
**MTA Law Working Papers
2015/23**

**A közszolgálati- és munkajog
szerepének, jogrendszerbeli helyének
változása és hatása a jogviszony
szereplőire a mindennapokban**

Ki méltó a bizalomra?

**A bizalomvesztés és a méltatlanság
több szempontú munkajogi vizsgálata**

Mélypataki Gábor

Mélypataki Gábor

A közszolgálati- és munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban - Ki méltó a bizalomra? – A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata

1. Munkavégzésre irányuló jogviszony: Magánjog, vagy közjog, esetleg valami más?

Annak vizsgálata, hogy egy adott szabályozás, mely jelentős befolyással rendelkezik az emberek mindennapi viszonyai felett, kulcsfontosságú. De nem csak a jelenkori helyzetének körülírása, ami egyfajta kötelezettség, hanem azt is szükséges megnézni, hogy honnan indult, és hová tart. A fejlődés és a kapcsolatrendszerek változása ugyanolyan eleme a jog egyes nagyobb területeinek, mint más szegmensekben. Az általam választott két terület egymással többé- kevésbé egybefüggő, de legalábbis kapcsolódó területe a jognak. A kapcsolódás szintjeit, illetve annak elismertsége függ attól is, hogy ki és milyen nézőpontból nyilatkozik a kérdésben. Mindezekről függetlenül azonban azt szükséges leszögeznünk, hogy a jog általánosságban is az emberek életének kereteit meghatározó rendszer. A társadalom egyik nagy normacsoportja, mely mozgatórugóként befolyásolja a mindennapjainkat. Akár tudatában vagyunk annak, hogy milyen hatást gyakorol ránk és környezetünkre, akár sem, de a jog egy láthatatlan erőként koordinálja a mindennapokat.

Ez még inkább érvényesül, ha olyan területekről beszélünk, amelyek a munkavégzéssel, mint tevékenységgel foglalkoznak. Ha még pontosabban akarnám megfogalmazni a munkavégzésre irányuló jogviszonyokra. Ebből az egységesnek ható kifejezésből gondolhatnánk, hogy a munkavégzésre irányuló jogviszonyok egy jogilag összefogottan és komplexen kezelt és szabályozott területe a jognak. Ez azonban távolról sincs így. A munkavégzésre irányuló jogviszonyokat a legtágabb értelemben használva három különböző jogi szegmensbe lehet elhelyezni. Mindháromban a közös momentum, hogy egy adott személy más részére végez valamilyen tevékenységet, jelesül munkatevékenységet. Ez a mozzanat is azonban csak külső szemlélő részére lehet azonos, ugyanis magát a munkatevékenységet befolyásolja egyrészt a munkáltatás módja, másrészt az a tudattartalom, ami a felekben megfogalmazódik. A felekben megfogalmazódott közös akarat az, ami hatással van a munkáltatás módjára, és a munkáltatás módja határozza meg azt, hogy mely jogok és kötelezettségek érvényesülnek. A felvázolt logikai lánc végén jutnak el a felek oda,

hogy a munkavégzésre irányuló jogviszonyt a polgári jog, a munkajog, vagy a közszolgálati-szolgálati jogviszonyok között valósítják-e meg. Ha ezt levetítjük egy takarítási munka elvégzésére: azt elvégezheti egy vállalkozó, aki takarítási szolgáltatást nyújt, elvégezheti egy munkavállaló, akit erre alkalmaz egy cég, de az adott közintézményben akár közalkalmazott is elláthatja ezt a munkakört. Látszólag mindhárom esetben ugyanolyan munkafeladatról beszélünk, jelesül takarításról, de azt is láthatjuk, hogy három különböző szabályozási környezetben. Az említett példa kapcsán természetesen a három terület elhatárolása, és egymáshoz való kapcsolatrendszere kivesézhető lenne, azonban a megjelölt téma szűkítése okán csak azokról az irányokról kívánok részletesebben szólni, melyek ezekhez szorosabban hozzátartoznak. A polgári jog által meghatározott szabályok szerint a munkavégzésre irányuló tevékenységet vállalkozási és/vagy megbízási szerződés keretében lehet ellátni. Ezekben a jogviszonyokban a felek egyenrangúak a polgári jog szabályai szerint, és a Ptk- ban megfogalmazott jogok és kötelezettségek szerint járnak el. A munkavégzésre irányuló tevékenységek jelentős részét azonban a munka- és a közszolgálati jog keretében látják el az emberek. A munkajogi és a polgári jogi elhatárolás azonban a kimunkált jogalkalmazói gyakorlatnak viszonylag könnyen értelmezhető. Ezt az elhatárolást segítette anno a 7001/2005 (MK. 170.) FMM-PM együttes irányelv.¹ Természetesen ennyivel normál esetben nem lehetne letudni a két jogág viszonyát egymáshoz, de a tanulmány tárgyaként egy ennél talán sokkal nehezebb kérdést kell első körben végigjárnunk. Ez a kérdés pedig elsősorban a munkajog és a közszolgálati jog viszonyait érinti. Egyrészt a jogalanyokhoz fűződő viszonyát, másrészt pedig a két jogterület egymáshoz fűződő viszonyát. Alapvetően arra a kérdésre adott válasz, hogy hol ér véget a munkajog, és hol kezdődik a közszolgálati jog meghatározza, hogy mely személyi körökre melyik joganyag van hatással. Éppen ezért mielőtt az egyénekre gyakorolt hatást vizsgálnám, először a két jogterület viszonyát érdemes elemezni.

