

Kormánytisztviselői Döntőbizottság, közszolgálati jogvitával kapcsolatos jogalkalmazás

KÉSZÜLT AZ „ÚJ KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYA” CÍMŰ
ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001. PROJEKT KERETÉBEN

2015. november

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

**Kormánytisztviselői
Döntőbizottság, közszolgálati
jogvitával kapcsolatos
jogalkalmazás**

SZERZŐ: DR. HAZAFI ZOLTÁN, DÁVID PÉTER

Tartalom

1. Kormánytisztviselői Döntőbizottság helye és szerepe a közszolgálati jogorvoslat rendszerében	5
1.1. Előzmények	5
1.2. A kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésének újraszabályozása	8
1.3. A nemzetközi gyakorlatból következő igazodási pontok	17
1.4. A DB egyes döntései	19
2. A Közszolgálati Döntőbizottság jogállása, szervezete és működésének általános szabályai	27
2.1. Jogállás és szervezet	27
2.2. A titkárság	30
2.3. A kollégium	31
3. A közszolgálati panasz és a döntéshozatali eljárás folyamata	33
3.1. A közszolgálati panasz és annak benyújtása	33
3.2. Befogadhatósági vizsgálat	35
3.3. A közszolgálati panasz érdemi vizsgálata	37
3.4. Határozathozatal	42
4. A kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos igény elévülése	48

1. Kormánytisztviselői Döntőbizottság helye és szerepe a közszolgálati jogorvoslat rendszerében

1.1. Előzmények

A bírósági jogvitákat megelőzni hivatott, illetve azokat helyettesítő alternatív megoldások a *magyar jogfejlődésben* is megtalálhatóak, nem előzmény nélküliek. Már a XIX. század második felében elfogadott törvények – többek között az 1872. évi VIII. törvénycikk és az 1884. évi XVII. törvénycikk – több ilyen jellegű megoldást, illetve jogintézményt tartalmaztak. Ezek közül kiemelt érdemel a munkaadó és a munkás közötti vitás kérdések eldöntésére hivatott *iparhatóság*, amely békéltető eljárást folytatott le. Később kialakításra kerültek az ipartestületek által felállított *egyeztető (békéltető) bizottságok*, amelyekben a munkaadók és a munkavállalók egyenlő számban delegálhattak tagokat, emellett külső félként az elsőfokú iparhatóság által kijelölt elnök vagy jegyző vett részt a testület munkájában. Az egyeztető bizottságokat sztrájk kezdeményezését megelőzően vehették igénybe a felek.

Az I. világháború időszakában törvény tiltotta a sztrájkszervezést, ennek következtében a jogviták rendezésére *panaszbizottságokat* hoztak létre, ezek azonban nem tudták megnyugtatóan rendezni a jogvitákat. Ennek következtében kerültek kialakításra az első *munkaügyi bíróságok*, amelyek a járásbíróságok keretében működtek. Ezzel párhuzamosan a két világháború között a munkaadók egyre jobban törekedtek a panaszbizottságok megszüntetésére, illetve a munkavállalók döntéshozatalból történő kizárására. E törekvések ellensúlyozása a 30-as évek második felére egyre sürgetőbbé vált, amikor is sor került a munkavállalói érdekképviseleti szervek elismerésére és az egyeztetési rendszer fokozatos visszaállítására. Az egyeztető eljárás lefolytatására hivatott bizottságot a miniszter által kijelölt békéltető hívta össze. A bizottságban a munkaadókat és a munkavállalókat is öt-öt tag képviselte.

A II. világháborút követően a vitás kérdések intézésének elsődleges, de nem kizárólagos fórumai az *üzemi bizottságok* lettek. A munkaügyi viták elintézéséről szóló 263/1950. (XI. 1.) MT rendelet alapján a következő években az egyeztető eljárás vált a vállalat igazgatója, mint a munkáltató képviselője és a dolgozók között felmerülő véleménykülönbségek kiküszöbölésének rendes eszközévé. Jellemző, hogy az egyeztető bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozó munkaügyi vitákat első fokon nem lehetett munkaügyi bíróságok elé vinni, ugyanakkor az egyeztető bizottság döntésével szemben még jogorvoslattal sem lehetett

élni a bíróságnál. A bizottság hatásköre gyakorlatilag a munkaviszony valamennyi releváns elemével kapcsolatban felmerült vitára kiterjedt. A felek a döntéssel szemben a vállalati (területi) egyeztető bizottságnál élhettek fellebbezéssel. Első fokon a bizottságok paritásos alapon működtek, másodfokon pedig a szakszervezet, illetve a helyi tanács küldött két-két tagot delegált. Ezt az eljárási megoldást vette át az első Munka Törvénykönyvéről szóló 1951. évi 7. törvényerejű rendelet. A munkaügyi jogvita fogalmi körébe az első Mt. alapján kizárólag az egyéni jogviták tartoztak, a kollektív jogvitákban a vállalat felettes szerve a felettes szakszervezettel közösen volt jogosult dönteni. A vállalat igazgatója volt jogosult döntést hozni fegyelmi, kártérítési, hiánymegtérítési ügyekben. Döntése diszkrecionális jellegű volt, minimális jogszabályi korlátok között. A döntés ellen a kötelező egyeztetési eljárást követően a dolgozó panasszal fordulhatott a *vállalati munkaügyi döntőbizottsághoz*, annak döntése ellen pedig a területi munkaügyi döntőbizottsághoz lehetett fellebbezni.

Fontos kiemelni, hogy a pártállami jogi szabályozás differenciáltan rendezte az államigazgatásban és egyes hagyományosan elkülönült szolgáltatóknál foglalkoztatott közszolgálati alkalmazottak és a vállalatoknál, szövetkezeteknél dolgozók munkaügyi vitáira vonatkozó eljárást. A két munkavállalói csoporton belül ágazatonként (vasúti alkalmazottak, postai munkavállalók) is differenciálódott a munkaügyi vitarendezési eljárásra vonatkozó szabályozás. A közszolgálati alkalmazottak jogviszonyával kapcsolatban felmerült vitára az első Munka Törvénykönyvének munkaügyi vitát tárgyaló rendelkezéseinek alkalmazása kizárt volt. E vitákat szolgálati úton kellett elintézni, mely jól jelzi a közszolgálatban foglalkoztatottak elkülönülését a „dolgozóktól”.

Az egyeztető bizottsági eljárást az 1964. évi 29. tvr. szüntette meg, s ennek következtében a munkaügyi jogvitákban a munkaügyi döntőbizottságok eljárása vált általánossá. A vállalati, járási és megyei szinten működő döntőbizottságok alkalmazottai a fenntartó szerv alkalmazottai voltak. Emellett a 9/1969. (XII. 24.) MüM rendelet szerint a döntőbizottság működési feltételeinek biztosításáról is a gazdasági vagy államigazgatási szerv vezetője volt köteles gondoskodni. Ez a megoldás számos diszkriminatív, jogsértő döntést eredményezett. Az 1964. évi 29. tvr. indoklása is jól szemlélteti a módosítások mozgatórugóit: „A munkaerőhiány és az ebből folyó fegyelemlazulás az eddigieknél élesebben veti fel a munkaügyi vitákra vonatkozó szabályozás módosításának szükségességét. A mai szabályozás mellett az eljárás gyakran hosszadalmas és bürokratikus, a feleket sokáig bizonytalanságban tartja. Ez nem egyszer olyan eredményre vezet, hogy a vállalatok vonakodnak a szükséges intézkedést megtenni és a rossz munkát végző, fegyelmezetlen, a társadalmi tulajdont

megkárosító dolgozókkal szemben keményebben fellépni. A szabályozás emellett jelenleg már több más szempontból sem kielégítő. Így még mindig nincs az ügyek minden csoportja tekintetében biztosítva, hogy azok első fokon, felmerülési helyükön, a vállalati egyeztető bizottságnál kerüljenek elintézésre; gyakran áll elő az a helyzet, főképpen a kényesebb ügyekben, hogy döntés helyett szavazategyenlőséggel zárják le az ügyet és felsőbb jogorvoslati szervhez továbbítják. A munkaügyi viták intézését igen elnyújtja a sok jogorvoslati fórum (az anyagi természetű ügyekben a vállalati egyeztető bizottságon kívül még eljárhat a területi egyeztető bizottság, a járásbíróság és a megyei bíróság is).

Megszünteti a tervezet a hosszadalmas és bonyolult jogorvoslati eljárást. A jövőben a vállalati munkaügyi döntőbizottság határozata után a területi munkaügyi döntőbizottság jár el minden ügyben, kivéve a leltárhiány, a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése és az üzemi baleset miatti kártérítés iránti ügyeket. Az utóbbiakban a vállalati munkaügyi döntőbizottság határozata után a járásbíróság dönt. A területi munkaügyi döntőbizottság, ill. a járásbíróság döntése végleges.”

A munkaügyi döntőbizottság háromtagú tanácsban járt el. Megalakításának és szervezetének szabályait a Minisztertanács állapítja meg. A döntőbizottság eljárása panasz alapján indul meg. A panaszt a Minisztertanács által meghatározott határidőn belül lehet előterjeszteni.

A munkaügyi döntőbizottság határozatát a felek fellebbezéssel a területi munkaügyi döntőbizottságnál, illetve – a jogszabály által igen szűk körben meghatározott ügyekben – felülvizsgálati kérelemmel a járásbíróságnál támadhatták meg.

Az 1967-ben hatályba léptetett második Munka Törvénykönyve – 1967. évi II. tv. – alapján a továbbiakban is a munkaügyi döntőbizottságok töltötték be jogorvoslati fórum szerepét.

A munkaügyi döntőbizottság jogintézményét az 1992. július 1-jén hatályba lépett harmadik Munka Törvénykönyve szüntette meg. A döntőbizottsági eljárás helyébe a bírósági jogorvoslat lépett. Ezekben az ügyekben a munkaügyi bíróságok járhattak el első fokon.

A 2012. évi I. törvénnyel életbe léptetett új munka törvénykönyve szerint a munkavállaló és a munkáltató a munkajogi igényét bíróságnál érvényesítheti. A kollektív munkaügyi vita rendezésére a felek továbbra is egyeztető bizottságot alakíthatnak.

2013. január 1-jétől a közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz kell fordulni a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben.

1.2. A kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésének újraszabályozása

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság (DB) létrehozásának indokai között szerepelt a közszolgálati joggyakorlat orientálása, illetve az egységesebb jogalkalmazás kialakítása. Ezt két eszköz is segíti, a DB szervezetén belül működő, a közszolgálati biztosokból álló *kollégium*, amely a jogorvoslati gyakorlat egységességének biztosítása érdekében elvi jelentőségű ügyekben - szükség esetén – iránymutatást adhat, illetve a DB *véleményezési hatásköre*, amelynek segítségével indoklással ellátott véleményt mondhat bármilyen vitás jogalkalmazási kérdésben, ha azt a felek (közigazgatási szerv, közszolgálati tisztviselő) valamelyike kéri.

A joggyakorlat orientálásának igénye két tényezőtől ered. Egyfelől - bizonyos tárgyköröket érintően, pl. a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése - jelentősen megváltozott a jogi szabályozás, a közszolgálati jogba új jogintézmények épültek be (pl. bizalomvesztés, méltatlanság), s az ezek közötti összefüggések a gyakorlatban még nem kellően tisztázottak (pl. méltatlanság, bizalomvesztés, fegyelmi felelősség közötti viszony). Másfelől megnőtt az igény a munkáltatók részéről a helyes munkáltatói intézkedésekhez szükséges jogi, módszertani támogatás iránt, hogy az esetleges jogvitákat elkerüljék.

Ebben a részében arra vállalkozunk, hogy a közszolgálati jog említett változásai közül kiemeljük a jogviszony megszüntetését, bemutassuk az újraszabályozása során figyelembe vett szempontokat, s mindezek fényében röviden elemezzük a DB-nek, néhány idevonatkozó elvi jellegű döntését.

1.2.1. Az Alkotmánybíróság döntéséből következő igazodási pontok a jogviszony megszüntetésének újraszabályozásához

Az Alkotmánybíróság a kormánytisztviselői, valamint a közszolgálati jogviszony tekintetében egyaránt alkotmányellenesnek találta az indoklás nélküli felmentést¹, s emiatt újra kellett szabályozni a két jogviszony közigazgatási szerv általi megszüntetését. Az említett döntésekben az Alkotmánybíróság egyértelmű *korlátokat* állított fel a jogalkotó számára,

¹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 29/2011. (IV. 7.) AB határozat

ugyanakkor a keretek kijelölésével támpontokat nyújtott ahhoz, hogy a jogalkotó hogyan élhet alkotmányosan az *újraszabályozás lehetőségével*.

1.2.2. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjv.) egészének alkotmányossági vizsgálata

A vizsgálat tárgya és a döntés:

a.) Alkotmányellenes-e a törvény azért, mert a Kormány az OÉTtv. 3. § (2) bekezdésében, illetőleg a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek (Ktv.) – a Ktjv. elfogadásakor még hatályban volt – 65/B. §-ában szabályozott érdekegyeztetési kötelezettségének nem tett eleget.

Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta a törvényben szabályozott érdekegyeztetés mellőzésével elfogadott törvények alkotmányellenességét, és a közhatalommal nem rendelkező érdekképviselői szervekkel való egyeztetés hiánya miatt nem állapította meg a törvények *közjogi* érvénytelenségét. Az Alkotmánybíróság 124/2008. (X. 14.) AB határozatában megállapította azt is, hogy az Országos Érdekegyeztető Tanácsot (OÉT) a jogalkotásban megillető konzultatív jogosítványok *nem tekinthetők* közhatalmi jogosítványoknak. Az OÉT-hez hasonlóan a Ktv. 65/B. §-ában szabályozott Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács sem tekinthető közhatalmi jogosítványokkal rendelkező érdekegyeztető szervnek. Az Alkotmánybíróság e gyakorlatát figyelembe véve, az érdekegyeztetés elmaradása miatt a Ktjv. közjogi érvénytelensége és ennek alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme miatt *alkotmányellenessége nem állapítható meg*.

b.) Alkotmányellenes-e azért, mert képviselők nyújtották be a törvényjavaslatot, így a Kormány megkerülte az egyeztetési kötelezettséget, kiürésítve ezzel az érdekképviselői szervek számára az Alkotmány 4. §-ában biztosított jogosítványokat.

Az Alkotmánybíróság 50/1998. (XI. 27.) AB határozatában már vizsgálta a jogalkotás rendje és az Alkotmány 4. §-ába foglalt rendelkezés összefüggését is. Megállapította, hogy az Alkotmány 4. §-a nem tartalmaz konkrét rendelkezést az érdekképviselői tevékenység tartalmára nézve. Az Alkotmány e rendelkezéséből nem vezethető le a szakszervezetek és más érdekképviselői szervek jogszabály-véleményezési joga, ennek elmulasztása tehát *nem vezethet* az Alkotmány 4. §-a alapján *az alkotmányellenesség megállapításához*.

c.) Megállapítható-e a Ktjv. alkotmányellenessége azért, mert nem biztosított megfelelő felkészülési időt az érintetteknek.

A Ktjv.-t 2010. június 28-án hirdették ki és 65. §-a alapján a kihirdetést követő nyolcadik napon lépett hatályba. Ez egy, a közszolgálatban állók széles körét érintő, átfogó jogállási törvény hatályba léptetésére, az érintettek felkészüléséhez rövid időnek tekinthető. Alkotmányosságának vizsgálata során azonban az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lenni arra, hogy a Ktjv. elfogadására közvetlenül a kormányalakítást követően került sor, a hatálybalépésre megállapított rövid időt indokolja az új minisztériumi struktúra kialakítása. A törvény megismerését az érintettek számára biztosítja az, hogy a jogállás átalakulásáról a Ktjv. 76. § (1), illetőleg (3) bekezdése alapján az érintetteket hatvan napon belül az államigazgatási szervnek tájékoztatni kell. A státuszváltozás következtében az érintettek jogi helyzetét érintő rendelkezések alkalmazására nem a hatálybalépést követően azonnal, hanem a végrehajtás folyamatában, időben később kerül sor. Ezért a felkészülésre nyitva álló „kellő idő” kirívó és a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya miatt a törvény egészének alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.

1.2.3. A Ktjv. indokolás nélküli felmentésre vonatkozó 8. § (1) bekezdésének b) pontja vizsgálata

A vizsgálat tárgya és a döntés:

Sérti-e a Ktjv. 8. § (1) bekezdés b) pontja az indítványozók által megjelölt, Alkotmányban foglalt rendelkezések valamelyikét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ktjv. 8. § (1) bekezdés b) pontja *alkotmányellenes*, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti *jogállamiság elvét*, 70/B. § *munkához való jogot*, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott *közhivatal viseléséhez való jogot*, az 57. § (1) bekezdése szerinti *bírósághoz fordulás jogát*, és az 54. § (1) bekezdés szerinti *emberi méltósághoz való jogot*, ezért azt megsemmisítette [2010. május 31-ével].

Mivel az „indokolás nélkül megszüntetheti” szövegrész egyaránt vonatkozott a kormánytisztviselő lemondására és munkáltató által történő felmentésére is, a Ktjv. 8. § (1) bekezdésének megfogalmazása nem tette lehetővé kizárólag az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítését, ezért az Alkotmánybíróság az egész 8. § (1) bekezdést megsemmisítette.

Az alkotmányellenesség tekintetében – többek között – az alábbiakkal érvelt:

- Ktjv. 8. § (1) bekezdésében szabályozott indokolás nélküli munkáltatói felmentés lehetősége a közhivatal viselés törvényes indok nélküli megszüntetését teszi lehetővé. Az Alkotmánybíróság nem vitatta, hogy az államszervezet hatékony működése indokolhatja a közigazgatásban dolgozó tisztviselők felmentési lehetőségének könnyítését a korábbi szabályozáshoz képest, ennek azonban nem lehet módja a munkáltatói jogok gyakorlójának korlátlan döntésre való felhatalmazása. A Ktjv. vitatott rendelkezésében alkalmazott törvényi megoldás aránytalanul korlátozza az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott alkotmányos alapjogot.

- A kormánytisztviselő felmentése esetén a felmentési okok és a munkáltatói indokolási kötelezettség törvényi szabályozásának hiánya a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti.

- Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a törvényi garanciák hiánya miatt – a határozatlan idejű kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentéssel való megszüntetése esetén a munkáltató esetleges önkényes döntésével szemben nem nyújt hatékony jogvédelmet az sem, hogy a tisztviselő a munkáltatói döntést bíróság előtt támadhatja meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó azzal, hogy nem szabályozta a munkáltatói felmentés törvényi feltételeit, és lehetőséget adott a döntés indokolásának mellőzésére, aránytalanul korlátozza a kormánytisztviselőt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján megillető bírói jogvédelemhez való jogot.

- A kormánytisztviselők indokolatlan felmentés elleni jogvédelmének a Ktjv. által teremtett hiánya miatt sérelmet szenved az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jog is. A Ktjv. 8. § (1) bekezdése, – amint az a törvény indokolásából megállapítható – a kormányzati törekvések egyszerűbb megvalósítása érdekében jogi korlátok nélkül lehetőséget ad a kormánytisztviselői jogviszony munkáltató által történő megszüntetésére. Ez a jogi megoldás – amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott – magában hordozza a közszolgálati jogviszony önkényes, a munkáltató szubjektív megítélésén alapuló megszüntetésének lehetőségét, amelynek következtében előre kiszámíthatatlan módon kerülhet veszélybe a kormánytisztviselőnek és családjának létfenntartása is. Mindez feltétlen alárendeltséget, kiszolgáltatott helyzetet teremt a

kormánytisztviselő számára. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kormánytisztviselőnek ez a kiszolgáltatott helyzete, az állami feladatmegoldás „eszközeként” való kezelése ellentétes az emberi méltósággal.

1.2.4. A Ktjv. indokolás nélküli rendes felmondásra vonatkozó 61. § (1) bekezdésének és a jogellenes felmondás jogkövetkezményét szabályozó 62. § (1) bekezdésének vizsgálata

Az indítványozók álláspontja szerint e szabályok az Mt. szabályaitól eltérő, a Ktjv. hatálya alá tartozó szervekkel munkaviszonyban álló munkavállalókra más munkavállalókhoz képest hátrányosabb rendelkezéseket tartalmaznak, s ez – mivel az eltérő szabályozás azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyokat érint – ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményével.

A döntés:

A Ktjv. 60. §-a kimondja, hogy a Ktjv. hatálya alá tartozó munkáltatóknál foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyára az Mt. III. Rész XII. fejezetét a Ktjv. 61-63. §-ában foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Ktjv. 61. § (1) bekezdése a Ktjv. hatálya alá tartozó munkáltatóval munkaviszonyban álló munkáltatók esetén azzal, hogy lehetővé teszi a munkaviszony indokolás nélküli megszüntetését, e munkavállalók tekintetében megszüntette a rendes felmondás esetére az Mt. által biztosított munkajogi védelmet. Megállapítható továbbá, hogy a Ktjv. 62. § (1) bekezdése az Mt. szabályainál hátrányosabban állapítja meg a hatálya alá tartozó munkáltatók által foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyának jogellenes megszüntetése esetén az eredeti munkakörbe való visszahelyezés szabályait.

A vitatott szabályok az Mt. hatálya alatt álló munkavállalók – azaz ugyanazon szabályozási körbe tartozó jogalanyok – között tesznek a kormánynak alárendelt államigazgatási szervekkel munkaviszonyban álló munkavállalók hátrányára különbséget a munkajogi védelem szempontjából. A törvényhozó az Mt. hatálya alá tartozó más munkavállalókkal való összehasonlításban a jogok és kötelezettségek elosztásában nem mért egyenlő mércével, a Ktjv. hatálya alá tartozó szervezetben dolgozó munkavállalókat nem kezelte más munkavállalókkal egyenlő méltóságú személyként. E hátrányos megkülönböztetés tekintetében önmagában az, hogy e munkavállalók a kormánynak alárendelt államigazgatási rendszerbe tartozó szervekkel állnak munkaviszonyban, nem tekinthető alkotmányosan elfogadható indoknak. E szabályok alkotmányellenes megkülönböztetést rejtenek magukban a munkáltatók jogai tekintetében is, mert csak a munkáltatók egy csoportjára nézve állapít meg

– az állami munkáltatók számára alkotmányos indok nélkül privilegizált helyzetet biztosítva – eltérő jogokat.

Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ktjv. 61. § (1) bekezdése és 62. § (1) bekezdése alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott jogegyenlőség követelményét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. Ezért e szabályokat megsemmisítette.

1.2.5. A Ktjv. jubileumi jutalomra jogosító idő megállapítására vonatkozó 23. § (3) bekezdés a) pontjának vizsgálata

A döntés:

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában – tekintettel a jubileumi jutalom rendeltetésére – nem tekinthető alkotmányellenesnek az, hogy a Ktjv. a kormánytisztviselői jogviszonyban nem minden, 1992 előtt munkaviszonyban töltött időt, hanem csak a szűkebb értelemben vett közszférában, az államapparátusban (a Ktv. hatálya alá tartozó szerveknél, a bíróságoknál, ügyészségeknél) és a Kjt. hatálya alá tartozó szerveknél munkaviszonyban eltöltött időt minősíti jubileumi jutalomra jogosító időnek. A jogosultság akkor nyílik meg, amikor a törvényben meghatározott szolgálati idő letelik, addig alkotmányos védelem alatt álló szerzett jog nem keletkezik. A jubileumi jutalomra való jogosultság a közszolgálati jogviszonyokat szabályozó törvényeken és nem az Alkotmányon alapuló alanyi jog. Így az arra jogosultaknak a Ktv. szabályai alapján nem keletkezett az Alkotmány védelme alatt álló „várománya”, a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik feltételeinek szabályozására és megváltoztatására is. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ktjv. jubileumi jutalomra vonatkozó szabályainak alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.

1.2.6. A Ktjv. felmentési időre vonatkozó 9. § (1) bekezdésének vizsgálata

A döntés:

A Ktjv. hatálybalépését követően a köztisztviselők és a kormánytisztviselők nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyoknak, így a közszolgálati jogviszonyuk eltérő szabályozása miatt az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség sérelme nem állapítható meg.

1.2.7. A Ktjv. 9. § (1) bekezdésének és a 10. § (1) bekezdésének vizsgálata

A döntés:

A Ktjv. ezen vitatott szabályai a jövőre nézve rendelkeznek, a hatálybalépésüket megelőző időre kötelezettséget, jogsértésért való felelősséget, szankciót nem állapítanak meg, A szerzett jogok védelmének fentiekben kifejtett értelmezése alapján a felmentési idő tartamának a jövőbeni jogosultak tekintetében történő módosítása nem jár a szerzett jogok sérelmével.

Mindezeket figyelembe véve a Ktjv. 9. § (1) bekezdés első mondatának, valamint 10. § (1) bekezdésének alkotmányellenessége – az indítványozók által kifejtett érvek alapján – sem az Alkotmány 70/A. §-a, sem a 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.

1.2.8. A Ktjv. 76. § (1) bekezdésének, valamint a 76. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezések vizsgálata

A döntés:

A Ktjv. e szabályai szerint a Ktjv. hatálybalépésével – a törvény erejénél fogva – a hatálya alá tartozó szervezetekben foglalkoztatott köztisztviselők jogviszonya kormánytisztviselői jogviszonná, szakmai vezetők, főosztályvezetők, osztályvezetők jogviszonya a Ktjv.-ben szabályozott vezetői jogviszonná alakult át. A Ktjv. e rendelkezései tartalmukat tekintve nem konkrét jogosultságok és kötelezettségek módosításáról, hanem az államigazgatási szervezetben foglalkoztatottak jogállásának megváltozásáról rendelkeznek. A közszolgálatban foglalkoztatottak jogállását törvény határozza meg, törvényi rendelkezésen alapul annak megváltozása is. A státus átalakulását kimondó szabályok a jövőre nézve változtatják meg az érintettek jogviszonyait, a törvény hatálybalépését megelőző időre nézve jogi hatással nem bírnak, s mivel önmagukban jogokat, kötelezettségeket nem állapítanak meg, szerzett jogokat sem érintenek. Erre tekintettel a Ktjv. 76. § (1) és (3) bekezdésének alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg, és az AB álláspontja szerint az emberi méltósághoz való jogot sem sérti, így a Ktjv. 76. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

1.2.9. A Ktv. 60. §-át módosító Ktjv. 66. § (17) bekezdésének vizsgálata

A döntés:

A Ktv.-nek a Ktjv. 66. § (17) bekezdése által megállapított 60. §-a gyökeresen megváltoztatta a közszolgálati jogviszony munkáltató által történő jogellenes megszüntetésének szankciórendszerét, az emberi méltósághoz való jogból pedig nem következik, hogy biztosítani kellene az eredeti munkakörbe való visszahelyezés lehetőségét. Az indítványozók által is hivatkozott korábbi AB határozatokban használt alkotmányosság mérce alapján a szabályozás alkotmányossága nem ítélt meg. Az alkotmányellenesség az egyéb felhívott rendelkezések alapján sem állapítható meg.

