meg kell teremteni az etikai, erkölcsi szabályozás összhangját mind alkotmányi, mind törvényi, mind kódexbe foglalás szintjén. Meg kell határozni, mely normák milyen szinten nyerjenek szabályozást és ezek nem állhatnak ellentétben egymással. Az alapelvek szintjén úgy ítélem meg, hogy ez a törekvés a gyakorlatban már megvalósult. Hiszen szó volt az alkotmányos alapelvekről, amelyeket az Alkotmánynak, illetve az Alkotmánynak és a kódexnek egyaránt tartalmaznia kellene. Ezekkel szinte teljesen egybevágna a Ktv. preambulumban megfogalmazottak (demokratikus közigazgatás, közmegbecsülés, pártatlanság, pártpolitika-mentesség, törvényesség, szakmaiság, nemzetközi kötelezettségek tisztelete).

„Ezek az elvek iránytűül is szolgálnak ahhoz, hogy a köztisztviselő felmérhesse, hogy mi az etikus magatartás és mikor cselekszik azzal ellentétesen, s mikor kell számolnia nem kívánatos magatartása miatt retorzióval.”⁶⁶¹

6. Az etikai kódexnek nyomon kell követnie a közszolgálati jogviszony minden részletét, és követelményeket kell támasztania a köztisztviselő életének minden területén.

7. A fegyelmi felelősséghez hasonlóan tisztázni kell az alapfogalmakat (etikai

⁶⁶¹ DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán - PÖLÖSKEI István: Etika a magyar közigazgatásban: aktuális kérdések és gyakorlat. Magyar Közigazgatás 5/1998. (továbbiakban: DUDÁS - HAZAFI - PÖLÖSKEI) 272.o.

vétség).

8. Végül a kódexnek nemcsak a követendő etikai értékeket, elveket, magatartásokat és az alkalmazható szankciókat kell tartalmaznia, hanem magában kell foglalni az etikai eljárás lefolytatásának mikéntjét, szakaszait, szereplőit (határidők, vizsgálat, etikai vizsgálóbiztos, etikai bizottság összetétele, alkalmazható intézkedések, „szankciók“) is. Elképzelhetőnek tartom, hogy az etika ezt az oldalát jogi szemszögből fogják megközelíteni. A szankciók tekintetében nem a megtorlásra kell helyezni a hangsúlyt, hanem a visszatartásra, megelőzésre és nem utolsósorban a saját lelkiismeret felélesztésére, amelynek hatékony eszköze lehet az alkalmazott intézkedés vagy egyáltalán az erkölcsi felelősség megállapításának nyilvánosságra hozatala, az etikai eljárás eredményének a közszolgálati nyilvántartásban való rögzítése.

A közszolgálati, azon belül is a köztisztviselői etikát érintő és a dolgozat lezárását megelőző legutolsó jogalkotói lépés 2009. decemberében történt, amikor is az Országgyűlés határozatában felkérte a közigazgatás és általában a közsféra vezetőit saját etikai szabályaik felülvizsgálatára és az általa megfogalmazott elvekkel való összhang megteremtésére.⁶⁶² A dokumentum jelentősége az, hogy a jogalkotó a közigazgatás működőképessége és hatékonysága egyik előfeltételként fogalmazza meg az etikai, erkölcsi felelősség meglétét. Ennek eszközéül „soft law” módszert választ: a jogi kógeneciával szemben az etikai kódexekben látja a megoldást, de csak az elveket és irányokat fekteti le, nem adva mintát egy egységes kódexre, hanem az egyes szervezetek vezetőire bízva a konkrét, szervezetfüggő kódexek kidolgozását az elvek szem előtt tartásával és érvényesítésével.

Az Országgyűlési határozat – ötvözve a Ktv. 1992-es és 2001-es preambulumban meghatározott célokat, elveket – a becsületesség, elfogulatlanság, befolyástól mentesség, pártatlanság, pártsemlegesség, tárgyilagosság és tisztesség elveit fogalmazza meg, amely egybevág az OECD

⁶⁶² Ez a közsféra alapvető etikai követelményeiről szóló 105/2009. (XII.21.) Országgyűlési határozatban öltött testet.

által készített felmérés eredményeivel⁶⁶³.

Az érdekkonfliktus kezelésénél bemutatott alapelvek közül megfontolásra alkalmasnak tartja az összeférhetetlenség szigorítását. A megfelelő magatartás tanúsítása, a jogtalan hátrány okozásától, jogtalan előny szerzésétől való tartózkodás szintén egybevág az egyéni felelősség, társadalmi rosszallás, megfelelő ellensúlyozás elveivel. Az érdekkonfliktus kezelési módszerei közül a bejelentési, kivizsgálási kötelezettséget és a hatékony szervezeti és rendszerértékelést veszi át.

El kell gondolkoznunk ezek után, hogy hogyan képzeljük a jövőt. Jogi szinten szabályozunk vagy egy önkéntesen alkalmazható etikai kódexet alkossunk? Ágazati szinten vagy egységesen? Köztisztviselőknek vagy a közszolgálatban dolgozóknak?

Ahhoz hogy a problémára megoldást találjunk és az etikai, erkölcsi felelősségnek ne csak a szabályait tudjuk lefektetni, hanem alkalmazásra is kerüljenek, elsősorban vagy legelőször a legszűkebb értelemben vett közszolgálatban dolgozókkal, a köztisztviselőkkel kell foglalkoznunk.

Ha nem a jogi szabályozás mellett döntünk, akkor szükség lesz egy etikai kódexre. A köztisztviselői etikai kódex előkészítése kapcsán a Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezete azzal a kezdeményezéssel kereste meg a Belügyminisztériumot 2002-ben, hogy készüljön közös felmérés a köztisztviselők etikai értékorientációjáról. A nem reprezentatív felmérés alapján számos következtetést sikerült levonni, amely egy későbbi etikai kódex megalkotásánál hasznos információkkal szolgál. A megkérdezettek 59%-a szerint nem a szankciók beépítése, hanem a széleskörű konszenzus tudja garantálni a kódex betartását.⁶⁶⁴

„A köztisztviselői etikai kódex célja, hogy a köztisztviselői eskühez kapcsolódva valamennyi köztisztviselő számára kötelezően meghatározza

⁶⁶³ A köztisztviselők etikai értékorientációja egy felmérés, valamint a nemzetközi kitekintés tükrében. Módszertani füzetek / BM Közigazgatáásszervezési és Közszolgálati Hivatal, Bp., 2003. (továbbiakban: A köztisztviselők etikai értékorientációja).

⁶⁶⁴ A köztisztviselők etikai értékorientációja, letöltve: 2010. június 30.

http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozszol_cim/9D86E79311C4B1CDC1256C72002AA000
http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozszol_cim/2143DB84CAB5C364C1256C530063EE5D

azokat az általános elveket, alapértékeket és normákat, alkalmazásmódokat és eljárási szabályokat, amelyek a társadalom közmegebecsülését élvező demokratikus közigazgatás kialakítását és fenntartását segítik elő; továbbá kifejezze azokat az erényeket és belső értékeket, amelyek egyrészt előmozdítják egy követendő köztisztviselői eszménykép megrajzolását, másrészt támogatják a köztisztviselői kar arculatformálását; mindemellett kifejezik a közérdek, a kormányzat (önkormányzat) és a munkatársak iránti elkötelezettséget.”⁶⁶⁵

A közigazgatás és azon belül a köztisztviselők erkölcsi megítélése, illetve azok hozzáállása a közszolgálatához nem választható el élesen a jogi szabályozás minőségétől. Gondolok itt a kiválasztás, az illetményrendszer, a teljesítményértékelés, a stabilitás szabályozására. Ha az nem találkozik a köztisztviselői elvárásokkal, alapvetően befolyásolhatja hozzáállásukat a munkához, a munkáltatóhoz és a közigazgatáshoz. Valamilyen szinten tehát az etikai normák meghatározásában, az etikai felelősség kiépítésében is teret kell engedni az állami szerepvállalásnak. Az is nyilvánvaló azonban, hogy elsősorban nem a jogi szabályozásnak, hanem az érintettek közötti erős konszenzusnak kell szerepet játszania.⁶⁶⁶

Az alkalmazhatóságot illetően én a legegyszerűbb és egyben legbonyolultabb megoldási módot választanám: a közmegegyezést. Az etikai normák ugyanis belső indíttatásúak, és a jogalkotók mai álláspontja szerint nem jogi keretek és jogi szankciók által érvényesíthetők, ezért a legegyszerűbb, ha a munkáltatók és köztisztviselők belátására bízunk, hogy kívánnak-e csatlakozni a kódexhez, alávetik-e magukat a szabályainak.

Teljes mértékben az önkéntesség elvének kell tehát érvényesülni. De nem mindegy az sem, milyen mértékű ez az önkéntesség. Szervezeti vagy ágazati szinten kell megvalósulnia, de semmiféleképpen nem egyéni szinten,

⁶⁶⁵ <http://www.kszsz.org.hu/archiv/2002/etikai.htm>, letöltve: 2010. június 30., FOGARASI 363.o., DUDÁS Ferenc: Gondolatok a közszolgálati etikáról I., II. Magyar Közigazgatás 8-9/1999. (továbbiakban: DUDÁS (1999/1)).

⁶⁶⁶ A köztisztviselők értékorientációja, letöltve: 2010. június 30.
http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozszol_cim/9D86E79311C4B1CDC1256C72002AA000
http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozszol_cim/2143DB84CAB5C364C1256C530063EE5D

azaz a köztisztviselőket foglalkoztató szerveknek, hatóságoknak kell önkéntesen hozzájárulni az alkalmazáshoz. Nem az egyéneknek, mert akkor az is előfordulhat, hogy adott szerven belül valaki kötelezőnek érzi magára nézve, valaki pedig nem. Azaz adott szervhez történő kinevezés esetén a köztisztviselőre automatikusan vonatkozni fog, nem kell annak feltételeként nevesíteni, azonban nem lehet a kinevezés feltétele.

A versenyvizsga és a pályázat lehetővé teszi azt, hogy szervezeti szinten történjen a kódex elfogadása, hiszen az etikai kódexek tartalmának ismeretében és a tőlük elvárt magatartás tudatában teszik le a vizsgát és pályázzák meg a betöltendő álláshelyet az emberek. A versenyvizsga követelményrendszerébe bele lehetne építeni önálló, vagy részben önálló fejezetként az etikai kódexek ismeretét (a közzolgálati etika már része ennek).

Ha a közzolgálatról van szó, azon is érdemes elgondolkodni, hogy a kódex alanyi köre milyen terjedelmű legyen (közzolgálati, közigazgatási vagy köztisztviselői). Véleményemet megismételve köztisztviselői, közalkalmazotti, azaz alapvetően a személyi hatályra koncentrált kódexekre van szükség.

Ha a közigazgatási tevékenység jellemző sajátosságára (igazgatás) figyelemmel vagyunk, akkor az szűrhető le, hogy az alapvető tevékenységek, ellátandó feladatok jellege ágazattól függetlenül ugyanaz, ezért az egységesség mellett kellene állást foglalni és az elkülönülés a részletszabályokat illetően lenne megengedhető. A közzolgálat sokrétűsége, összetettsége miatt azonban mégsem látom megvalósíthatónak egy egységes kódex létrehozását. Kormányzati szinten ajánlasként megfogalmazódhat egy sablon, amely mintául szolgál az ágazatok számára, azonban ahogy a fogalom-meghatározásnál, itt is külön kell választani a köztisztviselőket, közalkalmazottakat, szolgálati jogviszony hatálya alá tartozókat és külön-külön, egymástól független, sőt szervezeti szintre lebontott kódexeket kell megfogalmazni. Akár azt is elképzelhetőnek tartom, hogy egy a központi, egy a területi, helyi államigazgatási, egy az önkormányzati és egy az autonóm

szervekre vonatkozó kódex megalkotására kerüljön sor.

Az etikai normák elsősorban elveket, irányokat kell, hogy megfogalmazzanak, a jogi jellegű, konkrét magatartásformákat tartalmazó előírásoktól eltérően. A tilalmak helyett irányelvekre van szükség, amelyek orientálják a köztisztviselőt. Az önkéntességen alapuló etikai kódexek mellett azonban mindenképpen meg kell tartani a mai hatályos közszerződési joganyagban fellelhető, etikai, erkölcsi töltetű normákat, amelyeknek azonban jogi vonatkozásai is vannak és amelyek megsértése súlyuknál fogva már jogkövetkezményekkel fenyegetett (utasításoknak való engedelmisség, összeférhetetlenség).

Az etikai kódex nem lehet független a köztisztviselőkre vonatkozó törvényektől - mindenek előtt a Ktv-től -, viszont nem kárhoztatható arra a szerepre, hogy kizárólag a törvényben megfogalmazott bizonytalan jogfogalmak, szabályok értelmezését adja, hiszen akkor ez nem etikai kódex, hanem jogértelmezés. Pontosan az etikai jelző utal a lényegre, arra, hogy szakmai és erkölcsi töltetű magatartási szabályokról van szó.

A kódex szabályainak megalkotásánál a motiválásnak a fentebb említett felmérésben megkérdezettek 65%-a szerint hangsúlyt kell kapnia.⁶⁶⁷

Tartalmuktól függetlenül a kódexek közös jellemzője, hogy az etikai infrastruktúrán belül elsősorban iránymutató funkciót töltenek be, ugyanakkor magatartási határok kijelölése, normák megfogalmazása révén ellenőrző szerepük is van. Tehát a kódexnek tartalmaznia kell alkalmazásának módját is.

Fogarasi József szerint – helyesen – a köztisztviselővel szemben támasztott etikai követelményeket azok irányára szerint csoportosítani lehet. Ezek alapján ő a következő csoportokat állította fel:

- saját, szakmai munkájával összefüggő etikai követelmények,
- munkahelyén belüli, a kollégákkal összefüggő kölcsönös etikai elvárás követelményei,
- más, saját munkahelyén kívüli köztisztviselővel való tevékenysége során elvárt magatartások,

⁶⁶⁷ A köztisztviselők etikai értékorientációja.

- képzésével, továbbképzésével, önképzésével összefüggő etikai követelmények,
- ügyfélkapcsolatához kapcsolódó etikai szabályok, követelmények,
- munkahelyén kívüli magatartásához kapcsolódó elvárások,
- családi életéhez kapcsolt etikai szabályok,
- és a felettesek viszonyához rendelt etikai elvárások.⁶⁶⁸

5.4. Ellenőrzés

Ha eldöntöttük, hogy legyen-e önálló etikai kódex, egységes vagy ágazatonként eltérő tartalommal, önkéntesen csatlakozva vagy más alkalmazhatósági móddal, akkor kell egy intézmény is, ami a betartását, érvényesülését ellenőrzi (etikai bizottság).

Működésénél biztosítani kell, hogy többszintű legyen, de konkrét ügyben mindig az érintett szerv döntsön, ne kerüljön rögtön a legfelsőbb szerv hatáskörébe. Kapcsolatot kell teremteni és fenntartani a koordináló, ellenőrző szerv illetve a köztisztviselők és az őket foglalkoztató szervek között. E szerv feladata az etikai normarendszer érvényesülésének figyelemmel kísérése, a szabályok közötti koherencia fenntartása, a szabályok értelmezése és magyarázata, valamint a normarendszer továbbfejlesztésének kezdeményezése. Összetételét tekintve a munkáltató és a köztisztviselői érdekvédelmi oldalról kell kikerülnie a tagoknak, ennek ellenére biztosítani kell függetlenségét, pártatlanságát.

⁶⁶⁸ FOGARASI 367.o.

6. Fejezet

Új trendek a közszolgáltatásban

Két paradigma áll egymással szemben: a good government és a good governance. Melyik a követendő megoldás? Maradjunk a hagyományos, államközpontú, konzervatív felfogásnál, amely esetleg már elavult, nem tudja felvenni a versenyt a kor igényeivel, vagy lazítsunk a szabályozáson, teret engedve új piaci típusú megoldásoknak? Jó-e a mostani közszolgálati rendszerünk, vagy meg kellene reformálni, leépítve az állami garanciákat, a fokozott védettséget és a vele járó fokozott felelősséget? „Eltekintve a közszolgálati jogviszony keletkezésének egyre bonyolultabb procedúrájától, valamint a minősítés versenyszférára modellezett rendszerétől, a teljes és a részmunkaidő, a közszolgálati jogviszony megszűnése, megszüntetése tekintetében a korábbi stabilitás mintha lazulni látszana...”⁶⁶⁹ A jelen fejezetben a közszolgálatot érintő problémákra kívánok rávilágítani, és a lehetséges kimeneteket boncolgatom.

Mindemellett a közszolgáltatásra nemcsak a klasszikus társadalmi, gazdasági hatások voltak befolyással, hanem ezzel párhuzamosan egy másik fejlődés is elindult és hatott az ügyintézési folyamatokra. Ebben az új társadalomban központi szerepet játszik az információ és megváltoztak a kommunikációs csatornák. A közszolgáltatásnak - és a kapcsolódó jogi szabályozásnak - alkalmazkodnia kell a kihívásokhoz, a technológiai, infokommunikációs vívmányoknak a közigazgatás struktúrájába, az ügyintézés folyamatába való beépítésével lépést kell tartania a fejlődéssel. Az

⁶⁶⁹ KISS GY. (2008) 311.o.

Az új trendek, a közigazgatás korszerűsítése tekintetében lásd bővebben: BALÁZS István: Rugalmasság a közigazgatásban. Közigazgatás korszerűsítése. 1996., Közigazgatás személyi állománya. 1996. (továbbiakban: BALÁZS (1996)); BALÁZS István: A közszolgálati reform továbblépési lehetőségei. Demokrácia intézményrendszere. 1997. (továbbiakban: BALÁZS (1997)); BALÁZS István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai. Magyar Közigazgatás 7/2000. (továbbiakban: BALÁZS (2000)); BALÁZS (2001/2); G. FODOR Gábor - STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. Nemzeti Érdek, 3/2007. (továbbiakban: G.FODOR – STUMPF (2)); TAMÁS András: A modern közigazgatás és a jog. in: Ficzer Lajos - Molnár Miklós - Tamás András: Tanulmányok a közigazgatás szervezeti és jogi intézményei köréből. Uniós Lap- és Könyvkiadó Kft., Bp., 1995. (továbbiakban: TAMÁS); TORMA András: Adalékok a magyar közigazgatás korszerűsítéséhez. Közigazgatás-tudományi Közlöny 1-2/2009. (továbbiakban: TORMA (2009)).

információs társadalom szolgáltatja lehetőségek akár a felelősségi rendszer megreformálására, átláthatóságának javítására is felhasználhatók.

6.1. Nyitott vagy zárt? Az állam szerepvállalása a közszolgálatban

„A neoweberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés.”⁶⁷⁰

6.1.1. Problémák

A közszolgálatra a mai rohanó világban, a köz- és a magánszféra elkülönítése és a piacgazdaság kialakulása folytán egyre inkább egy adaptációs kényszer hat. Megindult a piacosítás folyamata, amely azt követeli meg, hogy a piacgazdaságban, magánszférában uralkodó foglalkoztatási módszereket, technikákat átvegye, a saját struktúrájába építse be. „Megfigyelhető ..., hogy a kinevezett köztisztviselők tekintetében egyre több piaci megfontoláson alapuló intézmény iktatódik be.”⁶⁷¹

Ahogy egy magyar szerzőpáros fogalmaz: „A szervezetrendszer változása a közigazgatás személyi állományának alakulását is befolyásolja. A piacgazdaságra épülő polgári demokratikus állam szolgáltató típusú közigazgatásának nemcsak a kor kihívásainak megfelelően átalakított szervezetre van szüksége, hanem kreatív gondolkodású, ismereteit folyamatosan megújító személyi állományra is. Az állam pénzügyi erőforrásainak korlátozottsága miatt a közigazgatás arra kényszerül, hogy külső erőforrás hiányában szervezetrendszerének hatékonyságának fokozásával elégítse ki a társadalom új típusú igényeit.”⁶⁷²

Mindemellett súlyos problémaként jelentkezik a közigazgatás végrehajtó, hatósági és politikai, kormányzati tevékenységének összefonódása, amely nagy mértékben kihat a személyi állományra is. Egyrészt abban

⁶⁷⁰ STUMPF István: A „szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. Közigazgatási Szemle 3-4/2008. (továbbiakban: STUMPF) 19.o.

⁶⁷¹ KISS GY. (2008) 311.o.

⁶⁷² DUDÁS - HAZAFI 392.o.

tükröződik az összefonódás és a politika túlsúlyának hatása, hogy a személyi állományra vonatkozó szabályozás felülvizsgálata eddig háttérbe szorult, vagy ha sor került is rá, elsősorban politikai elgondolások, nem szakmai szempontok alapján. A már említett jelzők (stabilitás, élethivatás, garantált előmenetel) lassan elvesztik jelentésüket, kiüresednek és jogilag és erkölcsileg is kiszolgáltatottá, támadhatóvá válik ez a réteg, amelynek elsődleges feladata lenne a köz szolgálat, a közbizalom birtoklása. G. Fodor Gábort és Stumpf Istvánt idézve, az elmúlt években kialakult helyzetben és a gazdasági válság okozta káoszban „a politikai konszenzus hiánya lerontotta a kormányzati teljesítményt és a célok (a vízió) hiánya összefonódott az eszközök válságával”.⁶⁷³ Másrészt a közigazgatás a dolgozók összetételét tekintve is nagyon vegyes képet mutat. Ez az intézmények széttagoltságából, óriási létszámából (mind horizontálisan /települési önkormányzatok/, mind vertikálisan) és a jogviszonyok sokrétűségéből, átláthatatlanságából és fellazulásából ered. Szintén a szabályozás elavultságában és az ellenőrzés, a felelősségre vonás hiányában rejlik a korrupció elszaporodása is.

Az USA-ban a közigazgatást az ipari nagyüzemek mintájára, működésük elveit alapul véve, a versenyszférában alkalmazott módszerekkel építették fel.

Ma már nálunk is egyre inkább ez a fejlődési irány mutatkozik meg.

„A közigazgatás szerepének átértékelődése (szolgáltató jellegének erősödése, az államigazgatási feladatok fokozatos csökkentése) alapvetően befolyásolja személyi állományának helyzetét. Az állam visszavonulása számos területről, az államigazgatásjogi szabályozás visszaszorulása azt eredményezi, hogy a foglalkoztatás közjogi szabályozását egyre szélesebb körre kiterjedően a magánjogias reguláció váltja fel.”⁶⁷⁴

„A 90-es évek elejétől erősödik az a tendencia, mely a munkaerőpiac mesterséges kettéválasztását kétségbe vonja és az asszimilációs rendszert tartja a jövő útjának. Eszerint a közhatalmat gyakorló és közérdekű tevékenységet

⁶⁷³ G. FODOR Gábor - STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek 7/2008. (továbbiakban: G. FODOR – STUMPF) 5.o.

⁶⁷⁴ DUDÁS - HAZAFI 404.o.

végző állami és önkormányzati szervek alkalmazottaira a normál munkajogi szabályokat lehet alkalmazni bizonyos közjogi derogációkkal.”⁶⁷⁵ Ez azonban oda vezethet, hogy az eddigi stabil, pártatlan életpálya elvesztheti közjogi vonásait és kiüresedhet, beolvadva a munkajogba.

