

## VII. rész

### A közzszolgálati eljárások

#### 1. A közzszolgálati eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A közzszolgálati eljárások története szervesen egybekapcsolódik a *közzszolgálati jog* vagy másképpen a közzszolgálati pragmatika szabályozási történetével. Önálló közzszolgálati eljárásról – a múlthoz hasonlóan – ma sem beszélhetünk, helyette azt figyelhetjük meg, hogy a jogalkotó a közzszolgálati pragmatika egyes elemeinek működéséhez (ha úgy tetszik, anyagi normáihoz) eljárási szabályokat, esetleg eljárási rendet alkotott (például a fegyelmi vétség és a fegyelmi büntetések mellett meghatározta a fegyelmi eljárás rendjét).

Erre tekintettel tehát a jelenkori közzszolgálati eljárások gyökereit is a *két világháború között* kiteljesedett, fejlett közzszolgálati jogi szabályozásban kell keresni. Köztudott, hogy egységes közzszolgálati törvényt ekkor sem alkottak, sem a szélesebb értelemben felfogott közzszolgálat egészére, sem a közigazgatásban alkalmazott tisztviselőkre. Ugyanakkor törvények és szabálygyűjtemények sokaságával állapították meg az egyes pragmatikaelemek normáit.<sup>1</sup> Így ha valamely közzszolgálati jogintézményhez kapcsolódó eljárási szabályokat keresünk, úgy vagy az arról szóló törvényt (szabálygyűjtemény részét), vagy a tudományt kell segítségül hívnunk.

Magyary Zoltán klasszikus művéhez<sup>2</sup> nemcsak azért fordulhatunk, mert összefoglalóan megtalálhatjuk benne az akkor alkalmazott közzszolgálati eljárási szabályokat, hanem azért is, mert megismerhetjük Magyary véleményét az egyes közzszolgálati eljárások dogmatikai elhelyezkedéséről. A közigazgatási eljárásokról szóló 86. §-ban Magyary így fogalmaz: „A történeti fejlődés mind nálunk, mind a külföldön úgy alakult, hogy a közigazgatás az egész területére érvényes szabályokat tartalmazó egységes közigazgatási eljárási jog helyett előbb egyes olyan konkrét *különös eljárási jogokat* állapított meg, amelyek tárgyak természete, vagy a védelmet kereső érdek jelentősége miatt sürgették a részletes szabályozást.”<sup>3</sup> A szerző a közigazgatási hatóságok előtti büntető eljárások vagy a községi bíraskodás

<sup>1</sup> A legátfogóbb szabályozás talán az eredetileg 1874-ben alkotott, de állandóan korszerűsített *Pénzügyi Szolgálati Szabályok* címet viselő szabálygyűjtemény volt, amelyet – nevével ellentétben – szinte a közigazgatás egészére alkalmaztak. (Eredeti címe: *A magyar királyi pénzügyministerium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok gyűjteménye; A pénzügyi törvények és szabályok hivatalos összeállítása* (1874). Buda, Magyar Királyi Pénzügyminisztérium.

<sup>2</sup> MAGYARY 1942.

<sup>3</sup> MAGYARY 1942, 593.

mellett ide sorolja a fegyelmi eljárást az állami hivatalnokokkal szemben, illetve a fegyelmi eljárást az önkormányzati tisztviselőkkel szemben, amiket később *A fontosabb különleges közigazgatási eljárások* címet viselő pontban részletesen be is mutat.<sup>4</sup> Láthatjuk tehát, hogy Magyary alapvetően abból indult ki, hogy az eljárási jog a közigazgatás és az emberek együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozása, így egy közigazgatási szerv és a köztisztviselője (hivatalnoka) közötti eljárás is *csak közigazgatási eljárás* lehet (még ha mutat is eltéréseket az általános közigazgatási eljáráshoz képest, amelynek első szabályozását a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk jelentette). Magyary álláspontjával természetesen nem kívánunk vitába szállni, a közzszolgálati eljárások jogi természetével kapcsolatos nézetünket a hatályos szabályozás bemutatásakor fejtjük ki.

A közzszolgálati eljárások száma nem jelentős, úgy véljük, hogy *három fontosabb típusa* érdemel megkülönböztetett figyelmet:

- a kiválasztási eljárás;
- a fegyelmi (kártérítési) eljárás;
- és a közzszolgálati jogvita.

Ebben a részben tehát csak e három eljárást vizsgáljuk, s mindjárt leszögezzük, hogy a közzszolgálati jogvita csak a legújabb kori jogalkotásunkban vált a közzszolgálati törvények jogintézményévé, Magyary Zoltán még nem tesz róla említést. Azt is rögzítjük a vizsgálat kezdetekor, hogy csak a *szűkebb értelemben vett közigazgatási tisztviselőkre* vonatkozó szabályokat elemezzük, miközben tudjuk, hogy a közalkalmazottakra, a hivatásosokra és az igazságszolgáltatás területén alkalmazottakra eltérő rendelkezések voltak a múltban és vannak a jelenben is.<sup>5</sup> Ebben a fejezetben a kiválasztási eljárás és a fegyelmi eljárás rövid történetét mutatjuk be.

a) A *kiválasztási eljárás* a jogviszony keletkezését, a kiválasztást segítő eszközök, módszerek összefoglaló elnevezése. A közzszolgálat történetében számtalan formája alakult ki, a személyiségkutató elbeszélgetéstől és a gyakornoki rendszertől kezdve, a pályázati eljáráson át egészen a versenyvizsgáig. Abban a tudomány képviselői mindig egyetértettek, hogy a leghatékonyabb s egyszersmind legdemokratikusabb eszköz a *pályázati eljárás*, szükség szerint kiegészítve a vizsgáztatással, amely több pályázó esetén értelemszerűen versenyvizsgajelleget ölt. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy a közigazgatás területén sohasem volt általánosan kötelező.

Már Magyary is arról panaszkodik, hogy bár a legtöbb kiválasztási eljárást – köztük a pályázati rendszert és a felvételi vizsgát (versenyvizsgát) – ismerik a magyar közigazgatásban, de *egyik sem általánosan kötelező*, s nem is állnak a fejlettség magas fokán. Az állások jelentős részét pályázati eljárás nélkül töltik be (ahogy szemléletesen fogalmaz: „kéz alatt”), és még annak a kötelezettségnek sem tesznek mindig eleget, hogy a kinevezéseket közzzétegyék a hivatalos lapban, ugyanis a közzzététel nem érvényességi feltétele a kinevezésnek. A versenyvizsgát pedig csak a honvédségnél alkalmazzák, a közigazgatásban nem.

<sup>4</sup> MAGYARY 1942, 595–599.

<sup>5</sup> A közzszolgálati dolgozók szűkebb és tágabb értelemben vett csoportosításáról lásd: GYÖRGY István (2019): A közzszolgálati alkalmazottak csoportosítási lehetőségei. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Kormányzati személyzet-politika*. Budapest, Dialóg Campus. 13–19.

A helyzet alapvetően nem változott a második világháborút követően sem, pedig a vezető kutatók állandóan szorgalmazták a pályázati eljárás kötelező alkalmazását.<sup>6</sup> Az *államszocializmus idején* ez érthető is, hiszen azokban az évtizedekben, amikor a politikai megbízhatóság fontosabb volt a szakmai tudásnál, a nyilvános pályázat megnehezítette volna a „kéz alatti” kiválasztást. De a pályázati eljárás a rendszerváltás előtti években sem vált kötelezővé, amikor pedig a képesítési előírások ismét a legjelentősebb kritériummá váltak.

