

Csóka Gabriella – Dargay Eszter – Lóczy Péter  
Szekendi Gyöngyvér – Zatykó Petra

Összeférhetetlenség,  
vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség,  
valamint a fegyelmi eljárás tapasztalatai



ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG,  
VAGYONNYILATKOZAT-TÉTELI  
KÖTELEZETTSÉG, VALAMINT  
A FEGYELMI ELJÁRÁS  
TAPASZTALATAI

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

Szerkesztő

Dr. Dargay Eszter

Szerzők

Dr. Dargay Eszter

Dr. Csóka Gabriella

Lóczy Péter

Dr. Szekendi Gyöngyvér

Dr. Zatykó Petra

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© Szerkesztő, 2018

© Szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

<b>AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG SZABÁLYOZÁSA ÉS GYAKORLATA</b>	
<b>A CIVIL KÖZSZOLGÁLATBAN</b> ( <i>Dargay Eszter – Zatykó Petra</i> )	7
Bevezetés	7
A kutatás indíttatása és antikorrupciós aspektusai	7
A kutatás hipotézisei	8
A kutatás módszertana	9
A kutatás során vizsgált időszak sajátosságai	9
Az összeférhetetlenség jogi szabályozása	11
Az összeférhetetlenség rendszere a közszolgálati törvényekben	11
További és egyéb jogviszony létesítése	19
Összeférhetetlenségi eljárás	24
A joganyag az államigazgatási szervezetrendszer átszervezésének tükrében	25
A NAV kormánytisztviselőire és ügykezelőire vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok	26
A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe	29
A kutatás megállapításai	30
A KÖZSTAT-rendszerben beérkezett adatok bemutatása	30
Az összeférhetetlenséget megalapozó körülmények munkáltatói feltárásának gyakorlata a jogviszony létesítését megelőzően	34
A jogviszony fennállása alatt keletkezett összeférhetetlenségek kezelése	38
Eljárásrend	41
Az összeférhetetlenségi ügyekben hozott döntések szempontjai	46
Összegző megállapítások, javaslatok	52
Bevezetés	56
Kutatási felhatalmazás, mandátum	56
A kutatás célrendszere	57
A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség szakpolitikai és jogpolitikai alapjai	59
A kötelezettségi eljárás közjogi szabályozási rendszere	72
Összegzés, javaslatok	89
A vagyonyilatkozat-tételi rendszer továbbfejlesztésének lehetséges irányai kutatói szemmel	89
A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel összefüggő ellenőrzésre irányuló javaslatok	96
<b>A FEGYELMI ELJÁRÁS ÉS A TOVÁBBI INTEGRITÁST SÉRTŐ, VESZÉLYEZTETŐ MAGATARTÁSOK SZANKCIÓI A CIVIL KÖZSZOLGÁLATBAN</b> ( <i>Csóka Gabriella</i> )	101
Bevezetés	101
A kutatás indíttatása – a szervezeti és egyéni integritás összefüggései	101
A kutatás módszertana	107

A kutatás lényegi megállapításai és az integritást sértő és veszélyeztető magatartások szankciórendszere	111
A fegyelmi felelősségre vonás rendszere a közszolgálati törvényekben	114
A bizalomvesztés	125
A bizalomvesztés szabályozása	125
A méltatlanság	132
A méltatlanság szabályozása	132
A foglalkoztatást kizáró ok – a tisztviselő büntetőeljárás hatálya alatt áll	140
Összegzés, a kutatás eredményeiből adódó további következtetések, javaslatok	145
A közszolgálati tisztviselők, az integritás tanácsadók képzésére, továbbképzésére vonatkozó javaslatok	147
Az integritás tanácsadók képzésére, továbbképzésére vonatkozó javaslatok	148

### **AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG ÉS A FEGYELMI ELJÁRÁS TAPASZTALATAI A HONVÉDEK VONATKOZÁSÁBAN**