6.1.2. Neoweberi felfogás, avagy „az érdem ötvözése a rugalmassággal”⁶⁷⁶

Úgy ítélem meg, hogy nem az egyik vagy másik paradigma mellett kell állást foglalni, mert ez rossz válasz lenne. A jelenlegi társadalmi, gazdasági körülmények között - amely most világviszonylatban értendő -, - amelyben az információ központi elem lett és amelynek birtoklása nélkül nem vagyunk versenyképesek - alkalmazkodnunk kell az újonnan kialakult viszonyokhoz, és ehhez kell igazítanunk a közigazgatási, közszolgálati szabályozást is. Ez jelentheti egyszerre a zárt, állam által irányított rendszer fenntartását, az állam szerepének megerősítését és ezzel egyidejűleg a közszolgálati jogviszony felpuhítását, rugalmasabb megoldások beépítését. Azaz a good government elvei közül meg kell őrizni az állam szerepvállalását a kormányzás feltételeinek megteremtésében és a kormányzásban, azonban ezt ötvözni kell a good governance adta lehetőségekkel: a köz-és magánszféra közelítésével, szoros kapcsolat kiépítésével, új működési módok és elvek kialakításával, a társadalmi önszabályozás szerepének erősítésével.

A new public management (NPM) a good governance logikáját követi⁶⁷⁷, menedzsertechnikákat, üzleti elveket kíván a közszférában elterjeszteni. Jelmondata: költséghatékonyság, eredményorientáltság. Látni kell azonban, hogy „... a közigazgatási adaptáció egy üzleti modell esetében csak akkor lehet eredményes, ha annál figyelembe vesszük a közigazgatás sajátosságait.”⁶⁷⁸

⁶⁷⁵ BALÁZS (2001/1.) 647.o.

⁶⁷⁶ DRECHSLER, Wolfgang: The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. 6/2005. (továbbiakban: DRECHSLER) 102.o.

⁶⁷⁷ WIMMER 250-255.o.

⁶⁷⁸ DUDÁS Ferenc: Hogyan tehetjük versenyképesebbé s európaibbá közszolgálati rendszerünket? Közigazgatási Szemle 3-4/2008. (továbbiakban: DUDÁS (2008)) 51.o.

Az NPM célkitűzéseit kiszervezéssel, a piaci szereplők jelentőségének növelésével, ezzel együtt a semlegesség, a felelősség és az elszámoltathatóság elvének leépítésével éri el.⁶⁷⁹ Nincs tekintettel a földrajzi, kulturális, társadalmi, történelmi adottságokra, univerzális elveken működő, piaci mechanizmusokon, érdekeken alapuló, egységes rendszer megvalósítását tűzi ki célul. Tiszta formájában való alkalmazása nem lehet eredményes, hiszen „a kormányzás olyan alapértékek érvényesítését követeli meg, mint a lojalitás és pártatlanság, az igazságosság és a szakmai integritás, amelyek sérelme a kormányzásba vetett közbizalmat kezdheti ki. Míg a vállalati szférában dolgozóknak kizárólag a cég tulajdonosai iránt kell lojálisnak lenniük (érdekeiket teljeskörűen kiszolgálni), addig a közszolgálati alkalmazottaknak a mindenkori politikai vezetés mellett a körérdeket és a közjót is szolgálniuk kell.”⁶⁸⁰

Az NPM adaptációjának sikertelensége következtében új irányzat született, a neoweberi felfogás. „A neoweberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés.”⁶⁸¹ Az állami szerepvállalás jelenlegi formájához nem kíván hozzányúlni, továbbra is elsődlegesnek tekinti az állami végrehajtás és a normatív eszközökkel való kikényszeríthetőség meglétét, a közszolgálat megkülönböztetett helyzetét.

A kérdés, melyik utat kövessük: maradjunk a zárt, karrierrendszerű közszolgálatnál, megtartva annak kötöttségeit, számolva annak veszélyével, hogy csökken versenyképessége; vagy nyissunk a nyitott állásrendszer felé, amely a piac követelményeinek sokkal megfelelőbb, beépítve és érvényesítve a szakmaiságot és a fokozott felelősséget. Hogyan alakítható át vagy egyáltalán kell-e / lehet-e átalakítani ebben az új típusú helyzetben a közszolgálati szférában maradók, különböző jogi formában foglalkoztatottak körét átfogó, egységes normarendszerré és miként teremthetők meg az egyes közszolgálati területek speciális szabályozásának feltételei.

⁶⁷⁹ G. FODOR - STUMPF 11-12.o.

⁶⁸⁰ DUDÁS (2008) 50.o.

⁶⁸¹ STUMPF 19.o.

A változás a bürokrácia átalakításában, a szolgáltató és ügyfélbarát jelleg kialakításában, a szervezeti felépítés és a hatósági jogalkalmazási gyakorlat ehhez való igazításában, továbbá a nagyobb társadalmi részvétel bevonásában áll. Ezek következtében egyszerre lehet jelen a költségtakarékosság, az eredmény és a minőség minden oldalon.

Mindez hogyan érhető tetten a közszolgálatnál? Kezdetben az európai közszolgálati rendszerekben is a közjogias szemlélet volt az uralkodó, azonban a szervezetrendszerek átalakulása, a modern igazgatási viszonyokhoz formálódása és a költséghatékonysági szempontok előtérbe kerülése következtében egyre több helyen megkezdődött a közjogias szabályozás lebontása, az életviszonyok rugalmasabb rendezését lehetővé tevő munkajogi szabályozás előtérbe helyezése.⁶⁸² Mindemellett egyre hangsúlyosabban jelenik meg a közigazgatás szolgáltató jellege, „ügyfélbarátsága”. Egyszerre kell / kellene érvényesülnie a rugalmasságnak és a professzionalizmusnak.

A közjogi korlátok lebontása jelenti egyrészt egyre több tevékenység, közszolgáltatás magánszférába történő kiszervezését, másrészt a rugalmasabb foglalkoztatási jogviszonyok előtérbe kerülését, harmadrészt a közszolgálat jelenlegi rendszere fenntarthatóságának átgondolását.

„A kiszervezés nem ritka: épp a rugalmasabb szervezetalakítás, a közigazgatási munka hatékonysága céljából ezen megoldás a fejlett közigazgatású államokban általános tendenciának tekinthető.”⁶⁸³ A kiszervezéssel együtt azonban felmerül a kérdés, hogyan érvényesíthető a fokozott felelősség ebben a jogviszonyban, kell-e érvényesíteni, vagy elég az általános polgári jogi szabályok szerinti mérték? A közszolgálati jogviszonyban állókkal szemben a dolgozatban ismertetett felelősségi rendszer tiszta képet ad, rendezzi a felelősség mértékétől, súlyától, jellegétől függően érvényesíthető szabályokat. A kiszervezés esetén vizsgálni kell a szerződés típusát, rögzíteni kell a lényeges elemeket, a jogkörök átruházásának mértékét, a feladatellátás módját, a felelősségi köröket.

Az eddigi vizsgálatok arra vonatkoztak, hogy milyen szempontok

⁶⁸² Lásd bővebben: BALÁZS 641-647.o., DUDÁS - HAZAFI 392-405.o.

⁶⁸³ KONTRÁT 133.o.

determinálják az állami beavatkozásokat, a jogalkotás irányát? Miért jó egyik vagy másik rendszer az államnak? A köztisztviselők oldaláról megvizsgálva a kérdést a neoweberi felfogás alkalmazásának előnyei a következők:

- A rugalmasabb foglalkoztatást biztosító módszerek kidolgozása révén elérhető hatékonyabb munkavégzés.

Miért? Már többször hangsúlyoztam a közigazgatási tevékenységek és ágazatok sokrétűségét, sokszínűségét, amely megakadályozza az egységes közszolgálati szabályozás kialakítását. Ez a sokszínűség indokolja azt is, hogy az adott ágazathoz, szervezethez, tevékenységhez leginkább illeszkedő foglalkoztatási módszert (közszolgálati, megbízási, vállalkozási), munkaidő-beosztást (teljes munkaidő vagy rész, „fix”, nyolc és fél öt közötti vagy „rugalmas” munkaidő-keret), munkavégzési helyet (székhelyen vagy távmunkában) határozzuk meg. Ha a köztisztviselő érzi, hogy a munkáltatója tekintettel van helyzetére, életkörülményeire, akkor ő is ehhez mérten viszonyul majd munkájához. Ezen módszerek (úgy, mint a munkaidő, a munkavégzés helyének rugalmassága) egyáltalán nincsenek kihatással a feladat ellátására, kivéve a foglalkoztatás jellegének meghatározását. Természetesen ez utóbbi esetben a munkakör, a jogosultságok, a tevékenységek pontos és egyértelmű elhatárolására és az ezekhez kapcsolódó felelősségi viszonyok kialakítására van szükség. Eszerint tehát vállalkozási jogviszony keretében hatósági jogalkalmazói tevékenység nem látható el.

- A felsővezetőkkel szemben támasztott többletkövetelmények szerződésbe foglalása, nagyobb döntéshozatali jogosultsághoz magasabb szintű, szigorúbb felelősség meghatározása.

Megoldást jelenthet a két réteg: a „normál” köztisztviselő és a vezetői megbízásúak, akár politikai funkciókkal bíró tisztviselők közötti határvonalak kijelölése, mind a tevékenységeket, mind a felelősséget illetően. Ez megvalósulhat törvényi szabályozás által, de szerződés is rögzítheti az egyedi megállapodások eredményeit. Semmiféleképpen nem értek egyet azonban a jelenlegi, a kormánytisztviselőket életre hívó jogi szabályozással, mert véleményem szerint nem a fenti okok, a fokozottabb felelősség deklarálása

indokolták létrehozását.

- A flexibilitás növelése.

Ez a követelmény, javaslat az első ponthoz kapcsolódik. Ma már nem a konvenciókhoz, hagyományokhoz kell igazítanunk a közigazgatás munkáját, lassítva, megkötve azt, hanem a modern életviszonyokhoz alkalmazkodva - még a pártatlanság, függetlenség, politika-semlegesség keretein belül - meg kell teremteni azon körülményeket, amelyek között a köztisztviselő saját maga gazdaságosan tudja beosztani idejét és akár egyéb feladatokat is vállalhat.

„A közigazgatás teljesítményének növelése rugalmas szervezetrendszerrel és személyi állományt kíván, ugyanakkor a relatív függetlenség, pártpolitika semlegesség a személyi állomány stabilitását követeli meg. A közszolgálattal szembeni aktuális kihívás, hogy e két elv ellentmondását feloldja. A közigazgatáson belüli mobilitás elősegítése, az időlegesen feleslegessé váló munkaerő hasznosítása ilyen megoldást jelenthet.”⁶⁸⁴

- A privilégiumok elsorvasztása.

Ehhez elsősorban a közigazgatás intézményrendszerének felülvizsgálatára, a széttagoaltság megszüntetésére, az indokolatlan kedvezmények eltörlésére van szükség.

- A szervi hatály alapján kell-e megvonni a köztisztviselői jogviszonyba tartozók körét?

Az elhangzottak alapján feltehetjük a kérdést: még mindig a köztisztviselőt foglalkoztató szerv közigazgatásban betöltött szerepéhez kell-e igazítani a közszolgálati jogviszony szabályozását? Álláspontom szerint ez a megközelítés már elavult, sokkal inkább az ellátott feladatok jellege, a tevékenységekhez kötődő jogkörök minősége, terjedelme, a jogérvényesítéshez használható eszközök kell, hogy meghatározzák a jogviszonyok tartalmát és a felelősség formáját, mértékét és fokát.

Az új foglalkoztatási formák megjelenése a közszférában az érdekkonfliktusok, érdekellentétek új dimenzióját tárja elénk. „A közszférában

⁶⁸⁴ DUDÁS - HAZAFI 397.o.

a nem közhatalmat gyakorló foglalkoztatottak esetében elképzelhetőek rugalmasabb megoldások, azonban ennek nem feltétlenül ahhoz a megoldáshoz kellene vezetni, hogy ezt a réteget egyszerűen a versenyszféra foglalkoztatási viszonyait szabályozó Mt. hatálya alá helyezi a jogalkotó.”⁶⁸⁵

Az eddigi hagyományos közszolgálati jogviszony egyértelműen meghatározta azokat a követelményeket, amelyeket elvárt a tisztviselőitől. Cserébe megfogalmazta a köztisztviselőket megillető speciális jogosultságokat, juttatásokat. Azonban a rugalmasabb jogviszonyok beszűrődésével, a távmunkával, a részmunkával, és az egyéb munkavégzéssel járó jogviszonyok létesítésével már nem olyan egyértelműek ezek a követelmények.

A távmunka jelenleg is ismert a közszolgálatban. Alapját az Mt. 192/C.-193/A.§ teremti meg. A távmunka alkalmazásának feltétele az e minőségben történő foglalkoztatásban, a kapcsolattartás feltételeiben és a költségek elszámolásának módjában való megállapodás. A munkáltatónak minden olyan tájékoztatást meg kell adnia, amit más köztisztviselőnek biztosít. Távmunka esetén eltérő megállapodás hiányában a köztisztviselő munkaidő beosztását, felhasználását maga határozza meg.⁶⁸⁶ A táv- vagy részmunka alkalmazásával a csökkent munkaidő, ezzel arányos illetmény és korlátozottabb jogosítványok következtében már nem várhatók el azok a szigorú kötelezettségek, és felelősség, amelyet a jogalkotó a köztisztviselőkkal szemben támaszt.

Már most is mutatkoznak a közigazgatási funkciók szolgáltatás típusú ellátása felé való elmozdulás jelei. Az újrastrukturált és átformált alapvizsga (új nevén versenyvizsga) már a kor követelményeinek megfelelő tananyaggal (elektronikus közigazgatás szabályai, korrupció fogalma, fajtái), vizsgára való felkészítéssel (interaktív e-tananyag, interneten történő vizsgára jelentkezés) és számonkéréssel (online írásbeli vizsga) rendelkezik, ezzel is a nagyobb professzionalizmust garantálva⁶⁸⁷.

⁶⁸⁵ KISS GY. (2008) 307-308.o.

⁶⁸⁶ Mt. 193.§ (1) bek.

⁶⁸⁷ Hatályon kívül helyezve, mint kinevezési feltétel.

A Ket. szabályainak többkörös átalakításával a kapcsolattartás a hatóság és az ügyfél között ma már folyamatos, a legújabb technológiai vívmányok segítségével is igénybe véve⁶⁸⁸. Több eljárási garancia (az ügy állásáról tájékoztatás kérése, elektronikus ügyindítás lehetősége, a kapcsolattartás formájának szabad megválasztása) lett a törvénybe beépítve, amely garantálja az ügyfél számára az átláthatóságot, jogszerűséget.

A szolgáltatási irányelv⁶⁸⁹ jogharmonizációjával⁶⁹⁰ számos államigazgatási hatósági ügy vonatkozásában leegyszerűsödött az ügyintézés folyamata (a legtöbb kereskedelmi tevékenység megkezdése már csak bejelentéshez kötött), lehetővé vált az európai uniós állampolgárok számára a korlátok nélküli letelepedés, a szolgáltatásnyújtás szabadsága, és megvalósulni látszik a mindennapi élethelyzetekhez alkalmazkodó, azt könnyítő egyablakos ügyintézés is.

Hogyan jelenhet meg mindez a közszolgálati felelősség terén? Az elszámoltathatóság és a politikai felelősség hangsúlyozására, erősítésére van szükség. „A neoweberi elképzelés lényegi vonása, hogy felismeri, a kormányzati cselekvésnek az alkotmányosságon és a jogrenden kell alapulnia, vagyis a normák betartatását az államnak és az államot megszemélyesítő politikai osztálynak önmagán kell kezdenie.”⁶⁹¹

Már 1996-ban megfogalmazódott a gondolat, hogy „a közigazgatási szervezetrendszerben oldani kell a túl merev hierarchiát, a vezető-irányító munka továbbfejlesztése segítse elő a beosztottak, illetve az alárendelt szervek önállóságának és felelősségének növekedését... A Kormány testületi működését, kollektív jellegét meg kell erősíteni. A Kormánynak mint testületnek növelnie kell a szerepét mind a kormányzás, mind a végrehajtás (ezen belül az államigazgatás központi irányítása) területén.”⁶⁹²

A Ktv. személyi hatályának esetleges átstrukturálása, a közszolgálat

⁶⁸⁸ Ilyenek a központi elektronikus szolgáltató rendszer, ügyfélkapu, hivatali kapu.

⁶⁸⁹ Az Európai Parlament és Tanács 2006/123/EK (2006. december 12.) irányelve a belsőpiaci szolgáltatásokról.

⁶⁹⁰ Szolg.tv.

⁶⁹¹ G. FODOR - STUMPF 16.o.

⁶⁹² A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X.2.) Korm.hat. Melléklete szerint.

résztevéőinek eddigiektől eltérő definiálása, akár a rendszer jellegének megváltoztatása alapvetően a felelősségi szabályokra is kihat. „A közszolgálati jogviszony speciális szabályai bizonyára egyre zsugorodó személyi körre vonatkoznak majd, az állam szerepvállalásával összhangban, attól függően, milyen feladatmennyiséget lehet szolgáltatásként, nem igazgatási feladatként ellátni.”⁶⁹³

Hangsúlyozandó azonban, hogy a közszolgálathoz kötődő többletjogok, magasabb fokú döntési pozíciók, a közfeladatok ellátása, a közérdek szolgálata indokolta a speciális felelősségi formák kialakítását. Ha a köztisztviselő fogalmát az elvégzett tevékenységhez (közfeladat, érdemi döntés) és annak jellegéhez (közhatalmi jogosítványok) kötjük, akkor a fegyelmi felelősség szabályainak újragondolása is szükségessé válik. A jogintézmény feladata éppen az, hogy a többletjogokhoz társítson többletfelelősséget.

A zárt rendszer sajátja, hogy az ott dolgozók „állandó, hivatásos funkcionáriusok s működésük életpálya számukra. Ezért van, hogy nemcsak a közszolgálat, hanem az ilyen alkalmazottak egyéni érdeke szempontjából is existenciális jelentőségű a fegyelmi jognak a fegyelmi felelősségnek mikénti érvényesülése. Ez a magyarázata annak, hogy rendes fegyelmi eljárásnak csak a szorosán vett közalkalmazottakkal szemben van helye...A nyilvános szolgálat természete annyira megköveteli a fegyelmi jog érvényesülését, hogy az államhatalom még azon közfunkcionáriusokkal szemben sem mondhat le a jog bizonyos mérvű gyakorlásáról, akik szorosán véve az állami adminisztráció szervezetébe nem is tartoznak.”⁶⁹⁴

Ha közigazgatási szervnél nem közszolgálati, hanem munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében (megbízási, vállalkozási szerződés) történik a foglalkoztatás, nem beszélhetünk fegyelmi jogköről. A fegyelmi felelősség a köztisztviselőket terhelő kötelezettség.⁶⁹⁵ Ezekben az esetekben is

⁶⁹³ DUDÁS - HAZAFI 397.o.

⁶⁹⁴ TOMCSÁNYI 358.o.

⁶⁹⁵ Bár az Mt. a rendkívüli felmondás intézményének bevezetésével mintegy a munkavállaló „fegyelmi felelősségre vonására” ad lehetőséget. Lásd bővebben: MIHOLOVICS Tivadar: Felelősség a munkaviszonyból eredő kötelezettségek vétkes megszegéséért. Munkaügyi Szemle 7-8/1995.

érdemes elgondolkodni a felelősségre vonás lehetőségeiről, amelyek egyelőre az általános polgári jogi eszközök.

6.2. A mai kor igényei és a gyakorlat

„A közszolgálati jogviszony meghatározó sajátossága, s egyúttal külön történő szabályozásának indoka az, hogy a köztisztviselő közhatalmi jogosítványokat gyakorol, s emiatt a szigorúbb felelősségi viszonyokra kerül a hangsúly.”⁶⁹⁶

Ma már az információs társadalom korát éljük, ahol lassan nélkülözhetetlenné válik életünkben a számítógép. Eerre reagáltak uniós ajánlások (többek között az eEurope 2005, i2010) és erre reagált számos hazai jogág is (megteremtve az e-kereskedelem, eLearning, e-közigazgatás alapvető szabályait).

A köztisztviselőket illetően a meghatározó lépéseket a Ket. teremtette meg azáltal, hogy az ügyfél jogává tette az elektronikus ügyintézését. Ma már külön törvényben szabályozzák az ügyintézésnek ezt a módját, az elektronikus közszolgáltatások közé emelve azt.⁶⁹⁷

Mára elmondható, hogy nemcsak a közigazgatásban, hanem - az uniós kezdeményezések és támogatások következtében - szinte valamennyi területen ebbe az irányba mutat a fejlődés. Elektronikus rendszerek, webes alkalmazások kifejlesztésére, az interoperabilitás, szabványosítás megvalósítására, a régebbi jogintézmények, eljárások lecserélésére, aktualizálására kerül sor. Az elektronikus eljárások folyamatosan utat törnek maguknak és átveszik a vezető szerepet a hagyományos, papíralapú eljárásokkal szemben.

„Az új információs technológia alkalmazása felveti a szolgálati-szakmai információáramlás és tudás megosztásának és kezelésének újragondolását.”⁶⁹⁸ Ezen tényezők és tendenciák miatt elengedhetetlennek tartom, hogy a köztisztviselői felelősséggel kapcsolatban is beszéljünk az infokommunikáció adta lehetőségekről.

⁶⁹⁶ OCSKÓ András: Megjegyzések a köztisztviselői jogviszony szabályozásáról. Magyar Közigazgatás 10./1993. (továbbiakban: OCSKÓ) 628.o.

⁶⁹⁷ Ez a külön törvény az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény.

⁶⁹⁸ BALÁZS 644.o.

A felelősség és a modern kor hol találkozik? A kérdésre adott válasz: a felelősség megállapíthatósága, nyomon követhetősége és a hatékonyság, eredményesség növelése. Hogyan valósítható ez meg?

A modern kor azonosítható az elektronizáltsággal, technikai, jogi kihívásaival és vizsgálhatók a felelősség megállapításával kapcsolatos előnyök és hátrányok. Hangsúlyozni kell, hogy még számos problémával kell megküzdenünk ezen a területen és nem a közeljövőben válik mindez valósággá, mégis van jövője és létjogosultsága a kérdésnek és mindenképpen érdemes foglalkozni ezzel. Felmerül tehát a kérdés, hogy milyen területeken lehet kapcsolatot kiépíteni az infokommunikációs technikák és a köztisztviselők felelőssége között?

Az első ilyen kapcsolódási pontot a közigazgatási hatósági eljárási határidők területén kereshetjük. Részletesen meghatározza a Ket. (és egyéb általános jogszabályok /ilyen a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII.29.) Kormányrendelet/; és speciális, adott ügyre vonatkozó jogszabályok /úgy, mint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény/), hogy melyik lépésre mennyi időt szánhat a köztisztviselő hatósági tevékenysége során. A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására a kérelem beérkezésétől számított öt munkanap, az ügy adatairól való tájékoztatásra szintén öt munkanap áll rendelkezésre. Míg az általános ügyintézési határidő huszonkét munkanap, addig építésügyi igazgatási ügyekben negyvenöt munkanap. Ezek a határidők a gyakorlatban az iktatás által realizálódnak, viszont ellenőrizni nem nagyon szokták, hogy ténylegesen betartják-e.⁶⁹⁹

Az elektronikus közigazgatás bevezetése által (a teljes folyamat lefedését értem alatta: a kérelem elektronikus beküldése, ügyintéző-ügyfél közti kommunikáció, hatóság-szakhatóság kapcsolattartása, elektronikus

⁶⁹⁹ A Ket. megreformálásával még inkább felerősödött a szolgáltató jelleg és egyre nagyobb az igény a visszaélésekkel, a hatósági mulasztásokkal szembeni fellépésre. Ezért pl. a határidők vonatkozásában a Ket. novella (2008. évi CXI. törvény) bevezette a határidő-túllépés miatt visszafizetési kötelezettséget, amely következtében a fenti mondat már nem feltétlenül állja meg a helyét.

fizetés, döntéshozatal) olyan rendszerek építhetők ki, amelyek magukban foglalják a határidő-figyelést.