A *rendszerváltást követően* rövid ideig úgy tűnt, hogy pályázati eljárás végre általánosan kötelező lehet. Erre utalt, hogy a későbbi köztisztviselői törvény előkészítéséért felelős Belügyminisztériumban még 1989-ben megfogalmazták az *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* címet viselő anyagot, amelyet aztán 1990-ben megerősítettek, s amely kötelezővé tette volna a pályázati rendszert. A széles körű egyetértést követően a kötelező pályáztatás a törvényjavaslat eredeti szövegébe is bekerült, igaz, akkor már csak az egyik változatként, a másik változat pusztán lehetővé, de nem kötelezővé tette az eljárást. Az Országgyűlés végül az utóbbi változatot fogadta el. Később a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) egyik módosítása ugyan főszabályként előírta a kötelező pályázati eljárást az érdemi ügyintézői és vezetői kinevezések esetében, de ugyeszen annyi kivételt engedélyezett, amelyek segítségével minden közigazgatási szervtípusnál el lehetett kerülni a demokratikus megmérettetést. A ma hatályos megoldás – amelyet a következő fejezetben ismertetünk – ismét csak *lehetőségként szabályozza a pályázati eljárást*.

b) A *fegyelmi eljárás* közszolgálati pragmatikánkban mindig kellő súlyt és részletes szabályozást kapott. (Itt kell megjegyeznünk, hogy bár a közszolgálati tisztviselők anyagi-kártérítési felelősségét is mindig szabályozták jogforrások, maga az eljárás módja többnyire nem különbözött jelentősen a fegyelmi eljárástól, így külön nem is tárgyaljuk ezt az eljárást.) Jelentősebb vita csak két kérdésről bontakozott ki az idők folyamán. Az egyik arról, hogy a közszolgálati dolgozók *minden rétegére* vonatkozóan legyen-e fegyelmi eljárás. Tekintettel arra, hogy az e rész tárgyát képező, szűkebben vett közigazgatási tisztviselőkre vonatkozóan soha nem kérdőjelezték meg a szükségességét, csak jelezzük, hogy pusztán a munkaviszonyhoz nagyon közelálló közalkalmazotti jogviszonyban állók esetében születtek eltérő megoldások (ma sem szabályozza a közalkalmazotti törvény ezt az eljárást).

A másik kérdés inkább elméleti jellegű, de a jogintézmény lényegét illető fontos dilemma. Az ugyanis, hogy a fegyelmi eljárás a közszolgálati tisztviselőket terhelő valamilyen *helytállási kötelezettség* vagy a pályabiztonságot növelő *garanciális jogosultság*. Magyar Zoltán – gondosan mérlegelve a kérdést – meggyőző választ adott. Az természetesen vitathatatlan, hogy a fegyelmi felelősségre vonásnak és a fegyelmi büntetésnek van szankciós jellege, arra az esetre, ha a tisztviselő fegyelmi vétséget követ el, és más úton nem lehet „javítani” a magatartásán, s akár el is kell távolítani a közigazgatásból. Ebből következően széles mérlegelési lehetőséget kell biztosítani a fegyelmi jogkör gyakorlójának, hogy elrendeli-e a fegyelmi eljárást, vagy anélkül is vissza lehet téríteni a tisztviselőt a helyes maga-

<sup>6</sup> Emeljük ki a témakör kiemelkedő alakjának e körben írt két fontos tanulmányát: LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája; LŐRINCZ Lajos (1995): *A személyzetpolitika modernizációja a közigazgatásban*. In *A korszerű közigazgatás. Országos Közigazgatási Napok, 2. 1995. április–június*. Budapest, Magyar Közigazgatási Kamara. 64–72.

tartás követésére. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a fegyelmi eljárás kellő védelmet is nyújt a tisztviselőnek, hiszen tisztességes eljárásban kell megvizsgálni, hogy magatartása valóban kötelességszegő volt-e, s milyen volt a vétkességének foka.<sup>7</sup> Véleményünk szerint a szorosan vett eljárási szabályok garanciális jellegűek abban az értelemben, hogy megvédik a közszolgálati tisztviselőket a hatalmi pozícióban lévő szolgálatadóval szemben. Hiszen biztosítják számára azokat a jogokat (például meghallgatás, iratbetekintés, bizonyítási eljárás kezdeményezése, jogi képviselő igénybevételének lehetősége), amelyek nélkül kiszolgáltatottá válnának a közigazgatási szervvel szemben.

A két világháború között az állami tisztviselők fegyelmi eljárását alapvetően a már említett Pénzügyi Szolgálati Szabályok rendezték. Minden közigazgatási szervnél, amelynek fegyelmi jogköre volt, háromtagú fegyelmi bizottságot kellett alakítani, amely – a főnök által elrendelt eljárás esetén – meghozta az eljárás folyamán szükséges intézkedéseket, megállapította tisztviselő kötelességszegő magatartását és a vétkesség alakzatát, s szükség esetén kiszabta a megfelelő fegyelmi büntetést. A Pénzügyi Szolgálati Szabályok – ellentétben a hatályos törvények rendelkezéseivel, amelyek csak általában adják meg a fegyelmi vétség fogalmát (a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség megsértése) – 3 csoportba sorolta a fegyelmi vétségeket: a legsúlyosabb, a súlyos és az egyszerű vétségek. Csak néhány példán keresztül szemlélítve: a legsúlyosabb vétségek közé tartozott a kötelességszerű hűség megsértése, a hivatalos hatalommal való visszaélés, illetve ajándék követelése vagy elfogadása, súlyos szolgálati vétség volt a megbotránkozásra okot adó erkölcstelen magatartás, a tiltott mellékfoglalkozás üzése vagy a felekkel való durva bánásmód. A többi apróbb vétség egyszerű szolgálati vétségnek minősült.

Az önkormányzati tisztviselők fegyelmi eljárását az 1929. évi XXX. törvénycikk IV. része rendezte, természetesen hasonló tartalommal, mint az állami tisztviselők esetében a Pénzügyi Szolgálati Szabályok, azzal, hogy – Magyary szerint – a törvény rendelkezései korszerűbbek voltak, hiszen több mint 50 évvel később születtek a szabályoknál.

## 2. A közszolgálati eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A közszolgálati eljárások jogági hovatartozása erősen vitatott a szakirodalomban, s nem teremt tiszta helyzetet a legújabb jogalkotás sem. A kiindulópont annak vizsgálata lehet, hogy maga a közszolgálati jog – amelynek a törvényei és más jogforrásai szabályozzák a közszolgálati eljárásokat – önálló jogágnak minősíthető-e, vagy valamely más jogág részeként fogható fel. A kérdésben való állásfoglalás ugyanis értelemszerűen a közszolgálati eljárások jogági hovatartozását is meghatározza. Ennek a tanulmánynak nem lehet a feladata, hogy bemutassa a közszolgálati jog önálló jogágiságára vonatkozó nézeteket, érveket és ellenérveket, erre más tanulmányok korábban már vállalkoztak.<sup>8</sup> Nem elemezzük tehát,

<sup>7</sup> MAGYARY 1942, 413–416., 593–595.

<sup>8</sup> Összefoglaló jellege miatt említjük: GYÖRGY István (2018): Munkajog, a munka közjoga vagy közszolgálati jog? In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus. 265–275.

hogy a közszerológálati jog miért a közigerazgatási jog része, vagy miért nem,<sup>9</sup> illetve miért a munkajog része, vagy miért nem.<sup>10</sup> Azt természetesen rögzítenünk kell, hogy álláspontunk szerint a közszerológálati jog a jogrendszernek a *közjogba tartozó önálló jogága*.<sup>11</sup> Ebből az alapállásból jelenthetjük ki, hogy a közszerológálati eljárások jogági hovatartozását övező, nézetünk szerint jelenleg rendkívül ambivalens helyzet feloldásához is a közszerológálati jog önállósága elismerésén keresztül vezet az út. Miért ambivalens a helyzet, és mi lehet a megoldás?