Önálló jogágról akkor lehet beszélni, ha a szóban forgó jogszabályok összessége kellően egynemű jogviszonyokra vonatkozik,² és a szabályozás módszere is kellően jellegzetes, homogén. Ebbe belefoglaltatik az is, hogy legyen egy megfelelő definíciós bázis is, amely az adott jogág sajátja. Az azonban már nem a jogágiság kérdése hogy ezek a

¹ Az irányelvet ugyan hatályon kívül helyezték, de véleményem szerint ennek ellenére még ebben a formában is iránymutatásul kellene szolgálnia. Hiszen részletesen végigvezette azon elsődleges és másodlagos ismérveket, amelyek mérlegelésével és figyelembevételével az esetek jelentős részében elhatárolhatóak voltak a polgári jogi és a munkajogi jogviszonyok.

² KUN ATTILA – PETROVICS ZOLTÁN: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről, in.: BOKODI MÁRTA et alia: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014, 92-96. old.

speciális fogalmak mennyire stabilak és egyértelműek. Természetesen minden fogalom alkalmazásának megvannak a homályos pontjai, nincs ez másképp a munkajogban sem. A bizonytalanság természetszerűleg elsősorban nem az objektív alapú, régóta kimunkált meghatározásoknál jelentkezik erőteljesen³ (munkavállaló, munkáltató, munkaszerződés), hanem azon szubjektív alapú fogalmaknál, melyek az utóbbi időszakban (vitatható módon) kerültek bele az új Mt.-be vagy a közszolgálati jogviszonyokba. Ez a kérdés azért is jelentős, mert a jogtudomány jelent egy fajta visszacsatolást a jogalkotó és a joggyakorlat részére, hogy a kimunkált fogalom, vagy annak alkalmazása hogyan értékelhető. Ezekből a visszajelzésekből a másik két szegmens megállapíthatja a változás irányait. Ez természetesen hatással van az emberek mindennapjaira is, hiszen a munkaviszony és közszolgálati viszony rengeteg embert érint. A téma azonban szűkítéssel kell átessen, hiszen a munkajog és a közszolgálati jog összes fogalmát nem vizsgálhatjuk meg egy íráson belül. Ezért vizsgálataimat kettő, egymással is összefüggő szubjektív alapú fogalom több szempontú vizsgálatára korlátozom. A tanulmányban a bizalomvesztés és a méltatlanság munkajogi és közszolgálati jogi szerepét vizsgálnám meg, a bíróság ítéletei, a jogalkotó és a jogtudomány szempontjából feltárva ezek kölcsönhatását és viszonyrendszerét.

A fogalmak azonban csak akkor vizsgálhatóak megfelelően a jog tudományos és gyakorlati oldaláról is, ha a korábban említett munkajog- közszolgálati jog határt megpróbáljuk a jog térképére berajzolni. Ehhez szükséges megemlíteni, hogy a közszolgálati jog hovatartozásáról két markáns nézőpont létezik. Az egyik szerint önálló jogágként funkcionál, mely a közszolgálati pragmatikát szabályozza.⁴ A másik szemlélet szerint a közszolgálati jog a munkajog részét képező speciális jogterület.⁵ A két nézet képviselői azonban abban mindenféleképpen egyetértenek, hogy feltétlen szüksége lenne egy egységes pragmatikára, és szabályozási szisztémára.⁶ Szakmai véleményem szerint a második elméletet tudom elfogadni, éppen ezért a további elemzést ennek a fényében fogom megtenni. Ahhoz, hogy a vizsgálat teljes legyen, még egy szűrőt kell figyelembe vennünk. Ez a szűrő pedig a közszolgálati jog fogalmának terjedelme.⁷ Ez a fogalmi terjedelem befolyásolja azt, hogy mennyire szélesen értelmezzük a közszolgálati jog és a munkajog személyi hatályát.