Egy e-közigazgatási ügyintézői, ügykezelő rendszer a szabványosított elektronikus űrlap vagy az elektronikus aláírással ellátott kérelem beérkezésétől nyomon követi, figyeli a határidőket és figyelmeztet, segítséget nyújt az ezeknek való megfeleléshez. Véleményem szerint különösen a 2009. októberi Ket. módosítást követően értékelődtek fel ezek a rendszerek (elektronikus kapcsolattartás képessége ügyfél-hatóság, hatóság-hatóság között; díjfizetési kötelezettségek figyelemmel kísérése; eljárási határidők számolása). Másik előnye emellett, hogy a hatóság munkájának megkönnyítését szolgálja és egyfajta felügyeletet lát el: statisztikákat generál egy-egy osztályra, egységre, és osztályon, egységen belül személyekre lebontva a jogszerű ügyintézésről, a fellebbezések számáról és a határidők megtartásáról vagy éppen meg nem tartásáról.

Tehát egyszerre több oldalról is támogatja az ügyintézés: a jogilag előírt kötelezettségeknek is segít megfelelni azáltal, hogy a rendszer automatikusan generálja azon ügyforgalmi statisztikákat, amelyeket a Ket. és az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény előír; a belső - adott ügyön belüli - határidők kezelésére is képes, kiszámítva a határidő-túllépés mértékét, a figyelmen kívül hagyandó határidőket (mint a szakhatóság esetén) és az ügyintézés sebességétől és az adott ügytípustól függő egyedileg meghatározható határidőket (hiánypótlás). Mindemellett koordinálja a köztisztviselő munkáját, növelve annak hatékonyságát, gyorsaságát. Az állandó figyelmeztetések, a belső határidők megtekintési lehetősége a köztisztviselőt az ügy dinamikusabb elintézésére ösztönözheti.

Nem elhanyagolható szempont, hogy ezáltal az egész ügyintézés átláthatóbbá válik, hanem a folyamat elektronikus támogatása által nem lehet letagadni semmit vagy üres indokokra hivatkozva kitolni az ügyintézési határidőt. A vezetők számára folyamatos ellenőrzésre nyílik lehetőség és akár a felelősségre vonás kezdeményezésére is.

A határidők betartása objektív mérőszámként szolgál a

teljesítményértékeléshez is, amelyhez a szükséges szempontok és az ezek alapján elkészítendő kimutatások egy ilyen rendszer által sokkal rövidebb idő alatt összeállíthatók.

Az általános közigazgatási eljárási törvény létrehozása révén a közigazgatási hatósági eljárás modellezhető, lépésekre, allépésekre osztható. Vannak olyan mozzanatok, amelyek ebbe a folyamatábrába beilleszthetők (érdemi vizsgálat nélküli elutasítás, értelmezhetőségi vizsgálat, tényállás tisztázása) és vannak, amelyek az eljárás során bármikor felmerülhetnek (példaként említhető a költségmentesség elbírálása, kizárás bejelentése, fizetési kötelezettség vizsgálata), ezért önálló részt képezve kell kezelnünk őket egy elektronikus rendszer kiépítésekor is. A workflow rendszer⁷⁰⁰ tekintetében a felelősség kérdése a jogszerűség kapcsán is felmerülhet: eleget tett-e a köztisztviselő valamennyi, a Ket-ben és a speciális jogszabályokban előírt kötelezettségeinek; végigment-e az eljárás kötelező elemein; megvizsgálta-e az eljárásban releváns valamennyi tény, bizonyítékot; a jogi előírásoknak megfelelő és a formai kellékeket betartó döntést hozott-e?

Mind az ügyintézésben, mind az iratkezelésben elsődleges szempont az iratok visszakereshetősége, letagadhatatlansága, az eljárás átláthatóságának garantálása. Nagyfokú előrelépést jelentene, ha az ügyintéző munkáját nemcsak az írásos dokumentumok igazolnák, hanem az egész eljárás informatikailag leképezhető, rögzített és visszakereshető lenne, bizonyítékot szolgáltatva adott esetben.

A kormányzati szinten létrehozott elektronikus központi szolgáltató rendszer és az ehhez a rendszerhez a hivatali kapun keresztül csatlakozott, szigetszerűen megvalósult alkalmazások már képesek eme igények kielégítésére is. A köztisztviselő fastruktúrába rendezett kérdések sorozatán megy keresztül az ügyintézése során, amely kérdésekre adott válaszok már determinálják a hozzájuk kapcsolódó következő lépést. Az „El kell utasítani a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül?” kérdésre adott igen válasz esetén a köztisztviselő kiválaszthatja a fastruktúra következő szintjén elhelyezkedő

⁷⁰⁰ Tudásalapú, folyamatvezérelt, munkamozzanat szintig lebontva az ügyintézését.

indokok közül a neki megfelelőt (határidőn túl érkezett a kérelem, nincs hatásköre, illetékessége, nem a jogosult terjesztette elő...) Ezt követően egy iratmintaablón megismerkedésére ad lehetőséget a rendszer, ajánlás jelleggel (ebben az esetben: végzés kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról).⁷⁰¹ Az így lejátszódott folyamat, a kérdésekre adott válaszok, a beérkező és a hatósági oldalról kiküldött, véglegesített iratok a későbbiekben lekérdezhetők, megtekinthetők, az elektronikus archiválás révén hosszútávra megőrizhetők a kapcsolódó joghatásokkal. A hivatali és az ügyfélkapu összekötése és az így megvalósuló kettős hatósági azonosítás révén az elektronikus ügyintézésben is egyértelműen megállapíthatóvá válik a felelősség és könnyebb a bizonyítás.

A kiküldött dokumentumokban, meghozott döntésekben előforduló hibák, hiányosságok is gyakran fegyelmi eljárás tárgyát képezhetik. E-közigazgatási rendszer alkalmazása esetén ezek a mentést követően átkonvertálódnának olyan formátumúvá, amely megváltoztatására már senkinek nincsen jogosultsága. Így kiszűrhetők, kiküszöbölhetők a visszaélések, lehetetlenné válik a bizonyítékok eltüntetése.

Szintén a gyakorlatban felmerülő probléma lehet, hogy olyan személy hoz döntést, végez valamely tevékenységet, akinek nem tartozik a feladatköréhez, nincsen hatásköre. A modern kor vívmányai és az elektronikus közigazgatás további előnyeként említhető a jogosultságok rögzítésének lehetősége. A rendszergazda vagy az adott szerv által felhatalmazott képviselő a hozzá eljuttatott adatok alapján beállítja a személyhez kötődő jogosultságokat és így mindenki csak azt a részt tudja ellátni, azokhoz az adatokhoz tud hozzáférni, amihez joga van, majd a feladat elvégzését követően a rendszer továbbítja az ügyet és a keletkezett iratokat a következő személyhez (kiadmányozás, iktatás, postázás).

Az információs társadalom fejlődése következtében a felelősségi kör kiszélesedett, ezért nem elhanyagolható témakör ennek bővítése, a felelősségi szintek meghatározása. Érdeemes elgondolkozni önálló felelősségi szabályok megalkotásán politikusok, vezetők vagy éppen a nagyobb felelősséggel járó,

⁷⁰¹ Már ez is segít kiszűrni a hibákat, hiszen a jogszabályoknak megfelelő döntés-mintát és -tartalmat ajánlja fel.

döntési jogokkal bíró személyi kör esetén, amely kiterjedhetne a mentességek korlátozására is.

A modern kor vívmányai lehetővé teszik számunkra a felelősség kérdésének mellőzését is. Mit értek ezalatt? Egyrészt a köztisztviselők folyamatos képzését, fejlesztését, szakmai hozzáértésük felmérését, ellenőrzését. Erre azért van szükség, mivel az elmúlt években, évtizedekben megsokszorozódott a közigazgatás joganyaga és a kialakult politikai és gazdasági bizonytalanság következtében állandó változásban van. Nehéz alkalmazkodni a helyzethez és nehéz a jogalkotó által megszabott, viszonylag rövid időtartam alatt ezeket a jogszabályokat elsajátítani és a gyakorlat igényeivel összhangba hozni. Az új oktatási, ismeretfelmérési e-learninges módszerek az átalakulóban levő közigazgatási folyamatokba jól beilleszthetők. Pénzt és időt spórol mind a munkáltatónak, mind a köztisztviselőnek a tananyagok kezelésének könnyű elsajátíthatósága, szabad hozzáférése és a vizsga (legalábbis egy részének) online lebonyolítása által. A 2009. elejétől megindult versenyvizsga anyagának megszerkesztésére, a képzések és a vizsgák lebonyolítására már eme előnyök és követelmények szem előtt tartásával került sor.

Ha már a közszolgálatba belépést jelentő versenyvizsga és a közszolgálati jogviszony tartama alatt kötelezően abszolválandó képzések is az infokommunikációs vívmányok jelentőségét hangsúlyozzák és felkészítenek, megtanítanak a bennük rejlő lehetőségek kiaknázására, akkor talán megváltozhat a köztisztviselők mindennapos munkához való hozzáállása is, látva hogy ezek a technológiák, fejlődési trendek nem megnehezíteni, ellehetetleníteni szándékoznak azt, hanem a hatékonyság, eredményesség növelését és a jogszerűség fokozottabb érvényesítését célozzák. Nem melleleg pedig alkalmasak a folyamatos ellenőrzésre és a személyi felelősség felmerülése esetén annak bizonyítására. Ezáltal visszatartó erővel bírhatnak.

A visszaigazolásokra, visszajelzésekre azonban nemcsak a köztisztviselők oldaláról van szükség, hanem az állampolgárok is javíthatják a hatékonyságot, hiszen a manapság emlegetett ügyfélbarát elv is ezt követeli.

Ez megvalósulhat a beküldött panaszok érdemi elbírálásában és a folyamatos kapcsolattartásban, közösségi fórumok létrehozásában is.

De lege ferenda javaslatok

„...a köz nevében s a közérdek képviseletében jár el s ehhez képest megkülönböztetett helyzete van, működésének jórészben az a célja, hogy a közügyek terén az egyesek szükségleteit kielégítse, a köz különböző szolgálatát teljesítse.”⁷⁰²

A dolgozatban elsődlegesnek tartottam a közszolgálat fogalma megközelítéseinek ismertetését és a vizsgálat tárgyának (köztisztviselők, kormánytisztviselők) meghatározását. Elengedhetetlennek éreztem a szabályozás (egységes kódex vagy ágazati törvények) irányainak áttekintését és állást foglalni a kérdésben.

A legszűkebb értelemben vett *közszolgálat fogalma* alatt a Ktv. és a Kttv. hatálya alá tartozó személyeket értjük, amely határvonalat ma egyértelműen a közigazgatási szervek jogállása képez. Az elmúlt évtizedekben viták folytak arról, hogy jó-e a köztisztviselők, közalkalmazottak és szolgálati jogviszonyban állók szabályozása elkülönítésének koncepciója (egyáltalán a munkavállalóktól való megkülönböztetése) vagy egységes kereteket kellene-e adni a jogviszonyoknak.

Véleményem szerint a közigazgatás intézményrendszerének bonyolult felépítése és a közigazgatási tevékenységek differenciái miatt a minden területen való egységes szabályozás elképzelhetetlen. Az egységesség megteremtése ellen szóló tényező, hogy bár a köz érdekében kifejtett tevékenységekről van szó, azonban az ágazatok sokszínűsége, a feladatok, eszközök, jogosultságok különbözősége nem engedi az összeolvadást. A közszféra eltérő jellegű, a politikához különböző módon viszonyuló szerepekre tagozódik, és ezt az eltérést a szabályozásban meg kell őrizni. A jelenlegi széttagoltság azonban nem tekinthető helyes megoldásnak, hiszen indokolatlan különbséget vezet be a szűkebb értelemben vett közszolgálat

⁷⁰² TOMCSÁNYI 353.o.

dolgozói között is, amely még inkább átláthatatlanná teszi a rendszert.

Az egységes közszolgálati törvény megalkotása akkor lenne megvalósítható, ha a fent említett jogviszonyok szabályozása oly módon kerülne beillesztésre egy törvénybe, hogy keretjelleggel - minden közszolgálati dolgozóra vonatkozóan - szabályokat képes legyen lefektetni, akár a régiek fenntartásával, egyeztetésével, akár újak létrehozásával; a korábbi rendelkezések közül ki kell választani, melyek azok, amelyeket általános jelleggel mindenkire kötelezővé kívánnak tenni (ilyen lehet az illetmény mértéke, megállapítás módja), illetve az egységes kódex mellett nem kerülne sor azonnal ágazati értelmező, kiegészítő, kivételt engedő normák megalkotására.

Személy szerint az egységes szabályozás ötletét keretjellegű szabályok megalkotásával és lex specialisok hozzárendelésével nem tartom kivitelezhetőnek. Mégis a közszolgálatra (köz- és kormánytisztviselőkre, a közszférában dolgozóakra) vonatkozóan helyesnek tartanám egy kerettörvény megalkotását, amely nem a foglalkoztató, munkáltató szerv jogállásától vagy a jogviszony jellegétől, hanem az ellátandó feladattól és a hozzárendelt eszközöktől tenné függővé a közszolgálati státuszt.

„A hivatásos közszolgálatot közös szellem, hivatásérzet tölti be, ami az eredményességet fokozza, az odaadást és fegyelmet a példa, a hagyomány és a kölcsönös ellenőrzés révén emeli. Ez nem érhető el állandóság nélkül.”⁷⁰³

A közszolgálati felelősséget alapvetően meghatározza a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás, annak iránya. Értékválasztás és következetes iránykövetés szükséges ahhoz, hogy a felelősség határait ki tudjuk jelölni. A közszolgálati felelősség tekintetében is követendő iránynak tartom a felelősség mértékének, formáinak tevékenységhez, a rendelkezésre álló eszközökhöz kötését, adaptálva György István közszolgálati szabályozásra vonatkozó gondolatait⁷⁰⁴. Ennek megfelelően kerülhetnének kialakításra az egyes felelősségi formák, akár ebben a törvényben keretjelleggel, akár az

⁷⁰³ SAÁD József: Magyar Zoltán. Magyar Pantheon. Új Mandátum Kiadó, Bp., 2000. (továbbiakban: SAÁD) 170.o.

⁷⁰⁴ GYÖRGY (2007) 25.o.

Alkotmányban nevesítve és a tevékenységi körökhöz társítva az egyes közszolgálati felelősségi formák és szintek.

Egyrészt a fent említett ellenérvek megakadályozzák az egy törvénybe való tömörítést és a teljes személyi kör azonos szabályok alá kényszerítését, másrészt nem látom értelmét annak sem, hogy egységes kódex létrehozása mellett az eltérések kezelésére fenntartjuk az egyes tevékenységekre, ágazatokra vonatkozó külön törvényi szabályozást. Azt a megoldást azonban már inkább támogatom, amely az egységes szerkezetet egy általános és több különös rész megbontásával képzei el.

Az egységes törvény megalkotása nélkül, a jelenlegi differenciálással is megoldható a probléma, ha ez azt jelenti, hogy a tevékenység jellege, a hatósági jogkör gyakorlása alapján differenciálunk és adunk speciális jogokat, támasztunk fokozott követelményeket a köztisztviselőkkel szemben; de nem azt, hogy a közigazgatási szervek jogállása alapján húzunk határvonalakat és fosztunk meg jogoktól, védelemtől embereket.⁷⁰⁵

A különbségtétel megnyilvánulhat a felelősség szintjeinek, fokozatainak bővítésében (munkakörhöz, szervhez igazodó felelősség, büntetések részletezése), a jogosítványok korlátozásában (döntési jogok feltételekhez kapcsolása, vezetők kiemelése), a jogviszonyok keletkeztetési formáinak (kinevezés, szerződés, teljes és részmunkaidő, távmunka) kiterjesztésében.

A közszolgálat fogalmának meghatározása mellett annak megállapítása is szükséges volt, hogy a közszolgálatban tevékenykedők jelenleg milyen rendszer részei, melyek ennek jellemzői, melyek azok a tényezők, amelyek a mostani rendszer kialakulásáig vezettek és milyen irányba halad a fejlődés.

A dolgozat felépítése is ezt a logikát követi abban, hogy szinte minden fejezetben először az adott korszak személyi állományának behatárolásával, aztán a közszolgálati rendszer sajátosságaival, majd a felelősségi rendszer elemzésével foglalkoztam. A történeti áttekintést megelőzően általában mutattam be a zárt és a nyitott rendszer előnyeit és hátrányait, tipikus vonásait.

⁷⁰⁵ Lásd Kttv.

A közzolgálati felelősségi rendszer elemzése megköveteli a *felelősség* fogalmának, fogalmi elemeinek a meghatározását is. Az általános felelősségfogalom belső vetülete a felelősségtudat, külső vetülete pedig a felelősségre vonás. Ha nem a felelősség belső és külső megjelenési formája felől közelítünk a fogalomhoz, akkor legfőbb alkotórészként az egyént és a normát említhetjük. Az egyén, akitől a társadalom meghatározott viselkedési formát, az együttélés szabályainak és társadalomban betöltött szerepének megfelelő magatartást vár el, és a norma, amely a magatartásokat összefoglalja. A felelősség érvényesítésére, kikényszerítésére akkor kerül sor, ha az egyén a normát megszegi.

A norma lehet erkölcsi és jogi, ennek megfelelően a felelősség is lehet erkölcsi, etikai és jogi. Ezek egymással összefüggő fogalmak, hiszen ahogy Szamel Lajos is mondja: „a jogi normák jelentős hányada erkölcsileg is releváns magatartást szabályoz”⁷⁰⁶ és a jogi felelősségre vonás alkalmával tulajdonképpen erkölcsileg is védendő érdekek megsértése miatti eljárásra kerül sor. Tehát a jogi felelősség alapja is az erkölcsi, etikai felelősség.

Elsődleges cél, hogy a közzolgálatban dolgozók megértsék annak jelentőségét, hogy cselekedeteikkel tulajdonképpen nemcsak magukat, hanem az őket foglalkoztató szervet, még tágabb értelemben az egész ágazatot és a közzolgálatot is minősítik, (esetleg) negatív képet alakítanak ki róluk. Álláspontom szerint nem a Btk. szankcióit kell szigorítani, nem új tényállásokat kell bevezetni, hanem ezt a mentalitást kellene kiépíteni. A cél az, hogy tényleg élethivatásnak tekinthessék az emberek a közzolgálatot, nem pedig ugródeszkának.

A felelősség alapja a közzolgálatnál speciális: egy érdekkonfliktus. A közérdek és a magánérdek ütközik egymással. Az érdekkonfliktus nem feltétlenül jelent jogellenes magatartást, egyelőre csak annak lehetőségét hordozza magában, hogy az érdekek ütközése esetén a magánérdek a közérdek felé kerülhet, amely kötelezettségszegéshez, korrupcióhoz vagy hivatali visszaéléshez vezethet.

⁷⁰⁶ SZAMEL (1980/2) 584.o.

A *közzolgálati felelősség* alapvetően a közzolgálati jogviszony tartalmából és a köztisztviselő fogalmából adódó szabályok, belső szabályzatok, elvek és célkitűzések betartását, figyelembe vételét jelenti. Ennek eszközei többek között a megfelelő tájékoztatás, a rendszeres információcsere, a továbbképzés biztosítása, a folyamatos ellenőrzés, a visszajelzésekre, problémákra való gyors reagálás, a minősítés és a teljesítményértékelés.

Az érdekkonfliktusok azonosítását követően nem a magánérdekeket kell visszaszorítani - hiszen eltörölni lehetetlen -, hanem olyan jogi szabályozást, ellensúlyozást kell bevezetni, amellyel kompenzálható, feloldható a közérdek és a magánérdek közötti feszültség. A jogkövetkezmények kilátásba helyezése és a büntetés csak végső eszköz lehet, azonban korrupció, vétkes kötelezettségszegés, károkozás esetén gondoskodni kell arról, hogy a büntetőjogi, polgári jogi és munkajogi felelősségre vonás biztosított és elkerülhetetlen legyen.

Az egyes felelősségi formák ismertetésénél a kapcsolódó joganyag elemzésére és az elméleten túl bírósági jogesetekkel a joggyakorlat bemutatására törekedtem. Célom a leíró módszer alkalmazása mellett javaslatok kidolgozása volt a joghézagok betöltésére, a következetesség fokozottabb érvényesítésére, a jogbizonytalanságok kiküszöbölésére.

A *fegyelmi felelősség* a legkorábban megjelent közzolgálati felelősségi forma. Már akkor felmerült egy olyan felelősségi forma létrehozásának szükségessége, amely a büntetőjogilag nem szankcionálható, vagy közvetlen károsodást nem okozó kötelezettségszegések ellen nyújt védelmet.

A fegyelmi felelősség azonban nemcsak a fegyelmi vétséget elkövető köztisztviselővel szemben a munkáltatót megillető védelmi eszköz volt, hanem a köztisztviselő oldaláról is védelmet jelentett a munkáltatói önkénnyel, a jogviszony megszüntetésére is kiható diszkrecionális jogával szemben. Mint láttuk, az akkori kor viszonyai csak folyamatosan alakították ki mind a közjogi, mind a munkajogi szabályokat, lassan különítve el az egyes területeket. A hézagos, töredékes szabályozás miatt a köztisztviselő

engedelmességi kötelezettségének és számonkérési lehetőségének is gátját képezte a fegyelmi felelősség. A munkáltatónak fegyelmi eljárás keretében kellett bizonyítania a kötelezettségzegést, amely súlyánál fogva alkalmas fegyelmi büntetéssel való fenyegetésre.

A fegyelmi felelősség nyerte a legrészletesebb szabályozást a Ktv-ben, azonban néhol még több értelmezésre, vagy a következetesség biztosítására, a joghézagok kitöltésére lenne szükség.

A lemondás jogát korlátozhatóvá kellene tenni a fegyelmi eljárás alatt a felelősség érvényesítése érdekében, a munkáltató méltányossági jogkörébe tartozna annak engedélyezése.

Alapvető célként kerülhetne rögzítésre a fegyelmi büntetés nevelő jellege. Érdemes lenne átalakítani a fegyelmi büntetések rendszerét, kibővítve új büntetési nemekkel. A károkozás során felmerült kárösszeg behajtásának megkönnyítése érdekében adók módjára behajthatóvá kellene tenni. Emellett hiányzik a hatályos szabályozásból ezen fizetési kötelezettségek megfizetésének, enyhítési, mérséklési (részletfizetés, halasztás) lehetőségeinek részletezése. Az átláthatóság érdekében nem kettős utalással (Mt., Vht.) kellene megoldani a végrehajtásról való rendelkezést, hanem közvetlenül a Ktv. záró rendelkezéseinek kellene tartalmaznia a Vht. adott szakaszának alkalmazására való felhatalmazást.

A fegyelmi büntetések nevelő jellegének erősítését szolgálná a részletfizetés engedélyezése⁷⁰⁷ és a méltányosság biztosítása kimagasló teljesítmény esetén.⁷⁰⁸

A fegyelmi büntetések kombinálásánál következetes szabályokat kell bevezetni, mert a jelenlegi szabályozás nem tekinthető annak. A címtől való megfosztás a címzetes főjegyző ellen kiszabott bármely jogerős fegyelmi büntetéssel együtt jár, holott a törvény szerint - a fegyelmi büntetések felsorolásánál - nem alkalmazható együtt más büntetéssel. A várakozási idő meghosszabbítása a minősítés esetén a munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrecionális jogkörébe tartozik, pedig a fegyelmi felelősségi szabályok

⁷⁰⁷ Ez a pénzbüntetésnél értelmezhető.