A Kúria elemzőcsoportjának összefoglaló véleménye alapján a közigerazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (2) bekezdése a közszerológálati jogvitát is közigerazgatási jogvitának minősíti. Ez érthető is, hiszen az összefoglaló vélemény – mint jeleztük – a közszerológálati jogot a *közigerazgatási jog részének* tekinti. De ha ez igaz lenne, akkor nemcsak a közszerológálati jogvitára, hanem valamennyi közszerológálati eljárásra a közigerazgatási jog szabályait, így – egyebek mellett – az általános közigerazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény rendelkezéseit kellene alkalmazni. Nem lenne erre tekintettel különbség a hierarchián kívüli kapcsolatokat (hatóság–ügyfél viszonyt) rendező hatósági eljárás és az egy közigerazgatási szerv két jogalanya közötti közszerológálati viszony között. Tehát – legyünk konzekvensek – alakszerű határozatokat kellene hozni minden közszerológálati eljárásban, így a pályázati és a fegyelmi eljárásokban is. Ebben a megoldásban minden kétséget kizáróan a Kp. szabályai szerint kell eljárni a közszerológálati jogviták esetén.

Ha azonban azoknak lenne igaza, akik szerint a közszerológálati jog a *munkajog része*, értelemszerűen a közszerológálati eljárások egyikére sem lehetne alkalmazni az Ákr. rendelkezéseit, de tegyük hozzá mindjárt: a Kp. szabályait sem. A munkajog magánjogba tartozására is tekintettel a közszerológálati jogvitában ugyanúgy a polgári perrendtartás szabályai szerint kellene eljárni, mint a munkaügyi jogvitákban.

A megoldás tehát a közszerológálati eljárások szabályozása és a közszerológálati jogvita elbírálása oldaláról is az (nem kifejtve most a többi elméleti indokot), hogy a *közszerológálati jogot önálló jogágnak* és a területén szabályozott eljárásokat sajátos, közszerológálati eljárásoknak kell tekinteni. Ekkor teljességgel érthető, hogy az Ákr. alkalmazhatósága fel sem merül, s a közszerológálati eljárások szabályait az eljárások alapvető célja alakítja, így a kiválasztási eljárásban a lehető legalkalmasabb pályázók kiválasztása, a fegyelmi (kártérítési) eljárásban pedig a lehető legtisztességesebb elbírás és a legmegfelelőbb döntés meghozatala. Nincs szükség ezekben az eljárásokban az Ákr. szerinti alakszerű határozatok meghozatalára és fellebbezési lehetőség biztosítására. De természetesen minden közszerológálati eljárásban szükség van a bírósági felülvizsgálatra, a közszerológálati jogvitára. Kérdés, hogy milyen szabályok alapján. Álláspontunk szerint a közszerológálati jog meghatározó sajátosságaira tekintettel (a jogág közjogba való tartozása, a közfeladat ellátása, a szolgáltató állami vagy önkormányzati szerv jellege, a közszerológálati alkalmazottak többletjogai és többletkötele-

<sup>9</sup> Lásd: Kúria Közigerazgatási–Munkaügyi Kollégium Közigerazgatási joggyakorlat-elemző csoport (2014): *Közigerazgatási perjog. Összefoglaló vélemény*. Elérhető: [www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigerazgatasi\\_perjog.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigerazgatasi_perjog.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)

<sup>10</sup> Lásd: Kiss György (2000): *Munkajog*. Budapest, Osiris; Gyulavári Tamás szerk. (2016): *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös – ELTE; Hajdú József – Kun Attila szerk. (2014): *Munkajog*. Budapest, Patrocinium; Kun Attila – Petrovics Zoltán (2014): *A közszerológálati jog önálló jogágiságának fejlődéséről*. Budapest, Közigerazgatási és Igazságügyi Minisztérium.

<sup>11</sup> György 2018, 274.

zettségei, fokozott felelőssége, a szigorú alá-fölé rendeltségi szolgálati viszonyokat kialakító kógens jogi normák) nem lehet a közszolgálati jogvitára a polgári perrendtartás rendelkezéseit alkalmazni, ugyanakkor nem indokolt egy elkülönült közszolgálati jogvita-perrend kialakítása sem. Minderre tekintettel *fent lehet tartani a jelenlegi megoldást*, egy kiegészítéssel. A közszolgálati eljárásokat továbbra is a közigazgatási köztisztviselőkre vonatkozó törvények és rendeletek szabályozzák, a közszolgálati jogvita pedig maradjon a Kp. hatálya alatt, de azzal, hogy a közszolgálati eljárások *nem* közigazgatási eljárások, a közszolgálati jogvita pedig *nem* közigazgatási jogvita. A Kp. tehát véleményünk szerint ne tartalmazzon egy elméletileg erőteljesen vitatható minősítést, egyszerűen csak mondja ki, hogy a rendelkezéseit a közszolgálati jogvitára is megfelelően alkalmazni kell.

Mindezen általános megjegyzéseket követően tekintsük át a bevezetőben is jelzett három közszolgálati eljárás szabályozási céljait, sajátosságait és hatékonysági problémáit.

Elemzésünket a hatályos jogszabályok alapján végezzük, nem tévesztve szem elől, hogy az Országgyűlés elfogadta a kormányzati igazgatásról szóló törvényt (amely jelen írás idején kihirdetés alatt áll, így csak a törvényjavaslat száma – T/3610 – ismert). E törvény azonban témánk tárgyaiban várhatóan nem hoz alapvető változásokat.

#### a) A kiválasztási eljárás

A rövid történeti áttekintésből kitűnhetett, hogy a kiválasztási eljárások szabályozása meglehetősen mostoha sorsú volt a magyar közszolgálati rendszerben. A szóba jöhető módszerek közül csupán a pályázati eljárás és a versenyvizsga került a jogalkotó látókörébe, az utóbbi azonban nem a nemzetközi gyakorlatban elfogadott értelemben. Ugyanis a *versenyvizsgát* a Ktv. egyfajta alkalmassági követelményként írta elő (szerencsére csak néhány évig) a magyar állampolgárság, a meghatározott iskolai végzettség vagy a nagykorúság mellett, így annak semmilyen köze nem volt sem a betöltendő munkakörhöz, sem a legjobb pályázó kiválasztásához. Még egyszer feltűnt e jogintézmény a Ktv.-ben, de csak oly módon, hogy a törvény megengedte a versenyvizsga alkalmazását a kiválasztás során, ám részletszabályokat nem tartalmazott, így a közigazgatási szervek természetesen nem merték használni a módszert. A jelenlegi hatályos jogszabályaink nem tartalmaznak semmilyen rendelkezést a vizsga lehetőségéről, így annak eljárási rendjéről sem lehet beszélni.

A *pályázati eljárás* nem ennyire mellőzött pragmatikaelem, de messze nem a kellő súlyán kezelt és szabályozott kiválasztási módszer. Ugyanis – egyetértve a korábban hivatkozott Lőrincz Lajos nézetével – a pályázati rendszer csak akkor tudná betölteni a funkcióját, ha általánosan kötelező lenne, legalább a vezető és az érdemi feladatokat ellátó közigazgatási tisztviselőknél. A sajnálatos helyzet azonban az, hogy a közigazgatásban kizárólag a jegyzők kinevezésekor alkalmazandó kötelezően a pályázat kiírása. Ez azért is érthetetlen, mert a szélesebb értelemben vett magyar közszolgálat számos területén jól beváltan működik a kötelező pályázat. Ebbe a körbe tartoznak a bírák, az ügyészek és a legnagyobb létszámot jelentő közalkalmazottak is. Mindhárom réteg esetében csak a törvényben meghatározott, meglehetősen szűk körű kivétel fennálltakor lehet eltekinteni a pályázati eljárás lefolytatásától. A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainál és hivatásos katonáknál sem általánosan kötelező a pályázat,

csak akkor alkalmazzák, ha azt jogszabály egyes beosztásokra nézve elrendeli, vagy a kinevezésre jogosult parancsnok így dönt.