³ Sokszor azonban még ezeknél a fogalmaknál is felmerülnek bizonytalanságok. Ezeknek a bizonytalanságoknak a jelentős része azonban az új fogalmak alkalmazásával kapcsolatos problémákból alakulnak ki.

⁴ GYÖRGY ISTVÁN: *Közszolgálati jog, HVG-ORAC*, Budapest, 2007, 18-19. old.

⁵ KUN ATTILA – PETROVICS ZOLTÁN: (2.lj.) 131. old; MÉLYPATAKI GÁBOR: *Változó közszolgálati dogmatika az új közszolgálati törvény fényében*, in.: *Új Magyar Közigazgatás* 2012/4, 64. old.

⁶ GYÖRGY ISTVÁN: *A közszolgálati jog általános kérdései*, in.: GYÖRGY ISTVÁN (Szerk.) – HAZAFI ZOLTÁN (Szerk.): *Közszolgálati jog*, NKE- Szolgáltató Kft., Budapest, 2015, 16. old.

⁷ PRUGBERGER TAMÁS – NÁDAS GYÖRGY (Szerk.): *Európai – és Magyar munka – és közszolgálati jog*, Complex, Budapest, 2015,

Három fő nézet különíthető el⁸, melyek egymástól jelentősen eltérő tartalommal határozzák meg a közzolgálati jog terjedelmét. A magam részéről jelentős mértékben Horváth Istvánnal értek egyet, aki a közzolgálati jogot gyűjtőkategóriaként határozza meg, mely magában foglalja azon foglalkoztatási jogviszonyokat, amelyben az állam, vagy az önkormányzat a jogszabály által hatáskörébe sorolt kötelezettségét teljesíti.⁹ Ez a felfogás párhuzamosan fut a közzolgálati jog „középutas” felfogásával, mely a személyi hatályhoz sorolja a kormánytisztviselőt, a köztisztviselőt és a közalkalmazottat.

A továbbiakban négy személyi kategóriával foglalkozunk, melyekből lényegében a kormánytisztviselő és a köztisztviselő szinte azonos szabályozási környezettel rendelkezik. A képlet ezzel némiképp egyszerűsödik, így az esetek jelentős részében tudni fogjuk, hogy melyik személyi körre melyik törvény fogalmi bázisa alkalmazandó.

Gondolhatnánk, hogy ezek alapján a személyi hatály mellett a fejezet címében feltett kérdésre is választ tudunk adni. Ha az elemzés végén röviden szeretnénk összegezni a választ, akkor a közzolgálati jog a munkajog részét képezi. De ezzel lényegében nem adtunk érdemi választ, mivel a munkajog egy keresztülfekvő jogágnak tekinthető, amely a magánjogban gyökerezik, de rengeteg közjogi elemet tartalmaz. A közzolgálati jog is ezen közjogi elemek közé tartozik, a munkajog közjogaként értelmezhetjük.¹⁰ De azt is láthatjuk, hogy a munkajogon belül nem élesek a határok, gyakran elmosódnak. Bizonyos esetekben éles különbségek nem tehetők.¹¹ A közzolgálati jog a fejlődése során kettős forrásból táplálkozott. Az egyik forrás mindig is a közigazgatási jog volt, a másik forrás pedig a XX. század közepe óta a munkajog. De természetesen érvényesül a hatás-ellenhatás a jogban is, ezért a közzolgálati jog is hatással volt a munkajogra. A kölcsönös interakciók táptalaja a két jogterület II. világháborút követő és máig is létező párhuzamosan összefonódó fejlődése. A munkavégzésre irányuló jogviszonyok közül a polgári jogi megoldások teljesen magánjogiak, a munkajog viszonyai a gazdasági (magán) munkajog része és a közzolgálati jog a munka közjogához kapcsolódó megoldás. Némiképp ebből is fakad az álláspont, hogy a munkajog egy keresztülfekvő jogág, vagy más néven vegyes szakjog. Egyaránt tartalmaz közjogi és magánjogi elemeket is. Az is megállapítható mindebből, hogy a munkajog egy folyamatosan mozgásban lévő terület (hasonlatosan egy a törésvonalak mentén vándorló kontinenshez). A

⁸ A legszűkebb nézet szerint csak a kormánytisztviselők/ köztisztviselők tartoznak ide, a legtágabb nézet szerint az összes szolgálati ág besorolható, a középutas megoldás szerint a civil közzolgálat (közalkalmazottakkal együtt)

⁹ HORVÁTH ISTVÁN: A közzolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei, in.: KÁRTYÁS GÁBOR (Szerk.): *Bevezetés a közzolgálati munkajogba*, ELTE –Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 13. old.

¹⁰ Mélypataki Gábor: (5. lj.) 64. old.