1.2.10. A Ktjv. 15. §-ának vizsgálata

A döntés:

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésével összefüggésében több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány alapvető jogként fogalmazza meg a pihenéshez, a szabadidőhöz, a fizetett szabadsághoz való jogokat, de az Alkotmánynak nincs olyan rendelkezése, amely a pihenéshez való jog konkrét módjait, illetve feltételeit ugyanilyen módon írja elő. A Ktv. 40. §-ának – a kormánytisztviselőkre is irányadó – (2)-(3) bekezdése a rendkívüli munkavégzéssel azonos időtartamú (heti pihenőnapon, munkaszüneti napon végzett munka esetén a rendkívüli munkavégzés időtartama kétszeresének megfelelő) szabadidő biztosítását írja elő. A Ktjv. 15. §-a pedig arra ad lehetőséget, hogy a rendszeresen rendkívüli munkát végző kormánytisztviselő számára a rendkívüli munkavégzés törvényi maximumának megfelelő időtartamú szabadidő átalányt állapítsanak meg. Tekintettel arra, hogy a rendkívüli munkavégzés ellentételezéseként szabadidőt állapít meg a törvény, az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében szabályozott pihenéshez való jog sérelme nem állapítható meg.

1.2.11. Az Alapjogi Chartába ütközés vizsgálata

Az Alapjogi Chartába ütközésre vonatkozó indítványokat az AB hatásköre hiányában visszautasította.

1.2.12. Korlátok

Az Alkotmánybíróság fent említett döntései alapján pontosan meghatározhatóak azok a korlátok, amelyek nem léphetők át a jogviszony munkáltató általi megszüntetésének újraszabályozása során. Ezek a következők:

A törvényi szabályozásnak védelmet kell nyújtani a jogviszony *indokolatlan, önkényes megszüntetése* ellen azért, hogy a függő helyzetben lévő munkavállaló ne váljon kiszolgáltatottá. [munkához való jog]

A felmentési okok szabályozása nem eredményezhet *szabad és korlátlan döntési jogkört* a közhivatalt betöltő tisztviselő felmentésére. [közhivatal viselésének joga]

A közigazgatás törvény alá rendeltségéből eredő követelmény, hogy a felmentés anyagi jogi kereteit törvény határozza meg, mert ennek hiányában sérülhet a *pártpolitika-semlegesség* követelménye és kiüresedhetnek az *utasítások teljesítésének megtagadására vonatkozó garanciális szabályok*. [jogállamiság, közigazgatás törvény alá rendelése]

A jogalkotónak megfelelően szabályoznia kell a felmentés jogcímeit, illetve egyéb feltételeit, mert ellenkező esetben egyáltalán nem, vagy csak nehezen vizsgálható felül a közigazgatási szerv döntésének jogszerűsége, illetve a felmentési jog gyakorlásának rendeltetésszerűsége. Az ilyen szabályozás a *bírói jogvédelemhez való jogot* aránytalanul korlátozza. [hatékony bírói jogvédelem]

A szabályozás nem teremtheti meg a jogviszony önkényes, a munkáltató szubjektív megítélésén alapuló megszüntetésének lehetőségét, mert ez kiszámíthatatlanná teszi, veszélyezteti a közszolgálati tisztviselő és családjának létfenntartását is. Az ilyen szabályozás ugyanis *feltétlen alárendeltségi és kiszolgáltatott helyzetbe hozza* a közszolgálati tisztviselőt, amely ellentétes az emberi méltósággal. [emberi méltósághoz való jog]

Míndezek alapján az alábbi követelményeknek kellett megfelelnie az új szabályozásnak:

- nyújtson védelmet a jogviszony indokolatlan, önkényes megszüntetése ellen
- korlátozza a közhivatalt betöltő tisztviselő felmentésére vonatkozó döntési jogkört
- a felmentésre vonatkozó döntés anyagi jogi kereteit törvény határozza meg
- biztosított legyen a felmentés jogszerűségének érdemi, bírósági felülvizsgálata

- előre kiszámíthatatlan módon nem kerülhet veszélybe a kormánytisztviselőnek és családjának a létfenntartása.

1.2.13. Lehetőségek

Az Alkotmánybíróság említett döntéseiből azonban kirajzolódnak a törvényhozó számára nyitva álló lehetőségek is a felmentési okok újraszabályozásához. Ezek az alábbiak szerint összegezhetőek:

Az államszervezet hatékony működése indokolhatja a közszolgálati tisztviselők felmentési lehetőségének könnyítését a korábbi szabályozáshoz képest, az említett korlátozások figyelembe vételével.

A köztisztviselőktől eltérően a kormánytisztviselők tevékenységével szemben speciális (többlet) követelmények érvényesülnek, ezek közül kiemelt jelentősége van a *bizalomnak, a vezetők iránti lojalitásnak és a szervezeten belüli mobilizálhatóságnak*. Önmagában alkotmányosan nem kifogásolható, hogy a kormány által meghatározott jogpolitikai célok elérése érdekében - az alkotmányos követelmények és alapjogok tiszteletben tartásával - a törvényi szabályozás megkönnyíti a kormánytisztviselők felmentését.²

A közhivatalok rendeltetésétől, az államszervezetben betöltött szerepétől függően *a személyi állomány felmentése differenciáltan* is szabályozható, különös tekintettel az egyes tisztségekhez kapcsolódó felelősségre, döntési jogkörökre.³

A fentiek alapján jogalkotó számára az alábbi mozgástér rajzolódott ki:

- a kijelölt korlátok között széles körű szabadság a felmentési okok szabályozásában
- a bizalomnak, a vezetők iránti lojalitásnak és a szervezeten belüli mobilizálhatóságnak kiemelt jelentősége van, ezek érvényesítése miatt megkönnyíthető a felmentés
- az egyes tisztségeket betöltők sajátos felelőssége, döntési jogköre differenciált szabályozást is megalapozhat a kormánytisztviselői körön belül.

1.3. A nemzetközi gyakorlatból következő igazodási pontok

Az Európai Unió tagállamaiban a köztisztviselők jogviszonyának megszüntetése sok tekintetben hasonlóságot mutat. A jogviszonyt a munkáltató egyoldalúan jogszabályban

² Lásd részletesebben : *Dr. Bihari Mihály* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

³ Lásd részletesebben: *Dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

meghatározott feltételek megléte esetén, indoklással alátámasztottan, esetenként a szociális partnerek bevonásával szüntetheti meg. Az országok közötti lényeges eltérés a *nem megfelelő teljesítmény*, valamint a *gazdasági, strukturális okok* miatt történő felmentés tekintetében tapasztalható.

a) Nem megfelelő teljesítmény

Az országok *különböző módon* közelítik meg a jogviszony megszüntetés és az egyéni teljesítmény viszonyát. Azokban az államokban, ahol karriertípusú a közszolgálat, jellemző, hogy a közszolgálati jogviszonyt erős garanciákkal védik. Bizonyos államokban a köztisztviselőket nem lehet elbocsátani, illetve kizárólag fegyelmi eljárás keretében kerülhet sor a közszolgálati jogviszony egyoldalú megszüntetésére a munkáltató részéről. Más országokban megengedőbb a szabályozás, jogilag lehetőség van a köztisztviselő elbocsájtására nem megfelelő teljesítmény esetében, de a gyakorlatban ezzel nem, vagy csak kivételesen élnek.

A *nyitottabb közszolgálati rendszerekben* [Svédország, Finnország, Dánia] a köztisztviselők általában nem élveznek nagyobb foglalkoztatási védelmet, mint a munkavállalók. *Nagy-Britanniában* a minisztériumok, illetve az ügynökségek rendszeresen értékeli a köztisztviselők teljesítményét, s ha úgy ítélik meg, hogy az egyéni teljesítmény nem javítható, a köztisztviselőt elbocsájtják állásából.

A *közép-kelet-európai tagállamokra* általánosan jellemző, hogy szakmai alkalmatlanság miatt a *munkáltató egyoldalúan megszüntetheti* a köztisztviselő jogviszonyát. Ezekben az országokban egyébként általában egy, vagy több teljesítményértékelés eredménye alapozhatja meg a szakmai alkalmatlanságot.

b) Gazdasági, strukturális okok

Bizonyos karrier-rendszerű országokban nincs lehetőség – legalábbis elméletileg – a közszolgálati jogviszony megszüntetésére átszervezés, feladatmegszűnés, illetve létszámcsökkentés miatt. E merev rendszer azonban oldódni látszik.[pl. Franciaországban].⁴ Ugyanakkor jó néhány tagállam – főleg a nyitott rendszerrel rendelkezők - *rugalmasabban kezeli* a pénzügyi és költségvetési kényszer miatt elrendelt elbocsátásokat. Ezekben az

⁴ Korábban nem volt lehetőség strukturális okok miatt az elbocsájtásra, de 2010 decemberétől az átszervezésekkel érintett köztisztviselők *reorientációjára* kerül sor, amelynek keretében másik megfelelő állást ajánlanak fel a köztisztviselő számára. Ha három alkalommal elutasítja a felajánlott állást, elbocsájtathatóvá válik.

országokban létszámcsökkentés, átszervezés vagy feladatmegszűnés miatt törvényi lehetőség van a közszolgálati jogviszony megszüntetésére.⁵

Közép-Kelet-európában a szervezeti átalakítások esetében is rugalmas a szabályozás, megengedik az elbocsátást átszervezés, illetve szervezeti átalakítás miatt.

1.4. A DB egyes döntései

Mivel alkotmányosan kifogásolható az indoklás nélküli felmentés, újra meg kellett határozni a felmentési indokokat. Az új szabályozás részben a korábbi kötött felmentési okokat emelte be, de a tisztviselő személyével összefüggésbe hozható felmentési okokat kiegészítette, és lényegesen átalakította.

A *strukturális okok* között szabályozta a jogalkotó a hagyományos felmentési okokat [létszámcsökkentés, feladat megszűnés, átszervezés], amelyek a közigazgatás szervezetrendszerének átalakításához kapcsolódnak. A korábbiakhoz képest új elem nem jelenik meg a szabályozásban, továbbra is lényeges feltétel e felmentési jogcímek esetén, hogy az érintett tisztviselő munkaköre megszűnjön, s ne legyen lehetőség a továbbfoglalkoztatására az adott munkakörben. Bár DB az említett okokkal összefüggésben is hozott döntéseket, ezekre itt most nem térünk ki, mert már a korábbi szabályozásra is irányadónak tekintett elvi kérdéseket tartalmaznak.

A *tisztviselő személyével összefüggő okok* több lehetséges esetkört fednek le:

- méltatlanság,
- bizalomvesztés,
- nem megfelelő munkavégzés,
- egészségügyi alkalmatlanság,
- kinevezés egyoldalú módosítása esetén benyújtott kérelem,
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdés a) pontjában foglalt feltételt a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelme,
- foglalkoztatást kizáró ok,

⁵ *Svédországban*, pl. a legfőbb elbocsátási indok a költségvetési korlátozás miatt szükségessé váló munkakör megszüntetés. *Finnországban* felmentik a köztisztviselőt, ha a közigazgatási szervet megszüntetik, vagy megszűnik az a feladatkör, amelyben a köztisztviselőt foglalkoztatták, feltéve, ha a szervezeten belül képzettségének és képesítésének megfelelő másik munkakör nem ajánlható fel akár úgy is, hogy a köztisztviselőt átképzik.

- a Kttv. 83/A. § (1) bekezdésében előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása miatt indult fegyelmi eljárásban benyújtott kérelem.

Ezek közül a *méltatlansággal* és a *bizalomvesztéssel* összefüggésben már több olyan DB határozat született, amely a két új jogintézmény alkalmazásához nyújt szempontokat.

A *méltatlanság*, mint felmentési jogcím arra ad lehetőséget, hogy a közigazgatási szerv abban az esetben is megszüntethesse a jogviszonyt, ha a tisztviselő olyan magatartást tanúsít – akár hivatali munkájával, akár kormánytisztviselői kötelezettség megsértésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül -, amely alkalmas arra, hogy beosztásának tekintélyét, munkáltatójának jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, s emiatt nem várható el a közigazgatási szervtől, hogy a jogviszonyt fenntartsa.⁶ Ez összefüggésben van azzal az általános magatartás követelménnyel, hogy a kormányzati szolgálati, illetve a közszolgálati jogviszonyban a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának szem előtt tartásával kell eljárni.⁷ A tisztviselőnek nemcsak hivatali munkájával, hanem *magánéletében tanúsított magatartásával* is elő kell segítenie a közigazgatásról alkotott pozitív társadalmi megítélést. Ebből következik, hogy a tisztviselő felróható magatartásával nemcsak hivatali kötelezettségeit sértheti meg (határidő-mulasztás, belső utasítások nem megfelelő végrehajtása, jogszabályok s egyéb előírások be nem tartása stb.), hanem a *jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat* is veszélyeztetheti. Míg az első esetben a felelősségre vonás fegyelmi eljárás keretében történhet, addig az utóbbi „szankcionálását” szolgálja a méltatlanság miatti rendkívüli felmentés.

Ugyanakkor a gyakorlatban kérdésként merült fel, *hogyan viszonyul a méltatlanság a fegyelmi felelősséghez*, mikor, milyen esetben van helye az egyik, illetve a másik felelősségi forma alkalmazásának, illetve milyen jellegű magatartás alapozhatja meg a méltatlanság miatti felmentést. Mindkét kérdés lényegét jól világítja meg az alábbi döntőbizottsági ügy:

A munkáltató egy kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát méltatlanság jogcímén megszüntette meg, mert a kormánytisztviselő hivatalos eljárása során munkavégzésének helyén egy ügyfél által megrendelt szolgáltatás ellenértékéeként készpénzt vett át azzal, hogy azt majd postai úton befizeti. A befizetést azonban elmulasztotta. Erről az ügyfél és a munkáltatói jogkör gyakorlója csak egy évvel később értesült, amikor az ügyfél felszólító levelet kapott a díjfizetés elmulasztásának pótlására. A tisztviselő elismerte, hogy az

⁶ Kttv. 64. § (1) bek.