Érdemes megjegyezni, hogy a szakirodalomban nem találhatók olyan jelentős munkák, amelyek ne támogatnák a kötelező pályázat alkalmazását a közigazgatási tisztviselők kiválasztásakor. Mindenki *egyért* ugyanis azzal, hogy a pályázati eljárás:

- demokratikus és átlátható, mert a nyilvános közzététellel bárki tudomást szerezhet egy megnyíló közigazgatási munkaköréről;
- tisztességes, mert nem engedi (vagy legalább is megnehezíti) a protekciót, a patronázst;
- hatékony, mert pályázati feltételek megfogalmazásával, a pályázat során alkalmazható módszerek (főként versenyvizsga) segítségével a legjobb szakemberek kiválasztását eredményezheti.

A *látens* módon terjedő *ellenérvek*, így például az, hogy a pályázati eljárás lassú és költséges, kisebb településeken nem várható nagyszámú pályázó, ezért fölösleges az alkalmazása, álláspontunk szerint nem állhatnak arányban az elérhető eredménnyel. A kormányzati személyzeti politikának – a pályázati eljárás felsorolt előnyei mellett – azért is kellene változtatnia a kiválasztási szabályokon, hogy még a látszatát is elkerülje annak, hogy bármilyen megfontolásokra (köztük a politikai szempontokra) tekintettel akarná mellőzni a kötelező pályázati rendszert.

Rátérve a pályázati eljárás *hatályos szabályozására*, mindenekelőtt rögzítenünk kell, hogy a törvényi rendelkezéseket valamennyi közigazgatási tisztviselő vonatkozásában a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) tartalmazza. Ugyanis az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) szerint a pályázati eljárás tekintetében a Kttv. rendelkezéseit az állami szolgálati jogviszonyra nézve teljes mértékben alkalmazni kell. A szabályozás rövidegére tekintettel legegyszerűbb, ha pontosan idézzük a Kttv. szakaszát:

„45. § (1) Jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.”

A szöveg nem hoz létre semmilyen eljárási rendet, így a szolgálatadó szervnek kell azt kialakítani. Álláspontunk szerint ez nem jó megoldás, különösen, ha arra gondolunk, hogy a kiválasztás, illetve a jogviszony létrejötte milyen döntő jelentőségű egy zárt rendszerű közszolgálati pragmatikában. Azt el kell ismerni, hogy a pályázat tekintélyét biztosító legfontosabb rendelkezés bekerült a törvénybe, tehát ha a pályázatot kiírják, annak megkerülésével már nem lehet kinevezni senkit. Ugyanakkor olyan alapvető eljárási kérdésekben *nem ad a törvény eligazítást*, mint hogy:

- hol és mennyi időre kell közzétenni a pályázati felhívást;
- mit kell a felhívásnak tartalmazni;
- mennyi idő áll a pályázók rendelkezésére a pályázat benyújtására;
- melyek a pályázat kötelező tartalmi elemei;
- mennyi idő alatt kell a pályázatot elbírálni;
- ki jogosult a pályázat elbírálására, alkalmaznak-e bírálóbizottságot;
- lehet-e versenyvizsgát tartani, és milyen szabályokkal;
- egyáltalán meg kell-e hallgatni a pályázókat;

- mennyi időn belül kell a pályázókat értesíteni az eredményről;
- van-e jogorvoslat, és hová lehet fordulni.

Ezeknek a rendelkezéseknek a hiánya is azt sugallhatja a közigazgatási szerveknek, hogy a jogalkotó különösebben nem szorgalmazza a pályázati eljárás alkalmazását. Minderre tekintettel a pályázati eljárás teljességgel *alulszabályozottnak* minősíthető. Ez az állítás még akkor is igaz, ha tudjuk, hogy a közigazgatási szervek igénybe vehetik a személyügyi központ (jelenleg a Belügyminisztérium Közzszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatóság) segítségét a kiválasztási eljárás során, amely lebonyolítja helyettük a meghirdetés (toborzás) és a kompetenciavizsgálat feladatát. A személyügyi központ eljárását kormányrendelet szabályozza,<sup>12</sup> de az abban foglalt eljárási rendet a közigazgatási szerveknek nem kell követniük, ha saját maguk bonyolítanának le pályázati eljárást. Emiatt a rendelet által kialakított – szintén nem túl alapos – pályázati eljárási szabályokat nem ismertetjük, de megjegyezzük, hogy e jogforrás nem könnyíti meg a közigazgatásba vágyó azon szakemberek helyzetét, akik az elolvasásával szeretnének releváns információkhoz jutni. Elegendő csak annyit megjegyeznünk, hogy a rendelet egy már rég megszűnt intézményt nevez személyügyi központnak, illetve a rég hatályon kívül helyezett Ktv.-re hivatkozva határozza meg a személyi hatályát.

Az elmondottak alapján a közzszolgálati pályázati eljárásra vonatkozó szabályokat, s így magát az eljárást sem tekintjük *sem eredményesnek, sem hatékonynak*.

Végül a teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy az idézett törvényi rendelkezésben szereplő *meghívásos eljárás* előzmény nélküli és teljességgel szabályozatlan a magyar közzszolgálati rendszerben. Ezért az alkalmazhatóságáról, eredményességéről és hatékonyságáról nem tudunk képet alkotni.

Álláspontunk szerint a közzszolgálati kiválasztási eljárás hatékonyságát, s erre tekintettel az egész közigazgatási tisztviselői kar minőségét emelné az *általánosan kötelező*, kivételt nem vagy csak rendkívül szűk körben ismerő, részletesen szabályozott pályázati eljárási rendszer bevezetése. Az már csak másodlagos kérdés, hogy a rendelkezéseket a közigazgatási tisztviselők jogállásáról szóló törvény (törvények) tartalmazza-e, vagy a részletkérdésekre szülessék kormányrendelet. A szabályoknak ki kellene térni a néhány bekezdéssel feljebb felsorolt tartalmi elemekre, amelyek közül kettőt – fontosságára tekintettel – kiemelünk. Egyrészt javasoljuk, hogy a pályázat elbírálásában egy *független szakembereket is tartalmazó értékelőbizottság* vegyen részt, amelynek a véleménye kösse a kinevezési jogkör gyakorlóját (például csak a rangsorban első három közül választasson). Másrészt a kormányrendeletben szereplő kompetenciavizsgálat kiegészítésével a kiválasztási eljárásban *legyen kötelező a vizsga*, amely több pályázó esetén versenyvizsgajelleget ölt.

<sup>12</sup> A kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályázattatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól szóló 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet.

b) *A fegyelmi eljárás*

A kiválasztási eljárással szemben a fegyelmi (és kártérítési) eljárás *részletesen szabályozott* a magyar közhatalmi jogban. Ami a közhatalmi tisztségviselőket illeti (s e ki-fejezés alatt a kormánytisztségviselőket, a közhatalmtisztségviselőket és az állami tisztségviselőket is értjük), a szabályozás itt kétszintű: a legfontosabb rendelkezéseket a Kttv. és az Áttv.<sup>13</sup> tartalmazza, a részletszabályokat pedig a közhatalmi tisztségviselővel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fer.). A szabályozási konstrukció lényege, hogy az Áttv. néhány pontosító rendelkezés mellett a fegyelmi eljárásra a Kttv. és a Fer. szabályainak alkalmazását rendeli el az állami tisztségviselőkre nézve is. Az eltérések alapvetően a fegyelmi büntetésekre vonatkoznak, és abból fakadnak, hogy különböznek egymástól a Kttv. és az Áttv. előmeneteli szabályai. A kétszintű szabályozással egyetértünk, csupán megjegyezzük, hogy helyenként nem látjuk tisztán az elvi alapját annak, hogy valamely rendelkezés miért került a törvénybe, egy másik pedig a kormányrendeletbe. Példaként említjük, hogy az eljárás megszüntetése a törvényben szerepel (nagyon helyesen), de az esetleg ugyanoda vezető eljárás felfüggesztés „csak” a Fer.-ben.