⁷⁰⁸ 159/1950. (VI.14.) MT rendelet 9.§ (2) bek., 13.§ (1)-(2) bek. alapján.

értelmében fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül csak megrovás szabható ki.

A fegyelmi büntetések közé fel lehetne venni az alapilletmény mérlegelési jogkörben való eltérítését, amely eljárás lefolytatása nélkül kiszabható és kombinálható lenne a többi büntetéssel. A címtől való megfosztással, vezetői megbízás visszavonásával tulajdonképpen ez most is megvalósul.⁷⁰⁹

Az alapilletmény mérlegelési jogkörben való eltérítésének és a várakozási idő meghosszabbításának fegyelmi eljárás lefolytatása nélküli bevezetésére csak a megfelelő garanciák beépítésével kerülhet sor. A megrováshoz hasonlóan a tényállás egyszerű volta, az egyértelmű bizonyítottság, egyfajta „tettenérés”, a beismerés itt is megkövetelhető lenne.

A 13. havi illetmény felfüggesztésével kikerült a Ktv-ből az f.) pontot képező juttatás csökkentése vagy megvonása⁷¹⁰ büntetés, azonban a (3) bekezdésben még mindig találunk ezzel kapcsolatos rendelkezést. Az értelmezhetőség, jogbiztonság és a joghézagok kiküszöbölése is azt indokolja, hogy ezt a részt is hatályon kívül helyezték vagy esetleg más büntetéssel helyettesítsék.

A tizenharmadik havi illetmény helyett más illetményelem (pótlék, kiegészítés) vagy a cafetériarendszer valamely része is beépíthetők a szabályozásba, amelyek jellegüknél fogva (hiszen járulékosak, nem állnak közvetlen kapcsolatban az előmenetellel) alkalmasak más büntetésekkel való kombinálásra.

A fegyelmi felelősség intézményének megszilárdítása, jelentőségének növelése érdekében a büntetési nemek hatályának növelése is egy megoldási alternatívát jelenthet. A hivatalvesztés kettős szankciója miatt a három év időtartamának meghosszabbítását nem javaslom.

Meggondolandó megoldás, hogy a fegyelmi büntetés ne csak a közszolgálati jogviszony fennállása alatt legyen érvényesíthető. A korábbi

⁷⁰⁹ „A (4) bekezdés szerint megállapított eltérítés a tárgyévben akkor módosítható, ha a tárgyévben a köztisztviselő vezetői kinevezést, megbízást kap, vagy azt tőle visszavonják, illetve címadományozásra, vagy annak visszavonására, vagy átsorolásra (26.§ (2) bekezdés) kerül sor.” Ktv. 43.§ (8) bek.

⁷¹⁰ Ez lehet teljes vagy részleges.

szabályozás⁷¹¹ - mint ahogy a történeti részből kiderül - szigorúbb szabályokat követett, és a jogviszony megszűnését követően is lehetővé tette fegyelmi eljárás lefolytatását és fegyelmi büntetés kiszabását.

Új büntetésként a visszavetés egy besorolási fokozattal speciális alakzata teremthető meg azzal, hogy a fokozat ismételt elérését a jogalkotó lelassítaná hosszabb várakozási idők beiktatásával: egy-egy évvel meghosszabbodnának a fizetési fokozatok közötti időtartamok.

Preventív okokból ebben az esetben célszerű lenne differenciálni a szabályozást. Ha a köztisztviselő a fegyelmi büntetés végrehajtása előtt vagy a büntetés hatálya alatt követ el újabb fegyelmi vétséget, vele szemben megrovás nem alkalmazható, hanem legalább olyan büntetést kell kiszabni, mint az előző. Várakozási idő meghosszabbítása büntetés ismételt alkalmazása esetén a várakozási idő-hosszabbítások összeadódnak és meghaladhatják a két évet. Ha a köztisztviselő a fegyelmi büntetés hatályát követően követ el fegyelmi vétséget, azt az előző eljárás eredményétől függetlenül kell elbírálni, de megrovás nem alkalmazható.

Egymást követő kötelezettségzegések esetén a fegyelmi eljárások összevonása és együttes fegyelmi büntetés vagy több büntetés egy határozatba foglalása lehet indokolt. Ebben az esetben az egyes büntetések végrehajtását egymástól függetlenül lehetne kezelni; az egyik büntetést végrehajthatónak nyilvánítja a fegyelmi tanács, míg a másik végrehajtását próbaidőre felfüggeszthetné.

A közszolgálati jogviszony fellazulásához igazodva (táv munka, félállás, megbízási jogviszony) a fegyelmi felelősséget a tevékenységhez kellene kötni, függetlenül a jogviszony keletkezésétől és tartamától, azonban azzal arányos büntetéseket kilátásba helyezve. Természetesen ez egy teljesen új élethelyzetet és egyben jogi helyzetet is eredményez, amelyben más jogok és kötelezettségek illetik és terhelik mindkét felet, ezért a klasszikus megoldások nem minden esetben alkalmazhatók. A megalkotandó kerettörvénynek erre is figyelemmel kell lennie.

⁷¹¹ Példaként említhető a 1912. évi LXV. törvénycikk és a 159/1950. (VI.14.) MT rendelet.

A korlátok parttalanságának megakadályozása végett célszerű lenne az állásból felfüggesztést is határidőhöz kötni, hogy aránytalan kár ne érje a köztisztviselőt. A felfüggesztés akár a jogerőre emelkedésig is elhúzódhat, amely az illetmény visszatartására is kihatással van. Az eljárási határidők elmulasztásához érdemes lenne szankciót társítani.

Az elfogultság részletezésére lenne szükség: az elfogult köztisztviselő köteles elfogultságát bejelenteni. Harmadik személy bejelentése esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles két munkanapon belül kivizsgálni azt és nyilatkozattételre felhívni a köztisztviselőt elfogultságának fennállásáról. Elfogultság esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles az eljárásban új személy (vizsgálóbiztos, tanácsstag) kijelöléséről gondoskodni és az addig végzett eljárási cselekményeket is felülvizsgálni és szükség esetén megismételni. A kijelölés egyoldalú munkáltatói utasítás.

A fegyelmi jogkör gyakorlását illetően már az 1900-as évek elején is felmerült a szabályozás megváltoztatásának igénye. Maradjon-e a fegyelmi eljárás a közigazgatáson belül; az adott szervezeten belül dolgozók közül kerüljenek-e ki az eljárás szereplői, résztvevői (vizsgálóbiztos, fegyelmi tanács) vagy az egyéb peres eljárásokhoz hasonlóan bírósági keretek között kellene-e lefolytatni, vádemeléssel, a védelem eszközeivel és egy kontradiktórius eljárás keretein belül. Tomcsányi Móric ez utóbbi nézetet vallotta⁷¹², azonban hangoztatta, hogy bármely forma választása esetén is biztosítani kell a diszkrecionális döntési jogot. Elvárhatónak tartja, hogy legalább a legsúlyosabb fegyelmi büntetés, a hivatalvesztés esetén bírósági fórum mondja ki a döntést vagy előtte lehessen megtámadni.

A fegyelmi felelősséget illetően jelenleg a munkáltatói jogkör gyakorlójának központi szerepe van a fegyelmi eljárásban: ő jogosult az eljárás megindítására és betölti a fegyelmi tanács elnöki tisztjét. Ha a klasszikus zárt rendszer mellett maradunk, a fegyelmi jogkör egyértelműen a köz-, kormánytisztviselőt foglalkoztató közigazgatási szervé. Ha nyitunk a rendszer keretein, egyre nagyobb teret engedve az államnak vagy a

⁷¹² TOMCSÁNYI 360-361.o.

magánszférának, akkor el kell gondolkoznunk azon, hogy a korábbi szabályozást követve egy szinttel feljebb telepítsük-e a fegyelmi jogkört a függetlenség garantálása érdekében, akár állandó fegyelmi tanácsot, bizottságot létrehozva, vagy a bíróságnak adjunk-e ilyen jogkört.

A felügyeleti, ellenőrzési jogot szem előtt tartva érdemesnek / szükségesnek tartom a közigazgatás különböző ágazatainak átfogó felülvizsgálatát és a fegyelmi hatóságok kijelölését. Az államigazgatásban a kormányhivatalokat illetően a Kormányt, a központi hivatalok esetében az illetékes minisztert, területi, helyi szervek esetében a felettes, felügyeleti szervet, helyi önkormányzatoknál az államigazgatási hivatalt tartom célszerűnek a fegyelmi hatósági jogkör betöltésére.

A fegyelmi jogkör - hasonlóan a hatósági jogkörhöz - átruházhatósága szabályozását azért látom indokoltnak, mert eseti jelleggel a fegyelmi hatóság szabad mérlegelése alapján az ügyben hatékonyabban, gyorsabb eljárásra képes alkalmazottjára bízhatná a fegyelmi eljárás lefolytatását és a kisebb súlyú vétségek elbírálását. Azonban súlyosabb esetekben a büntetés kiszabáshoz a jogalkotó „jóváhagyás” formájában meghagyhatná a fegyelmi hatóság beleszólását.

Mindenképpen szükségesnek vélem a fegyelmi felelősség szövegébe betenni a fegyelmi büntetés kiszabására vonatkozó mérlegelési lehetőségre utalást⁷¹³, mivel ezen eljárás keretében is bizonyításra kerül sor, amelynél indokolt alapelveként rögzíteni a szabad bizonyítás elvét.

Szintén ilyen hangsúlyosnak kellene lennie a fegyelmi vétség fogalmának konkretizálásának vagy esetleg példák nevesítésének. A konkretizálás mellett szól a Ptk. tervezetekben a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség pontosítására való törekvés, a Ket-ben a mulasztással vagy hatósági tevékenységgel okozott károk esetén a fegyelmi felelősségre utalás is, vagy éppen a Ktv-ben a köztisztviselő gondatlan károkozása esetén nevesített példák.

A fegyelmi határozat tartalmi elemeivel adós maradt a törvény, amely

⁷¹³ Az 159/1950. (VI.14.) MT rendelet szövege alapján.

hiányosságot pótolni kellene. Minimum követelményként rögzíteni kellene a felek megjelölését, az eljárásban résztvevő szereplőket, a tényállás ismertetését, a fegyelmi felelősség megállapítását, a fegyelmi büntetést, annak mértékét, a végrehajtást, esetleges mellőzését, részletfizetési lehetőségről rendelkezést, egyéb feltételeket és ezek részletes indokolását, illetve a jogorvoslatra utalást.

Szintén hiányzik a fegyelmi eljárás megszüntetésének alapját képező felelősséget kizáró okok felsorolása a törvényből. A büntetőjog által használt fogalom analógiájára a fegyelmi felelősségnél is alkalmazni kellene a kóros elmeállapotot, a kényszert, a fenyegetést és a tévedést, mint felelősségre vonást kizáró okokat.

Kiegészítésre szorul még az eljárás a fegyelmi határozat írásba foglalásával, illetve a határozat és az eljárás megszüntetéséről való értesítési kötelezettséggel.

Az etikai, erkölcsi felelősség tárgyalását a dolgozat elengedhetetlen részének tekintem, mivel céлом nemcsak a köztisztviselők felelősségi rendszere összetettségének bemutatása, hanem megoldási javaslatok készítése, amellyel ez a rendszer egyszerűsíthető, átláthatóbb lesz és így magára a felelősségre vonásra egyre ritkábban kerülhetne sor - bár tudom, hogy ez egy idillisztikus helyzet, amely az emberiségben rejlő hibák miatt soha nem fog megvalósulni.

Egyik megoldásnak én az etikai felelősség köztisztviselőkben való kialakítását látom, amelyhez szükség van a szabályozásának rendbetételére. Hiába hangoztatjuk a közszolgálat különleges jellegét és a köztisztviselők speciális helyzetét a közigazgatásban, a közérdek ellátásának és a közszolgálatba vetett feltétlen bizalom megtartásának fontosságát, ha a köztisztviselő ezt nem érzi és munkája során nem ehhez méltó, ennek megfelelő magatartást tanúsít. Az első lépés nem a felelősségre vonás formáinak jogi szabályozása, hanem a közszolgálathoz való hozzáállás megváltoztatása kell, hogy legyen az abban dolgozók oldaláról, mert csak így, ennek fényében tud változni az ügyfelek hozzáállása is.

Miért lehet megoldás erre az erkölcsi felelősség megteremtése? Az otthonról kapott magatartásminták és a mikrokönyezetben az egyént ért hatások nagyban meghatározzák viselkedésünket, egyéniségünket. Ha megtanuljuk, mit szabad és mit nem, és ehhez következetes dicséreték és büntetések kapcsolódnak, önkéntelenül is követni fogjuk a szabályokat. Tudjuk, mit vár el a környezetünk, és annak megfelelően cselekszünk. Ez az alapja a közösségek és tulajdonképpen a jog létrejöttének is, miért ne lehetne egy kisebb csoport munkájának stabilizálására, a minőség javítására is ezt alkalmazni?

Állást kell foglalni abban, hogy egyáltalán szükség van-e / lehet-e etikai felelősségről beszélni köztisztviselők esetében, illetve hogyan, milyen keretek között értelmezhető a fogalom. A kérdésre nemmel válaszolók esetében két elmélet is cáfolja a közszolgálati etika létezését: a „struktúra etikája” értelmében nem az egyén, hanem maga a szervezet vagy az azt vezető tartozik felelősséggel a közszolgálat működéséért; a „semlegesség etikája” szerint pedig a köztisztviselő ebben a minőségében elveszti egyéni mivoltát, a munkáltatója általi célkitűzéseknek, politikának alárendelten végzi tevékenységét.⁷¹⁴

Ha amellet tesszük le a voksunkat, hogy létezik a közszolgálati etika és bár jogilag szabályozást nyer, de továbbra is az erkölcsi jelleg a domináns, akkor vagy a Ktv-ben, vagy önálló jogszabályban - akár az egész közszolgálatra kiterjedően - meg kell alkotni az alkotmányos alapelveket és meg kell teremteni a felelősségre vonás formáját, az ehhez kapcsolódó alapelveket, eljárásjogi garanciákat és a kiszabható szankciókat.

Emiatt én az önkéntes alapú, jogtól független, közmegegyezésen alapuló, jogtól elkülönülő etikai szabályok alkalmazását tartom helyesnek. Ehhez véleményem szerint egyrészt egy a részletszabályokat rögzítő etikai kódexre, másrészt szigorúbb pályaalakmassági vizsgálatra, harmadrészt egy jól kiépített teljesítményértékelésre és minősítési rendszerre, negyedrészt pedig az oktatás jellegének megváltoztatására van szükség.

⁷¹⁴ HAZAFI (2006) 2.o.

Az etikai kódex normáinak való alávetés önkéntes kell, hogy legyen, csak így garantálható a későbbi felelősségre vonás elkerülése. Ha rákényszerítünk a köztisztviselőre egy olyan szabályt, amelyben nem hisz, akkor nem is fogja alkalmazni. Ha viszont saját maga dönt amellett, hogy kötelezőként ismerje el, akkor már ez felelősségteljes magatartásnak tekinthető. Fontos hangsúlyozni, hogy a kinevezés feltételeként nem köthető ki az etikai kódex alkalmazása. A köztisztviselő pályázata benyújtásával, mintegy akaratnyilatkozatot tesz annak elfogadására. Egy esetleges elutasítás miatt hátrányos megkülönböztetés nem érheti. Az etikai kódexszel kapcsolatban azt is meg kell említeni, hogy a közszolgálat egységes szabályozása hiányában nem találok jó ötletnek egy egységes, valamennyi ágazatra kiterjedő kódex létrehozását. Ezt az ágazatok sokrétősége, a tevékenységek jellegének, a jogosultságok tartalmának sokszínűsége sem indokolja. Lehet egy sablont készíteni, amely mintául szolgál⁷¹⁵, azonban szervezeti szinten, besorolástól, hatáskörtől, feladattól függően kell kialakítani a betartandó szabályokat és ezek fényében kell meghatározni a felelősség tartalmát. Szerintem a megfelelő mélységű alábontás, a részletek szervezetre szabottsága sokkal fontosabb, mint a kiszabható szankciók szigorúsága.

A közigazgatás és azon belül a köztisztviselők erkölcsi megítélése, illetve azok hozzáállása a közszolgálathoz nem választható el élesen a jogi szabályozás minőségétől.⁷¹⁶ Gondolok itt a kiválasztás, az illetményrendszer, a teljesítményértékelés, a stabilitás szabályozására. Ha az nem találkozik a köztisztviselői elvárásokkal, alapvetően befolyásolhatja hozzáállásukat a munkához, a munkáltatóhoz és a közigazgatáshoz. Valamilyen szinten tehát az etikai normák meghatározásában, az etikai felelősség kiépítésében is teret kell engedni az állami szerepvállalásnak. Azonban az is nyilvánvaló, hogy elsősorban nem a jogi szabályozásnak, hanem az érintettek közötti erős konszenzusnak kell szerepet játszania.

⁷¹⁵ A korábban kifejtettek alapján akár az alrendszerek felépítését követve: központi, területi, helyi államigazgatási, önkormányzati, autonóm szervekre vonatkozó elkülönítés.

⁷¹⁶ Hangsúlyozandó, hogy a jogalkotó etikai vétség elkövetése esetén a jelenlegi szabályozásban is a címzetes főjegyzői cím visszavonására ad lehetőséget, ezzel is hangsúlyozva e terület súlyát, azonban ez jogbizonytalanságot okoz az etikai eljárás hatályon kívül helyezése miatt.

Ha etikai kódexet kívánunk létrehozni, meg kell határozni, hogy milyen elemei legyenek és az ilyen szintű szabályozás elegendő-e az erkölcsi felelősség megalapozására. Már történtek törekvések etikai kódex megalkotására⁷¹⁷, de az eredmény mindig elmaradt.

A megalkotandó kódexnek – szerkezetét tekintve – arányosnak, szabványosnak kell lennie, egyszerre állandónak és dinamikusnak, a követendő etikai magatartások, vagy éppen az etikai vétségek és a kapcsolódó szankciók meghatározásával, a közszolgálati jogviszony valamennyi területét lefedve. Hangsúlyozni kell a vezetők felelősségét, rájuk akár szigorúbb, súlyosabb szabályok lennének alkalmazandók. Meg kell teremteni az etikai, erkölcsi szabályozás összhangját mind alkotmányi, mind törvényi, mind kódexbe foglalás szintjén.

A *büntetőjogban* a köztisztviselők hivatalos személynek (Btk. 137.§ 1.pont) minősülnek. A Btk. két módon jeleníti meg a hivatalos személyek fokozott felelősségét. Egyrészt kiemelt szerepükre mutat rá azáltal, hogy külön cím alatt, *sui generis* tényállásokat hozott létre (hivatali bűncselekmények). E bűncselekmények különös bűncselekmények (*delictum proprium*), alanyuk csak hivatalos személy lehet. Másrészt bizonyos tényállásoknál a hivatalos személyként való elkövetés minősített esetet képez.

A büntetőjogot illetően megfontolandó a nemzetközi egyezmények logikáját, felépítését követő és következetes sorrendiség a Btk-ban a közélet tisztasága és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekményeknél (aktív hivatali, gazdasági, passzív). Másrészt érdemes lenne különválasztani az elkövetési magatartások differenciálásának mintájára az elkövetői személyi kört is (adott tagország hazai hivatalos személyei, más tagállam nemzeti hivatalos személyei, közösségi, európai, nemzetközi hivatalos személyek).⁷¹⁸ Harmadrészt a büntetési tételek és a jogtalan előny, mint célzat felülvizsgálatára lenne szükség az aktuális gazdasági helyzet, társadalmi

⁷¹⁷ A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V.21.) Korm. határozat; Az egységesebb közszolgálati rendszer és jogi szabályozás előkészítéséről szóló 2269/1998. (XI.30.) Korm. határozat; A köztisztviselői előmeneteli rendszer közszolgálati életpályává történő átalakításának feladatairól szóló 1005/2000. (I.18.) Korm. határozat.

⁷¹⁸ GÖRGÉNYI 92-93.o.

elvárások tükrében. Differenciálni kell a gazdasági és a hivatali visszaélések esetén nyújtható, elfogadható jogtalan előnyök mértékét és ehhez kell igazítani a büntetési tételeket, hiszen a két szférában nem egyeznek a nagyságrendek.

Ha összehasonlítjuk a korrupció elleni küzdelmet az etikai felelősség kérdésével, megállapítható, hogy mindkettő esetében egy olyan dokumentumra van szükség, amely foglalkozik a jelenség kiváltó okaival, irányokat határoz meg és megoldási javaslatokat, terveket, beavatkozási területeket dolgoz ki. Ez a korrupció esetén egy stratégia, az etikai felelősség esetén egy etikai kódex. A stratégia fogalmából eredően is átfogóbb, általánosabb, a kódex pedig arra is hivatott, hogy az Alkotmányban, a közszolgálatra vonatkozó alkotmányos elveket részletezze. A stratégia esetében a kikényszeríthetőség érdekében kormányzati összefogást vagy jogalkotói megállapodást látok szükségesnek, elfogadása is Kormányhatározatban vagy inkább Országgyűlési határozatban kell, hogy történjen, hiszen egyértelműen jogi elemeket is magában foglal. Talán azért tűnik a második megoldás jobbnak, mert olyan programok meghirdetése is a stratégiában megfogalmazott tervek részét képezheti, amely szakmai szerveződésekhez, társadalmi csoportokhoz kötődik, azok bevonását indokolja. A kódex ezzel szemben főként erkölcsi töltetű, inkább pszichológiai elemekkel dolgozik, nagyban épít a köztisztviselő lelkiismeretére, ezért ágazati, szervezeti szintű elfogadása javasolt.

A *kártérítési* és a fegyelmi felelősség között számos területen való kapcsolódás fedezhető fel (eljárási szabályok azonossága). Emellett azonban éles különbségek is kimutathatók: a két eljárás eredményében teljesen független egymástól; a tartalmi elemeknél a kártérítési felelősség kár bekövetkezését, okozati összefüggést a kötelezettségszegés és a kár között és a károkozásban való vétkességet is feltételez.

A kártérítési felelősségi rendszer több részből áll. A kártérítés mértéke függ a károkozó és károsult személyétől, másrészt az ellátandó feladatoktól. Egyidejűleg jelenti a Ktv., az Mt. és a Ptk. (és közvetetten a Vht.) alkalmazását. Ismeri a vétkességen alapuló, szubjektív és a vétkességtől

független, objektív felelősségi formákat.

A köztisztviselő által a munkáltatónak okozott kár esetén elsődlegesen a Ktv. szabályai irányadók és mögöttes joganyagként megjelenik az Mt. Záró rendelkezései között taxatívan felsorolja az alkalmazható jogszabályhelyeket. A törvények részletezik a szándékos és a gondatlan elkövetés esetén a kárnak, a kár mértékének, a kártérítési összeg megállapításának, a kármegosztásnak és kárenyhítésnek a szabályait.

Az objektív felelősségi szabályokat egyrészt a Ktv. (leltárhiányért való felelősség)⁷¹⁹, másrészt az Mt. (visszaszolgáltatási és elszámolási kötelezettséggel átvett dolgokban bekövetkezett hiányért való felelősség) határozza meg. Ez utóbbi esetben, ha egyértelmű rongálásról van szó, a vétkességi szabályok veszik át az objektív felelősség helyét.