⁷ Kttv. 9. § (1) bek.

ügyféltől díjfizetesként készpénzt vett át, ugyanakkor azzal védekezett, hogy azt később befizette. Véleménye szerint a díjfizetesként átadott pénz átvétel csak szabálysértési eljárás alapját képezné, ezért azzal fegyelmi eljárás lefolytatása állt volna arányban nem pedig a méltatlanság miatti rendkívüli felmentés. A munkáltató intézkedését ezért méltánytalannak, illetve aránytalannak érezte az elkövetett cselekmény súlyához képest.

A DB megállapította, hogy a munkáltató belső szabályzata alapján a panaszos nem volt jogosult az ügyféltől készpénzt átvenni, ezért anélkül vett át pénzt egy ügyféltől, hogy erre jogosultsága lett volna. Miután átvette a pénzt az ügyféltől, ígérete ellenére azt csak majdnem 1 év elteltével fizette be, amikor az ügyfél szóvá tette a mulasztást. A kormánytisztviselő ezzel olyan magatartást tanúsított, amellyel kormányzati szolgálati jogviszonyával kapcsolatos kötelezettségét szegte meg. A kötelezettségszegés azonban olyan magatartással valósult meg, amely alkalmas arra, hogy az általa *betöltött beosztás tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat* súlyosan rombolja. A Kttv. 156. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a méltatlanság miatti felmentés esetén a fegyelmi eljárást a munkáltatói jogkör gyakorlója nem köteles megindítani, következésképpen a fegyelmi eljárás megindítását jogszerűen mellőzte a munkáltató. A kormánytisztviselő egyébként minden meghallgatása során elismerte a terhére rótt cselekményeket, ebből következően – fegyelmi eljárás nélkül is - az ügyet teljes körűen feltárták. A kormánytisztviselő cselekedete olyan súlyú magatartás volt, amely *túlmutatott a fegyelmi eljárás keretein*. Míg a fegyelmi felelősségre vonás célja a belső hivatali rend helyreállítása, addig a méltatlanság megállapítása azt a lehetőséget adja meg, hogy a közigazgatás – jó hírvének megőrzése érdekében – azonnal elhatárolódhasson a tisztviselőtől, illetve annak magatartásától. A méltatlanság miatti felmentésnek pedig nem előfeltétele fegyelmi eljárás lefolytatása, ezért helyesen járt el a közigazgatási szerv, amikor méltatlanság miatt megszüntette a kormánytisztviselő jogviszonyát.

Egy másik ügyben a kormánytisztviselő munkavégzésre nem jelent meg, távolmaradását nem mentette ki, amely miatt a munkáltató méltatlanság címén, felmentéssel, azonnali hatállyal megszüntette a kormánytisztviselő jogviszonyát. A DB megállapította, hogy ez a magatartás kétség kívül kötelezettségszegésnek minősül, de nem olyan jellegű, amely miatt méltatlanságot lehetne megállapítani, mivel ehhez nem valósulnak meg teljes körűen a törvényi feltételek. Az igazolatlan távollét önmagában nem alkalmas arra, hogy a betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja. A méltatlanságra alapított felmentésnek olyan

esetekben van helye, amikor a hivatali, vagy az azon kívüli magatartás arra alkalmas, hogy kifelé (az ügyfelek, a lakosság, társadalom irányában) rombolja súlyosan a beosztással, a munkáltatóval, illetve a közigazgatással szemben fennálló bizalmat. Ebben az esetben a „mulasztás” belső ügy maradt, ezért fegyelmi eljárást kellett volna indítani, amelynek keretében akár hivatalvesztést is kiszabhatott volna a munkáltató.

A két jogeset alapján az alábbi következtetések vonhatóak le:

- A méltatlanságot olyan magatartás is megalapozhatja, amely egyúttal kötelezettségszegést is jelent, ebben az esetben;
- A közigazgatási szerv mérlegelheti, hogy melyik eljáráshoz folyamodik, mivel a méltatlanság miatti felmentés, illetve a fegyelmi eljárás nem egymással konkuráló munkáltatói intézkedések, egyik a másikkal nem előfeltétele. Ezt támasztja alá a Kttv. rendelkezése is, amely szerint méltatlanság esetén nem kötelező a fegyelmi eljárás megindítása.⁸
- Ugyanakkor a méltatlanság megvalósításához nem elegendő pusztán a kötelezettségszegés. A magatartásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, amely miatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa. Az ügyfelek felé irányuló súlyos, akár büntetőjogi felelősséget is megalapozó magatartás ilyenek minősülhet.

A „*bizalomvesztés*” – a fogalom meghatározás nehézségei, valamint a kijelölt alkotmányossági korlátok miatt - a szabályozás talán legvitatottabb pontja.

A bírói gyakorlat alapján a munkajogban a bizalomvesztés egyaránt indokálhat munkáltatói rendes és rendkívüli felmondásnak. Például a bíróság szerint jogszerű lehet a rendkívüli felmondás, ha a munkaviszonnyal összefüggésben elkövetett bűncselekmény alapos gyanúja miatt a bizalmi munkakörben dolgozó munkavállaló megbízhatóságába vetett munkáltatói bizalom súlyosan meginog, a tényállás rövid időn belül nem tisztázható, a munkáltató jogos érdekeinek védelme sürgős intézkedést kíván meg, s mindezek alapján a munkavállaló továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem elvárható.⁹

A munkavállalónak a perben bizonyított tényekről, illetve ezeknek bizalomvesztést megalapozó voltáról tett elismerő nyilatkozata, a bizonyítási eljárás bizalomvesztést

⁸ Kttv. 156. § (1) bek.

⁹ EBH1999. 147; EBH2005. 1244

megalapozó eredménye a büntetőügyben meghozott határozatra tekintet nélkül is megalapozhatja a munkáltató rendkívüli felmondását.¹⁰

A bizalmi jellegű munkakört betöltő személynek a szabadideje alatt, az ellátott munkakörhöz hasonló tevékenység során tanúsított magatartása is jogszerű indoka lehet a rendkívüli felmondásnak.¹¹

A rendes felmondással összefüggésben a bírói joggyakorlat a munkavállalót terhelő *együttműködési kötelezettségre* helyezi a hangsúlyt, kiemelve, hogy annak részét képezi a bizalom fenntartása. Ez sérül pl. abban az esetben, amikor a munkavállaló az üzleti életben szokásos kisebb értékű ajándékot jelentősen meghaladó anyagi előnyt fogad el magánutazásához a munkáltató szerződéses partnerétől, anélkül, hogy munkáltatóját erről előzetesen tájékoztatta volna.¹² Más ügyben elvi éllel állapította meg a Legfelsőbb Bíróság, hogy a munkáltató által eltűrt szabálytalan gyakorlaton alapuló munkavállalói magatartást akkor lehet a bizalomvesztést előidéző jogszerű rendes felmondási okként értékelni, ha a tényállás, és a felek előadásának vizsgálata és értékelése alapján az is kétséget kizáróan megállapítható, hogy a munkáltató jognyilatkozata a jóhiszemű és tisztességes joggyakorlás követelményének megfelel.¹³ Az együttműködési kötelezettség megszegését bizonyíthatja a munkaszerződés részét képező etikai szabály, illetve a kollektív szerződés etikai jellegű rendelkezésének megsértése is, amely ezáltal szintén megalapozhatja a munkáltató bizalomvesztését, a munkaviszony rendes felmondással való megszüntetését.¹⁴ S végül a munkavállaló vezetői tekintélyt csorbító, együttműködési kötelezettséget sértő és munkahelyi légkört zavaró magatartása is alátámaszthatja a munkáltatói bizalom elvesztését.¹⁵

A bizalom kérdése már a Ktv. eredeti változatában is megjelent azzal, hogy a vezetőket – legyen szó a közigazgatás bármelyik szintjéről – indoklás nélkül le lehetett „váltani” a vezetői megbízás visszavonásával.

Egy konkrét ügyben a munkáltató a kormánytisztviselő felmentésének indokaként az alábbiakat jelölte meg:

¹⁰ EBH2006. 1441

¹¹ EBH2003.894

¹² BH2004. 388

¹³ BH2004. 482

¹⁴ EBH2004. 1055

¹⁵ EBH2007. 1723

- a munkáját nem megfelelő elkötelezettséggel látta el, munkavégzése és a munkához való hozzáállása tekintetében fegyelmezetlen volt;
- az általa előkészített szakmai anyagokat a vezetőjének rendszeresen javításra kellett visszaküldenie, amiket sokszor csak többszöri javítási felhívást és iránymutatást követően készített elő elfogadható színvonalon, de több esetben fordult elő, hogy az elkezdett munkáját más kormánytisztviselőnek kellett befejeznie annak érdekében, hogy az határidőre megfelelő minőségben elkészüljön;
- az általa elkészített anyagok számos szakmai és formai hibát, hiányosságot és ellentmondást tartalmaztak, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzési kötelezettségének nem tett eleget;
- a munkából többször elkésett, vagy onnan a munkaidő lejárta előtt távozott, illetve több alkalommal előfordult, hogy a távollétét a vezetőjének sem közvetlenül, sem a Hivatal más munkatársa útján sem jelentette be;
- a részvételével lefolytatott ellenőrzések során is számos probléma merült fel, amely egyrészt a leadott anyagokra, másrészt a nem megfelelő hozzáállására és magatartására vonatkoztak;
- a munkatársaival való alkotó együttműködési kötelezettségének sem tett eleget.

A DB megállapította, hogy a Kttv. 66. §-ának (1) bekezdése alapján bizalomvesztésnek a 76. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettség megsértése minősül, vagyis a bizalomvesztést kizárólag a szakmai lojalitás sérelme alapozhatja meg, ezért a Kttv. 76. §-ának (1) bekezdésének *a)-e)* pontjában felsorolt kötelezettségek a bizalomvesztés alapjául nem szolgálhatnak. Mindezek figyelembe vételével a munkáltató helytelenül hivatkozott a panaszos munkából való elkésettiségre, mivel a Kttv. 76. §-ának (1) bekezdésének *b)* pontjában rögzített kötelezettség megsértése esetén a törvény nem teszi lehetővé a bizalomvesztés miatti felmentést, az fegyelmi eljárás megindításának alapjául szolgálhat. Ugyanakkor a Kttv. 76. §-ának (2) bekezdése értelmében a kormánytisztviselő köteles feladatait vezetői iránti szakmai lojalitással ellátni. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést. Ez azt jelenti, hogy a vezetés iránymutatása szerinti végrehajtást nemcsak az alá-fölé rendeltségi viszonyok keretében megvalósuló ellenőrzés, számonkérés, illetve szükség esetén szankcionálás biztosítja, hanem a szakmai célkitűzések iránti elkötelezettség is. Ennek megnyilvánulása lehet – többek között – a vezetőkkel, illetve

munkatársakkal való alkotó együttműködés. Ez utóbbi sérül, ha a kormánytisztviselő fegyelmezetlen magatartásával a vezetés tekintélyét aláássa, a vezető által meghatározott szakmai értékek iránt nem elkötelezett.

A közigazgatásban a vezetők és a beosztottak közötti bizalom olyan viszony, amelyben a vezető a beosztott személy helytállásáról, a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettségéről meg van győződve. A bizalom kialakulása feltételez egy valós munkairányítási kapcsolatot. Minél kevésbé jellemző a közvetlen munkakapcsolat a vezető és a tisztviselő között, annál kevésbé indokolható a felmentés bizalomvesztéssel.

A DB végül arra a következtetésre jutott, hogy a meghallgatott tanúk és a munkáltató által becsatolt iratok egybehangzóan a panaszos vezetői által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettségének, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködésének, a fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzésének hiányát támasztják alá. A panaszos által tanúsított cselekmények sorozata, valamint kiszámíthatatlan munkavégzése alappal vezethetett oda, hogy a munkáltató bizalmát panaszos elveszítse.

A „*kinevezés egyoldalú módosítása esetén benyújtott kérelem*” annyiban tekinthető a tisztviselő személyében rejlő felmentési oknak, hogy a tisztviselő erre irányuló kérelmére – a Kttv.-ben meghatározott egyéb feltételek fennállása esetén - kötelező a felmentés. Valójában azonban egy szervezeti változás indítja el a folyamatot, nevezetesen a munkakör megváltoztatása.

Új felmentési jogcím a „*nem megfelelő munkavégzés*”, amely a korábbi „szakmai alkalmatlanságot” váltotta fel. Ez utóbbi jogcímet csak abban az esetben lehetett alkalmazni, ha a tisztviselőt előzetesen minősítési eljárás keretében alkalmatlannak minősítették. Ez jelentősen korlátozta a munkáltató mozgásterét, mivel ahhoz, hogy e jogcímen felmentse a tisztviselőt azt kellett bizonyítania, hogy a tisztviselő *általában alkalmatlan* a tisztviselői feladatok ellátására. Ezzel szemben a nem megfelelő munkavégzés akkor lehet felmentési jogcím, ha a kormánytisztviselő teljesítményértékelésének eredménye átlag alatti vagy elfogadhatatlan.¹⁶

Az „*egészségügyi alkalmatlanság*” szabályai nem változtak, továbbra is a rokkantságot el nem érő egészségromlás esetén teremti meg a felmentés lehetőségét.