Ahogy a múltban, úgy a hatályos szabályokban is összekapcsolódik a *fegyelmi és az anyagi-kártérítési felelősségi eljárás*. Amíg a két felelősségtípus anyagi szabályait a Kttv. külön-külön fejezetekben rendezi, eljárási normákat csak a fegyelmi felelősséghez kapcsolva találunk. A kártérítési felelősségről szóló fejezet végén a törvény kimondja, hogy a kártérítési felelősség megállapítására a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kártérítési eljárás megindítására az elévülésre vonatkozó rendelkezések irányadók (azaz 3 év áll rendelkezésre az eljárás megindítására, szemben a fegyelmi eljárással, ahol az eljárás megindítására nyitva álló szubjektív határidő csak 3 hónap, míg az objektív határidő itt is 3 év).

Az eljárás *célja* annak megállapítása, hogy a közhatalmi tisztségviselő elkövetett-e fegyelmi vétséget, azaz megszegte-e vétkesen a szolgalmi jogviszonyából eredő kötelezettségét. A jól szabályozott eljárás tehát egyszerre ad lehetőséget a szolgalmatadónak, hogy a fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén megfelelő eszközei legyenek az eset összes körülményének tisztázására és az arányos fegyelmi büntetés kiszabására, valamint a közhatalmi tisztségviselőnek, hogy tisztességes eljárásban, megfelelő eljárási garanciák betartásával ítélik meg a magatartását. A fegyelmi vétség fogalmának meghatározása körében meg kell jegyeznünk, hogy a jogalkotó sem a fegyelmi felelősségről szóló részben, sem az értelmező rendelkezések között nem magyarázza meg, hogy mit ért vétkesség alatt, és utaló szabállyal sem könnyíti meg a jogalkalmazók dolgát. Tisztában vagyunk vele, hogy idáig sem a Kttv. sem a Kttv. alkalmazása során nem okozott gondot az értelmező rendelkezés hiánya, de kíváncsian várnánk annak a bíróságnak a döntését és indokolását, amely előtt egy kormánytisztségviselő azzal érvelne keresetében, hogy magatartása nem volt vétkes, hiszen nincs olyan – a jogviszonyában rá vonatkozó – rendelkezés, ami meghatározná a vétkesség tartalmi elemeit.

A fegyelmi eljárás – mint közhatalmi eljárás – rendkívül sok elemében *hasonlít a közhatalmi eljáráshoz*. Ennek oka feltehetően az, hogy ebben az eljárásban sem egyenlő

<sup>13</sup> A Kttv. a 155–159. §-okban, az Áttv. a 3. § (4)–(5) bekezdésében. A továbbiakban az egyes rendelkezések szakaszszámait külön nem idézzük.

súlyú, mellérendelt viszonyban álló felek állnak egymással szemben, aminek a legnyilvánvalóbb jele, hogy a jogviszony (szolgálati viszony) egyik alanyának joga, hogy a másikra nézve súlyos, annak egzisztenciáját is jelentősen érintő döntéseket hozzon. Ebből az egyenlőtlenségből következik, hogy az eljárást részletesen kell szabályozni, és a fegyelmi eljárás alá vont közigazgatási tisztviselőt garanciális jogokkal kell védelmezni.

A fegyelmi eljárás *szakaszai* is hasonlóak a hatósági eljárások szakaszaihoz, hiszen megtaláljuk az eljárás megindítását, a tényállás tisztázását (itt vizsgálati szakasz), a határozat meghozatalát (tárgyalás keretében), a végrehajtást és természetesen a jogorvoslati szakaszt. Az eljárás valamennyi részletszabályát nem ismertetjük, csak a főbb rendelkezéseket, amelyek segítségével igazolni kívánjuk iménti állításunkat.

Az *eljárás megindítása* alapvetően „hivatalból” történik, azaz a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt erről, ha felmerül a kötelezettségszegő magatartás alapos gyanúja. Elegendő tehát az alapos gyanú, teljes bizonyosságra nincs szükség, az eljárás dolga, hogy igazolja az alapos gyanút. Az eljárás megindítása alapvetően kötelező, két kivétellel. Az egyik az, ha az objektív (3 év), illetve a szubjektív (3 hónap) határidők elmúltja miatt az eljárást már nem lehet megindítani. A másik kivétel mérlegelést követően születhet, a munkáltatói jogkör gyakorlója eltekinthet az eljárás megindításától, ha a tényállás megítélése egyszerű, a kötelezettségszegést a tisztviselő elismeri és elegendő a legenyhébb büntetés, a megrovás kiszabása.

A második szakasz a *vizsgálat*, amelynek célja tehát a tényállás feltárása, annak kiderítése, hogy történt-e kötelezettségszegés, azt az eljárás alá vont követte-e el, vétkes volt-e a kötelezettségszegés, és milyen alakzatú. A vizsgálatot a munkáltatói jogkör gyakorlója által kijelölt közigazgatási tisztviselő, a vizsgálóbiztos folytatja le, akivel kapcsolatban előírás, hogy magasabb besorolású legyen, mint az eljárás alá vont tisztviselő, ennek hiányában vezetői munkakört betöltő tisztviselőt kell kijelölni. Ennek indoka az, hogy az eljárás alá vont tisztviselő méltósága megőrizhető legyen. Részletes szabályokat találunk arra nézve, ha az adott közigazgatási szervnél nem lenne alkalmas személy a vizsgálóbiztosi feladatok ellátására.

A vizsgálat során a vizsgálóbiztos a tényállás tisztázása érdekében *bizonyítási eljárást* folytat le, amelyben – hasonlóan a közigazgatási eljáráshoz – szabadon választhatja meg a bizonyítás módját és szabadon értékelheti a rendelkezésre álló bizonyítékokat. Ennek során tanúkat hallgathat meg, iratokat szerezhet be, szakértőt vehet igénybe, szemlét tarthat. Fontos eleme a vizsgálatnak az eljárás alá vont meghallgatása, amelyen lehetőséget kell adni számára, hogy megismerhesse a kötelezettségszegéssel kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait, észrevételeket tehesen, további bizonyítást javasolhasson (amelynek a biztos nem köteles eleget tenni), az ügy irataiba betekinthessen. A vizsgálatról jegyzőkönyvet kell felvenni. Garanciális rendelkezés, amely szerint a tisztviselő az eljárás során jogi képviselőt vehet igénybe, továbbá – s ez már közszolgálati jogi sajátosság – kérésére az eljárásba be kell vonni a közigazgatási szervnél működő érdekképviselői szerv képviselőjét.

A vizsgálat ideje alatt *kétféle felfüggesztésre* kerülhet sor, amelyek közül az egyik, az állásból felfüggesztés sajátosan közszolgálati jellegű, a másik azonban, maga az eljárás felfüggesztése, hatósági eljárásban is működik. Az első: a vizsgálóbiztos javaslatára a munkáltatói jogkör gyakorlója a közigazgatási tisztviselőt felfüggesztheti az állásából (ami azt jelenti, hogy nem végezhet munkát, és nem tartózkodhat a hivatalban), ha jelenléte a tényállás tisztázását gátolná (tartani lehet attól, hogy bizonyítékokat semmisít meg),

vagy a kötelezettségszegés súlya és jellege indokolja a távoltartását (súlyos gazdasági bűncselekmény elkövetésével vádolják). A második: a fegyelmi eljárás is felfüggeszthető, ha a tisztviselő a fentebb említett meghallgatáson nem tud részt venni, és önhibáján kívül arra is képtelen, hogy a védekezését előterjessze (külföldön van, beteg), illetve a kötelezettségszegő magatartás miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás indult, s az eljárás jogerős befejezését be kell várni, mert enélkül a tényállás nem tisztázható (a bonyolult gazdasági bűncselekmény feltárására nincs kellő szakképzettség a hivatalban).