¹¹ A közalkalmazotti jogviszony és a köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszony relációja

munkajog egyes területei között keresztmozgások figyelhetőek meg a hazai jogban. A munkajogon belül a gazdasági munkajog a közjog, a közszolgálati jogviszonyok pedig a magánjog irányában tolódnak el.

A fejezetcímben feltett kérdésre a válasz, hogy mindhárom és egyik sem. Az eddigiekből következően ugyanis a munkavégzésre irányuló jogviszonyoknak vannak olyan formái, amelyek a magánjog területére esnek, és vannak olyanok, amelyek közjogi jellegűek. Mivel azonban ha a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat önmagukban említjük, mondhatjuk, hogy természetüknél fogva se nem magánjogi, se nem közjogi, mivel ilyen irányú tartalommal a felek akarata tölti meg. Egyes álláspontok szerint nem is lehetne helyes az olyan értelmezés, mely egységben kezeli a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat. Túl tág lenne ugyanis ez a kategória, amire nem lehetne egységes elveket és szabályokat alkalmazni.¹² Az egyik vagy a másik feltételrendszer megléte befolyásolja azt, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik meg a feleket.

2. A munkavégzésre irányuló jogviszonyok jogszabályi környezete és természete

Radnay József megállapításával egyet értve a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat külön kell kezelni aszerint, hogy az adott munkavégzés a munkajogba tartozik-e vagy sem. Ennek megállapítására az adott munkavégzés elsődleges és másodlagos minősítő jegyeit kell megvizsgálnunk. Ezeket a minősítő jegyeket a már korábbiakban hivatkozott a 7001/2005 (MK. 170.) FMM-PM együttes irányelv tartalmazza. A minősítő jegyek értékelése során dönthető el, hogy egy adott munkavégzés a polgári jogba, vagy a munkajogba tartozik-e.

A munkaviszony rendszerint a felek alá – fölé rendeltségén alapuló olyan jogviszony, ahol a munkavállalót személyes munkavégzési kötelezettség terheli a munkakörként meghatározott feladat ellátásakor, amiért rendszeresen bért kap. Ebből adódóan ezt a fajta munkavégzést önállótlan munkának, vagy függő munkának is nevezzük. A polgári jogi jogviszonyokban nagyrészt ezzel ellentétes pólusú önálló munkán alapuló jogviszonyok írhatóak le. A munkajogviszonyokban a munkavállaló az egész személyiségével részt vesz, amely fakad abból, hogy a munkaviszony személyes tartós jogviszony. A munkaviszony tehát egy személyiségi jellegű jogviszony is.¹³ Ez lényegében új védelmi szabályok megalkotását kellene, hogy generálja. Ennek a személyes kapcsolatnak a kifejeződése az új Mt.-ben

¹² RADNAY JÓZSEF: *Munkajog*, Szent István Társulat, Budapest, 2000, 29. old.

¹³ GYULAVÁRI TAMÁS: A munkajogi szabályozás rendszere, in: GYULAVÁRI TAMÁS (Szerk.): *Munkajog*, ELTE-Eötvös Kiadó, 2013, 19. old.

egészen jól tükröződik. Azt is egészen jól felismerte a jogszabály, hogy a munkakapcsolat az egyben személyes kapcsolat is, mely különlegessé teszi a jogviszonyt. Fokozottan jelentkeznek a mindennapi bizalmi jellegű interakciók. Fontos kiemelni, hogy a bizalmi jelleg természetesen nem csak a munkajog sajátja, de még csak nem is a munkavégzésre irányuló jogviszonyoké, azonban ilyen tartósan és nagy intenzitással két fél közötti jogügyletben csak itt jelentkeznek. Véleményem szerint ez az állítás átültethető a közszolgálati jogviszonyokra is. Sőt, nem csak, hogy átültethető, hanem a munkaviszonyhoz képest még fokozottabban jelentkeznek. Ennek egyik indoka az állam részére nyújtott munkavégzési tevékenységben keresendő. Az állam a munkavállalótól/szolgálatvállalótól sokkal inkább megköveteli a személyességet, mint azt a magánszektorban szokás.