¹⁶ Kttv. 65. §

A „nyugdíjasnak minősülés” jelentőségét nagy mértékben csökkentette, hogy a törvény erejénél fogva szűnik meg a jogviszony, ha a tisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte.¹⁷ Ugyanakkor lehetőség van a jogviszony fenntartására, ha a tisztviselő kérelmére a munkáltató hivatali érdek alapján így dönt.¹⁸ Ebben az esetben a munkáltató már alkalmazhatja a „nyugdíjasnak minősülés” jogcímet egészen addig, amíg nem tölti be a tisztviselő a 70 életévét, amikor végérvényesen törvény erejénél fogva ismét megszűnik a jogviszonya.¹⁹

¹⁷ Kttv. 60. § (1) bek. j) pont

¹⁸ Kormánytisztviselők esetében a Kormány egyetértésére is szükség van. [Kttv. 60. § (9) bek.]

¹⁹ Az életkori korlát alól a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kormánytisztviselői kinevezés a külszolgálatához kapcsolódó képviselő-vezetői megbízáshoz szükséges. [Kttv. 60. § (4) bek.]

2. A Közszolgálati Döntőbizottság jogállása, szervezete és működésének általános szabályai

2.1. Jogállás és szervezet

A DB a „jó állam jó közigazgatásának” munkáját költséghatékonyan, gyorsan és sajátos szakértelemmel segítve a *kormánytisztviselői jogviták rendezésének általános fóruma*. A DB sajátos belső közigazgatási jogorvoslatot biztosít a sérelmesnek vélt munkáltatói intézkedésekkel szemben, ennek következtében mind az az igazságszolgáltatási szervezettől, mind a munkáltatóktól független testület. Függetlenségének intézményi és személyi garanciái törvényi szinten jelennek meg. Ugyanakkor a Kttv. felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy *rendeletben állapítsa meg* a DB szervezetére, eljárására és tagjainak juttatásaira vonatkozó szabályokat. E felhatalmazó rendelkezés alapján a Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet (R.) tartalmazza a DB szervezetére és eljárására, határozatára, működését támogató szervezetre, valamint a jogállására, juttatásaira, továbbá a tagjainak összeférhetetlenségére vonatkozó szabályokat. A DB működésének részletes szabályait a Kormánytisztviselői Döntőbizottság *Ügyrendje* (Ür.) határozza meg. A módszertani összeállítás a DB működésének kérdéseit a hatályos szabályozás és ügyrend előírásai alapján tárgyalja.

A DB függetlenségének garanciája tükröződik azokban a jogszabályi rendelkezésekben, amelyek szerint a közszolgálati biztosok függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, a jogorvoslati tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatóak és nem utasíthatóak. A közszolgálati biztos minden ügyben befolyástól mentesen és részrehajlás nélkül köteles eljárni, a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani, és arról a döntőbizottság elnökét tájékoztatni.

A DB legfeljebb tizenöt tagból álló *testület*, amely legfeljebb tizenhárom tagból (közszolgálati biztosból), egy elnökhelyettesből és az elnökből áll. A testület minden tagját a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter nevezi ki határozatlan időre. A DB tagja megbízatásának időtartama alatt a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultság szempontjából kormányzati szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott biztosítottnak minősül és tevékenységéért tiszteletdíjra jogosult.

A Kttv. meghatározza a *DB tagjává történő kinevezés feltételeit*. Tekintettel arra, hogy a döntőbizottsági ügyek megítélése sajátos szakértelmet igényel, közszolgálati biztos csak az lehet, aki együttes feltételként legalább öt éves közigazgatási gyakorlattal, felsőfokú iskolai végzettséggel, közigazgatási vagy jogi szakvizsgával és a közszolgálati jog területén szerzett gyakorlattal rendelkezik. További feltétele a taggá válásnak a büntetlen előélet, cselekvőképesség és a magyar állampolgárság.

Közigazgatási gyakorlatnak minősül a közigazgatási szervnél, illetve annak jogelőd szervénél közszolgálati jogviszonyban, államigazgatási munkaviszonyban töltött idő, tekintet nélkül arra, hogy a jogviszony folyamatosan fennállt-e vagy sem, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alá tartozó szervnél szerzett gyakorlat. Közszolgálati jog területén szerzett gyakorlatnak minősül pl. a közszolgálati rendszerirányítói, valamint a közigazgatási szervnél személyügyi munkakörben szerzett gyakorlat.

A DB elnökét a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter nevezi ki határozatlan időre. Az *elnök főbb feladatai*:

- a) dönt a Döntőbizottságon belül felmerülő összeférhetlenségi ügyekben;
- b) képviseli a Döntőbizottságot;
- c) jóváhagyja az ügyrendet;
- d) ellenőrzi az eljárási határidők megtartását;
- e) gondoskodik a kollégium véleményének a közszolgálati biztosok általi megismeréséről;
- f) kijelöli az eljáró tanács tagjait;
- g) gyakorolja a – kinevezés és felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat a titkárságvezető és annak helyettese felett;
- h) összehangolja a DB tevékenységét, közreműködik az egységes joggyakorlat biztosításában;
- i) összehívja a kollégium üléseit;
- j) elutasítja a közszolgálati panaszt, ha az nem befogadható;
- k) ellátja azokat a feladatokat, amelyeket az Űr. számára előír.

A DB elnökét távolléte esetén az *elnökhelyettes* teljes jogkörrel helyettesíti. Az elnökhelyettest szintén a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős

miniszter nevezi ki határozatlan időre. Az elnökhelyettes látja el az elnök feladatait, ha az elnök tartósan távol van, vagy átmenetileg akadályoztatva van feladatai ellátásában.

Az elnök tartós távollétének minősül, ha több mint két hónapon át folyamatosan nem képes ellátni a megbízásából eredő feladatait. A távollét oka nem releváns a tartós távollét megállapítása szempontjából. A tartós távollét tényét – fő szabály szerint – az elnök jelenti be. Amennyiben nem kerül sor a tartós távollét bejelentésére a testület bármely tagja javaslatot tehet az akadályoztatás megállapítására. A kérdésről a jelenlévő tagok egyhangú szavazatával születik döntés. Amennyiben az elnök akadályoztatása két hónapnál rövidebb időtartamú átmeneti akadályoztatásnak minősül a távollét. Az átmeneti akadályoztatás tényét ugyancsak az elnök köteles bejelenteni. Átmeneti akadályoztatásnak minősül az is, ha az elnök a kollégium ülésén nem jelenik meg. Ugyancsak átmeneti az akadályoztatás, ha az elnök az ülés befejezése előtt – az arról való szavazás nélkül – távozik. Mindkét esetben az elnökhelyettes látja el az elnöki feladatokat a továbbiakban. Az elnök átmeneti akadályoztatása esetén – az elnök külön felhatalmazása hiányában az elnökhelyettes nem jogosult elnöki hatáskörbe tartozó írásbeli szerződés megkötésére, az elnök által megkötött szerződés módosítására, felmondására.

A DB elnökének tartós, vagy átmeneti akadályoztatása esetén a döntőbizottság kollégiumi ülését szintén az elnökhelyettes hívja össze és vezeti. Amennyiben az elnökhelyettes is akadályoztatva van a feladatainak ellátásában, a közszolgálati biztosok közül a korelnök jogosult eljárni helyettesként.

A döntőbizottsági taggá történő kinevezés nem keletkeztet foglalkoztatási jogviszonyt, ugyanakkor a közszolgálati panasz elbírálásában eljáró közszolgálati biztosokra több *összeférhetlenségi előírás* is irányadó. Ezeket a későbbiekben mutatjuk be.

A kormánytisztviselővé, illetve a szakmai vezetővé történő kinevezés nem keletkeztet összeférhetlenséget a Kormánytisztviselői Döntőbizottsági tagsággal. Összeférhetetlen a döntőbizottsági tagsággal minden olyan tevékenység, illetve magatartás, amely méltatlan a döntőbizottsági hivatalhoz, vagy veszélyeztetné a tag pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét.

A DB tagja pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat. Ez utóbbi összeférhetlenségi tilalom alól kivételt képez az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvétel.

Haladéktalan *írásbeli bejelentési kötelezettség* terheli a DB elnökét, elnökhelyettesét és tagját, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel. Ez a kötelezettség kiterjed arra az esetre is, ha a tagság fennállása alatt a tag összeférhetetlen helyzetbe kerül. Az összeférhetlenség megszüntetésére a DB elnöke haladéktalanul írásban szólítja fel a tagot. A felszólítás kézbesítésétől számított harminc nap áll rendelkezésre az összeférhetlenség felszámolására. Amennyiben a tag az említett határidőn belül nem szünteti meg az összeférhetlenséget, a Döntőbizottsági tagság a határidő elteltével automatikusan megszűnik.

Ugyancsak megszűnik a DB tagjainak megbízatása, ha *felmentésre* kerül. A felmentés nem jár indokolási kötelezettséggel. A felmentési idő harminc nap.

A DB tagja saját maga is kezdeményezheti a felmentését. Erre irányuló kérelem benyújtása esetén kötelező a felmentés, ugyanakkor az érintettet a harminc nap felmentési idő ebben az esetben is megilleti, és lehetőség van ettől eltérő felmentési időtartamban is megállapodni.

2.2. A titkárság

A DB tevékenységéhez kapcsolódó ügyviteli és *döntés-előkészítési feladatokat a titkárság látja el*. A titkárság legfontosabb feladata a DB munkájának folyamatos segítése, valamint döntéseinek érdemi előkészítése. Emellett ellátja a DB működésével kapcsolatos technikai feladatokat. A testületi működés érdemi és hatékony elősegítése folyamatos kapcsolattartást igényel a DB tagjaival.

A DB működéséhez számos ügykezelési feladat kapcsolódik, melyeket szintén a titkárság lát el. Ezek köréből külön kiemelés érdemel az iktatási, iratkezelési, jegyzőkönyvvezési feladatok ellátása, valamint a határidős feladatok nyilvántartása. A DB kollégiumi üléseinek szervezése is titkársági feladat. A titkárság számos koordinációs teendőt is ellát, ennek keretében kapcsolatot tart a feladatkörét érintő külső szervekkel, személyekkel.

A titkárság vezetésével kapcsolatos tevékenységet – a DB elnökének irányításával – a *titkárságvezető* végzi. A titkárságvezetőt, aki főosztályvezető besorolású és díjazású kormánytisztviselő, a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára a DB elnökének előzetes egyetértésével nevezi ki. A titkárságvezető felmentésére is a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára jogosult. Egyebekben a titkárságvezető felett a DB elnöke gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A titkárságvezetőt távolléte esetén a főosztályvezető-helyettesi besorolású és díjazású kormánytisztviselőként tevékenykedő *titkárságvezető-helyettes* csaknem teljes jogkörrel helyettesíti. Ugyanakkor helyettesítési jogköre nem terjed ki a titkárságon foglalkoztatott kormánytisztviselőket, kormányzati ügykezelőket kinevezéséhez, felmentéséhez szükséges egyetértési jogkör gyakorlására. A titkárságvezető helyettes is a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára a DB elnökének előzetes egyetértésével nevezi ki. A titkárságvezető-helyettes felmentésére szintén a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára jogosult. Egyebekben a titkárságvezető felett a DB elnöke gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A titkárságon foglalkoztatott kormánytisztviselőket, kormányzati ügykezelőket – a titkárságvezető egyetértésével – a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára nevezi ki és menti fel. A munkáltatói jogokat felettük – a kinevezés és a felmentés kivételével – a titkárságvezető gyakorolja.

2.3. A kollégium

A DB szakmai munkáját a *jogorvoslati gyakorlat egységességének biztosítása* érdekében véleményező testület segíti. E *véleményező testület a kollégium*, amelynek tagjai a közszolgálati biztosok, elnöki teendőit pedig a DB elnöke látja el. A kollégium folyamatosan elemzi a DB gyakorlatát, rendszeresen áttekinti annak határozatait. Emellett véleményezi a vitás jogalkalmazási kérdéseket és állást foglal azokban. A kollégium iránymutatást ad az egységes jogalkalmazás érdekében, ha tevékenysége során azt állapítja meg, hogy az eljáró tanácsokban hozott döntés elvi jelentőségű. Ezeket az elvi iránymutatásokat a DB eljáró tanácsa köteles figyelembe venni döntésének meghozatalakor.

A kollégium *szükség szerint tart ülést*, az ülés összehívására az elnök jogosult. A kollégiumi ülés meghívóját úgy kell kiküldeni, hogy a tagok legalább 3 nappal az ülés előtt megkapják

azt. A meghívóban fel kell tüntetni az ülés napirendjét, időpontját és helyszínét. Az ülés napirendjét az elnök jogosult összeállítani, ugyanakkor bármelyik tag, írásban javaslatot tehet újabb napirendi pont felvételére. Az erre vonatkozó javaslatot azonban csak az ülés megkezdéséig lehet benyújtani.

A *kollégium ülései* zártak, ennek következtében azokon kizárólag a kollégium tagjai, a titkárságvezető, a jegyzőkönyvvezető és a meghívottak vehetnek részt. Az ülést az elnök vezeti, és ennek során gondoskodik a napirendi pontok sorrendben történő megtárgyalásáról, a vita lefolytatásáról, a határozatképeség megállapításáról, a szavazások lebonyolításáról, a szavazás eredményének megállapításáról és az ülés rendjének fenntartásáról.

Az ülés elnapolásáról szintén az elnök jogosult döntést hozni. Erre akkor kerülhet sor, ha vis maior helyzet akadályozza az ülés megtartását, vagy ha az ülés határozatképtelen. Fontos garanciális szabály, hogy elnapolás esetén három napon belül az elnöknek ki kell tűznie az új ülés időpontját és az új ülés napirendjén az elnapolt ülésen meg nem tárgyalt, illetve el nem döntött kérdéseknek szerepelniük kell. Az új ülés összehívásáról is az elnök köteles gondoskodni.