A vizsgálati eljárást a vizsgálóbiztos *jelentése* zárja le, amelyben rögzíti az eljárás valamennyi lényeges elemét, a megállapított tényállást az azt igazoló bizonyítékokkal, valamint a véleményét arról, hogy az eljárás alá vont elkövette-e a terhére rótt kötelezettségszegő magatartást, vétkes volt-e, és milyen fokban.

Ezen a ponton az eljárás kettéválhat. Ha ugyanis a tisztviselő a vizsgálati szakaszban a kötelezettségszegést elismeri és a tárgyalás tartásáról lemond, a tényállás megítélése egyszerű, végül a büntetés célja tárgyalás nélkül is elérhető (a tisztviselő megbánta a vétség elkövetését), a munkáltatói jogkör gyakorlója *tárgyalás nélkül* is kiszabhatja a büntetést, kivéve a legsúlyosabb hivatalvesztést. Minden más esetben tárgyalást kell tartani.

A *fegyelmi tárgyalás* során az ügy érdeméről a háromtagú fegyelmi tanács határoz. A tanács elnöke a munkáltatói jogkör gyakorlója, a tagjai pedig az eljárás alá vonttal legalább azonos besorolású (vezetői munkakört betöltő) tisztviselői. A tárgyaláson a közigazgatási szervet a vizsgálóbiztos képviseli, a tisztviselő jogi és érdekképviselői képviselője továbbra is rendelkezésre áll. A tárgyaláson bármilyen bizonyítási eljárás lefolytatható, beleértve a vizsgálat során már fogatosítottakat is. Szükség esetén több tárgyalási napot lehet tartani, a korlát az, hogy az első tárgyalástól számított 30 nap alatt zárt ülésen, indokolt írásbeli határozatot kell hozni. *Háromféle határozat* születhet:

- az eljárás megszüntetése (ha időközben megszűnt a tisztviselő jogviszonya, az eljárást az objektív és/vagy a szubjektív határidő eltelte ellenére folytatták le, a tisztviselő a terhére rótt fegyelmi vétséget nem követte el, vagy annak elkövetése nem volt bizonyítható, felelősségre vonást kizáró ok áll fenn);
- eltekintés a fegyelmi büntetés kiszabásától, ha a körülmények alapján a legenyhébb büntetés kiszabása is indokolatlan;
- fegyelmi büntetés kiszabása: megrovás, az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása, az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal, illetve egy besorolási fokozattal, címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés, hivatalvesztés (az Áttv.-ben ugyanezek a büntetések, az eltérő előmeneteli kategóriák alkalmazásával).

A *fegyelmi határozat végrehajtása* sajátosan alakul, azt ugyanis azonnal végre kell hajtani, kivéve, ha ellene keresetet nyújt be a közigazgatási tisztviselő. A kereset jogerős elbírálásáig a határozatot nem szabad végrehajtani, kivéve a hivatalvesztés fegyelmi büntetést. Ez a kivétel érthető, hiszen hivatalvesztést csak igen súlyos kötelezettségszegések esetén szoktak kiszabni, amikor a tisztviselő jelenléte a közigazgatási szervnél demoralizáló hatású lehet. Ugyanakkor a hivatalvesztés büntetése azon munkáltatói intézkedések közé tartozik, amelyről ha a bíróság megállapítja a jogellenes voltát, a tisztviselő kérheti az eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását. S itt jelentkezhet egy súlyos *jogalkalmazási probléma*. Ugyanis a bírósági felülvizsgálat akár évekig eltarthat, erre tekintettel

a közigazgatási szerv közben teljesen jogszerűen kinevezhet mást az adott munkakörbe. Ha a bíróság a visszahelyezésről dönt, egy munkakörre két tisztviselője is lesz a munkáltatónak. E probléma feloldása csak úgy képzelhető el, hogy a szolgálatadó a per jogerős lezárásáig csak határozott időre nevezi ki az új tisztviselőt. Erre azonban törvényi előírás híján nem köteles, s ha a munkáltató nem elég előrelátó, nehézségekkel találhatja szemben magát.

A fegyelmi eljárás utolsó szakasza a *jogorvoslat*, vagy másképpen jogvita, amelyet a következő pontban tárgyalunk. Itt csak annyit rögzítünk, hogy természetesen a fegyelmi határozat ellen jogorvoslatnak van helye.

Álláspontunk szerint a fegyelmi eljárás *kellően szabályozott*, csak kismértékben módosítandó szabályanyag, amely *kellő eredményességgel és hatékonysággal* szolgálja a kötelezettségszegések elleni fellépést és a tisztviselők jogainak érvényesítését.

Amint említettük, a fegyelmi eljárást rendező normák számtalan hasonlóságot mutatnak az Ákr.-ben található eljárási szabályokkal. Erre tekintettel a jogszabályszerkesztés ökonómiájának elvére figyelemmel felmerülhet *utaló szabályok* alkalmazása. Példaként említhetjük a bizonyítási eljárások feltűnő egyezését, ami lehetővé tenné, hogy a Kttv. (illetve a helyébe lépő új törvény a kormányzati igazgatásról) csak felhívjon az Ákr. 31–36. pontjainak megfelelő alkalmazására.

Az esetleges jogalkalmazási problémák elkerülése érdekében – akár értelmező rendelkezésekkel, akár utaló szabállyal – szükséges lenne a *vétkesség* fogalmának és alakzatainak meghatározása.

### c) A közszolgálati jogvita

A közszolgálati jogviszony egyik lényegi jellegzetessége a felek (jogalanyok) jogainak és kötelességeinek a munkajogviszonyhoz mért szélesebb köre. Ezek érvényesülése (érvényesítése) azonban csak akkor biztosított, ha a jogalanyok számára hatékony jogvédelem áll rendelkezésre.<sup>14</sup> Az első kérdés annak tisztázása, hogy a jogvita – s döntően a bíróság előtti felülvizsgálat – *milyen eljárási rendben*, milyen törvény szabályai szerint folyjék. 2017. december 31-ig a közszolgálati jogi és a munkajogi perek azonos bírói fórum előtt (közigazgatási és munkaügyi bíróságok) és azonos törvény, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezései szerint folytak. 2018. január 1-je óta azonban az eljárási szabályokat a Kp. tartalmazza (megjegyezzük: ekkor lépett hatályba az új polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény is), így a két jogág jogvitáit eltérő eljárásban döntik el a ma még meglévő közigazgatási és munkaügyi bíróságok (köztudott, hogy a Kormány egyetértett a közigazgatási bírósági rendszer – rendes bírósági szervezettől elkülönített – felállításával, a tervek szerint 2020. január 1-től<sup>15</sup>). A 2. pont elején a közigazgatási eljárások jogági hovatartozásának kérdését már megvizsgáltuk. Ott kifejtettük, most csak rögzítjük azt a véleményünket, hogy *sem a közszolgálati eljárásokat, sem a közszolgálati jogvitát nem tekintjük közigazgatási eljárásnak, illetve jogvitának, hanem sui generis közszolgálati*

<sup>14</sup> A közszolgálati jogvitáról részletes elemzést ad a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen folyó átfogó kutatás első eredményeit összefoglaló könyv vonatkozó fejezete: PETROVICS Zoltán (2019): A közszolgálati jogvita. In Kiss György szerk.: *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 257–270.

<sup>15</sup> Lásd a közigazgatási bíráskodás rendszerének elkülönített szervezeti keretek között történő működéséhez szükséges egyes intézkedésekről szóló 1477/2018. (X. 2.) Korm. határozatot.