A jogorvoslat alapját a Ktv. 59.§ (1) bekezdése teremti meg azzal, hogy a közszolgálati jogvita létrehozásával a közszolgálati jogviszonyból származó igényérvényesítésre a bírói utat jelöli ki.

2010-től⁷²⁰ a törvény szigorítja és feltételekhez köti a visszahelyezési kötelezettséget.

A köztisztviselő felelőssége és a kártérítés mértékének megállapítása esetén a jogalkotó közvetlenül nem rendelkezett a végrehajtás módjáról. Utaló szabályt tartalmaz az Mt-re, amely szerint jogszabály vagy végrehajtható határozat alapján munkabér levonásra van lehetőség. Ennek részleteit a bírósági végrehajtási jogszabályok adják meg.⁷²¹ A Vht. meghatározza a munkavállalói munkabérből levonás szabályait, amelyet a közszolgálati jogviszonyra is kiterjeszt. Érdemes lenne elgondolkozni a szabályozás leegyszerűsítésén, a levonás szabályait beletenni a Ktv-be, vagy legalább közvetlen utalást tenni a Vht-ra. A levonás mértékét én maximum 20 %-ban állapítanám meg.

A közigazgatási szerv kártérítési kötelezettsége a Ktv-ben két helyen is

⁷¹⁹ Lásd még bővebben: KISS György - PRUGBERGER Tamás: A leltárhiányért való munkavállalói felelősség anomáliái a munkajogi kárfelelősség szabályozásának tükrében. Magyar Jog 11/1998. (továbbiakban: KISS – PRUGBERGER).

⁷²⁰ Kttv.

⁷²¹ Mt. 161.§ (1), (3) bek.

megjelenik. Egyrészt a kártérítési felelősség címen belül, másrészt a közszolgálati jogvita részeként⁷²². A Ktv. új rendelkezése, hogy a 60.§ (1) bekezdésben nevesített eseten kívüli jogellenes jogviszony-megszüntetés esetén a bíróság általán-kártérítés állapíthat meg. Emellett az Mt. vonatkozó rendelkezései irányadók.

A munkáltatót minden esetben objektív felelősség terheli. Egyetlen esetben nevesít szubjektív felelősséget a törvény: a munkahelyre bevitt dolgok esetén. Felhatalmazza a munkáltatót belső szabályzataiban ezen dolgok bevitelének korlátozására, megtiltására, bejelentésére. Ha a köztisztviselő ezen szabályokat megsérti, az így keletkezett kárért csak szándékosság esetén felel a munkáltató.⁷²³

A munkáltató által megtérítendő kár megállapítása sokkal összetettebb, mint a köztisztviselői kárfelelősségnél. A köztisztviselő közeli hozzátartozójának kárai és indokolt költségei megtérítését is előírja a törvény, sőt tartást pótló kártérítés igénylésére is lehetőség van a köztisztviselő halála esetén. Kártérítésként a pontos összeg megállapíthatatlansága miatt általános kártérítés, tartás pótlása vagy kiegészítése céljából járadék is megállapítható. A köztisztviselő érdekeinek védelme céljából további garanciákat is beépített jogalkotó (a munkáltató figyelemfelhívása a kárigény bejelentésére, tájékoztatás az igényelhető kártérítésről, tizenöt napon belüli elbírálási kötelezettség).

A köztisztviselő által harmadik személynek okozott kárért való felelősséget (államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség) a Ptk. a Kötelmi jog keretében nevesíti. A kárt egy államigazgatási szerv alkalmazottja tevékenysége során okozza, emellett azonban a tevékenységnek is államigazgatási jellegűnek kell lennie és a károkozásnak az államigazgatási szerv közhatalmi szerepével kell kapcsolatban állnia. Már a Ptk. Kommentárja is azt hangsúlyozza, amit általában a közszolgálati szabályozásban és a felelősségnél is követni kellene. Nevezetesen azt, hogy nem az eljáró szerv minősége, hanem a konkrét tevékenység alapján kell megállapítani, hogy

⁷²² Ktv. 60.§ (2)-(3) bek.

⁷²³ Lásd BH 1997.502.

államigazgatási tevékenységről van-e szó.⁷²⁴

Megvizsgálandó, hogy a mostani szabályozás elegendő-e, nem lenne-e szükséges kiterjeszteni a kár megállapíthatóságának, megtérítésének lehetőségét; megfelelő-e a hatósági ügyintézés végző köztisztviselő ellenőrzésének, szankcionálásának jelenlegi gyakorlata.

A szabályozás bizonytalan, mert a polgári jogi szabályok megreformálását célzó törvénytervezetek szövege, a régi és az új, hatályba nem lépett Ptk. eltérő feltételeket állapított meg. A hatályos rendelkezések szerint a kár megtérítésének feltételei: jogellenes magatartás, kár bekövetkezése, vétkesség, okozati összefüggés a kár és a magatartás között és a munkáltatói felelősséghez képest többletelem a rendes jogorvoslattal elháríthatatlanság és a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése.

A dolgozatban részletesen elemeztem az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség elemeit, jogesetekkel támasztottam alá a megvalósuláshoz szükséges feltételeket, áttekintettem a jogalkotásban lezajlott folyamatokat és összehasonlítottam az eltérő normaszövegeket.

A felelősségi rendszer átalakítására és a kárfelelősség kiterjesztésére van szükség némely területen. A szankcionálás hatékonyabbá tétele is cél. A 2009-es Ptk. szövegezése szerint közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehetett volna megállapítani, ha a kárt hatósági jogalkalmazó tevékenységgel, illetve annak elmulasztásával okozták és a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható.⁷²⁵ Egyrészt már nemcsak államigazgatási jogkörben okozott kárról szólt volna, hanem szélesíti a felelősség érvényesítésének körét és a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében megnevezi a hivatkozható jogellenes magatartások jellegét. Tehát ez nem elégszik meg a közhatalom gyakorlása körének behatárolásával, hanem konkretizál: csak hatósági jogalkalmazó tevé vagy mulasztás jöhet szóba a károkozásnál. A mulasztás kiemelése fontos, hiszen egyértelművé

⁷²⁴ A 2009. évi CXX. törvénnyel egy teljesen új törvénykönyv lépett volna hatályba, amely alapjaiban változtatta volna meg az eddigi rendszert.

⁷²⁵ 2009. évi CXX. törvény 5:556.§ (1) bek. Az új Polgári Törvénykönyv Konceptiója és Tematikája, Negyedik Könyv: Kötelmi jog, Ötödik Rész: Felelősség szerződésen kívül okozott károkért, V. Cím: A felelősség egyes esetei, 10. Fejezet: Az állam felelőssége, Magyar Közlöny 2002/15/II.

teszi, hogy nemcsak a tevéssel okozott károk megtérítésére ad lehetőséget a törvény, hanem ha a közigazgatási szerv nem tesz semmit az adott ügyben és ezáltal keletkezik az ügyfélnek kára.

Az „*Új trendek a közszolgálatban*” fejezetben az alábbi kérdésekre próbáltam választ adni. Maradjunk a hagyományos, államközpontú, konzervatív felfogásnál, amely esetleg már elavult, nem tudja felvenni a versenyt a kor igényeivel, vagy lazítsunk a szabályozáson, teret engedve új piaci típusú megoldásoknak? Jó-e a mostani közszolgálati rendszerünk, vagy meg kellene reformálni, leépítve az állami garanciákat, a fokozott védettséget és a vele járó fokozott felelősséget? Maradjunk a zárt, karrierrendszerű közszolgálatnál, megtartva annak kötöttségeit, számolva annak veszélyével, hogy csökken versenyképessége; vagy nyissunk a nyitott állásrendszer felé, amely a piac követelményeinek sokkal megfelelőbb, beépítve és érvényesítve a szakmaiságot és a fokozott felelősséget. Hogyan alakítható át vagy egyáltalán kell-e / lehet-e átalakítani ebben az új típusú helyzetben a közszolgálati szférában maradó, különböző jogi formában foglalkoztatottak körét átfogó, egységes normarendszerré és miként teremthetők meg az egyes közszolgálati területek speciális szabályozásának feltételei.

Válaszaim a következők: *A közszolgálatnak - és a kapcsolódó jogi szabályozásnak - alkalmazkodnia kell a kihívásokhoz, a társadalom, a gazdaság átstrukturálódásához, az állam szerepének megváltozásához, az új paradigmákhoz. A technológiai, infokommunikációs vívmányoknak a közigazgatás struktúrájába, az ügyintézés folyamatába való beépítésével lépést kell tartania a fejlődéssel. A változás a bürokrácia átalakításában, a szolgáltató és ügyfélbarát jelleg kialakításában, a szervezeti felépítés és a hatósági jogalkalmazási gyakorlat ehhez való igazításában és a nagyobb társadalmi részvétel bevonásában áll.*

Ez jelentheti egyszerre a zárt, állam által irányított rendszer fenntartását, az állam szerepének megerősítését és ezzel egyidejűleg a közszolgálati jogviszony felpuhítását, rugalmasabb megoldások beépítését.

Természetesen a nyitott vagy zárt rendszer, a neoweberi vagy a

klasszikus megoldások közötti választáskor figyelembe kell vennünk, hogy a közszolgálati felelősségnek is ezeket a megoldásokat kell követnie. Ha lazítunk a kereteken, az államnak nagyobb vagy éppen kisebb szabadságot adva, akkor a felelősségi szinteket, a számonkérés szintjeit és a felelősségi formákat is ehhez kell igazítanunk. Ha az állami szerepvállalás jelentősége mellett tesszük le voksunkat – márpedig véleményem szerint ezt indokolt a közsférában meghagyni – akkor a fegyelmi jogkör gyakorlását a munkáltatónál kell hagyni. Ha azonban a másik megoldás felé hajunk, és a piaci, gazdasági megoldásokat kívánjuk adaptálni a közsférára, akkor akár önálló fegyelmi tanácsot is létrehozhatunk vagy a bíróságoknak adhatjuk át a jogvita rendezését.

A good government elvei közül meg kell őrizni az állam szerepvállalását a kormányzás feltételeinek megteremtésében és a kormányzásban, azonban ezt ötvözni kell a good governance adta lehetőségekkel: a köz-és magánszféra közelítésével, szoros kapcsolat kiépítésével, új működési módok és elvek kialakításával, a társadalmi önszabályozás szerepének erősítésével.

A dolgozat tartalmát tekintve szélesebb témát ölel fel, mint maga a cím. Ahogyan azt a bevezetőben is hangsúlyoztam, a közszolgálat alanyainak meghatározását és a magyar közszolgálati szabályozás történetét, az egyes korszakokban a közszolgálati jogviszonyt jellemző sajátosságok bemutatását elengedhetetlennek tartottam, mivel álláspontom szerint a közszolgálati szabályozás determinálja, meghatározza a közszolgálat felelősségét és azon belül a közszolgálati felelősséget is. Először a szabályozás egészének irányát kell meghatározni, feltétlen értékválasztásra és –követésre van szükség a jelenlegi értékválság időszakában, csak ezt követően, ezen irány szerint haladva kell / szabad a felelősség szabályain változtatni.

Az ismertetett választási lehetőségek közül én a zárt rendszer megerősítését támogatom azzal a kitételrel, hogy az korszerű, egyszerű, és egyben átlátható legyen. Az új megoldásoktól sem kell elzárkózni, a new public managementben bevált gyakorlatok beépítésével a közszolgálat képes

megfelelni a modern kor kihívásainak, alkalmazkodni a XXI. század megváltozott életviszonyaihoz.

A közszolgalatban nem a szervi hatály, hanem az ellátott (kifejezetten a közigazgatási szerv alapvető működéséhez kapcsolódó) feladatok jellege, a tevékenységekhez kötődő jogkörök minősége, terjedelme, a jogérvényesítéshez használható eszközök kell, hogy meghatározzák a jogviszonyok tartalmát és a felelősség formáját, mértékét és fokát. Az elszámoltathatóság és a politikai felelősség hangsúlyozására, erősítésére van szükség.

A felelősség tekintetében ebbe a rendszerbe ágyazva, a tevékenységhez, a jogviszony keletkezési formájához kötött, a közjogi elemeket hangsúlyozó és érvényesítő felelősségi formákra (a büntetőjog esetén sui generis tényállások; a polgári jog esetén a nevesített államigazgatási /közhatalmi jogkörben okozott kárért való felelősség) van szükség.

Mindezen szabályozás – a német mintát követve – egységes kerettörvényben kaphatna helyet, tágítva a közszolgalat személyi hatályát, általánosítva a szabályokat, viszont specializálva a felelősséget. Emellett szükségesnek tartom a legfontosabb közszolgalatra vonatkozó alapelvek és kifejezetten a közszolgalat speciális felelősségének Alkotmányban való rögzítését.

Az információs társadalom szolgáltatja lehetőségeket a közigazgatás, a közszolgalat akár a felelősségi rendszer megreformálására, átláthatóságának javítására is képes felhasználni. A határidő-figyeléssel, statisztikák generálásával megteremthető a fokozottabb ellenőrzés. A workflow lépésről lépésre koordinálja a köztisztviselő munkáját, növelve annak hatékonyságát, gyorsaságát, iratmintákkal, a letagadhatatlanság, megváltoztathatatlanság, átláthatóság, visszakereshetőség biztosításával, a jogosultságok beállításával garantálva a jogszerűséget.

A jelenlegi teljesítményértékelés és minősítés intézményei nem működnek hatékonyan. A célkitűzés jó, a kivitelezésen, tartalom kell változtatni. Már Magyary Zoltán is megmondta, hogy „különös gondosságot

kíván a felvételnél és az állásban való véglegesítésnél, amikor az dől el, hogy kik kerüljenek a közszolgálatba és a rendelkezésre álló jelöltek közül sikerüljön a legjobbak kiválasztása. Ugyanígy fontos azonban a tulajdonságok és teljesítmények állandó szemmel tartása a szolgálat egész ideje alatt annak megállapítása végett, hogy az egyes közalkalmazott még mindig birtokában van-e azoknak a tulajdonságoknak, amelyekkel szolgálatának ellátásában bírnia kell...Ez csak a minősítésnek alkalmas módja által érhető el.”⁷²⁶ Ezen eszközöknek az igazságos megítélésre és az összehasonlításra kell alkalmasnak lennie. Ehhez ismételten Magyary szavai hívhatók segítségül: „a munka szervezési módja, a munkabeosztás, a teljesítmény fokozására vagy csökkentésére kiható tényezők alakulása, a munkaidő, a fizetési rendszer, a jutalmazások, a szabadságidő, az előléptetésre való kiválasztás [...] stb. mind tényezői a közszolgálat teljesítményei alakulásának.”⁷²⁷

⁷²⁶ MAGYARY Zoltán: Közszolgálati minősítési rendszerek. Közigazgatás-tudomány, 1939/2. (továbbiakban: MAGYARY (1939)) 73.o.

⁷²⁷ MAGYARY (1939) 73.o.; lásd még bővebben: Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management, KPMG International 2008. (továbbiakban: Holy Grail or Achievable Quest?).

MAGYAR NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ

A dolgozat felépítésének logikája az volt, hogy az időt tekintetem egy vezérfonalnak, amely mentén a főtéma (felelősség, felelősségi rendszer) múlt-jelen-jövő hármasan való átvezetésével párhuzamosan kerül sor az egyes részek, az egyes felelősségi formák bemutatására. A téma sok esetben túlterjeszkedik a címen, amely azonban a felelősség és a közszolgálati szabályozás, mint rész-egész egysége miatt nem hagyható el. Ez volt az indoka a dolgozat speciális szerkezetének is: az egyes történeti időszakokat nem a hagyományos módon kívántam bemutatni, hanem megtörve az egységet, jól elkülöníthetően, részekre bontva tárgyaltam az adott kor közszolgálati szabályozásának személyi hatályát, a jogviszony tartalmát, a kötelmeket, kiemelve a felelősségre vonatkozó szabályokat. A közszolgálati felelősségi rendszer elemzése mindenekelőtt megkövetelte a felelősség fogalmának, fogalmi elemeinek a meghatározását. A felelősség alapja a közszolgálatnál speciális: egy érdekkonfliktus. A közérdek és a magánérdek ütközik egymással. Az érdekkonfliktus nem feltétlenül jelent jogellenes magatartást, egyelőre csak annak lehetőségét hordozza magában, hogy az érdekek ütközése esetén a magánérdek a közérdek felé kerülhet, amely kötelezettségzegéshez, korrupcióhoz vagy hivatali visszaéléshez vezethet.

Az érdekkonfliktusok azonosítását követően nem a magánérdekeket kell visszaszorítani - hiszen eltörölni lehetetlen -, hanem olyan jogi szabályozást, ellensúlyozást kell bevezetni, amellyel kompenzálható, feloldható a közérdek és a magánérdek közötti feszültség. Az egyes felelősségi formák ismertetésénél a kapcsolódó joganyag elemzésére és az elméleten túl bírósági jogesetekkel a joggyakorlat bemutatására törekedtem. Célom a leíró módszer alkalmazása mellett javaslatok kidolgozása volt a joghézagok betöltésére, a következetesség fokozottabb érvényesítésére, a jogbizonytalanságok kiküszöbölésére. A közigazgatás és azon belül a köztisztviselők erkölcsi megítélése, illetve azok hozzáállása a közszolgálathoz nem választható el élesen a jogi szabályozás minőségétől, ezért az erkölcsi,

etikai felelősséggel is foglalkozni kell. Én az önkéntes alapú, jogtól független, közmegegyezésen alapuló, jogtól elkülönülő etikai szabályok alkalmazását tartom helyesnek.

A közszolgálati szabályozás determinálja, meghatározza a közszolgálat felelősségét és azon belül a közszolgálati felelősséget is. Először a szabályozás egészének irányát kell meghatározni, feltétlen értékválasztásra és –követésre van szükség a jelenlegi értékválság időszakában, csak ezt követően, ezen irány szerint haladva kell / szabad a felelősség szabályain változtatni. Az ismertetett választási lehetőségek közül én a zárt rendszer megerősítését támogatom azzal a kitéttel, hogy az korszerű, egyszerű, és egyben átlátható legyen. Az új megoldásoktól sem kell elzárkózni, a new public managementben bevált gyakorlatok beépítésével a közszolgálat képes megfelelni a modern kor kihívásainak, alkalmazkodni a XXI. század megváltozott életviszonyaihoz. A zárt rendszer fenntartható Magyarországon, azonban nem a jelenlegi állapotában, hanem mind a XXI. század, mind az infokommunikációs társadalom kihívásainak megfelelően. Ehhez az eddigi eszközök megerősítésére és új eszközök életre hívására van szükség. Meg kell vizsgálni a nemzetközi trendeket, legjobb gyakorlatokat, át kell tekinteni a történeti előzményeket, és a tapasztalatokat, hagyományokat beépítve kell egy új közszolgálati rendszert és egy új közszolgálati szabályozást kialakítani.

A közszolgálatnak - és a kapcsolódó jogi szabályozásnak - alkalmazkodnia kell a kihívásokhoz, a társadalom, a gazdaság átstrukturálódásához, az állam szerepének megváltozásához, az új paradigmákhoz. A technológiai, infokommunikációs vívmányoknak a közigazgatás struktúrájába, az ügyintézés folyamatába való beépítésével lépést kell tartania a fejlődéssel. A felelősség tekintetében ebbe a rendszerbe ágyazva, a tevékenységhez, a jogviszony keletkezési formájához kötött, a közjogi elemeket hangsúlyozó és érvényesítő felelősségi formákra (a büntetőjog esetén sui generis tényállások; a polgári jog esetén a nevesített államigazgatási /közhatalmi jogkörben okozott kárért való felelősség) van szükség. Mindezen szabályozás – a német mintát követve – egységes

kerettörvényben kaphatna helyet, tágítva a közszolgálat személyi hatályát, általánosítva a szabályokat, viszont specializálva a felelősséget. Emellett szükségesnek tartom a legfontosabb közszolgálatra vonatkozó alapelvek és kifejezetten a közszolgálat speciális felelőségének Alkotmányban való rögzítését.

SUMMARY

The epitome of this essay was a chronological representation of the evolution of the various systems of legal responsibilities, through which I could also provide a thorough examination of the notable manifestations of the aforesaid legal phenomena. As one may expect, the topic could easily transcend the limits of the title – still, due to the part-whole relationship of the various legal and public service regulations, this transgression was unavoidable. This is also the main reason behind the special structure of this paper: instead of following the “traditional method”, I rather aimed to present the personal scope, content, obligations and (especially) the regulations regarding public service responsibilities of the various historical eras separately, in their own self-sufficient sections. The analysis of the system of public service regulations required first of all the definition of the topic’s keywords, especially the concept of „responsibility”. In public duties, the basis of responsibility is a special factor: a conflict of interests, between public and private interests. It is important to point out that this conflict does not necessarily mean malfeasance: what it claims is that in case of such a conflict, private interests can easily encroach public interests, which in turn can easily lead to corruption, office abuse, and/or the breach of duties.

Following the recognition of the abovementioned conflict of interests, steps must be taken to remedy the issue. What I find really important to state is that it is not advisable to limit the private interests (especially because in a democratic system, private interests cannot be and should not be repelled); instead of this, the solution lies in a correctional legal regulation – a regulation which can compensate (and eventually, dissolve) the tension between private and public interests. During the presentation of the various forms of responsibilities, I aimed to give equal importance both to the analysis of their respective theoretical background and the legal practices/cases associated to them. My main goal was to work out a set of recommendations in order to “fill the aforesaid gaps”, reinforce the need of consistency, and prevent any further

legal obscurities.

Public administration and especially the civil servants' approach to public duties along with their moral judgment cannot be clearly distinguished from the quality of legal regulations – thus, it was important to include the ethic/moral responsibilities too in the examination. I myself would prefer the application of voluntary and consensual ethical rules independent of any legal regulations in this field. The main factors determining the responsibilities of public duties (and every related liability for that matter) are the set of public service regulations. The first thing to define in this respect is the trend that these regulations follow: an unconditional choice and acceptance of values should be made (especially in such times of value crisis) before any changes would be made on the rules of responsibilities.

From the various possibilities listed, I support the reinforcement of the closed system on the condition that it must be simple, modern, yet easy to handle and understand. We should not ignore the new approaches of public administration – after all, the successful techniques of new public management can easily update our system of public services and prepare it for the challenges of our modern age and the ever-altering conditions of the 21st century. The closed system is thus a viable approach – but only if it is prepared for the requirements of the information society of the 21st century, which requires new, more modern approaches and the reinforcement of the already existing methods. We must examine the current international trends along with the best practices; assessment must be made about the historical predecessors; but most importantly, we must utilize these antecedents along with our earlier experiences to form a new system of public administration and public regulations. Public administration and its regulations must conform to the new challenges, the restructuring of our society and economy, the changing role of the state and last but not least, the new paradigms. Such a rapid and large-scale development can be addressed by implementing the latest technological/communicational achievements into the structure of public administration and to the various processes of administration itself.