A kollégium akkor *határozatképes*, ha az ülésen a kollégium tagjainak több mint fele jelen van. A kollégium határozatai a tanácskozás után, nyílt kézfeltartásos szavazással születnek. A szavazati jog egyenlően oszlik meg a kollégium tagjai között. Amennyiben szavazategyenlőség következik be, az elnök szavazata válik döntővé. Garanciális előírás, hogy a szavazást követően kisebbségben maradt bármelyik tag kérheti szavazatának jegyzőkönyvi rögzítését.

A kollégiumi ülésekről *jegyzőkönyvet* kell készíteni. A jegyzőkönyv hitelesítését az elnök és két, az ülésen részt vett tag aláírásával végzi el. A jegyzőkönyv kötelező tartalmi eleme az ülés időpontja, helye, az ülésen jelen lévő tagok és más jelenlévők neve, a tárgyalt napirendi pontok, az egyes napirendi pontok tárgyalásán tanácskozási joggal jelen lévő tagok neve a minőségük feltüntetésével, az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók neve, hozzászólásuk érdemi összefoglalója, az egyes szavazások eredménye és a meghozott döntések.

3. A közszolgálati panasz és a döntéshozatali eljárás folyamata

3.1. A közszolgálati panasz és annak benyújtása

A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogviták rendezése 2012. június 1-jéig egységes a bíróságok előtt zajlott. A *jogorvoslati fórumrendszer* – figyelemmel a közszolgálatban foglalkoztatott személyi állományra vonatkozó szabályozás és jogállás elkülönülésére – 2012. július 1-jétől szintén *differenciálttá vált*. Az említett időponttól kezdődően az államigazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők, kormányzati ügykezelők kormányzati szolgálati jogviszonyukból származó igényeik érvényesítése érdekében a legtöbb jogvitás ügyben a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz fordulhatnak. A kormánytisztviselőktől eltérően a köztisztviselők és a közszolgálati ügykezelők továbbra is közvetlenül a bírósághoz nyújthatják be jogorvoslati kérelmüket, közszolgálati panaszként. Megjegyzendő, hogy a munkáltatók és az érdek-képviselői szervek kizárólag bíróság előtt érvényesíthetik igényüket. A *DB létrehozásának kiemelt célja* volt a bírósági ügyteher mérséklése is, mivel a DB panasznak helyt adó döntéssel, illetve egyezség kötésével az ügyeket bírósági eljárás nélkül is lezárhatja, így jelentősen csökkenti a peres közszolgálati jogviták számát. Lényegében az államigazgatási szerveknél foglalkoztatottak által indított jogviták döntő többségében a bírósági eljárást kötelezően megelőzi a DB eljárása.

A Kttv. meghatározza azokat az *ügycsoportokat, amelyekben kötelező a DB eljárása*. Ezek körébe tartoznak a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével, az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással, a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival, a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal, a kinevezés egyoldalú módosításával, valamint 2014. március 15-től a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos ügyek.

A kormányzati szolgálati jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetése konszenzuson alapszik, így sajátos jogviták lehetőségét rejti magában. Ezt figyelembe véve közös megegyezés megtámadása esetén a tisztviselő a közszolgálati panaszt, a munkáltató a keresetlevelet a megtámadás eredménytelenségének megállapításától számított harminc napon belül terjesztheti elő. A megtámadás eredménytelen, ha a másik fél annak közlésétől számított tizenöt napon belül nem válaszol, vagy azt nem fogadja el.

Fontos kiemelni, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozó döntése ellen a kormánytisztviselő a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz, illetve a bírósághoz akkor fordulhat, ha a Kttv. megengedi azt.

A kormánytisztviselő közvetlenül a bírósághoz fordulhat keresetével, ha a DB a törvényben meghatározott határidőn belül nem bírálja el a közszolgálati panaszt, vagy a panaszt ugyan elbírálja a DB, de annak nem ad helyt, vagy elutasítja azt, a fizetési felszólítással szemben, valamint minden olyan ügyben, amelyre vonatkozóan a törvény nem írja elő a Döntőbizottsági fórum igénybe vételét. Itt jegyezzük meg, hogy a kormánytisztviselő a fizetési felszólítással szemben a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított harminc napon belül, valamint egyéb tárgyú igény esetén az igény érvényesítésére vonatkozó elévülési időn belül véleményt kérhet a Döntőbizottságtól az igény megalapozottságáról. Ugyanakkor a véleménykérelmi jog a munkáltatókat bármely a Kttv.-ből származó igényükkel összefüggésében megilleti. A *véleménykérelmi irányuló eljárást* a DB a beadvány kézhezvételétől számított hatvan napon belül bírálja el, de a határidőt indokolt esetben egy alkalommal hatvan nappal meghosszabbíthatja. A véleményezési eljárásban, amely kevésbé formalizált, mint a közszolgálati panaszokkal kapcsolatos eljárás a DB – a titkársági szakmai előkészítést követően – nem határozatot hoz, hanem a tagja által kiadmányozott és indokollással ellátott véleményt bocsát ki. Fontos megjegyezni, hogy a véleményezési eljárás nem érinti a feleknek a Kttv. alapján biztosított bírósághoz forduláshoz való jogát.

A Kttv. meghatározza a bírói jogorvoslat igénybe vételének határidejét is. A határidő lejártától számított harminc napon belül napon belül vehető igénybe a bírói út, ha a DB a törvényben meghatározott határidőn belül nem bírálja el a közszolgálati panaszt. A sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított harminc napon belül vehető igénybe a bírósági jogorvoslat a fizetési felszólítással szemben. Az általános elévülési időn, vagyis három éven belül lehet keresetlevéllel érvényesíteni az egyéb tárgyú igényeket.

A *közszolgálati panasz* a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított *harminc napon belül* nyújtható be.

A panasz benyújtásával elindul a DB eljárása. A közszolgálati panasz előterjesztése írásban és szóban történhet. A postán küldött panasz előterjesztési ideje a postára adás napja. Az elektronikus irat előterjesztésének időpontja az irat elküldésének napja, ugyanakkor csak a következő munkanapon kezdődik az ügyintézési határidő.

Írásban, három példányban kell benyújtani a panaszt. A *szóban előterjesztett panaszról* jegyzőkönyvet kell felvenni. A szóbeli panasz előterjesztésére a DB vezetője által meghatározott ügyfélfogadási időben, de hetente legalább egy munkanapon kerülhet sor. Itt a jogi képviselő nélkül eljáró panaszos által elmondottakat a kijelölt kormánytisztviselő foglalja jegyzőkönyvbe. A formai követelmények kizárják a jegyzőkönyv kéziratos formában történő elkészítését. A jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell az ügy alapos és gyors elintézését elősegítő valamennyi adatot.

Mind az írásban, mind a szóban előterjesztett közszolgálati *panasznak tartalmaznia kell* a panaszos, és ha van képviselője, annak nevét, lakcímét (székhelyét), elérhetőségét, a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedést, a közszolgálati panasz alapjául szolgáló tényeket és bizonyítékokat, valamint a DB döntésére irányuló indítványt, ennek indokait.

A közszolgálati panaszt a Döntőbizottsághoz történő megérkezését követően a titkárságon nyilvántartásba veszik. Az iraton megjelölik a példányok és a mellékletek számát. Amennyiben a beadványban jelzettekhez képest dokumentum hiányt tapasztalnak, ennek tényét garanciális okokból rögzíteni kell. Előfordulhat, hogy a személyesen benyújtott dokumentumokkal kapcsolatban merül fel irathiany. Ekkor a titkárság azonnali *hiány pótlására* szólítja fel a panaszost. Ha a panaszos a felhívásnak nem tesz eleget, de ragaszkodik a beadvány benyújtásához, a beadványt hiányosan is át kell venni tőle.

A közszolgálati panasz nyilvántartásba vételét követően a titkárságvezető kijelöli a közszolgálati panasz vizsgálatára a titkárság kormánytisztviselőjét.

3.2. Befogadhatósági vizsgálat

A titkárság kormánytisztviselője először a közszolgálati panasz befogadhatóságát vizsgálja meg. Ennek keretében *ellenőrzi*, hogy a DB rendelkezik e hatáskörrel a panaszban megjelöltek elbírálására. Emellett ellenőrizni kell, hogy a közszolgálati panasz megfelel-e a jogszabályban foglalt követelményeknek. Amennyiben a vizsgálat során valamilyen

hiányosságra derül fény, vagy a beadvány más okból kiegészítésre vagy kijavításra szorul a panaszost rövid határidő tűzése és a hiányok megjelölése mellett hiánypótlásra kell felszólítani. A *hiánypótlásra való felszólításban* a panaszost figyelmeztetni kell arra is, hogy ha a panaszt újból hiányosan adja be, azt a DB érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálhatja el. A jogszabály a hiánypótlás teljesítésére nem jelöl meg konkrét határidőt, ennek következtében azt úgy kell megállapítani, hogy eleget tegyen a „rövid határidő” fogalmi követelményének, ugyanakkor a dokumentumhiány jellegére is tekintettel a pótlásra ésszerű idő álljon rendelkezésre.

Fontos megjegyezni, hogy az Ür. szabályozza a *határidő számítás* kérdéskörét is. Ennek megfelelően a határidőket napok, hónapok vagy évek szerint kell számítani. Napon munkanapot kell érteni. A napokban megállapított határidőbe a kezdőnap nem számít bele. Kezdőnap az a nap, amelyre a határidő megkezdésére okot adó cselekmény vagy egyéb körülmény (pl. kézbesítés) esik. A hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár le, amely számánál fogva a kezdőnapnak megfelel, ha pedig ez a nap a lejárat hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján. Amennyiben a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő a következő munkanapon jár le.

A panasz befogadhatóságának vizsgálatát *három napon belül le kell folytatni*, és annak eredményéről a vizsgálatot végző tisztviselő tájékoztatást ad a titkárságvezetőnek. Hiánypótlásra történő felszólítás esetén a hiánypótlás beérkezésétől számított három napon belül kell a tájékoztatási kötelezettségét teljesítenie a tisztviselőnek.

Előfordulhat, hogy a vizsgálat olyan eredménnyel zárul, miszerint a közszolgálati panasz nem fogadható be. Ekkor a titkárságvezető a vizsgálat eredményéről szóló tájékoztatás tudomására jutásától számított öt napon belül javaslatot tesz a DB elnökének a közszolgálati panasz elutasítására. Az elnök a javaslat kézhezvételétől számított tizenöt napon belül dönt a panasz elutasításáról. A titkárságvezető az elutasító döntést három napon belül írásban közli a panaszossal.

A DB által befogadott közszolgálati panaszról, a titkárságvezető értesíti a panasszal érintett államigazgatási szervet, mint munkáltatót. Az értesítést a vizsgálatra kijelölt tisztviselő tájékoztatásának tudomására jutásától számított öt napon belül kell megküldeni. Az értesítéshez mellékelni kell a panaszt is. A titkárságvezetőnek lehetősége van arra is, hogy

ésszerű határidő tűzése mellett iratokat, tájékoztatást kérjen a munkáltatótól az ügyel kapcsolatban.

3.3. A közszolgálati panasz érdemi vizsgálata

A titkárságvezető a befogadható közszolgálati panaszt – fő szabály szerint – a beérkezéstől számított öt napon belül a DB elnökéhez terjeszti fel. Hiánypótlási eljárás esetén a hiánypótlás beérkezésétől számított öt napon belül kell felterjeszteni a befogadható panaszt. A *felterjesztés tartalmazza* a panaszos és képviselője nevét, lakcímét, a munkáltató nevét, székhelyét, a sérelmes munkáltatói intézkedést, a titkárságvezető által az ügy vizsgálatára kijelölt kormánytisztviselő nevét, az eljárás megindításának napját és a befogadhatóságra történő egyértelmű hivatkozást. A felterjesztéshez a közszolgálati panaszt és annak mellékleteit is csatolni kell.

A felterjesztést követően a DB elnöke kijelöli az ügy elbírálásában eljáró tanácsot, valamint az ügy előadó tagját. A kijelölésre vonatkozó előírt határidő nincs, de az Ür. szerint erről késedelem nélkül intézkedni kell. A kijelöléskor az elnöknek több szempontot kell figyelembe vennie. Kiemelést érdemel ezek közül az *összeférhetetlenség kérdése*. A közszolgálati panasz elbírálásában eljáró tanács tagjának összeférhetetlenségére a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet által a fegyelmi eljárásra meghatározott összeférhetlenségi szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Ennek figyelembe vételével, a fegyelmi eljárásban nem lehet vizsgálóbiztos az eljárás alá vont tag hozzátartozója, akit a vizsgálat során, mint tanút vagy szakértőt meghallgattak, illetve meghallgatása szükséges, továbbá az, akitől egyébként az ügy elfogulatlan elbírálása nem várható el. A fegyelmi tanács eljárásában és döntéshozatalában elnökként, tagként, illetve jegyzőkönyvvezetőként nem vehet részt az ügyben vizsgálatot folytatott vizsgálóbiztos, illetve annak hozzátartozója, az eljárás alá vont tag hozzátartozója, akit a vizsgálat során, mint tanút vagy szakértőt meghallgattak, illetve meghallgatása szükséges, valamint az, akitől egyébként az ügy elfogulatlan elbírálása nem várható el.

A *közszolgálati biztosokra kiosztható ügyek számának* meghatározásánál az elnöknek figyelembe kell vennie azt a követelményt, hogy az eljárási és ügyviteli szabályokat a kijelölt biztosok meg tudják tartani. Emellett a közszolgálati biztosok arányos munkaterhelését is kiemelt szempontként kell kezelni.