*joginak*. Ezzel együtt elfogadható megoldás a Kp. – pontosított szövegű – alkalmazása, s majd a közigazgatási bíróságok előtti eljárás. (Tekintettel arra, hogy e részben a figyelmünk csak a közigazgatási tisztviselőkkel kapcsolatos közszolgálati eljárásokra terjed ki, nem elemezzük a Kp. – meglehetősen bizonytalan megfogalmazását arról, hogy kiket tekint közszolgálati jogviszonyban állóknak, s kiket, miért zár ki e fogalom alól.<sup>16</sup>)

A *közszolgálati jogviták fogalmi körét* ugyanakkor álláspontunk szerint a Kp. pontosan megfogalmazza. Így annak tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog (esetünkben a közszolgálati jog) által szabályozott egyedi döntésének, illetve egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotási törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezésének a jogszerűsége. A vizsgált aktusok az érintett jogalanyok jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekmények, de jogvita tárgya lehet valamely – az e körbe tartozó – cselekmény elmulasztása is. Jogvita indulhat ezek alapján valamely munkáltatói egyedi döntés (például rossz besorolás, szabadság ki nem adása, fegyelmi eljárásban határidők be nem tartása), illetve a közigazgatási szerv vezetője által kiadott, a Kttv.-ben szabályozott kérdéseket rendező közszolgálati szabályzat jogellenes rendelkezése (például rendkívüli munkavégzés szabálytalan meghatározása) ellen.

A közszolgálati jogvita *fórumrendszere* eltérő a kormánytisztviselők és állami tisztviselők, illetve a köztisztviselők esetében. Előbbi kettőnél a törvény által meghatározott esetekben először a Közszolgálati Döntőbizottsághoz (a továbbiakban: KDB) kell fordulni, s csak azt követően nyílt meg a bírósági felülvizsgálat, más esetekben azonnal a bírósághoz lehet fordulni. A köztisztviselőknél nincs közbenső közigazgatási fórum, azonnal keresetet lehet indítani, ha a törvény megengedi. Ezt az utóbbi megjegyzést magyarázva: a törvény főszabályként nem engedi meg, hogy a tisztviselők (bármilyenek is legyenek) közigazgatási jogvitát kezdjenek, ha a sérelmesnek tartott döntést a munkáltató *mérlegelési jogkörben* hozta, kivéve, ha egy adott döntés esetén a törvény kivételt enged. Példák: ha a munkáltató nem engedélyezi a tisztviselő számára, hogy munkavégzésre irányuló további jogviszonyt létesítsen, nincs helye jogvitának, de ha megszüntetik a szolgálati jogviszonyát, mert elvesztette a főnöke bizalmát, nyitva áll a jogorvoslat, mert ebben az esetben a törvény azt megengedi. Ezzel a megoldással egyetértünk, hiszen a mérlegelési jogot nem lenne helyes elvonni a munkáltatói jogkör gyakorlójától.

Ennyire már nem értünk egyet a fórumrendszer *közszolgálati rétegek alapján történő megkülönböztetésével*, méghozzá két vonatkozásban sem. Egyfelől: bár helyeselhetőknek véljük, hogy a jogalkotó beillesztett egy közigazgatási felülvizsgálati fórumot a bírósági eljárás előtt, hiszen a közszolgálati szakemberekből álló döntőbizottság képes elsimítani a felmerült jogvitát anélkül, hogy a bírósági rendszert kellene terhelni, ugyanakkor nem látjuk az indokát annak, hogy ezt a megoldást *miért csak a kormánytisztviselők és állami tisztviselők esetében* alkalmazzuk, miért maradtak ki ebből a köztisztviselők. Álláspontunk szerint egy személyi körében kibővített KDB teljes mértékben alkalmas lenne valamennyi közigazgatásban alkalmazott tisztviselői réteg jogvitáinak elbírálására.

<sup>16</sup> Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

Másfelől – az előbbi indokokra tekintettel – az is megkérdőjelezhető, hogy *miért csak a törvényben meghatározott esetekben* előzi meg a döntőbizottsági eljárás a bírói utat. Az esetek a következők:

- 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;
- a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos döntések.

Kétségtelen, hogy ezek fontos jogviszonyelemek, bár kérdés, hogy nincsenek-e hozzájuk mérhető súlyúak (arra is tekintettel, hogy a felsorolt esetek között van mérlegeléses és nem mérlegeléses döntés is). Gondoljunk csak az előmenetel, az illetménymegállapítás vagy a szabadságkiadás kérdéseire, ezek legalább olyan mértékben érintik a tisztviselő jogviszonyát, mint a törvényben felsorolt esetek némelyike. Álláspontunk szerint a teljesen konzekvens megoldás az lenne, ha *minden esetben megelőzné a döntőbizottsági eljárás a bíróságit*. Feltehetően szerepet játszhatott a hatályos megoldás kialakításában a döntőbizottság kapacitása, de ezen minden bizonnyal lehet változtatni, s lehet egyszerűsíteni az eljárási rendjén is kisebb súlyú ügyekben. Arról nem is beszélve, hogy a bizottság hatékony munkája esetén lényegesen csökkenhetne a bíróságok leterheltsége is.<sup>17</sup>

A döntőbizottságról és tagjainak jogállásáról a Kttv., *eljárásáról* pedig a Közszerzői Döntőbizottságról szóló 459/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KDr.) és a bizottság által 2018. március 23-án megalkotott Ügyrend rendelkezik.

A *döntőbizottság független testület* – mondja ki a KDr. 2. § (1) bekezdése –, így nyilván az eljárása is ezen az alapon kell hogy nyugodjék. Az elvet azonban álláspontunk szerint részben lerontja két tény.<sup>18</sup> Az első az, hogy a *bizottság tagjait* a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős *miniszter nevezi ki* határozatlan időre és *menti fel indoklás nélkül* 30 napos felmentési idővel. Ez a szabály túl erősen köti a tagokat a miniszterhez, s így a kormányzati politikához. Tény, hogy a bizottságnak nem szabad elvesztenie a közigazgatási jellegét, de azt a tagok személyén és szakértelmén, nem pedig a miniszteri függőségen keresztül lehet biztosítani. Sokkal megfelelőbb lenne egy olyan rendszer, amelyben a tagokat a közigazgatásban érdekelt különféle jogállású szervek delegálnák (például a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar, a fentebb említett kibővítésre tekintettel az önkormányzati szövetségek, természetesen a minisztérium, a Nemzeti Közszerzői Egyetem), méghozzá határozott időtartamra, nem fenyegetve a felmentés lehetőségével. A függetlenséget fenyegető második veszély a *titkárság helyzetében* keresendő, az ugyanis a tagokat kinevező miniszter minisztériumi szervezetében működik, az ott foglalkoztatottak a minisztériummal állnak kormányzati szolgálati jogviszonyban. Sokkal szerencsésebb lenne, ha a titkárság alkalmazottainak munkáltatója maga a döntőbizottság és annak elnöke lenne.

<sup>17</sup> Minderről lásd részletesebben: PETROVICS 2019.

<sup>18</sup> A döntőbizottság eljárásáról részletes elemzést adott a kúriai joggyakorlat-elemző csoport: *A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény* (2015). Elérhető: [www.kuriabirosag.hu/sites/default/files/joggyak/kdb\\_hatarozatai\\_birosagi\\_felulvizsgalata\\_osszefoglalo\\_velemen.pdf](http://www.kuriabirosag.hu/sites/default/files/joggyak/kdb_hatarozatai_birosagi_felulvizsgalata_osszefoglalo_velemen.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)

A KDB korábbi *eljárását* meglehetősen sok kritika érte.<sup>19</sup> Ezeknek a bírálatoknak a java-részét a jogalkotó elfogadta, s a jelenleg hatályos KDr. jelentősen különbözik a korábbi ren-deletektől. Csak példaként: ma már nem a titkárság folytatja le önállóan a bizonyítási eljárást, hanem döntően az eljáró tanács, a panaszos és a munkáltató meghallgatása kötelező, nem csak lehetőség, és így tovább.