Regarding responsibilities, this system requires special forms of liability that emphasize and reinforce elements of public law (i.e. sui generic findings of fact in case of penal law, responsibility for damage caused within the tether of an entitled state/public authority); are fully implemented into the system; and finally, are bound to the original form of their respective legal relationship. Similarly to the German approach, all these regulations would be enforced through a unified legal framework, expanding thus the personal scope of public services, generalising the rules, but at the same time specializing the responsibilities. Besides this, I also find important to include the most important principles and special responsibilities of public services in the Constitution as well.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Könyvek, könyvrészletek, tanulmányok

1. **II. József 1. pásztorlevele az udvari kormányiszékek főnökeihez = II. József 1. pásztorlevele az udvari kormányiszékek főnökeihez.** In: Hajdú Lajos: II. József közigazgatási reformjai Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Bp., 1982.
2. **A Kártérítési és Biztosítási Jogi Munkacsoport alakuló üléséről = A Kártérítési és Biztosítási Jogi Munkacsoport alakuló üléséről.** Polgári Jogi Kodifikáció 2/2000.
3. **A köztisztviselők etikai kódexe. = A köztisztviselők etikai kódexe.** Ism. Redl Károly. Könyv, Könyvtár, Könyvtáros. 12/2004.
4. **A közszolgálati alkalmazottak fegyelmi szabályzata. = A közszolgálati alkalmazottak fegyelmi szabályzata.** Törvények és Rendeleték Tára 2. szám, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóirat Kiadó, Bp., 1951.
5. **A magyar közszolgálati rendszer modernizációjának irányai = A magyar közszolgálati rendszer modernizációjának irányai, az európai modernizáció tapasztalatai.** SZEK-könyvek sorozat 7., SZEK Kiadó, Bp., 1999.
6. **A magyar munkajog = A magyar munkajog.** Kommentár a gyakorlat számára. Szerk. Radnay József HVG ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Bp., 1992.
7. **A Munkaügyi Minisztérium munkaanyaga = A Munkaügyi Minisztérium munkaanyaga.** Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái. 1997.
8. **A Ptk. Koncepció vitája = A Ptk. Koncepció vitája a Pázmány Péter Egyetemen.** Polgári Jogi Kodifikáció 3/2002.
9. **Az új Polgári Törvénykönyv Koncepciója és Tematikája = Az új Polgári Törvénykönyv Koncepciója és Tematikája,** Negyedik Könyv: Kötelmi jog, Ötödik Rész: Felelősség szerződésen kívül okozott károkért, V. Cím: A felelősség egyes esetei, 10. Fejezet: Az állam felelőssége,

Magyar Közlöny 2002/15/II.

10. **A köztisztviselők etikai értékközpontozása** = A köztisztviselők etikai értékközpontozása egy felmérés, valamint a nemzetközi kitekintés tükrében. Módszertani füzetek / BM Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatal, Bp., 2003.
11. **A „Nemzeti Munkaterv” közigazgatási reformígéretei (1932)** = A „Nemzeti Munkaterv” közigazgatási reformígéretei (1932). In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat Kiadó, Bp., 1979.
12. **ÁDÁM** = **ÁDÁM Antal**: Az alkotmányi értékekről. Magyar Jog 3/1997.
13. **ÁDÁM (1998/1)** = **ÁDÁM Antal**: A közzolgálati erkölcs alkotmányi és egyéb forrásairól. Magyar Közigazgatás 5/1998.
14. **ÁDÁM (1998/2)** = **ÁDÁM Antal**: Az alapjogok és az alkotmányi tilalmak értékének összefüggéseiről. Acta Humana 32/1998.
15. **ÁDÁM (1999)** = **ÁDÁM Antal**: A közigazgatás értékközpontozása az alkotmányos jogállamban. Tér és Társadalom 3/1999.
16. **ÁDÁM (2005)** = **ÁDÁM Antal**: Biztonság, felelősség, kötelezettség. Jogtudományi Közlöny 7/2005.
17. **ANDORKA** = **ANDORKA Rudolf**: Bevezetés a szociológiába. Aula, Bp., 1989.
18. **ANGYAL** = **ANGYAL Pál**: Hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek. A magyar büntetőjog kézikönyve. Attila Nyomda Részvénytársaság, Bp., 1943.
19. **Arbeitsrecht** = Arbeitsrecht. Kodex des österreichischen Rechts. 24. Aufl. Linde Verlag, Stand 1.9.2002.
20. **BAGTOGLOU - HERZOG - SONTHEIMER** = **BAGTOGLOU, Prodromos - HERZOG, Roman - SONTHEIMER, Kurt**: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973.
21. **BAILEY** = **BAILEY, Stephen K.**: Etika és közzolgálat. In: Közigazgatás (Public Administration) Szerk. Richard J. Stillman, Osiris-

Századvég, Bp., 1994.

22. **BAKA = BAKA András:** A közigazgatás személyi állománya: tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséről. Unió Kiadó, Bp., 1995.
23. **BAKOS = BAKOS István:** Közszolgálatban, avagy Egy "túlélő" köztisztviselő válogatott feljegyzései, írásai. Püski Kiadó Kft., Bp., 1994.
24. **BALÁZS (1992) = BALÁZS István:** Új tendenciák a világ fejlett országainak közzszolgálati rendszereiben és a magyar közzszolgálatban. Magyar Közigazgatás 2/1992.
25. **BALÁZS (1996) = BALÁZS István:** Rugalmasság a közigazgatásban. Közigazgatás korszerűsítése. 1996., Közigazgatás személyi állománya. 1996.
26. **BALÁZS (1997) = BALÁZS István:** A közzszolgálati reform továbblépési lehetőségei. Demokrácia intézményrendszere. 1997.
27. **BALÁZS = BALÁZS István:** A közzszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. Magyar Közigazgatás 11/2001.
28. **BALÁZS (2000) = BALÁZS István:** A XXI. század közigazgatásának kihívásai. Magyar Közigazgatás 7/2000.
29. **BALÁZS (2001/1.) = BALÁZS István:** A közzszolgálat fejlődési tendenciái különös tekintettel a jogi és szociális garanciarendszerre. In: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor /szerk./: közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Typosoft, Budapest, 2006.
30. **BALÁZS (2001/2.) = BALÁZS István:** A közzszolgálati életút lehetőségeiről. Collega. 4/2001.
31. **BALOGINÉ - HOLAKOVSKINÉ - KASZAINÉ - MECSÉR - MOHÁCSY - PONGRÁCZ - SÓSNÉ - SZOLNOKI - UDVARY = BALOGINÉ Faiszt Judit – HOLAKOVSKINÉ Pestovics Ilona – KASZAINÉ Mezei Katalin – MECSÉR Györgyike – MOHÁCSY Zsuzsanna – PONGRÁCZ Eszter – SÓSNÉ Lajos Ilona – SZOLNOKI Józsefné – UDVARY Katalin:** Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényhez
32. **BAND = BAND Ferenc:** Erkölcs vagy jog. Bírak Lapja 1-2/1997.

33. **BÁRDOS = BÁRDOS Péter:** Megjegyzések a Javaslat kárfelelősségi fejezetéhez. Polgári Jogi Kodifikáció 5-6/2002.
34. **BÁRDOS (2004) = BÁRDOS Péter:** Az új Ptk. kárfelelősségi fejezete. Változat egy témára. Polgári Jogi Kodifikáció 5-6/2004.
35. **BEDŐ = BEDŐ Csaba:** A korrupció és a szervezett bűnözés elleni feladatok az EU-csatlakozás jegyében. Belügyi Szemle 10/1998.
36. **BEHR - SCHULTZ - WILD = BEHR, Marhild von - SCHULTZ, Rainer - WILD:** Arbeitsplatzstruktur und Laufbahnreform im öffentlichen Dienst. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973.
37. **BENCZE = BENCZE József:** A hivatali és a gazdasági korrupció és az ellene való fellépés lehetőségei. Közigazgatás és társadalom 1998.
38. **BÉRCESI = BÉRCESI Ferenc:** Korrupció és közigazgatás. Korrupció Magyarországon. 2001.
39. **BERÉNYI = BERÉNYI Sándor:** A közigazgatás személyzeti rendszere - közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben. ELTE, 1992.
40. **Bericht der Kommission = Bericht der Kommission. Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts.** Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973.
41. **BOSSAERT - DEMMKE - NOMDEN - POLET - AUER = BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen – POLET, Robert – AUER, Astrid:** Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments. Maastricht, EIPA
42. **BRAGYOVA = BRAGYOVA András:** Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Bp., 1995.
43. **BRAIBANT = BRAIBANT, Guy:** Institutions administratives comparées - les structures - Fondation Nationale des sciences politiques. 1986.
44. **Bundesbeamten-gesetze = Bundesbeamten-gesetze. Textsammlung.** Verlag C.H.Beck, München, 2009.
45. CE Sect. 4. Juin 1954, Rec., p. 342 (2 arrêts) concl. Chardeau,; AJDA.

1954, 2 bis, p. 6., chron. Gazier et Long.

46. **CJH 1000-1526** = Magyar Törvénytár - Corpus Juris Hungarici 1000-1526.
47. **CJH 1608-1657** = Magyar Törvénytár - Corpus Juris Hungarici 1608-1657.
48. **CJH 1884-1886** = Magyar Törvénytár - Corpus Juris Hungarici 1884-1886.
49. **CSEMÁNÉ - GÖRGÉNYI - GULA - LÉVAY - SÁNTA = CSEMÁNÉ Váradi Erika - GÖRGÉNYI Iлона - GULA József - LÉVAY Miklós - SÁNTHA Ferenc**: Magyar büntetőjog Különös rész II. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002.
50. **CSÉPAINÉ - FOGARASI = CSÉPAINÉ Széll Pálma - FOGARASI József**: A közszerológati etikáról. Magyar Közigazgatás 5/1991.
51. **CSIZMADIA (1976) = CSIZMADIA Andor**: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó, Bp., 1976.
52. **CSIZMADIA (1979) = CSIZMADIA Andor**: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat, Bp., 1979.
53. **CSIZMADIA (1983) = CSIZMADIA Andor**: A területi önkormányzati intézmények a XX. század első felében Magyarországon. In: Az állami és jogintézmények változása a XX. század első felében Magyarországon. Jogtörténeti Értekezések. ELTE-ÁJK Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék, Bp., 1983.
54. **CSIZMADIA - KAJTÁR = CSIZMADIA Andor - KAJTÁR István**: Közszerológati alkalmazottak a két világháború között Magyarországon. 1980. Kézirat
55. **CSIZMADIA - KARCSAY = CSIZMADIA Andor - KARCSAY Sándor**: Magyarország közigazgatása. Bp., 1946.
56. **DÉKÁNY = DÉKÁNY Tamás**: Az etikai kódex fontossága a korrupció ellenes harcban. Belügyi Szemle 9/2003.
57. **DELIUS = DELIUS, H.**: Beamtenhaftpflichtgesetz. Berlin, Leipzig,

1929.

58. **DEMMKE (2004) = DEMMKE, Christoph:** Who is a civil servant and who is not – and why? Maastricht, 2004.
59. **DILLENBURGER = DILLENBURGER, Anja:** Das Beamtenstatusgesetz als neues Beamtenbundesrecht für die Beamtinnen und Beamten der Länder in: Neue Juristische Wochenschrift 16/2009.
60. **DRECHSLER = DRECHSLER, Wolfgang:** The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. 6/2005.
61. **DUDÁS (1999/1) = DUDÁS Ferenc:** Gondolatok a közzolgálati etikáról I., II. Magyar Közigazgatás 8-9/1999.
62. **DUDÁS (1999/2) = DUDÁS Ferenc:** Fókuszban a köztisztviselők etikai kódexe. Európa és magyar közigazgatás. 1999.
63. **DUDÁS (2008) = DUDÁS Ferenc:** Hogyan tehetjük versenyképesebbé s európaibbá közzolgálati rendszerünket? Közigazgatási Szemle 3-4/2008.
64. **DUDÁS - HAZAFI = DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán:** A közzolgálatra vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének irányai a közigazgatás teljesítmény növelésének tükrében. Magyar Közigazgatás. 7-8/1995.
65. **DUDÁS - HAZAFI (2) = DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán:** Kommentár a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Bp. 2001.
66. **DUDÁS - HAZAFI (3) = DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán:** A közzolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése az Európai Unióban. Humánpolitikai Szemle 1-2/2004.
67. **DUDÁS - HAZAFI (4) = DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán:** A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítékezés tükrében. Magyar Közigazgatás 2/2000.
68. **DUDÁS - HAZAFI - PÖLÖSKEI = DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán - PÖLÖSKEI István:** Etika a magyar közigazgatásban: aktuális kérdések

és gyakorlat. Magyar Közigazgatás 5/1998.

69. **DUDÁS - HORVÁTH - LINDNER - SZILÁFYINÉ = DUDÁS Ferenc - HORVÁTH István - LINDNER Sándor - SZILÁGYINÉ Farkas Zsuzsanna:** A köztisztviselői (közszolgálati) jogviszony. Hungaria Kiadó, Bp., 1992.
70. **DUYNE = DUYNE, Petrus C. van:** Combatting Corruption: Acts and Attitudes. Paper to the VI. European Colloquium on Crime and Criminal Policy, Helsinki, 10-12 December 1998. In: Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, women in the criminal justice system, criminal policy indicators, community crime prevention, and computer crime. HEUNI Publication Series, No. 34. Helsinki, 1999.
71. **EIGNER = EIGNER József:** Kártérítési felelősség az államigazgatás oldaláról. Állam és Igazgatás 4/1987.
72. **Einführung des deutschen Beamtenrechts im Lande Österreich = Einführung des deutschen Beamtenrechts im Lande Österreich.** München, Berlin, 1938.
73. **ELLWEIN = ELLWEIN, Thomas:** Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1966.
74. **Emlékeztető a Polgári Törvénykönyv reformja kapcsán = Emlékeztető a Polgári Törvénykönyv reformja kapcsán létrehozott Kártérítési és Biztosítási Jogi Munkacsoport 2000. június 27-én megtartott üléséről.** Polgári Jogi Kodifikáció 3/2000.
75. **EÖRSI = EÖRSI Gyula:** Tézisek a polgári jogi felelősségről. Állam- és Jogtudomány 2/1976.
76. **ERDÉLYI = ERDÉLYI László:** A köztisztviselői rendszer és működtetése. Magyar Közigazgatás 9/1995.
77. **ERDÉLYI (1996) = ERDÉLYI László:** Alkalmatlanság esetén teendő lépések a közszolgálatban. Közigazgatás korszerűsítése. 1996.
78. **Etikai követelmények a magyar közigazgatásban = Etikai követelmények a magyar közigazgatásban.** Vitaanyag. Magyar Közigazgatás 2/1994.

79. **EYMERY = EYMERY, Jean-Michel**: De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs a la française. In: Eipascope 2/2000.
80. **FARKAS = FARKAS Ákos**: A korrupció elleni fellépés hazai távlatai. In: Az érdekérvényesítés legális és illegális eszközei. Miskolci Jogtudományi Műhely 5. szerk. Csemáné Váradi Erika, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009.
81. **FAZEKAS = FAZEKAS Géza**: Jogbizonytalanság a hivatali bűncselekmények körében. Ügyészek Lapja 2/1997.
82. **Ferenc József beszéde (1892) = Ferenc József beszéde (1892)**. In: Mártonffy Károly: Javaslat a köztisztviselők szolgálat pragmatikájá ügyében. 1934. Szept.1. Kézirat (Országos Levéltár K.szekció)
83. **FÉZER = FÉZER Tamás**: A felelősségtani premiszák értelmezése az erkölcsi károk megtérítésének szemszögéből. Doktoranduszok fóruma. 2005.
84. **FICZERE = FICZERE Lajos**: Alkotmány és közigazgatás. in: Az alkotmányozás jogi kérdései. szerk.: Takács Imre, ELTE Eötvös Kiadó, Bp., 1995.
85. **FICZERE (2001) = FICZERE Lajos (szerk)**: Magyar közigazgatási jog: Általános rész. Osiris Kiadó, Bp., 2001.
86. **FINSZTER = FINSZTER Géza**: Korrupció által sújtott rendőrségek (nemzetközi kitekintés). Kriminológiai tanulmányok 40., Országos Kriminológiai Intézet, Bp., 2003.
87. **FODOR = FODOR György**: A bankbiztonság és a "fehérgalléros" bűnözés megakadályozása. Belügyi Szemle 11/1999.
88. **FOGARASI = FOGARASI József**: A köztisztviselők etikai kódexéről. Magyar Közigazgatás 6/2000.
89. **FOGARASI (2002) = FOGARASI József**: Az etika helye, szerepe a közigazgatásban a szakmai érdekvédelem szempontjából. Hangos meditáció. Comitatus. Önkormányzati Szemle 9/2002.
90. **FOGARASI (2003) = FOGARASI József**: Hozzászólás Koi Gyula: Töprengés a közszolgálati etika és a közszolgálati etikai kódex aktuális

problémáin c. cikkéhez. Magyar Közigazgatás 4/2003.

91. **FORGES = FORGES, Jean Michel de:** Droit de la fonction publique. Presses Universitaires de France, 1986.
92. **FORTSTHOFF = FORSTHOFF, Ernst:** Lehrbuch de Verwaltungsrechts. I. Bd. 3. Aufl., München und Berlin, 1952.
93. **FORTSTHOFF - MÜNCH - SCHICK - THIEME - ULE - MAYER = FORTSTHOFF, Ernst - MÜNCH, Ingo von - SCHICK, Walter - THIEME, Werner - ULE, Carl Hermann - MAYER, Franz:** Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973.
94. **FÖLDESI = FÖLDESI Tamás:** Etika. Rejtjel Kiadó, Bp. 2009.
95. **G. FODOR - STUMPF = G. FODOR Gábor - STUMPF István:** Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek 7/2008.
96. **G. FODOR - STUMPF (2) = G. FODOR Gábor - STUMPF István:** A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. Nemzeti Érdek, 3/2007.
97. **GAJDUSCHEK - LINDER (2007) = GAJDUSCHEK György – LINDER Viktória:** A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága, Nemzeti ILO Tanács, 2007.
98. **GEEL = GEEL, Hanss:** Das Neue Beamtenrecht. Verlag Franz Vahlen, Berlin, 1938.
99. **GÖRGÉNYI = GÖRGÉNYI Ilona:** Büntetőjogi tendenciák a vesztegetés kriminalizálása területén az európai uniós és más nemzetközi dokumentumok tükrében. in: Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. szerk. Lévay Miklós, Bűnügyi Tudományi Közlemények 7., Miskolc, 2004.
100. **GÖRGÉNYI (2009) = GÖRGÉNYI Ilona:** A korrupció elleni büntetőjogi fellépés nemzetközi eszközei.. In: Az érdekérvényesítés legális és illegális eszközei. Miskolci Jogtudományi Műhely 5. szerk.

Csemáné Váradi Erika, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009.

- 101.**GYÖRGY = GYÖRGY István:** Korszerű közzolgálati rendszer kialakítása az EU-csatlakozás után. EU-füzetek 4. Kötet, MEH Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004.
- 102.**GYÖRGY (2007) = GYÖRGY István:** Közzolgálati jog. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Bp., 2007.
- 103.**HAJDÚ = HAJDÚ Lajos:** Az első 1795-ös büntetőkódex tervezete. Bp. 1971.
- 104.**HAJDÚ (1982) = HAJDÚ Lajos:** II. József közigazgatási reformjai Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Bp., 1982.
- 105.**HAJDÚ (1988) = HAJDÚ Lajos:** A feudális államszervezet és jog története. Tankönyvkiadó, Bp., 1988.
- 106.**HAJNÓCZY = HAJNÓCZY József:** A magyar országgyűlésen javasolandó törvények lényege (1790). In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat Kiadó, Bp., 1979.
- 107.**HARNACK = HARNACK, Ernst von:** Die Praxis der öffentlichen Verwaltung. Schweningen, 1951.
- 108.**HAZAFI (2006) = HAZAFI Zoltán:** A közzolgálati etika érvényesítése. In: A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közzolgálati etika érvényesítése. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Bp., 2006.
- 109.**HAZAFI (2007) = HAZAFI Zoltán:** A közzolgálat szabályozási koncepciójának változása – nemzetközi tendenciák. Közigazgatási Szemle 1-2/2007.
- 110.**HAZAFI (2009/1) = HAZAFI Zoltán:** Közzolgálati jogunk a nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda). PhD dolgozata, 2009.
- http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Hazafi_Zoltan_ertekezes.pdf Letöltés ideje: 2011. január 17.
- 111.**HAZAFI (2009/2) = HAZAFI Zoltán:** Határok nélkül, avagy a közzolgálat megközelítésének problémája. Közjogi Szemle II. évf. 2009. december

- 112.**HEIDENHAIN = HEIDENHAIN, M.:** Amtshaftung und Entschädigung
US enteignungsgleichem Eingriff. 1965.
- 113.**HENCZ = HENCZ Aurél:** Törekvések a közzolgálati etika
kialakítására. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp.,
1987. I. kötet
- 114.**HENCZ (1993) = HENCZ Aurél:** Gondolatok a közzolgálati
pragmatikáról és etikáról. 1867-1944. Magyar Közigazgatás 1/1993.
- 115.**HOLLÓ = HOLLÓ András:** Megjegyzések az államjogi felelősségről.
Állam és Igazgatás 4/1974.
- 116.**Holy Grail or Achievable Quest? = Holy Grail or Achievable Quest?**
International Perspectives on Public Sector Performance Management,
KPMG International 2008.
- 117.**HOLZINGER - OBERNDORFER - RASCHAUER = HOLZINGER,
Gerhart - OBERNDORFER, Peter - RASCHAUER, Berhard:**
Österreichische Verwaltungslehre. Verlag Österreich, Wien, Linz, 2006.
- 118.**HORVÁTH I. = HORVÁTH Imre:** Bürokrácia a közigazgatásban.
Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70.
Születésnapjára. Pécs, 2008.
- 119.**HORVÁTH ISTVÁN = HORVÁTH István:** A köztisztviselők
felelősségi rendszere, valamint a közzolgálati jogvita. In: A
köztisztviselői (közzolgálati) jogviszony. Hungária, Bp., 1992.
- 120.**HORVÁTH ISTVÁN (1995) = HORVÁTH István:** A közzolgálati
fegyelmi és anyagi felelősség a jogalkalmazás tükrében. Közzolgálat.
1995.
- 121.**HORVÁTH ISTVÁN (2002) = HORVÁTH István:** Rend-repedésekkel.
A fegyelmi felelősség szabályozási dilemmái a közzolgálatban. Napi
Jogász 6/2002.
- 122.**HORVÁTH ISTVÁN (2006) = HORVÁTH István:** „Diagnózis és
terápia”. Javaslat a közzolgálat munkajogi szabályozásának reformjára –
figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre. PhD
dolgozata. 2006.

doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv/horvath_istvan_doktori_ertekezes.pdf Letöltés ideje: 2011. január 17.