A DB elnöke a kijelölésekről három napon belül tájékoztatja a titkárságvezetőt és felkéri az ügyben döntés-előkészítésre. A tanács kijelöléssel érintett tagjait a titkárságvezető értesíti. A közszolgálati biztos jogorvoslati feladatainak teljesítését nem tagadhatja meg, a rábízott ügyekben folyamatosan, lelkiismeretesen köteles eljárni.

A DB tagja a kijelölésről szóló értesítés kézhezvételét követően köteles haladéktalanul írásban *bejelenteni*, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel. Természetesen e kötelezettsége a tagsága fennállása alatt folyamatosan fennáll.

Fontos megjegyezni, hogy a döntőbizottsági eljárás során szükségessé válhat az ügy intézésére másik tanácsot, illetve a tanácsban eljáró tagként másik közszolgálati biztos kijelölése. Erre kerül sor, ha a tanács valamely tagjával szemben összeférhetlenségi ok áll fenn, vagy ha a tanács valamely tagjának tagsága megszűnik. Ugyancsak ez történik a tanács tagjának tartós távolléte, vagy az ügy jellegére is figyelemmel távolléte esetén, továbbá ha az egyenletes munkateher biztosítása vagy az ügyhátralék feldolgozása indokolja a változtatást. Az ezzel kapcsolatos kijelölő döntést szintén az elnök hozza meg.

A döntőbizottsági döntés előkészítése keretében a titkárság adott ügyben kijelölt kormánytisztviselője a panasszal kapcsolatban iratokat kérhet be a panaszostól, illetve a munkáltatótól, meghallgathatja a panaszost, illetve a munkáltatót, tanút hallgathat meg, szakértőt kérhet fel, valamint egyéb, a panasz kivizsgálásához szükséges cselekményeket végezhet. A szükséges eljárási cselekményekre vonatkozóan a kijelölt kormánytisztviselő – az előadó döntőbizottsági tag javaslatait is figyelembe véve – javaslatot tesz a titkárságvezetőnek, aki meghozza az ezzel kapcsolatos döntést.

A *tényállás megállapítása* céljából a kijelölt kormánytisztviselő felhívhatja a panaszost és a munkáltatót okirat vagy más irat bemutatására. Lehetőség van arra is, hogy iratok beszerzése érdekében más szerv megkeresésére is sor kerüljön. A külföldön kiállított közokirat, illetőleg a külföldi bíróság, közigazgatási szerv, közjegyző vagy egyéb közhitelességgel felruházott személy által hitelesített magánokirat – fő szabály szerint – a magyar jogszabály szerinti bizonyító erővel csak akkor rendelkezik, ha azt a kiállítás helye szerinti államban működő magyar külképviseleti hatóság diplomáciai felülhitelesítéssel látta el. A nem magyar nyelven kiállított okirat – fő szabály szerint – az eljárás során csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el. Ugyanakkor azokban az esetekben, amikor ilyen irat beszerzése nem lehetséges,

vagy aránytalanul nagy nehézséggel járna, a panaszos nyilatkozatot tehet a bizonyítani kívánt tényről.

A döntőbizottsági eljárásokban is általános, hogy szükségessé válik *a panaszos, illetve a munkáltató képviselőjének személyes meghallgatása*. A meghallgatásról írásban értesíteni kell az érintettet. Az értesítésnek tartalmazni kell az eljárás ügyszámát, a panaszos és munkáltatója nevét, az eljárás tárgyát (milyen ügyben és milyen minőségben kerül sor a meghallgatásra), valamint a meghallgatás helyét és idejét. Emellett arra vonatkozó figyelmeztetést, hogy amennyiben az érintett nem jelenik meg és távolmaradását előzetesen nem menti ki, abban az esetben a DB a rendelkezésre álló adatok alapján fogja meghozni döntését.

Abban az esetben, ha a meghallgatni kívánt személy korlátozottan cselekvőképes, a törvényes képviselőjét azzal a felhívással kell értesíteni, hogy a gondoskodjék az érintett megjelenéséről. Ha a meghallgatni kívánt személy cselekvőképtelen, a törvényes képviselője útján kell értesíteni.

A DB elé kerülő ügyekben lehetőség van arra, hogy a panaszos, illetve a munkáltató helyett azok *képviselője, meghatalmazottja is eljárjon*. A panaszost meghatalmazás útján képviselheti a hozzátartozója, a jogi képviselője, érdek-képviselői szerv, illetve a Magyar Kormánytisztviselői Kar. Elképzelhető, hogy a panaszos, illetve a munkáltató több személy részére ad meghatalmazást az eljárásban való képviselet ellátására. Ekkor az érintettet a meghatalmazottak bármelyike képviselheti, de a jogbiztonság és az átláthatóság érdekében egy-egy eljárási cselekménynél csak egy meghatalmazott járhat el.

Ha a meghatalmazottak nyilatkozatai vagy cselekményei egymástól eltérnek, ezt a DB akként bírálja el, mintha magának a panaszosnak, a munkáltatónak a nyilatkozatai vagy cselekményei lennének eltérőek. Nem járhat el meghatalmazottként, aki a tizennyolcadik életévét még nem töltötte be, akit jogerős bírói ítélet a közügyektől eltiltott, illetve akit a bíróság jogerősen gondnokság alá helyezett. A meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani. Írásbeli meghatalmazás esetében a meghatalmazott köteles eredeti meghatalmazását vagy annak hitelesített másolatát első jelentkezése alkalmával az iratokhoz csatolás végett a Döntőbizottságnak bemutatni. A DB az eljárás bármely szakában hivatalból vizsgálja a meghatalmazott képviseleti jogosultságát.

Alapvető garanciális követelmény, hogy a DB eljárása során a panaszos, illetve a munkáltató minden, az eljárás során felvetődött *tényt, iratot, nyilatkozatot megismerhessenek* és azokkal kapcsolatban álláspontjukat kifejhessék. E jogosítvány az érintett képviselőjét is természetesen megilleti, így a meghatalmazottat is meg kell idézni a meghallgatásra.

A *meghallgatásról szóló értesítést* – fő szabály szerint – úgy kell közölni, hogy azt a meghallgatni kívánt személy a megjelenésének megkönnyítése érdekében a meghallgatást megelőzően legalább öt nappal megkapja. Sürgős esetben az értesítés történhet távbeszélőn, a meghallgatáson szóban, illetőleg elektronikus levél vagy külön kézbesítő útján is. Ezt a tényt azonban az iratokban rögzíteni kell.

A meghallgatásról szóló értesítést tájékoztatásul a DB előadó tagja részére is meg kell küldeni. A meghallgatáson az előadó tag is részt vehet.

A Titkárság döntés-előkészítésre kijelölt kormánytisztviselő az ügyre vonatkozó tény bizonyítása érdekében *tanút is meghallgathat*. A panaszosnak, illetve a munkáltatónak szintén lehetősége van tanú meghallgatását kezdeményezni. Ugyanakkor kizárja a tanúként történő meghallgatást, ha az érintettől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás. Szintén nem hallgatható meg a tanú védett adatnak minősülő tényről, ha nem kapott felmentést az arra jogosított szervtől vagy személytől a titoktartás alól.

Cselekvőképtelen személyt – törvényes képviselőjének kötelező jelenlétében – csak akkor lehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. Korlátozottan cselekvőképes csak saját akaratából és törvényes képviselője hozzájárulásával és jelenlétében hallgatható meg tanúként.

A tanúnak lehetősége van a vallomástétel megtagadására is, ha a tanú a panaszosnak hozzátartozója, vagy ha a tanú vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná, vagy a tanú médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, és a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné.

A tanú meghallgatása személyazonosságának megállapításával kezdődik. E mellett a tanút nyilatkoztatni kell arról, hogy a panaszossal, illetve a munkáltatóval milyen viszonyban van, nem elfogult-e az ügyben. Az ügyben elfogult tanú is meghallgatható, de az esetleges elfogultságát megalapozó tényről jegyzőkönyvbe foglalva nyilatkoztatni kell.

Amennyiben a tanú nem jelenik meg a meghallgatáson, új határnap megjelölésével ismételten meg kell kísérelni a meghallgatását. A titkárságvezető egyes esetekben engedélyezheti, hogy a tanú a meghallgatását követően vagy helyette – meghatározott formai követelmények mellett – írásban tegyen tanúvallomást. Ugyanakkor az írásbeli tanúvallomás megtétele ellenére a DB az eljárás későbbi szakaszában meghallgathatja az érintettet.

A közszolgálati panasz szakszerű elbírálása indokoltá teheti *szakértő bevonását az eljárásba*. Erre akkor kerül sor, ha a DB nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges. A gyakorlatban vagy a szakértő meghallgatásáról vagy szakértői véleményt megkéréséről születik döntés a DB részéről. Ugyanakkor a szakértő személyére a panaszos, illetve a munkáltató is tehet javaslatot. A szakértő eljárásban való részvételére a tanúra vonatkozó szabályok irányadóak.

A szakértővel közölni kell mindazokat az adatokat, amelyekre feladatának teljesítéséhez szüksége van. A szakértő az ügy iratait az eljárási feladatainak ellátásához szükséges mértékben megtekintheti. A DB az eljárása során köteles gondoskodni arról, hogy a panaszoshoz, illetve a munkáltatóhoz hasonlóan a szakértő az eljárás iratait – a határozatok tervezetei és az esetleges különvélemény kivételével – az eljárás bármely szakaszában külön engedély nélkül megtekinthessék és azokról – fő szabály szerint – másolatot, illetve kivonatot készíthessen. Az üzleti titkot, hivatásbeli titkot vagy a külön törvényben meghatározott más titkot tartalmazó olyan iratok esetében, amelyek megismeréséhez a titokgazda hozzájárult, csak a tanács elnöke által megállapított rendben és szabályok szerint gyakorolható az irat betekintési és másolatkészítési jog. A szakértőnek ez esetben a titok megtartásának kötelezettségét tartalmazó, írásba foglalt nyilatkozatot is kell tennie.

A gyakorlatban előfordulhat, hogy a *szakértői vélemény nem egyértelmű, hiányos, önmagával vagy más szakértő véleményével, illetve a bizonyított tényekkel ellentétben állónak* látszik, vagy helyességéhez egyébként nyomatékos kétség fér. Ezekben az esetekben a DB felhívja a

szakértőt arra, hogy adja meg a szükséges felvilágosítást az érintett kérdésekben. Több szakértő közreműködése esetén megtörténhet, hogy ugyanazon bizonyítandó tényre készített szakvélemények között az ügy eldöntése szempontjából lényeges szakkérdésben olyan eltérés van, amely a szakértőktől kért felvilágosítással vagy más módon nem tisztázható. Ekkor az ügy előkészítésére kijelölt kormánytisztviselő másik szakértőt kérhet fel. Az ő feladata abban a kérdésben állást foglalni, hogy a szakvélemények közötti eltérés mire vezethető vissza, illetve bármelyik korábbi szakvéleményt szükséges-e kiegészíteni.

Viszonylag ritkán, de előfordulhat, hogy az eljárásban olyan személy meghallgatása válik szükségessé, aki nem beszél a magyar nyelvet, és az általa használt nyelvben a Döntőbizottságnak nincs kellő jártassága. Ekkor a meghallgatás közreműködésével történik. Az eljárásban jelnyelvi *tolmács közreműködése* is szükségessé válhat, de fogyatékkal élő érintettek esetében különösen indokolt lehet meghallgatás helyett az írásban történő nyilatkozat tétel. Az eljárásban résztvevő tolmácsra megfelelően alkalmazni kell a szakértőkre vonatkozó rendelkezéseket.

A lényeges eljárási cselekményekről a döntés előkészítésére kijelölt kormánytisztviselő köteles *jegyzőkönyvet* felvenni és annak kiadmányát meg kell küldeni a feleknek.

Előfordulhat, hogy a közszolgálati panasz döntésre történő előkészítéséhez – különösen több eljárási cselekmény lefolytatása esetén – nem elégséges az öt napos eljárási határidő. Ebben az esetben a titkárságvezető javaslatot tesz a *határidő meghosszabbítására* az ügy elbírálásában eljáró tanács elnökének. A javaslatban meg kell jelölni a határidő módosítás indokait. A javaslatról az elnök soron kívül dönt. Garanciális szabály, hogy a határidő meghosszabbításáról szóló döntést három napon belül meg kell küldeni a panaszosnak és a munkáltatónak.

3.4. Határozathozatal

A döntőbizottsági eljárás harmadik és egyben záró szakasza az *érdemi döntéshozatal*. A titkárság döntés előkészítéssel megbízott kormánytisztviselőjének a feladata a döntési javaslat kialakítása. A *döntési javaslat tartalmazza* a panasz lényegét, a titkárság vizsgálatának eredményét, az előadó tag álláspontját és mindazokat a bizonyítékokat, körülményeket, tényeket, amelyeket a titkárság a javaslat kialakításakor figyelembe vett, a vonatkozó jogszabályokat és a javasolt döntést. A döntési javaslat előkészítésekor az előkészítő munkát

végző kormánytisztviselő köteles figyelembe venni az előadó tag előzetes véleményét is. Az így előkészített döntési javaslatot a titkárságvezető terjeszti fel az ügy elbírálásában eljáró tanács elnökéhez.

Az eljáró tanács, amennyiben a titkárságvezető arra javaslatot tesz, meghallgatja a panaszost, illetve a munkáltatót. A meghallgatásra nem nyilvános formában kerül sor. A meghallgatásról jegyzőkönyv készül.

Ugyancsak a titkárságvezető javaslatára meghallgatás lefolytatása nélkül is meghozhatja a döntését az ügy elbírálásában eljáró tanács. Ebben az esetben a döntési javaslat és a rendelkezésre álló iratok képezik a döntés alapját.