A magánszektor munkajoga és a közszolgálati munkajog között a közös elemeken túl több jellemző különbséget is említhetünk.¹⁴ Ezek a különbségek adják meg a közszolgálati jog sajátos karakterét. Az állam igénye mindig is az volt, hogy a munkavégzésre irányuló jogviszonyoknak ezt a két ágát egyenként önálló kódexben foglalja össze a szabályozás különbözőségére apellálva. Ennek megfelelően a gazdasági munkajogot a *2012. évi I. tv. a Munka Törvénykönyve* szabályozza, a közszolgálati jog egy jelentős részét pedig a *2011. évi CXCV. tv. a Közszolgálati Tisztviselőkről*. Azt is meg kell említeni, hogy a Kttv. nem egyeduralgó a közszolgálati munkajog területén, mivel a közalkalmazottakra még ma is az *1992. évi XXXIII. tv.* vonatkozik. Láthatjuk azt, hogy a Kjt. kivételével a másik két kódex a közelmúltban megalkotott jogszabályok. Az egyes munkavállalók/szolgálatvállalók jogi helyzetét nagymértékben befolyásolja az, hogy vajon melyik státusz törvény hatálya alatt fejt ki a munkaviszonyra irányuló tevékenységét. Az új szabályozás sok helyen új jogalkotó szemléletet, de legalábbis törekvéseket takar. Ezek a törekvések pedig megpróbálnak új joggyakorlatot meghonosítani, igazodva a megváltozott élethelyzetekhez. A szabályozás különbözősége ellenére a két jogviszony tárgyára tekintettel egyes fogalmak alkalmazása, vagy jogszabály által generált élethelyzetek ugyanúgy vagy hasonlóan csapódnak le, mind a munkajogban, mind a közszolgálati jogban. Ennek indokaként a tanulmány címében megemlített bizalom/bizalomvesztés; méltóság/méltatlanság kérdéskörét párhuzamosan vizsgálom a két jogterület vonatkozásában.

3. A bizalom és méltatlanság jogszabályi háttere a munka és közszolgálati jogban

¹⁴ Lásd. részletesen: HORVÁTH ISTVÁN: (9. l.) 19. old.

Egy fogalom jogszabályi háttére többféleképpen utalhat a vizsgálandó definícióra. Vannak olyan esetek, mikor az adott fogalom implicit módon olvasható ki mind azon jogok és kötelezettségek rendszeréből, melyek a felekre vonatkoznak. Ennek egyik példája lehet az Mt. által az általános magatartási követelményekben meghatározott viszonyrendszer. Ez a viszonyrendszer viszonylagosan kijelöli azokat a kereteket, amelyen belül a munkáltató és a munkavállaló egymás iránti bizalmának fenn kell állnia. Ezekben a keretekben megemlíthetünk olyan jellegű kapcsolódási pontokat, mint a titoktartási kötelezettség vagy együttműködési kötelezettség. Ez a megoldás nem csak az Mt.-ben de a Kttv.-ben is jelen van. Ennek oka, hogy az általános magatartási követelmények részt a Kttv. majdnem szó szerint ugyanúgy szabályozza, mint az Mt. Ez teljesül a megszővegezés tekintetében arra is, hogy az új Mt.-vel egyidőben kerültek beépítésre az új Ptk. által generált módosítások is. Az általános magatartási követelmények közül a méltatlanságra, illetve a valamire méltóság mint fogalom nehezebben olvasható ki. Némileg összefügg a bizalom kérdéskörével is. Itt elsősorban olyan magatartásokat kell kiemelni, melyeknek talán több erkölcsi tartalma van, mint a bizalomnak. Érdekes azzal is szembeülni, hogy a két fogalomra történő utalás az mind az Mt.-ben, mind a Kttv.-ben megtalálható, de a explicit kifejeződései csak a Kttv.-ben. A szolgálati jogviszonyok esetében a jogviszonyok kötelező megszőntetési esetei között találjuk.¹⁵

3.1. Méltatlanságról röviden

A Kttv. 64§(1) szerint a Hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa. Ehhez kapcsolódóan a jogalkotó egy közbevetett mondat erejéig hozzáteszi, hogy - akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a kormánytisztviselői a kormánytisztviselő a jogviszonyából adódó kötelezettségzegést akár munkaidején kívül is elkövetheti. Kérésként felmerül lehet-e objektív mércével mérni, hogy honnantól méltatlan valaki? Vannak-e társadalmi standardok erre, vagy erkölcsi alapon kellene megítélni? A válasz nem egyszerű, azonban a jogszabály indoklása megpróbálkozik azon magatartások és cselekvések meghatározásával, melyek méltatlanságot eredményeznek:

□ pártatlanság sérelme

¹⁵ KÁRTYÁS GÁBOR: A felmentés indokolása a közszolgálati jogban, in: *Közjogi Szemle* 2014/2, 25-33. old.