- 123.**HUBER = HUBER, E. R.:** Die verfassungsrechtliche Stellung des Beamtentums. Weicher-Leipzig (Festschrift für Siber), 1941.
- 124.**HUORANSZKY = HUORANSZKY Ferenc:** Döntésemélet és erkölcsi normák. In: Gál Róbert – Szántó Zoltán szerk. Cselekvésemélet és társadalomkutatás. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Bp., 2003.
- 125.**ILLÉSHÁZY = ILLÉSHÁZY István:** A közzolgálat alkotmányi szabályozása. Magyar Közigazgatás 4/2003.
- 126.**ILLÉSSY = ILLÉSSY István:** A közzolgálat alkotmányi szabályozásáról. Magyar Közigazgatás 4/2003.
- 127.**Ismeretek és vélemények a közzolgálati dolgozóktól =** Ismeretek és vélemények a közzolgálati dolgozóktól a közzolgálat reformjáról (Közvélemény-kutatás a közzolgálati dolgozók körében). KSZRH-Szonda Ipsos, Bp., 2004.
- 128.**IVANCSICS = IVANCSICS Imre:** A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak felülvizsgálata. In: Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére. Z-Press Kiadó, Miskolc, 2008.
- 129.**JENEI = JENEI György:** Közigazgatás-menedzsment. Századvég, Bp., 2005.
- 130.**Jura Europae =** Jura Europae (Droit du travail - Arbeitsrecht). Editions Technique Juris Classeurs - Verlag C.H. Beck). I-III.10-90.
- 131.**KACZIBA = KACZIBA Antal:** A gazdaság, a fekete gazdaság, a gazdasági szervezett bűnözés és a korrupció. Kriminológiai közlemények 54/1996.
- 132.**KAISER - MAYER - ULE = KAISER, Joseph H. - MAYER, Franz - ULE, Carl H.:** Recht und System des öffentlichen Dienstes in den Ländern Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Niederlande. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973.
- 133.**KAISER - MAYER - ULE (2) = KAISER, Joseph H. - MAYER,**

- Franz - ULE, Carl H.:** Recht und System des öffentlichen Dienstes III. in den Ländern Österreich, den sozialistischen Ländern, Jugoslawien, Polen, Ungarn. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973.
- 134.**KAISER - MAYER - ULE (3) = KAISER, Joseph H. - MAYER, Franz - ULE, Carl H.:** Recht und System de öffentlichen Dienstes (ILO, IAEA, OECD, Europarat, NATO und Europäische Gemeinschaften) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1973.
- 135.**KAJTÁR = KAJTÁR István:** A közsolgálat személyzete 1919-1944. Közigazgatási szakemberképzés. Államigazgatási Főiskola Háznyomdája, Bp., 1995.
- 136.**KAJTÁR (2007) = KAJTÁR István:** Joghistoriai mozaikkövek a kormányzatról és a közszolgálatról. Ünnepi kötet Ivancsics Imre 70. születésnapjára. 2007.
- 137.**Kari vélemény a köztisztviselői etikai kódex tervezetére.** = Kari vélemény a köztisztviselői etikai kódex tervezetére.
http://www.kozigkar.hu/kozlemanyek_kozerdinf_etikai%20kodex%20veleme ny.html, letöltve: 2010. szeptember 30.
- 138.**KÁRPÁTI - BARNA = KÁRPÁTI Zoltán - BARNA Sándor:** Korrupciós büntett-e a hivatali visszaélés? Belügyi Szemle 4/1971.
- 139.**KECSKÉS = KECSKÉS László:** Perelhető-e az állam? - Immunitás és kárfelelősség. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1988.
- 140.**KECSKÉS (2003) = KECSKÉS László:** Európai-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához. Polgári Jogi kodifikáció, HVG Orac, Bp., 4/2003.
- 141.**KENDERES - PRUGBERGER = KENDERES György - PRUGBERGER Tamás:** A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása. Magyar Közigazgatás 6/1993.
- 142.**KENDERES - PRUGBERGER (2) = KENDERES György - PRUGBERGER Tamás:** Jogelméleti és jogalkotási problémák a munkajogi kártérítési felelősség körében. Magyar Jog 12/2009.
- 143.**KEREZSI = KEREZSI Klára:** A karrierbűnözés, karrierbűnözők,

- bűnözői karrier. Kriminológia - szakkriminológia. Complex, Bp., 2006.
144. Kézikönyv az állami és az önkormányzati közigazgatás személyzetének foglalkoztatásához. Unió kiadó, Bp., 2006.
145. **Kincses Kalendárium (1915) = Kincses Kalendárium 1915.**
146. **KISS B. = KISS Barnabás:** Az államszervezet az új alkotmányban. in: Nyugat- Európa legújabb alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1990.
147. **KISS GY. = KISS György:** Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre. Polgári Jogi Kodifikáció 1/1991.
148. **KISS GY. (2002) = KISS György:** A közszolgálati - hatósági és nem közhatalmi jellegű - munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az Európai Unió egyes tagállamaiban. Budapest, 2002. (kézirat)
149. **KISS GY. (2008) = KISS György:** Az elveszejtett közszolgálat. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. PTE-ÁJK, Pécs, 2008.
150. **KISS - PRUGBERGER = KISS György - PRUGBERGER Tamás:** A leltárhányért való munkavállalói felelősség anomáliái a munkajogi kárfelelősség szabályozásának tükrében. Magyar Jog 11/1998.
151. **KOI = KOI Gyula:** Töprengés a közszolgálati etika és a közszolgálati etikai kódex aktuális problémáin. Magyar Közigazgatás 12/2002.
152. **KOI (2004) = KOI Gyula:** Közszolgálati etika és ügyészi törvényességi felügyelet. Ügyészek Lapja 3/2004.
153. **KOLLÁTH = KOLLÁTH György:** Gondolatok az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének szabályairól. Állam és Igazgatás 4/1976.
154. **KONTRÁT = KONTRÁT Károly:** A közszolgálati életpálya elvei és irányai. Magyar Közigazgatás 3/2001.
155. **KORBULY = KORBULY Andrea:** A korrupció elleni küzdelem az Európai Unióban. Korrupció. 2/2003.
156. **KORINEK = KORINEK László:** A korrupció néhány aktuális

- kriminológiai vonatkozása. Korruptió Magyarországon. 2001.
- 157.**KORINEK (2006) = KORINEK László:** A XXI. század kriminológiája. Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2006.
- 158.**Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek** = Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban szerk: Lőrincz Lajos, Bp. Államigazgatási Főiskola, 1998.
- 159.**KÖLES = KÖLES Tibor:** Az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése. Bírói gyakorlat zsebkönyve sorozat, HVG Orac, Bp., 1995.
- 160.**KÖNIG - SIEDENTOPF = KÖNIG, Klaus - SIEDENTOPF, Heinrich:** Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997.
- 161.**Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban** = Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban: összehasonlító közigazgatás. szerk.: Lőrincz Lajos, Unió Kiadó, Bp., 2006.
- 162.**Közszolgálat és etika** = Közszolgálat és etika. Szemelvénygyűjtemény. szerk. Gulyás Gyula, Helikon Kiadó, Bp., 1997.
- 163.**Közszolgálati jog (1938)** = Közszolgálati jog. A gyakorlati közigazgatási vizsga kompendiumai. Vörösváry Sokszorosító és Kiadóvállalat, Bp., 1938.
- 164.**Köztisztviselői etikai kódex** = Köztisztviselői etikai kódex. Bírák Lapja 3/2004.
- 165.**A köztisztviselők könyve** = A köztisztviselők könyve. Szignatúra ny. 2006.
- 166.**KRÁNITZ = KRÁNITZ Mariann:** A "fehérgalléros bűnözés". Főiskolai Figyelő Plusz. A Rendőrtisztviselői Főiskola tudományos folyóirata 2/1995.
- 167.**KRÁNITZ (1996) = KRÁNITZ Mariann:** A korruptió. In Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk): Kriminológiai ismeretek – bűnözés – bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Bp., 1996.
- 168.**KRÁNITZ (1997) = KRÁNITZ Mariann:** A korruptió helyzete Magyarországon - múltunk, jelenünk és variációk a közeli jövőre.

- Társadalmi átalakulás és bűnözés. Magyar-német Kriminológiai Szimpózium 1995. szerk. Irk Ferenc, Bp., 1997.
- 169.**KRÁNITZ (1998) = KRÁNITZ Mariann:** A korrupcióról - csak egy kicsit másként. Valóság 5/1998.
- 170.**KRÁNITZ (1999) = KRÁNITZ Mariann:** A "fehérgalléros bűnözés" Magyarországon az ezredfordulón. Krimológiai és kriminalisztikai tanulmányok 36. köt. 1999.
- 171.**KRÁNITZ (2000) = KRÁNITZ Mariann:** Egy régi-új jelenség: a fehérgalléros bűnözés. Bűn és bűnhődés. 2000.
- 172.**KRÁNITZ (2001) = KRÁNITZ Mariann:** Fehérgalléros bűnözés az ezredvég Magyarországon. Egy ténykutatás tapasztalatai. Kriminológiai tanulmányok 38. köt. 2001.
- 173.**LÁBADY (2002/1) = LÁBADY Tamás:** A deliktuális felelősség objektivizálódásáról. Collega Szakmai folyóirat joghallgatók számára 3/2002.
- 174.**LÁBADY (2002/2) = LÁBADY Tamás:** A deliktuális felelősség változásáról és ennek a polgári jogi kodifikációra gyakorolt hatásáról. Jura. A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és jogtudományi karának tudományos lapja 1/2002.
- 175.**LÁBADY (2006) = LÁBADY Tamás:** Szerződésen kívüli kárfelelősség az új Ptk-ban. Mozaiktöredékek a Pécsi Ítéltábla tudományos műhelyéből, 2007.
- 176.**LADIK = LADIK Gusztáv:** Közigazgatásunk fejlődése 1867 óta. Fővárosi Könyvkiadó Részvénytársaság, Bp., 1932.
- 177.**LINDER = LINDER Viktória:** Főtisztviselők a világ közzolgálatában. Magyar Közigazgatás 5/2004.
- 178.**LINDER (2008) = LINDER Viktória:** A magyar közzolgálati humán erőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban. Ecostat, Bp., 2008.
- 179.**LINDER (2010) = LINDER Viktória:** Személyzeti politika - humánstratégia a közigazgatásban. PhD dolgozata, 2010.

- 180.**LOMNICI = LOMNICI Zoltán:** A korrupció elleni küzdelem büntetőjogi eszközeiről. *Bírák Lapja* 1/2006.
- 181.**LOZSI = LOZSI Réka:** A köztisztviselői etika szabályai az Európai Unió intézményrendszerében. A 2002. márciusi kódex és előzményei. Új generáció. 2002.
- 182.**LŐRINCZ (1986) = LŐRINCZ Lajos:** A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp., 1986.
- 183.**LŐRINCZ (1988) = LŐRINCZ Lajos:** Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva. Akadémiai Kiadó, Bp., 1988.
- 184.**LŐRINCZ (1995/1) = LŐRINCZ Lajos:** A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. Közigazgatási szakemberképzés. Államigazgatási Főiskola Házinyomdája, Bp., 1995.
- 185.**LŐRINCZ (1995/2) = LŐRINCZ Lajos:** Magyar Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban. *Magyar Közigazgatás* 4/1995.
- 186.**LŐRINCZ (2000) = LŐRINCZ Lajos:** Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában. Magyar Tudományos Akadémia, Bp., 2000.
- 187.**LŐRINCZ (2000/2) = LŐRINCZ Lajos:** Közigazgatás: tegnap, ma, holnap *Közigazgatás-tudomány* 2000. 2. kötet
- 188.**LŐRINCZY = LŐRINCZY György:** Gondolatok a korrupciós bűncselekmények reformjának szükségességéről. *Magyar Jog* 11/1994.
- 189.**MÁDL = MÁDL Ferenc:** A deliktuális felelősség. Akadémiai Kiadó, Bp. 1964.
- 190.**MAGYARY = MAGYARY Zoltán:** A magyar közigazgatás racionalizálásának programja. (1932) In: Csizmadia Andor: *Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban.* Gondolat Kiadó, Bp., 1979.
- 191.**MAGYARY (1942) = MAGYARY Zoltán:** A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp., 1942.
- 192.**MAGYARY (1939) = MAGYARY Zoltán:** Közszolgálati minősítési

- rendszerek. Közigazgatás-tudomány, 1939/2.
- 193.**MAGYARY (1944) = MAGYARY Zoltán:** A hivatásos közszolgalat megoldatlan kérdései. Erdélyi Muzem Egyesület, Kolozsvár, 1944.
- 194.**MARTON = MARTON Géza:** A polgári jogi felelősség. Bp., 1992.
- 195.**MÁRTONFFY (1934) = MÁRTONFFY Károly:** Javaslat a köztisztviselők szolgalat pragmatikája ügyében. 1934. Szept.1. Kézirat (Országos Levéltár K.szekció)
- 196.**MÁRTONFFY (1939) = MÁRTONFFY Károly:** A magyar közigazgatás megújulása. Bp. 1939.
- 197.**MAUER = MAUER, Hartmut:** Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag C.H.Beck, München, 2009.
- 198.**MENYHÁRD = MENYHÁRD Attila:** Az új Polgári Törvénykönyv koncepciójának vitája az ELTE Állam- és Jogtudományi karán. Polgári Jogi Kodifikáció 4/2002.
- 199.**MENYHÁRD (2004) = MENYHÁRD Attila:** A kártérítési jog egyes kérdései. Polgári Jogi Kodifikáció 1-2/2004.
- 200.**MEYER = MEYER, Paul:** Die Verwaltungsorganisation. Göttingen, 1962.
- 201.**MIHAJLOV = MIHAJLOV, Dobromir:** Közsolgalat Nagy-Britanniában. In: A brit helyi közigazgatás. szerk.: Kenneth Davey, Mihajlov Dobromir, Magyar Közigazgatási Intézet, Bp. 1994.
- 202.**MIHOLOVICS = MIHOLOVICS Tivadar:** Felelősség a munkaviszonyból eredő kötelezettségek vétkes megszegéséért. Munkaügyi Szemle 7-8/1995.
- 203.**Miniszteri indokolás = Miniszteri indokolás.** A Magyar Népköztársaság Büntetőtörvénykönyve Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 1962.
- 204.**Modernising government = Modernising government.** Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást?: a követendő út / ford. Kincses László és Koi Gyula, OECD, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, Bp., 2007.
- 205.**MÜLLER = MÜLLER, Heinz:** Das Wesen des deutschen Beamtentums.

- Deutsche Verwaltung, 1939.
- 206.**MÜLLER (1941) = MÜLLER, Heinz**: Der Beamte als Diener de Volkes im Staat. Beamten-Jahresbuch, 1941.
- 207.**MÜNCH (1988) = MÜNCH, Ingo von**: Öffentliches Dienst. In: Besonderes Verwaltungsrecht, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1988.
- 208.**NAGY - WELTNER = NAGY László - WELTNER Andor**: A Munka Törvénykönyve kommentárja Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1978.
- 209.**NAGY (2010) = NAGY Marianna**: A racionális döntésmélet alkalmazhatósága a közigazgatási jogérvényesítés vizsgálatában. Habilitációs előadása, 2010.
- 210.**NÁNÁSI = NÁNÁSI László**: A vesztegetés megítélése a magyar feudális büntetőjogban és a kodifikációs törekvések korában. Jogtudományi Közlöny 10/1991.
- 211.**NEDERGAARD = NEDERGAARD, Peter**: European Union Administration: Legitimacy and Efficiency. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007.
- 212.**Néhány megjegyzés és javaslat a készülő etikai kódexhez.** = Néhány megjegyzés és javaslat a készülő etikai kódexhez. [Román Lászlóné, Lévay Botondné, Benda Mária hozzászólása.] Könyv, Könyvtár, Könyvtáros. 2/2005.
- 213.**NEMESKÉRI - VITÁR = NEMESKÉRI Gyula - VITÁR Zoltán**: Az Etikai Kódex (EK) mint a szervezeti kultúra egy megvalósítási eszköze. Pénzügyi Szemle 6/1995.
- 214.**NÉMETH = NÉMETH Zsolt**: Visszaesés, karrierbűnözők, szervezett bűnözés. Büntetőjogi tanulmányok 2003.
- 215.**Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.** = Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk. Trócsányi László, Badó Attila. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Bp., 2005.
- 216.**OCSKÓ = OCSKÓ András**: Megjegyzések a köztisztviselői jogviszony

szabályozásáról. Magyar Közigazgatás 10./1993.

- 217.**Országgyűlés utasítása (1887)** = Országgyűlés utasítása (1887). In: Mártonffy Károly: Javaslat a köztisztviselők szolgálat pragmatikája ügyében. 1934. Szept.1. Kézirat (Országos Levéltár K.szekció)
- 218.**PAULER = PAULER Tivadar**: Büntetőjogtan II. kötet Pest, 1865.
- 219.**Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz** = Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz. In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat, Bp., 1979.
- 220.**Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok** = Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok in: Tomcsányi Móric: A közigazgatási jog alapintézményei. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Bp., 1926.
- 221.**Personalauswahl im Öffentlichen Dienst (2006)** = Personalauswahl im Öffentlichen Dienst: eine Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. Mai 2006 / Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Brühl, 2006.
- 222.**PESCHKA = PESCHKA Vilmos**: A kártérítési felelősség morális és etikai kiüresedése. In: Ius privatum, ius commune europae. Liber Amicorum. Studia Ferenc Mádl Dedicata. ELTE-ÁJK, Bp., 2001.
- 223.**PFENNIG = PFENNIG, G.**: Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen. 1960.
- 224.**PLEYER = PLEYER, Anita**: Beamten-Dienstrechtsgesetz: Kommentar, Linde, Wien, 2010.
- 225.**PRUGBERGER (1997) = PRUGBERGER Tamás**: Magyar és európai munka- és közszolgálati jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1997.
- 226.**PRUGBERGER (2002) = PRUGBERGER Tamás**: A kiszolgáltatottabb fél védelmének kérdése az új magyar Polgári Törvénykönyv koncepciójának kötelmi jogi részében. Polgári Jogi Kodifikáció 3/2002.
- 227.**PRUGBERGER (2004) = PRUGBERGER Tamás**: Hozzászólás a közszolgálati jogviszony újraszabályozásának tervezetéhez. Magyar Jog 12/2004.
- 228.**PRUGBERGER (2007) = PRUGBERGER Tamás**: A közszolgálati jog

- liberalizációja és munkajogba olvasztása. Valóság 1/2007.
- 229.**PRUGBERGER (2009) = PRUGBERGER Tamás:** Politikai felelősség közjogi, büntető- és polgári jogi felelősséggel kiegészítve. Polgári Szemle 6/2009.
- 230.**PRUGBERGER (2010/1) = PRUGBERGER Tamás:** A köztisztviselők és közalkalmazottak felmentésének jogi lehetőségei. Polgári Szemle 3/2010.
- 231.**PRUGBERGER (2010/2) = PRUGBERGER Tamás:** A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica. Tomus XXVIII. 2010.
- 232.**PRUGBERGER - PLOETZ = PRUGBERGER Tamás - PLOETZ, Manfred:** Összehasonlító munkajog. ADAW Akademie der angewandten Wissenschaften, 1992.
- 233.**RADNAY = RADNAY József:** A Ptk. és a munkajog kapcsolata, különös tekintettel a magyar polgári jogra. Polgári Jogi Kodifikáció 1/1999.
- 234.**Reformtervezet a községekről (1894) = Reformtervezet a községekről (1894).** In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat Kiadó, Bp., 1979.
- 235.**REISSNER = REISSNER, Gert-Peter:** Das Neue Lern- und Übungsbuch Arbeitsrecht. Manzsche Verlag, Wien, 20035. 18.
- 236.**Report of the Royal Commission = Report of the Royal Commission on the Civil Service, 1929-31.** (Chairman Lord Tomlin), Cmd 3909 (HMSO, London 1931.) para.9.
- 237.**SAÁD = SAÁD József:** Magyary Zoltán. Magyar Pantheon. Új Mandátum Kiadó, Bp., 2000.
- 238.**Sachverstand und Verantwortung = Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung.** Dunckler & Humblot, Berlin, 1966.
- 239.**SÁRI = SÁRI János:** Alapjogok Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Bp., 2004.
- 240.**SÁRINÉ = SÁRINÉ Simkó Ágnes:** A Ptk. reform szervezeti háttéréről.

Polgári Jogi Kodifikáció 1/1999.

- 241.**SÁRINÉ (2003) = SÁRINÉ Simkó Ágnes:** Az új Ptk. elfogadott koncepciója és szabályozási tematikája. Polgári Jogi Kodifikáció 2/2003.
- 242.**SCHÄFER = SCHÄFER István:** A „fehérgalléros” büntettes. Büntetőjogi dolgozatok. Új folyam 7. Fővárosi Nyomda Rt., Bp., 1948.
- 243.**SCHNEIDER = SCHNEIDER, Richard:** Die Laufbahnen der deutschen Beamten. Verlag Beamtenpresse Gmbh., Berlin, 1939.
- 244.**SCHNEIDER (1942) = SCHNEIDER, Richard:** Kommentar zum deutschen Beamtengesetz. Verlag Beamtenpresse Gmbh., Berlin, 1942.
- 245.**SCHNEIDER J. = SCHNEIDER, Jens-Peter:** Verwaltungsrecht in Europa. (Frankreich, Polen, Tschechien) Universitätsverlag Osnabrück, 2009.
- 246.**SCHNELLENBACH = SCHNELLENBACH, Helmut:** Beamtenrecht in der Praxis. Verlag C.H.Beck, München, 1983.
- 247.**SCHÖNINGER = SCHÖNINGER, Patricia:** Arbeitsrecht im Österreich. In: Arbeitsrecht in Europa, Henssler/Braun (Hrsg.), Köln, 2006.
- 248.**SÓLYOM = SÓLYOM László:** A polgári jogi felelősség hanyatlása. Akadémiai Kiadó, Bp., 1977.
- 249.**KUCSO-STADLMAYER = KUCSO-STADLMAYER, Gabriele:** Das Disziplinarrecht der Beamten, Springer, Wien, 2003.
- 250.**STELKENS = STELKENS, Ulrich:** Verwaltungshaftungsrecht. Duncker & Humblot, Berlin, 1998.
- 251.**STUMPF = STUMPF István:** A „szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. Közigazgatási Szemle 3-4/2008.
- 252.**SZABÓ = SZABÓ Dénes:** Kriminológia tegnap és ma. Magyar Tudomány 1/1995.
- 253.**SZABÓ KOVÁCS = SZABÓ KOVÁCS Judit:** Hozzászólás Kiss Ernő a fehérgalléros bűnözés témakörben elhangzott előadásához. Kriminológiai közlemények 56/1998.
- 254.**SZALMA (2008) = SZALMA József:** Szerződésen kívüli (deliktuális)

felelősség az európai és a magyar magánjogban. ELTE ÁJK - Bíbor Kiadó, Miskolc - Bp., 2008.

255.**SZAMEL = SZAMEL Lajos**: Az államigazgatási tevékenység körében való károkozás egyes államigazgatási jogi vonatkozásai *Állam és Igazgatás* 8/59.

256.**SZAMEL (1980/1) = SZAMEL Lajos**: Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. in: *A közigazgatás személyi állománya*. szerk.: Fonyó Gyula Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1980.

257.**SZAMEL (1980/2) = SZAMEL Lajos**: A felelősségi rendszer az államigazgatásban. In: Berényi Sándor - Martonyi Géza - Szamel Lajos: *Magyar Államigazgatási Jog Tankönyvkiadó, Bp., 1980.*

258.**SZAMEL (1982) = SZAMEL Lajos**: Az államigazgatási felelősség alapproblémái. KJK Kerszöv Kiadó Kft., Bp., 1982.

259.**SZAMEL (1986/1) = SZAMEL Lajos**: Az államigazgatás felelősségi rendszere. KJK Kerszöv Kiadó, Bp., 1986.

260.**SZAMEL (1986/2) = SZAMEL Lajos**: Államigazgatási kárfelelősség mérlegelési jogkörben okozott kárért. *Állam és Igazgatás* 11/1986.

261.**SZAMEL (1986/3) = SZAMEL Lajos**: Államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség elméleti és gyakorlati kérdései. *Államigazgatási Szervezési Intézet* 1986.

262.**SZATMÁRI = SZATMÁRI Lajos**: A vétkesség kérdései az államigazgatási felelősség érvényesítésében. *Acta Facultatis Politico-Juridicae Universitatis Scientium Budapestiensis de Rolando Eotvos Nominatae* Tom. III. Fasc. 1. Budapest 1962.

263.**SZÉKELY = SZÉKELY Katalin**: Fehérgalléros korrupció a nemzetközi kapcsolatokban. gallup.hu

264.**SZILÁGYI = SZILÁGYI Péter**: A jogi felelősség fogalma és alapjai. *Jogtudományi Közlöny* 6/1974.