A DB olyan döntést is hozhat, hogy további intézkedés szükséges az ügy megfelelő előkészítése érdekében. Ekkor a titkárságvezetőt a döntési javaslat ismételt felterjesztésére utasítja, megjelölve döntése indokát és a felterjesztésre rendelkezésre álló határidőt.

A tanács a határozatát a DB nevében, többségi szavazással hozza meg. A tanács tagjai a határozatot aláírják és a szavazásnál kisebbségben maradó tag zárt borítékban az okirathoz csatolhatja írásba foglalt különvéleményét. Amennyiben a tanács valamelyik tagja az aláírásban akadályozva van, ezt a tényt a határozaton fel kell tüntetni, megjelölve az akadályoztatás okát is.

Maga a döntés csak a közszolgálati panaszban megjelöltekre terjedhet ki. A tanácsnak nincs lehetősége túlterjeszkedni a panaszban foglaltakon.

A DB a közszolgálati panasszal kapcsolatosan – tatalmát tekintve – *három féle döntést* hozhat. Az első, hogy a panasznak egészben vagy részben helyt ad, illetve a panaszt elutasítja. Itt kell megjegyezni, hogy a DB érdemi vizsgálat nélkül elutasítja azt a panaszt, amelyet már elbírált, és amelyet ugyanazon munkáltatói intézkedéssel szemben változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett nyújt be ismételten a panaszos. A második, hogy határozatával a felek által kötött egyezséget jóváhagyja. A harmadik az eljárást megszüntetéséről szólhat, ha az előzőekben említett tartalmú határozat meghozatalára nincs lehetőség. Ugyancsak ilyen tartalmú határozat születik, ha a panaszos a határozathozatalig visszavonja a közszolgálati panaszát.

A DB írásba foglalt *határozata kötelező jelleggel tartalmazza* a DB megjelölését és a nyilvántartási számot, a panaszosnak és képviselőjének nevét, lakóhelyét, a munkáltató nevét, székhelyét, a panasz tárgyának megjelölését, a határozat rendelkező részét és indokolását, továbbá a határozathozatal helyének és idejének megfelelő keltezését.

A rendelkező résszel kapcsolatos követelmény, hogy annak világosan tartalmaznia kell a DB döntését. A rendelkező részben kell tájékoztatást adni a jogorvoslati lehetőségről is, vagyis arról, hogy a *DB határozata ellen az abban érintettek a munkaügyi bírósághoz fordulhatnak keresettel*. Erre harminc nap áll rendelkezésükre.

A *határozat indokolásának* tartalmaznia kell különösen a panasz lényegét, az eljárás eredményét és mindazokat a körülményeket, tényeket, amelyeket a DB határozatának meghozatalánál figyelembe vett, valamint az alkalmazásra kerülő jogszabályokat.

A DB eljárása illeték- és költségmentes. Ugyanakkor a DB határozata rendelkezhet a panaszos eljárással kapcsolatos *költségeinek viseléséről* is. A munkáltatót egészben, vagy részben kötelezheti a panaszos szükséges és igazolt költségeinek a megtérítésére, valamint az eljárás miatt kiesett munkaidejére járó illetményének megtérítésére, ha a panaszt egészben, vagy részben alaposnak találja. A költségek megállapításánál (a panaszos utazási, ételmezesi és szállásköltségei, valamint a panaszost képviselő ügyvéd készkiadásai és munkadíja) az eset összes körülményének, különösen a célszerű és jóhiszemű eljárás szempontjainak a figyelembevételével kell eljárni. Emellett a DB viseli a tolmács, a szakértő, valamint a tanú igazolt és indokolt költségeit.

A DB határozatában azt is megállapíthatja, hogy *a munkáltató a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát jogellenesen szüntette meg*. Ilyen tartalmú döntés esetén a kormánytisztviselő abban az esetben kérheti az eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását, ha

- a) a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe [Kttv. 10. § (1) bekezdése], illetve felmentési védelemben (Kttv. 70-71. §) ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmentési korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [Kttv. 57. § (4) bekezdése, 63. § (4) bekezdése], vagy
- b) a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, illetve a munkavédelmi képviselőnek (munkavédelmi bizottság tagjainak) kormányzati szolgálati jogviszonyát a

Kttv. 201. § (1) bekezdésébe, vagy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76. §-ának (3) bekezdésébe ütköző módon szüntette meg, vagy

- c) a fegyelmi felelősség nem áll fenn, vagy annak megállapítása esetén a hivatalvesztés fegyelmi büntetés nem áll arányban az elkövetett fegyelmi vétség súlyával, vagy
- d) a jogviszony megszüntetése az egyenlő bánásmód követelményébe ütközött, vagy
- e) a kormánytisztviselő a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését vagy erre irányuló saját jognyilatkozatát sikerrel támadta meg.

A munkáltató kérelmére a *DB mellőzi a kormánytisztviselő eredeti munkakörbe történő visszahelyezését*, feltéve, ha a kormánytisztviselő továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem várható el. Ilyennek minősül különösen, ha a kormánytisztviselő munkaköre megszűnt, a munkakörét betöltötték, a szervnél létszámcsökkentést hajtanak végre az ítélet jogerőssé válásakor, valamint, ha a szervnél nincs üres álláshely.

Ezekben az esetekben meg kell téríteni a kormánytisztviselő elmaradt illetményét, valamint egyéb járandóságait, továbbá a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kárát is. Nem kell megtéríteni az illetménynek, illetve a kárnak azt a részét, amely máshonnan megtérült vagy kellő gondosság mellett megtérülhetett volna. A DB a kellő gondosság elmulasztásának az elmaradt illetmény, egyéb járandóságok, illetve a kormánytisztviselői kár megtérítésével kapcsolatos következményét az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapítja meg.

Amennyiben *a kormánytisztviselő az eredeti munkakörébe való visszahelyezést nem kéri* vagy a DB mellőzi az érintett eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, a kormányzati szolgálati jogviszony a jogellenességet megállapító határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. Ekkor – a kártérítésen felül a DB a munkáltatót – a kormánytisztviselő legalább két-, legfeljebb tizenkét havi illetményének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi. Az összeg megállapításakor az eset összes körülményeit, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyát mérlegeli a DB.

Abban az esetben, ha a kormányzati szolgálati jogviszonyt nem az előzőekben említett módon szüntették meg jogellenesen, a kormányzati szolgálati jogviszony a megszüntetéséről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik. Ugyanakkor a kormánytisztviselő részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának

mérlegelése alapján – legalább két, legfeljebb huszonnégy havi illetményének megfelelő átalány *kártérítést* kell fizetni. A kártérítés mértékének megítélésakor a DB figyelembe veszi, hogy az érintett mennyiben tett eleget kárenyhítési kötelezettségének.

Abban az esetben, ha a DB azt állapítja meg, hogy a kormánytisztviselő szüntette meg a kormányzati szolgálati jogviszonyát jogellenesen, fő szabály szerint, a lemondási időre járó illetményének megfelelő összeg, munkáltató számára történő megfizetésre kötelezi az érintettet. Emellett a munkáltató jogosult indítványozni a Döntőbizottságnál az említett mértéket meghaladó kárának megtérítését, azzal, hogy igénye együttesen nem haladhatja meg a kormánytisztviselő tizenkéthavi illetményének összegét.

A DB *tanácskozásáról jegyzőkönyv készül*, melyet csak a Döntőbizottság tagjai tekinthetnek meg. Ez irányadó a különvéleményre is.

A titkárságvezető feladata a döntőbizottsági *határozat megküldése* a panaszos és a munkáltató részére.

Előfordulhat, hogy a DB csak a panasz egy részéről döntött, vagy nem döntött valamely kérdésben. Ekkor lehetőség van a *határozat kiegészítését* kérni. A kérelmet a panaszos, illetve a munkáltató is benyújthatja a határozat közzétételétől számított tizenöt napon belül. A DB, amennyiben a kérelemnek helyt ad, kiegészítő határozatot hoz, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. Fontos megjegyezni, hogy a határozat elleni keresetlevél benyújtására halasztó hatálya nincs a kiegészítés iránti kérelemnek. A keresetlevél továbbításakor a Döntőbizottság tájékoztatja a bíróságot a kiegészítés iránti kérelem tényéről.

Amennyiben a DB határozata elírást, illetve számítási hibát tartalmaz, a *határozat kijavítására* kerülhet sor. Ugyanakkor a DB bármikor hivatalból is elrendelheti a határozat kijavítását, ha a határozatban névcsere, hibás névírás, szám- vagy számítási hiba vagy más hasonló elírást észlel. A határozat kijavításáról jogorvoslati kérelem esetén a keresetlevél továbbításakor tájékoztatni kell a bíróságot.

Fontos kiemelni, hogy a DB a saját határozatához abban az eljárásban, amelyben azt hozta, a határozat közzétételétől kezdve kötve van. A *határozat jogerőre emelkedésének* tényét az eljárás

tanács elnöke a határozat eredeti példányára vezetett záradékkal tanúsítja és a jogerő megállapításáról annak beálltától számított 8 napon belül értesíti a panaszost és a munkáltatót.

4. A kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos igény elévülése

A Kttv. részletesen szabályozza a kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos elévülési kérdéseket. Elévülés alatt alapvetően azt értjük, hogy egy követelés egy bizonyos idő elteltével nem érvényesíthető jogvita útján. Az elévülés jogintézménye az igények érvényesítéséhez – a Kttv. esetében a kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszonyból eredő jogok és kötelezettségek gyakorlásához, illetve teljesítéséhez – fűződő *érdekmúlással függ össze*. Az idő múlásával ugyanis csökkenhet, illetve akár meg is szűnhet a munkavállalónak, illetve a munkáltatónak a teljesítéshez fűződő érdeke. Emellett a *körülmények változása miatt megnehezülnek a jogok és kötelezettségek bizonyításának a körülményei*. Erre tekintettel a jogbiztonság szem előtt tartásával az igények érvényesítésének lehetőségét a Kttv. határidőhöz köti. A gyakorlatban ez a határidő az elévülés. Az elévülési idő határozza meg, hogy meddig lehet érvényesíteni a szolgálati jogviszonyból eredő igényeket.

A munkajogi igények elévüléséhez igazodóan a *kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos igény három év alatt évül el*. Ettől eltérően a *bűncselekménnyel okozott kár megtérítésére irányuló igény – fő szabály szerint – öt év alatt évül el*. Amennyiben a büntethetőség elévülési ideje ennél hosszabb, akkor annak elévülése az ennek megfelelő idő. A Kttv. 175. § (1)-(2) bekezdése – az Mt. szabályozásával összhangban – fenntartja az egymástól elkülönült munkavállalói kárigények esetében a *szakaszos az elévülést*, így ezeknek az igényeknek az esetében az elévülési idő egymástól eltérő időpontokban veszi kezdetét. Az elévülési időt az igény esedékessé válásától kell számítani.

A munkajogra jellemző sajátosság, hogy az *elévülést hivatalból kell figyelembe venni*. Meg kell azonban jegyezni, hogy a polgári jogi szabályok megfelelő alkalmazása következtében az elévülés nyugvása folytán egy év áll a jogosult rendelkezésére az igényének érvényesítésére.

Az *elévülés nyugvására* vonatkozóan eltérő szabályozás figyelhető meg a Polgári Törvénykönyvben (a továbbiakban: Ptk.) és a Kttv.-ben. A Ptk. 6:24. §-a szerint, ha a követelést a jogosult menthető okból nem tudja érvényesíteni, az elévülés nyugszik. Ha az elévülés nyugszik, az akadály megszűnésétől számított egyéves – egyéves vagy ennél rövidebb elévülési idő esetén három hónapos – határidőn belül a követelés akkor is érvényesíthető, ha az elévülési idő már eltelt vagy abból egy évnél – egyéves vagy annál rövidebb elévülési idő esetén három hónapnál – kevesebb van hátra. Az itt meghatározott

időtartam alatt az elévülés nyugvásának nincs helye, a megszakításra vonatkozó rendelkezéseket pedig azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a megszakítás következtében az egyéves – egyéves vagy ennél rövidebb elévülési idő esetén három hónapos – határidő számítása kezdődik újból. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Ptk. szabályozása kizárja az elévülés újbóli nyugvását az egyéves, illetve a három hónapos határidő alatt. Ettől eltérően a Kttv. ide vonatkozó rendelkezése alapján, ha a jogosult menthető okból nem tudja érvényesíteni az igényét, az akadály megszűnésétől számított hat hónapon belül akkor is érvényesítheti azt, ha az elévülési idő már eltelt, vagy abból hat hónapnál kevesebb van hátra.

Az *elévülést megszakítja* a tartozásnak a kötelezett részéről történő elismerése, a kötelelem megegyezéssel történő módosítása és az egyezség, a követelés kötelezettel szembeni bírósági eljárásban történő érvényesítése, ha a bíróság az eljárást befejező jogerős érdemi határozatot hozott, vagy a követelés csődeljárásban történő bejelentése.

Az igény érvényesítésére irányuló írásbeli felszólítás, az igénynek a bíróság előtti érvényesítése, a külön törvény szerinti közvetítő vagy békéltető igénybevételének kezdeményezése, az igény megegyezéssel történő módosítása, az egyezségkötés, valamint a kötelezett elismerése az elévülést megszakítja. Az elévülés megszakadása, illetve az elévülés megszakítását előidéző eljárás jogerős befejezése után az elévülési idő újra kezdődik. Ha az elévülést megszakító eljárás során végrehajtható határozatot hoztak, az elévülést – a Ptk. 6:25. §-ában foglaltakkal összhangban – csak a végrehajtható cselekmények.

ISBN 978-963-9208-42-1