- a befolyástól való mentesség sérelme
- hivatás etikai normák megsértése¹⁶

A szakirodalom abban egyetért, hogy a méltatlanság egy szubjektív alapú fogalom. Az eltérés abban mutatkozik meg, hogy melyik irányzat mennyire tartja védhetőnek a jogintézményt. Azért is szükséges ezzel foglalkoznunk, mivel a méltatlanság azonnali hatályú megszüntetéshez vezet általában, amelyhez azonban kapcsolódnak szigorúnak mondható szubjektív és objektív határidők.¹⁷ A méltatlanság nem csak a munkavállaló, mint személy megítélése kapcsán jelent bizonytalan kritériumot, hanem a jogalkalmazó munkáltató oldalán is. Hogyan határoljuk el egymástól azokat az eseteket, amikor a kormánytisztviselő magatartása miatt méltatlannak tekintjük, attól, hogy magatartásával erkölcsi és jogszabályi normákat megszegve akár a fegyelmi jogkör hatálya alá esik? Melyiket indítsuk meg? Van-e választási joga a munkáltatónak?¹⁸ Ezek olyan kérések, melyek a jogalkotó részére visszajelzések a gyakorlat által. A jogtudomány haszna és szerepe éppen abban mutatkozna meg, hogy azokra a kérdésekre, amelyet a gyakorlat vetett fel, megpróbál egyértelmű válaszokat adni, rendezve a zavaros helyzetet. Egyfajta válaszként értékelhetjük talán a méltatlansági eljárást is, de szerepe inkább másodlagosan alakul majd. A méltatlansági eljárás esetében az alaptézis, hogy az a kormánytisztviselő, akivel szemben közvéadás, vagy magánvéadás büntetőeljárást indítottak, köteles ezt jelezni a munkáltatójánál. A munkáltató pedig elindítja az eljárást, amely alapján eldönti, hogy amiért gyanúsítják a szolgálatvállalót, azért méltatlannak minősül-e.

A felmerült bizonytalanságok egy részét a bíróság is lehet, hogy orvosolni tudná, de a birosag.hu, anonim ítéletei között alig találtam kifejezetten a méltatlansággal összefüggő eljárást. Ennek egyik oka lehet a Kormánytisztviselői Döntőbizottság (továbbiakban KDB) rendszerbe integrálása, mely mint egy kötelezően első fokon igénybeveendő jogorvoslati fórum szűri az ügyeket. A KDB joggyakorlata sajnos nem ismert, így érdemi információink nincsenek arról, hogy vajon ügyeinek mekkora részét teszik ki a méltatlansággal kapcsolatos jogviták.

A bíróság értelmezési szerepkörére nagyon jó példa lehet a Mfv.II.10.225/2014/7.számú Kúriai határozat, amelyben kérdésként felmerül, hogy egy polgármester és a hivatalban

¹⁶ Indoklás 3. §.

¹⁷ HORVÁTH ATTILA: A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése és megszüntetése, in: GYÖRGY ISTVÁN (Szerk.) - HAZAFI ZOLTÁN (Szerk.): *Közszolgálati jog*, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015, 78. old.

¹⁸ PETROVICS ZOLTÁN: A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése és megszüntetése, in: KÁRTYÁS GÁBOR (Szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, ELTE- Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 76-77. old.

dolgozó jogtanácsos közötti sms váltás nyilvánosságra kerülése, és tartalma alkalmas-e arra, hogy méltatlanság jogcímén azonnali hatállyal megszüntessék a közszolgálati jogviszonyt. Az említett ítéletben a Kúria az alábbiakat állapította meg: *„Az elsőfokú bíróság vizsgálta a felmentés indokainak megfelelőségét is és megállapította, hogy a felperes terhére rótt sms-váltást a polgármester magánjelleggel kezdeményezte, az üzenetekre adott felperesi válaszok nem merítették ki a jogalkotó által rögzített méltatlanság, mint közszolgálati jogviszonyt megszüntető ok fogalmát, nem voltak alkalmasak a jó közigazgatásba vetett bizalom megingatására sem. A felperesnek nem volt személyes kapcsolata a polgármesterrel, az üzeneteket a nyári szabadsága ideje alatt kapta. Az sms-ek tartalma alapján sem állapította meg azt, hogy a felperes a polgármester személyét, a tisztségét sértő magatartást tanúsított, továbbá a kommunikáció nem volt alkalmas a munkáltató jó hírnevének, a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalomnak a rombolására sem.”*¹⁹

3.2. Bizalomvesztés

Az előzőnél talán könnyebben kezelhető definíció, annak ellenére, hogy ugyanúgy szubjektív alapú. A bizalom véleményem szerint az egyén bensőjében kialakuló képzettársítás, ami szinte mindig szubjektív megítélésből származik. A bizalom, vagy éppen annak hiánya szerves elemét képezik ezeknek a jogviszonyoknak. A bizalomvesztés esetében kiemelendőnek tartom, attól hogy van egyfajta jogviszony alakító szerepe, nem szerencsés ténylegesen a jogviszony megszüntetés fő indokaként szabályozzuk. Azt elismerem, hogy a jogviszony megszüntetések háttérében különböző mértékig meghúzódik, de a munkavállalók és szolgálatvállalók részére objektív alapú védelmet kell nyújtania a jogalkotónak.