265.**SZILÁGYI (1990) = SZILÁGYI Péter**: A szankcionálás és a szankció a jogi felelősségi rendszerben. Országos Műszaki Információs Központ és

Könyvtár, Bp., 1990.

- 266.**SZLEMENICS = SZLEMENICS Pál:** Fenyítő törvényszéki magyartörvény. Pest, 1847.
- 267.**TAMÁS = TAMÁS András:** A modern közigazgatás és a jog. in: Ficzer Lajos - Molnár Miklós - Tamás András: Tanulmányok a közigazgatás szervezeti és jogi intézményei köréből. Unió Lap- és Könyvkiadó Kft., Bp., 1995.
- 268.**Tisza Kálmán közigazgatási ankétja (1880) = Tisza Kálmán közigazgatási ankétja (1880).** In: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat Kiadó, Bp., 1979.
- 269.**THOMPSON = THOMPSON, Dennis F.:** A közszolgálati etika lehetősége. In: Gulyás Gyula: Közszolgálat és etika. Helikon Kiadó, Bp., 1997.
- 270.**TOMCSÁNYI = TOMCSÁNYI Móric:** A közigazgatási jog alapintézményei. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Bp., 1926.
- 271.**TORMA = TORMA András:** A köztisztviselővel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. Közigazgatás személyi állománya. Unió Kiadó, Bp., 1995.
- 272.**TORMA (1998) = TORMA András:** A köztisztviselői etika alkotmányos elveiről de lege ferenda. Magyar Közigazgatás 8/1998.
- 273.**TORMA (2003) = TORMA András:** Reflexiók a közszolgálati etikához. Magyar Közigazgatás 1/2003.
- 274.**TORMA (2009) = TORMA András:** Adalékok a magyar közigazgatás korszerűsítéséhez. Közigazgatás-tudományi Közlöny 1-2/2009.
- 275.**TÓTH K. = TÓTH Károly:** Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban. in: Nyugat- Európa legújabb alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1990.
- 276.**TÓTH M. = TÓTH Mihály:** A fehérgalléros bűnözés; a gazdasági bűnözés. Kriminológia - szakkriminológia. 2006.
- 277.**ÚJVÁRINÉ = ÚJVÁRINÉ Antal Edit:** Felelősségtan. Novotni Kiadó, Miskolc, 2002.

- 278.**VADÁSZ = VADÁSZ János:** Közszolgálati reform. Kossuth Kiadó, Bp., 2006.
- 279.**VARGA (1998) = VARGA László:** Várostarténet. Budapesti Negyed, 2-3/1998.
- 280.**VÉKÁS = VÉKÁS Lajos:** Elméleti és szerkezeti előkérdések az új Polgári Törvénykönyvhöz. Jogtudományi Közlöny 2/2000.
- 281.**VÉKÁS (2001) = VÉKÁS Lajos:** Egy új Polgári Törvénykönyv történelmi időszerúségéről. Magyar Tudomány 12/2001.
- 282.**VÉKÁS (2002/1) = VÉKÁS Lajos:** Előreláthatósági klauzula szerződészegésből eredő kártérítési igényeknél. Magyar Jog 9/2002.
- 283.**VÉKÁS (2002/2) = VÉKÁS Lajos:** Az új Polgári Törvénykönyv koncepciójából. Polgári Jogi Kodifikáció 4/2002.
- 284.**VÉKÁS (2002/3) = VÉKÁS Lajos:** Az új Polgári Törvénykönyv előkészítése. Kodifikáció. 2002.
- 285.**VÉKÁS (2006) = VÉKÁS Lajos:** Az új Polgári Törvénykönyv tervezetének néhány elméleti és rendszertani előkérdéséről. Magyar Jog 7/2006.
- 286.**VEREBÉLYI = VEREBÉLYI Imre:** Magyar Zoltán gyakorlati közigazgatást korszerúsító törekvései. Magyar Közigazgatás 4/1995.
- 287.**VINCENTI = VINCENTI Gusztáv:** A munka magánjogi szabályai. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Bp., 1942.
- 288.**VITÉZ = VITÉZ Miklós:** Jogértelmezési probléma vagy joghézag. Ügyészek Lapja 4/1995.
- 289.**WACKE = WACKE, Gerhard:** Beamtenrecht und öffentliches Dienstrecht. Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg, 1941.
- 290.**WEBER = WEBER, H.:** Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften de öffentlichen Rechts im System de Grundgesetzes. 1966.
- 291.**WERBŐCZY = WERBŐCZI István:** Hármaskönyve. Corpus Juris Hungarici Bp. 1897.
- 292.**WIDDER = WIDDER, Helmut:** Az osztrák alkotmányfejlődés. in: Az

- alkotmányozás jogi kérdései. szerk.: Takács Imre ELTE Eötvös Kiadó, Bp., 1995.
- 293.**WIENER = WIENER A. Imre:** Észrevételek a Büntető Törvénykönyv Tervezetének a hivatali büntettekre vonatkozó rendelkezéseire. Magyar Jog 8/1961.
- 294.**WIENER (2004) = WIENER A. Imre:** A korrupciós bűncselekmények szabályozása a Csemegi-kódextől napjainkig. Györgyi Kálmán-jubileum. 2004.
- 295.**WIMMER = WIMMER, Norbert:** Dynamische Verwaltungslehre. Springer, Wien, 2010.
- 296.**WOLFF = WOLFF, H. J.:** Verwaltungsrecht II. München und Berlin, 1962.
- 297.Zeitschrift für Beamtenrecht. Geffers, 1956.
- 298.**ZILLER = ZILLER, Jacques:** Administration comparées. Les systemes politico-administrative de l'Europe des douze. Paris, Montchrestien, Revue internationale de droit comparé 3/1994.
- 299.**ZLINSZKY = ZLINSZKY János:** Elvárhatóság a magánjogban. Polgári Jogi Kodifikáció 4/2003.

2. Felhasznált internetes források

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_tfp_final_hu.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2004:333:SOM:HU:HTML>

http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Hazafi_Zoltan_ertekezes.pdf

http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv/horvath_istvan_doktori_ertekezes.pdf

http://www.gallup.hu/gallup/monitor/elemzes/010306_gki_szekely.html

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=1452>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5366>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5448>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5474>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5484>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5718>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5719>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5799>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6079>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6214>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6215>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6343>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6487>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6823>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7000>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7190>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7542>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7794>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8132>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8195>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8374>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8457>
<http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.1411.html>
[www.irm.gov.hu/.../4_rovid_strategia\(osszefoglalo_a_kesrol\)_2.doc](http://www.irm.gov.hu/.../4_rovid_strategia(osszefoglalo_a_kesrol)_2.doc)
http://www.irm.gov.hu/download/negyedikkonyv_kotelmi_jog.pdf
[http://www.jusline.at/index.php?cpid=ba688068a8c8a95352ed951ddb88783e
&lawid=160&paid=92](http://www.jusline.at/index.php?cpid=ba688068a8c8a95352ed951ddb88783e&lawid=160&paid=92)
[http://www.jusline.de/index.php?cpid=f92f99b766343e040d46fcd6b03d3ee8
&lawid=212&paid=5](http://www.jusline.de/index.php?cpid=f92f99b766343e040d46fcd6b03d3ee8&lawid=212&paid=5)
[http://www.kozigkar.hu/kozlemenyek_kozerdinf_etikai%20kodex%20veleme
ny.html](http://www.kozigkar.hu/kozlemenyek_kozerdinf_etikai%20kodex%20velemeny.html)
http://www.kozigkut.hu/doc/linder_phd_10szept.pdf
<http://www.kszsz.org.hu/archiv/2002/etikai.htm>
[http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozzsol_cim/9D86E79311C4B1C
DC1256C72002AA000](http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozzsol_cim/9D86E79311C4B1C
DC1256C72002AA000)
[http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozzsol_cim/2143DB84CAB5C36
4C1256C530063EE5D](http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/kozzsol_cim/2143DB84CAB5C36
4C1256C530063EE5D)
[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-
3337_1994_num_46_3_4951?luceneQuery=%28%2B%28content%3Aziller+t
itle%3Aziller%5E2.0+fullContent%3Aziller%5E100.0+fullTitle%3Aziller%5
E140.0+summary%3Aziller+authors%3Aziller%5E5.0+illustrations%3Aziller
%5E4.0+bibrefs%3Aziller%5E4.0+toctitles%3Aziller%5E4.0+toctitles1%3Az
iller%5E3.0+toctitles2%3Aziller%5E2.0+toctitles3%3Aziller%29%29+AND
+%28+%2Baccess_right%3A%28free%29+%29&words=ziller&words=100&
words=140&words=free](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-
3337_1994_num_46_3_4951?luceneQuery=%28%2B%28content%3Aziller+t
itle%3Aziller%5E2.0+fullContent%3Aziller%5E100.0+fullTitle%3Aziller%5
E140.0+summary%3Aziller+authors%3Aziller%5E5.0+illustrations%3Aziller
%5E4.0+bibrefs%3Aziller%5E4.0+toctitles%3Aziller%5E4.0+toctitles1%3Az
iller%5E3.0+toctitles2%3Aziller%5E2.0+toctitles3%3Aziller%29%29+AND
+%28+%2Baccess_right%3A%28free%29+%29&words=ziller&words=100&
words=140&words=free)
[http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=16324&articleID=31333&ctag=
articlelist&iid=1](http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=16324&articleID=31333&ctag=
articlelist&iid=1)

3. Felhasznált magyar jogforrások

1526. évi II. törvénycikk a király a tisztségeket azoktól, a kiktől akarja, elveheti és más tiszteket állíthat helyükbe

1723. évi IX. törvénycikk a hűtlenségi bünt magukban foglaló esetekről

1848. évi III. törvénycikk a független magyar felelős ministerium alakításáról

1848. évi XVI. törvénycikk a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról

1848. évi XXIX. törvénycikk az ország közhivatalnokairól

1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában

1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről

1871. évi VIII. törvénycikk a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről

1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről

1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről

1873. évi XI. törvénycikk Baja és Hódmező-Vásárhely városoknak törvényhatósági joggal való felruházásáról

1873. évi XXVII. törvénycikk a bánügyi határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárosításának törvénybe iktatásáról és a polgárosítás folytán szükségessé vált más intézkedésekről

1876. évi V. törvénycikk a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. módosításáról és kiegészítéséről

1876. évi VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságokról

1876. évi VII. törvénycikk az 1870. évi XLII. tc-ben és 1872. évi XXXVI. törvénycikkekben szabályozott fegyelmi eljárás módosításáról és kiegészítéséről

1876. évi XX. törvénycikk némely városi törvényhatóságok megszüntetéséről

1876. évi XXIII. törvénycikk az 1875:XXXIII. törvénycikk A) VI. fejezet 9. cziménél, továbbá XIX. és B) VII. fejezetei némely czimei és rovatainál tett tulkiadások elszámolásáról

1877. évi I. törvénycikk némely törvényhatóságok véglegesen megállapított területének az 1876. évi XXXIII. tc. rendelkezése folytán törvénybe iktatásáról

1877. évi II. törvénycikk Köncsög, Matkó és Bugacz pusztáknak Kecskemét város törvényhatósága alá helyezéséről

1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről (Csemegi-kódex)

1879. évi XXVI. törvénycikk az 1876. évi XXXIII. tc. 1. §-a 9. pontjának módosításáról

1880. évi XVI. törvénycikk Uj-Szeged községnek Szeged szab. kir. várossal való egyesítéséről

1880. évi LV. törvénycikk Krassó és Szörény megye egyesítéséről

1881. évi LXIII. törvénycikk némely törvényhatóságok határának egyes községek és puszták átcsatolása által való kiigazításáról, s az ezzel kapcsolatos intézkedésekről

1881. évi LXIV. törvénycikk Abauj és Torna megyék egyesítéséről

1882. évi XX. törvénycikk a közigazgatási bizottságról szóló 1876. évi VI. törvénycikk némely szakaszainak módosításáról

1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minősítéséről

1883. évi XLIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróságról

1883. évi XLIV. törvénycikk a közadók kezeléséről

1884. évi VII. törvénycikk némely megyék határának egyes községek és puszták átcsatolása által való kiigazításáról, s az ezzel kapcsolatos intézkedésekről

1885. évi XI. törvénycikk az állami tisztviselők, altisztek és szolgák nyugdíjazásáról

1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról

1886. évi XXII. törvénycikk a községekről

1886. évi XXIII. törvénycikk a közigazgatási tisztviselők, a segéd- és kezelőszemélyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról

1889. évi XXVIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról

1891. évi XXXIII. törvénycikk a vármegyei közigazgatás rendezéséről

1893. évi IV. törvénycikk az állami tisztviselők, altisztek és szolgák

illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről

1897. évi XX. törvénycikk az állami számvitelről

1900. évi XX. törvénycikk a községi közigazgatási tanfolyamokról

1901. évi IX. törvénycikk a Fiumében szervezendő középfoku közigazgatási hatóságról

1901. évi XX. törvénycikk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről

1904. évi I. törvénycikk az állami alkalmazottaknak engedélyezendő pótlékokról

1904. évi X. törvénycikk a vármegyei alkalmazottak illetményeinek szabályozásáról

1904. évi XI. törvénycikk a községi és körjegyzők, valamint a segédjegyzők illetményeinek szabályozásáról

1907. évi LVIII. törvénycikk a vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891:XXXIII. törvénycikk hatályon kívül helyezéséről

1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről

1907. évi LXI. törvénycikk a hatásköri bíróságokról

1912. évi XXIII. törvénycikk a mezőgazdasági ügyeknek a törvényhatóságoknál való intézéséről

1912. évi XXXV. törvénycikk az állami, vármegyei és államvasúti alkalmazottak családi pótlékáról és egyes egyéb intézkedésekről

1912. évi LVII. törvénycikk a vármegyei alkalmazottak illetményeinek szabályozásáról szóló 1904:X. törvénycikk módosításáról

1912. évi LVIII. törvénycikk a városok fejlesztéséről

1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról

1913. évi LX. törvénycikk a községi és körjegyzők, valamint a segédjegyzők illetményeinek szabályozásáról

1920. évi X. törvénycikk a miniszterek felelősségre vonása esetében követendő eljárásnak ideiglenes szabályozásáról

1920. évi XI. törvénycikk az állami, államvasúti és vármegyei tisztviselőkre és egyéb alkalmazottakra vonatkozó egyes intézkedésekről

1921. évi XXVIII. törvénycikk a büntetőtörvényekben és egyes más törvényekben megállapított értékhatároknak, valamint a pénzbüntetés és pénzbírság mértékének ideiglenes felemeléséről

1923. évi II. törvénycikk a vármegyei alkalmazottak létszámviszonyainak szabályozásáról

1923. évi IV. törvénycikk a városok fejlesztéséről szóló 1912:LVIII. tc. egyes rendelkezéseinek módosításáról

1923. évi XXXV. törvénycikk a közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről

1925. évi XXIII. törvénycikk az állami alkalmazottak anyagi helyzetének javításáról, a beruházásokról és egyes adóügyi rendelkezésekről

1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről

1930. évi XVIII. törvénycikk Budapest székesfőváros közigazgatásáról

1933. évi XVI. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről szóló 1929:XXX.tc. módosításáról és kiegészítéséről

1934. évi I. törvénycikk a közszolgálati alkalmazottaknak és a honvédség tagjainak, valamint mindezek hozzátartozóinak ellátását szabályozó rendelkezések módosításáról

1937. évi XXI. törvénycikk a munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról

1938. évi XXXVII. törvénycikk a VIII-XI. fizetési osztályba tartozó közszolgálati tisztviselők korpótlékáról

1938. évi XXXVIII. törvénycikk a közszolgálati alkalmazottak és nyugdíjasok anyagi helyzetének családvédelmet szolgáló javításáról

1940. évi XVIII. törvénycikk a magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről

1941. évi XIX. törvénycikk a törvényhatósági bizottsági és a községi képviselőtestületi tagsági jogról, továbbá a gyakorlati közigazgatási vizsgára

vonatkozó átmeneti szabályokról

1942. évi XII. törvénycikk a városi orvosokról, a községi orvosokról és a körorvosokról, valamint egyes közegészségügyi rendelkezések módosításáról és kiegészítéséről

1942. évi XXII. törvénycikk a vármegyei, városi és községi tisztviselők alkalmazásának, valamint egyes szolgálati viszonyainak átmeneti szabályozásáról

1951. évi 7. törvényerejű rendelet a Munka Törvénykönyvéről

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1977. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1990. évi LXXXVIII. törvény a bírák, az ügyészek és az ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról

1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

1994. évi LXXX. törvény az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről

2007. évi CLII. törvény az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről

2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról

Törvény a közszolgálati jogviszonyról (tervezet)

4600/1906. M.E. rendelet

370/1931. M.E. rendelet a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítéséről

2300/1934. M.E. rendelet

1150/1945. M.E. rendelet

38/1950. (I.29.) MT rendelet a közszolgálati alkalmazottak szolgálati viszonyának egyes kérdéseire és a közszolgálati illetményekre vonatkozó rendelkezések tárgyában

101/1950. (IV.4.) MT rendelet a közszerológáti állások betöltésére vonatkozó hatáskör tárgyában

159/1950. (VI.14.) MT rendelet a közszerológáti alkalmazottak fegyelmi szabályzatáról

192/1950. (VII.19.) MT rendelet a fegyelmi jogkörnek egyes közszerológáti alkalmazottak felett való gyakorlásáról

31/1951. (I.31.) MT rendelet a Munka Törvénykönyvének a közszerológáti alkalmazottakra vonatkozó végrehajtásáról

106/1951. (V.5.) MT rendelet a fizikai dolgozók prémiumrendszeréről

107/1951. (V.5.) MT rendelet az időbérrendszerben foglalkoztatott fizikai dolgozók bértarifájáról

38/1973. (XII. 27.) MT rendelet az államigazgatási és igazságszerológáti dolgozók munkaviszonyának egyes kérdéseiről

25/1977. (VII.9.) MT rendelet az államigazgatási vezetők és ügyintézők képesítési rendszeréről

1019/1974. (V.2.) MT határozat az állami személyzeti munkáról

1001/1987. (I. 15.) MT határozat az állami személyzeti munkáról

1047/1952. (XI.21.) MT rendelet a Tanácsakadémia felállításáról

1030/1958. (VIII.9.) Korm.határozat a Tanácsakadémia egyes szervezeti kérdéseinek szabályozásáról

1013/1963. (VI.15.) Korm.határozat a Tanácsakadémiákról

1021/1970. (VI.7.) Korm.határozat a Tanácsakadémiáról

2317/2003. (XII.10.) Korm.határozat a közszerológáti reform irányairól, az egységes közszerológáti törvény megvalósításának programjáról

56/1994. AB határozat

4. Nemzetközi egyezmények

Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests, OJC 316 of 27.11.1995

Protocol to the Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests, OJC 313, 23.10.1996

Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 21 November 1997, OECD

Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union, OJC 195, 25.06.1997

Criminal Law Convention on Corruption ETS No. 173, 27/01/1999

United Nations Convention against Corruption 10.12.2003.

5. Közösségi (uniós) jogforrások (elsődleges)

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (1957)

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt, konszolidált változata (HL C 321E, 2006. december 29.)

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007. 12. 17. 1 – 271. o.)

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működésére szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 115, 2008. május 9.)

(3.) Jegyzőkönyv az Európai Unió Bíróságának Alapokmányáról (HL C 115/210-229, 2008.5.9.)

A Közzolgálati Törvényszék eljárási szabályzata egységes szerkezetbe foglalva (2010/C, 177/03)

6. Közösségi (uniós) jogforrások (másodlagos)

Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról szóló 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelete (HL L 56., 1968.3.4. 1-7.o.; magyar különkiadás fejezet 01 kötet 02 o.)

Tervezet az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az e Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek módosításáról (COM/2010/0309)

Az Európai Parlament és Tanács 2006/123/EK (2006. december 12.) irányelve a belsőpiaci szolgáltatásokról (HL L 376., 2006.12.27., 36-68.o.)

Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének felállításáról szóló 2004/752/EK tanácsi határozat (HL L 333., 2004.11.9., 7-11.o.)

7. Bírósági döntések

F-68/06. sz., Bakema contra Bizottság ügyben 2008. április 3-án hozott ítélet (HL C 209., 2008.8.15., 69-70.o.)

F-5/06. sz., E contra Bizottság ügyben 2006. július 13-án hozott ítélet (HL C 212., 2006.9.2., 48-48.o.)

T-258/01. sz. Pierre Eveillard kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2004. június 10-én hozott ítélet (HL C 228., 2004.9.11., 36.o.)

24/79. sz., Oberthür kontra Bizottság ügyben 1980. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1980., 1743.o.)

176/86. és 177/86. sz., Houyoux és Guery kontra Bizottság egyesített ügyekben 1987. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1987., 4333.o.)

C-90/95. P. sz., Compte kontra Parlament ügyben 1997. április 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-1999.o.)

C-348/06. P. sz., Bizottság kontra Girardot ügyben 2008. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-833.o.)

T-248/08. P. sz., Doktor kontra Tanács ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet (HL C.100., 2010.4.17., 38-39.o.)

C-135/06. P. sz., Weißenfels kontra Parlament ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-12041.o.)

C-583/08. P. sz., Christos Gogos kontra Európai Bizottság ügyben 2010. május 20-án hozott ítélet (HL C 179., 2010.7.3., 8-9.o.)

Az értekezés témájához kapcsolódó saját közlemények

1. Szemelvények a köztisztviselők büntetőjogi felelősségének köréből. In: Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai. Miskolc, 2006. 7/2. 393-418.old.
2. Közszolgálati rendszer Magyarországon 1945-től napjainkig. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2005. 326-328.old.
3. Köztisztviselők az Alkotmányban. In: Collega, Budapest, 2006. X. évf. 2-3. szám, 67-70. old.
4. A köztisztviselők etikai felelősségének szabályozása – etikai kódex szükségessége. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2006. 295-300.old.
5. Az EU-ban dolgozó köztisztviselők felelősségére vonatkozó szabályozás. In: Collega, Budapest, 2007. XI. évf. 2-3. szám 72-74. old.
6. Die Vergleichung der Disziplinarverantwortung der Staatsbeamten in der Europäischen Union und in Ungarn” (A magyar és az EU-köztisztviselők fegyelmi felelősségének összevetése). Debreceni Jogi Műhely, www.jogimuhely.hu, 2008. (V. évfolyam) 1. szám
7. A köztisztviselők felelőssége a modern korban. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2007. 227-229.old.
8. Az államigazgatási jogkörben okozott kár szabályozási kérdései. In: Glossa Iuridica (www.glossaiuridica.hu) 1/2009. 33-36.o.
9. Az államigazgatási jogkörben okozott kár szabályozási kérdései. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2008. 179-183.old.
10. A közszolgálat felelősségi rendszerének fejlődése az államalapítástól a Csemegi-kódexig. In: A jogi személy helyzete a civil és gazdasági életben és egyéb polgári jogi problémák. Ungvári Nemzeti Egyetem, Hoverla Kiadó, 2010. 132-138.old.
11. A közszolgálat felelősségi rendszerének fejlődése az 1800-as évek végén. In: Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai. Miskolc, 2010. 10. 359-377.old.

SZERZŐSÉGI NYILATKOZAT

Alulírott dr. Veszprémi Bernadett, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorjelöltje büntetőjogi és fegyelmi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a 2010. november 30-án műhelyvitára leadott, „A köztisztviselők felelősségi rendszere” című PhD értekezésem önálló, saját művem.

Debrecen, 2011. február 1.

Az értekezés lezárásának dátuma: 2011.február 1.