Az eljárás részletszabályaira e körben sem térünk ki, csak az eljárási szakaszokra és a sa-játosságokra irányítjuk a figyelmet. Mindenekelőtt rögzítjük, hogy az előző bekezdésben említett egyik változás, nevezetesen az, hogy a titkárság már nem egyedül végez bizonyos eljárási cselekményeket, hanem inkább csak előkészíti az eljáró tanács munkáját, akkor lenne teljesen elfogadható, ha – amint szorgalmaztuk – a titkárság alkalmazottai a döntőbizottság tisztviselői lennének.

A KDB előtti eljárás a *tisztviselői panasz benyújtásával indul*. Itt jelentős szerepet kap a titkárság, mert annak egy alkalmazottja vizsgálja meg a panaszt és készíti elő a KDB el-nökének döntését a befogadhatóságról. Pozitív döntés esetén az eljárás megindul, az elnök kijelöli az eljáró tanácsot, a titkárságvezető pedig értesíti a munkáltatót, és felhívja nyilat-kozat megtételére, negatív döntés esetén (például hatáskör hiánya) az eljárást megszüntetik.

Bár egyik jogforrás sem használja ezt a kifejezést, a következő szakasz a *vizsgálat*, amelyben meghallgatásokra és bizonyításra kerül sor, némi leegyszerűsítéssel a titkárság ja-vaslata és előkészítése alapján az eljáró tanács érdemi tevékenységével. Jelentős rendelkezése a KDr.-nek, hogy a panaszos és a munkáltató az eljárás során bármikor köthet egymással *egyezséget* a vitás kérdések egészének vagy egy részének rendezésére, amelyet a tanács vagy jóváhagy, vagy lefolytatja az eljárást. Az eljárás sok tekintetben hasonlít a közigazgatási ha-tósági eljárásra, az eddigieken túl a KDr. szabályozza az igazolási kérelem, a döntőbizottsági eljárás felfüggesztése, az eljárás félbeszakadása, a képviselő, a panasz módosítása és vissza-vonása vagy a költségviselés jogintézményeit.

Az eljárás a *döntéssel* zárul, amelyben a KDB a panasznak részben vagy egészben helyt ad, a panaszt elutasítja, a felek által kötött egyezséget jóváhagyja vagy az eljárást megszünteti (mert például a panasz elbírálása a bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik). Ugyancsak közigazgatási eljárási hasonlóság, hogy ezt követően lehetőség van a határozat kiegészítésére, illetve kijavítására.

A közzolgálati jogvitáról szóló pont elején már említettük, hogy a KDB határozata ellen *jogorvoslatként* a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz lehet fordulni.

A közzolgálati jogvita Kp. által szabályozott *bírószági szakaszának* vizsgálata túlmutat jelen rész tárgykörén. Ezért csak jelezzük, hogy a kúriai joggyakorlat-elemző csoport hi-vatkozott összefoglaló véleménye és az NKE-kutatócsoport munkáját összegző, ugyancsak hivatkozott tanulmány a közzolgálati jogvitáról, számos megszívlelendő megállapítást tesz a bírósági eljárást szabályozó törvény rendelkezéseiről.

A közzolgálati jogvita eljárási rendelkezéseit a fentiek alapján *sem túl-, sem alulszabá-lyozottnak* nem tartjuk, álláspontunk szerint ugyanakkor a jogviták *eredményesebben és ha-tékonyabban* lezárhatók lennének a korábban megfogalmazott javaslataink elfogadásával, különösen a KDB hatáskörének erőteljes kiterjesztésével (minden közigazgatási tisztviselő minden jogvitája a döntőbizottság előtt indulhasson).

<sup>19</sup> A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény 2015.

### 3. Összegzés

Az egyes közszolgálati eljárások a közszolgálati jogon belül alapvetően a közigazgatási tisztviselőkről szóló törvények és végrehajtási rendeleteik által szabályozott önálló eljárásfajták, amelyekkel összefüggésben egységes közszolgálati eljárási rendtartásról nem beszélhetünk. A közszolgálati eljárások jogági hovatartozása a tudományban vitatott, s így egyes jogszabályi megoldásokat sem övez közmegegyezés. A szakirodalomban erős a munkajogászoknak az a tábor, amely a közszolgálati jogot – s így értelemszerűen a közszolgálati eljárásokat is – a munkajog részének tekinti. Van, aki szerint a közszolgálati jog, s így az eljárások, és a közszolgálati jogvita is, a közigazgatási jog része. Ez utóbbi nézet diadalmaskodott a Kp. megszerkesztésekor, amikor a közszolgálati jogvita kikerült a Pp. hatálya alól (a munkajogászok erős értetlenkedése mellett), és a Kp. közigazgatási jogvitának minősítette.

Álláspontunk szerint a közszolgálati jog a jogrendszer közjoghoz tartozó önálló ága. Ebből következően a közszolgálati eljárások sem közigazgatási, sem munkajogi, hanem közszolgálati eljárások, s a közszolgálati jogvita sem munkajogi vagy közigazgatási jogvita. Mindez nem jelenti azt, hogy a közszolgálati eljárásokban a jogvitákat ne lehetne a Kp. közigazgatási jogvitákra vonatkozó rendelkezései alá vonni. A szabályozás során azonban rögzíteni szükséges, hogy a közszolgálati jogvitákat csak kvázi közigazgatási jogvitának tekintjük, s így csupán alkalmazzuk rájuk a közigazgatási jogvita rendelkezéseit. Ezt az álláspontunkat erősíti az a tény is, hogy a közszolgálati eljárásokat – a jogvita kivételével – *senki sem tekinti közigazgatási eljárásnak*, s így senki sem kívánja alkalmazni rájuk az Ákr. rendelkezéseit.

A közszolgálati eljárások közül három érdemel különös figyelmet: a kiválasztási és a fegyelmi eljárás, valamint a jogvita.

A kiválasztási eljárások körében megállapítható, hogy a jogalkotás – a Magyary Zoltántól Lőrincz Lajosig terjedő tudományos igény ellenére – a közigazgatási tisztviselők esetében adós maradt a pályázati rendszer kötelezővé tételével, s bár jelenleg az alkalmazására van mód, a szinte teljes szabályozatlansága a közigazgatási szerveknek szóló üzenetként is felfogható.

A fegyelmi eljárás az iméntiekkel ellentétben sem az alul-, sem a túlszabályozottság jeleit nem mutatja. Bár önálló közszolgálati eljárás, számos elemében magán hordozza a közigazgatási eljárások jellegzetességeit, sok esetben hasonló jogintézmények bukkannak fel benne (például a bizonyítási eljárás területén), amely tény felveti azt a lehetőséget, hogy az Ákr. egyes rendelkezéseit a fegyelmi eljárásban is megfelelően alkalmazzuk.

A közszolgálati jogvita szabályozása a fentebb említett jogági hovatartozáson túl is tartalmaz vitatható elemeket. Így – csak a legfontosabbakat kiemelve – felvethető, hogy a Közszolgálati Döntőbizottság a kormánytisztviselők és az állami tisztviselők mellett a köztisztviselők esetében is legyen a bírói utat megelőző ügydöntő fórum, amely nemcsak a törvényben felsorolt esetekben jár el, hanem minden olyan esetben, amikor a jogorvoslat megengedett. A Döntőbizottság tagjait ne a miniszter nevezze ki, hanem a közszolgálatban érdekelt szervek delegálják, s a bizottság titkársága se a minisztérium szervezeti keretében működjön, hanem a Bizottságében, s a munkáltatói jogokat a Bizottság elnöke gyakorolja.