A bizalom kérdéskörét a két státusztvörvény két eltérő formában fogalmazza meg. Az Mt. 52§(1) d. pontja alapján: a munkavállaló a munkakörének ellátásához szükséges bizalomnak megfelelő magatartást tanúsítani köteles. E követelmény értelmében, a törvény alapján a munkaviszonyban (közalkalmazotti jogviszonyban) álló felektől megkívánható, hogy az egyik fél jogával a másik fél érdekeit figyelembe véve úgy éljen, hogy azzal annak indokolatlan hátrányt ne okozzon.²⁰ Némileg ezt az irányvonalat viszi tovább a Mfv.II.10.584/2014/5.számú Kúriai határozat is. Az ügy alapját 10 szemeteszsáknak és 5 szelet felvágottnak a közalkalmazott táskájában ellenőrzéskor történő megtalálása adja. A hivatkozott Mt. szakasz értelmezése mennyiben „engedi” hogy egy ilyen „bagatell” esetben

¹⁹ Mfv.II.10.225/2014/7.számú

²⁰ EBH 1999, 41

az azonnali jogviszony megszüntetésének érvelési alapja legyen a bizalom hiánya? A bíróság ítéletében kifejtette, hogy: „A közalkalmazottak tekintetében is irányadó munkavállalói alapvető kötelezettséget rögzítő Mt. 52. § (1) bekezdés d) pontja alapján a közalkalmazott köteles a munkakörének ellátásához szükséges bizalomnak megfelelő magatartást tanúsítani-²¹

Mindamellett a bíróság arra jutott, hogy: „a felperes azon magatartása, amely a munkáltató tulajdonát képező dolgok magához vételével valósult meg, olyan magatartásnak minősül, amely a munkáltató és a közalkalmazott közötti bizalmat jelentősen megingatta, és azt az általános magatartási követelményt is megsértette, amely szerint a közalkalmazott a munkáltatója tulajdonával sajátjaként nem rendelkezhet. A kötelezettségzegés minősítése nem függ a dolog értékétől, és annak sem volt jelentősége, hogy a felperesnek milyen érdeke fűződött annak elviteléhez. Ezért a munkáltató a felperes húsz éve fennálló jogviszonyától függetlenül, a felperes magatartása alapján jogszerűen dönthetett a közalkalmazotti jogviszony azonnali hatályú megszüntetéséről.”²²

A bizalom elvesztése kérdéskörében láthatjuk, hogy akár egy viszonylag kis jelentőségű, de mindenféleképpen szankcionálandó magatartás is elegendő ahhoz, hogy a felek közötti kapcsolat megromoljon és megszakadjon. Azt is látni kell, hogy ebben a esetben is a magatartás, ami miatt a jogviszony megszüntetése történt, aminek egyik eleme a bizalom elvesztés. A bíróság gyakorlatában a munkáltatók általi bizalomvesztésre való hivatkozások száma egészen jelentős, mely az üzemi lopásoktól, a telephely sarkában elvégzett pisilésig²³ sokféle tényállást foglal magában.

Ennél is nagyobb jelentőséggel bír a Kttv. vonatkozó szabályozása: „A kormánytisztviselő vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. 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.”²⁴

A bizalomvesztés esetén a kormánytisztviselőbe vetett bizalom elvesztése alapozza meg a jogviszony megszüntetésének az indokait. A kormánytisztviselő ugyanis a megfelelő szakmai lojalitással, és elsősorban a szakmai vezető által meghatározott szakmai értékek mentén, az együttműködés szabályait betartva köteles ellátni. Amennyiben a felsoroltak közül valamelyik nem teljesül, akkor megrendültnek tekinthető a bizalom. A jogalkotó persze

²¹ Mfv.II.10.584/2014/5. Kúriai határozat

²² Mfv.II.10.584/2014/5. Kúriai határozat

²³ Mfv.II.10.739/2013/4. Kúriai határozat

²⁴ Kttv. 76§(2)

hozzáteszi, hogy elsősorban a kormánytisztviselő magatartásán, illetve a munkavégzésben megnyilvánuló bizonyítható tényen kell alapulnia. A jogintézményben foglalt definíciós elemek közül a lojalitás kérdése a legérdekesebb. A lojalitás hűséget jelent. Önmagában a lojalitás ténye nem jelent problémát, hiszen a közzolgálati jogviszonyok a hűséget a hűségért elven alapulnak.²⁵ Az említett elv szerint az állam és az állami hivatalnok közötti jogviszonyt jellemzi. A hivatalnok hűséggel tartozik, mind szolgálati idejében, mind azon túl. Természetesen ezért az állam is megadja a megfelelő garanciákat. A honi jogalkotásunkban azonban a lojalitás teljesen más felfogásával találkozunk a Kttv. hatályba lépése óta. A lojalitás ugyanis áttevődik a kormánytisztviselő és a közvetlen felettese jogviszonyába. Ezzel megteremtve a szubjektív kiszolgáltatottság lehetőségét. Úgy gondolom, a bíróságok, és egyéb olyan fórumok arra kényszerülnek, hogy eldöntsék az ilyen jellegű kérdéseket, még akkor is, ha van már bírói precedens, amely szerint a bizalom nem szimpátia- antipátia kérdése.²⁶

Önmagában a bizalomnak az elvesztése nem lehet kizárólagos indoka még egy közzolgálati jogviszony megszüntetésének sem. A korábbiakban kifejtettekhez hasonlóan egy eleme természetesen lehet, de „az indoka” véleményem szerint nem. Hiszen a bizalom több tényezőből tevődik össze, de így akár, sarkosan fogalmazva, valakit csak az alapján ki lehetne tenni a hivatali állásából, hogy más a politikai nézete, ezért nem bízok meg benne. A jogtudomány és a jogalkotó feladata mindenféleképpen a fent említett fogalmak felülvizsgálata és az alkalmazás feltételeinek további szűkítése kellene, hogy legyen.

4. Összegzés

Az eddigiekből is levonható, hogy az egyes fogalmak használata nem feltétlenül úgy alakul, ahogy azt a jogalkotó kitalálja. Ez igaz akkor is, ha a jogszabály megfogalmazása előtt a jogtudomány álláspontját is kikérik. A jogtudomány szerepe és haszna egy folyamatos kontrollban is meg kellene, hogy nyilvánuljon, mely monitorozza az egyes jogintézményeket. Az egyes jogfogalmak jelentéstartalma eltérő lehet a jogalkalmazó számára is, aki egy saját

²⁵ GAJDUSCHEK GYÖRGY: *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*, PhD. értekezés, Pécs, 2011, 33. old.

²⁶ PETROVICS ZOLTÁN: (18.lj). 80. old.

értelmezést rendel az adott fogalomhoz. Ez teljes mértékben teljesült a jelen dolgozatban vizsgált két fogalom esetében, ahol a jogtudománynak is fontos szerepe lett volna, hogy megnyilatkozzon, segítve azokat az alanyokat, akikkel szemben alkalmazzák. Ez fokozottan igaz az olyan szubjektív alapú fogalmakra, mint a vizsgált méltatlanság és bizalmatlanság. Vannak olyan helyzetek, mikor alkalmazhatóak, de véleményem szerint használatuk túlzottan tág mozgásteret ad az alkalmazójuknak. Mivel olyan fogalmakról beszélünk, melyek az alkalmazó egyén szubjektumából fakadnak, ezek más általi megítélése jelentős problémákat vet fel. Mindazonáltal korlátozott mértékű alkalmazásuk akár ténylegesen szükséges is lehet a munkajogviszony és a szolgálati jogviszonyok jellemzője okán. A jogtudomány szerepe pedig pontosan az lenne ezen fogalmak kapcsán, hogy a hibás értelmezéseket kiszűrve megvédje az állampolgárt, az embereket a fogalmak önkényes és téves használatával szemben.

A fogalmak értelmezése kapcsán felmerül még egy „akadály”. Ha ugyanis kormánytisztviselőkkel kapcsolatos alkalmazásukról beszélünk, az első jogorvoslati fórum a Kormánytisztviselői Döntőbizottság, amelynek joggyakorlatáról nyilvános adat (ahogy a bírósági statisztikák, vagy az anonim ítéletek) nem érhetőek el, így nem tudjuk, hogy a gyakorlatban ezek az ügyek mennyire gyakoriak, és milyen egyéb értelmezési problémák merülhetnek még fel. A munkavállalókkal, köztisztviselőkkel és közalkalmazottakkal kapcsolatos fogalomhasználat esetén viszont a bíróság értelmezi a jogszerűséget. Már önmagában az is problémás, hogy ugyanolyan alapú jogintézmények értelmezésével két különböző fórum is foglalkozik, de ha ezek közül az egyikről semmilyen információnk sincs, az még nagyobb jogértelmezési bizonytalansághoz vezethet.

Ez a bizonytalanság azonban addig nem fog megoldódni, amíg újra vissza nem jutunk a jogalkotóhoz, akinek majd értékelnie kellene a bírósági és jogtudományi kritikákat, jogértelmezéseket, hogy ez alapján, ha szükséges, módosításokat eszközöljön.

© Mélypataki Gábor, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösenyi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515