<i>(Szekendi Gyöngyvér)</i>	149
Bevezetés	149
Összeférhetetlenség	150
Szabályozási háttér és személyügyi gyakorlat	150
Az együttalkalmazási tilalom	151
A más kereső tevékenység	155
A fegyelmi felelősség és egyéb integritást „támogató” jogintézmények	168
Felelősségi formák és elhatárolásuk	168
Szabályozási háttér	170
A fegyelmi felelősség	171
A méltatlanság	181
Az etikai felelősség	185
Kifogástalan életvitel	187
Összefoglaló: megállapítások, javaslatok	188
Összeférhetetlenség	188
Fegyelmi felelősség és egyéb integritást „támogató” jogintézmények	188

### **AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG, VAGYONNYILATKOZAT- TÉTELI KÖTELEZETTSÉG, VALAMINT A FEGYELMI ELJÁRÁS TAPASZTALATAI**

<i>ÖSSZEFOGLALÓ TANULMÁNY A KUTATÁSRÓL (Dargay Eszter)</i>	189
A kutatás indíttatása, antikorrupciós aspektusai	189
A kutatás résztanulmányok alapján azonosítható kulcskérdések	190
A kutatás módszerei	192
Az összeférhetetlenségi szabályok érvényesülése a közszolgálatban	192
A vagyonnyilatkozat-tételi szabályok érvényesülése a közszolgálatban	196
A fegyelmi eljárások és további integritást sértő magatartások a közszolgálatban	200
Összegzés	205

---

<b>IRODALOM</b>	206
Jogszabályok jegyzéke	208
Rendeletek	209
Kormányhatározatok	210
Utasítások, szabályzatok	210
<b>ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE</b>	212
Ábrák	212
Táblázatok	212
A Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadványa.	214



# AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG SZABÁLYOZÁSA ÉS GYAKORLATA A CIVIL KÖZSZOLGÁLATBAN

*Dargay Eszter – Zatykó Petra*

## Bevezetés

### A kutatás indíttatása és antikorrupciós aspektusai

Az *integritás* fogalma, valamint az azon alapuló működési módszer az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) 2009-ben elindított Integritás projektje révén került be az állampolgári és közigazgatási szakmai köztudatba. Az ÁSZ projektjének eredményei 2012-től kezdődően a kormányzati döntéshozatalban is megjelentek.<sup>1</sup> Az ekkor született dokumentumok megközelítésében az integritásfejlesztés a korrupció elleni küzdelem olyan korszerű eszköze, amely a korrupció megelőzését és a közigazgatás eredményes működését tűzi ki célul.

A Kormány 2015 tavaszán fogadta el a *Nemzeti Korrupcióellenes Programot* (a továbbiakban: NKP).<sup>2</sup> A négy évre szóló, ám célkitűzései tekintetében ezen időszakon túlmutató szakpolitikai stratégiához kapcsolódóan intézkedési terveket fogadtak el, kétéves időintervallumokra bontva.<sup>3</sup>

Az NKP mint szakpolitikai stratégia egyik fő beavatkozási területe a közigazgatáson belüli korrupciómegelőzés, ahol a cél az államigazgatási szervek szervezeti integritásának fejlesztése és az államigazgatás személyi állománya tekintetében jelentkező integritási kockázatok csökkentése. Kutatásunk az e

---

<sup>1</sup> Lásd: a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat; Magyary Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program (MP 2012).

<sup>2</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat.

<sup>3</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat; 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat.



célkitűzések metszetébe tartozó civil közszolgálati összeférhetlenségi szabályok érvényesülésének feltárására irányul.

Az NKP-ban ez olvasható: „A közigazgatás pártatlansága és függetlensége szempontjából nagyon fontos még a látszatát is elkerülni, hogy a közszolgálati jogviszonyban álló magánérdekből jár el. Ezért az összeférhetlenség szabályozásának kérdése szükségszerűen a korrupció elleni fellépés része.”<sup>4</sup> Mindezzel összhangban azt is előírták, hogy felül kell vizsgálni a jogszabályokat az összeférhetlenség bejelentésével és ellenőrzésével kapcsolatban rendelkezésre álló munkáltatói jogosultságok bővítése érdekében.<sup>5</sup>

Akár a civil közszolgálatot, akár a rendvédelem vagy a honvédelem személyi állományára irányadó szabályokat vizsgáljuk, megállapítható, hogy azok azonosan rendelkeznek a tekintetben, hogy az érintett személy kötelessége az összeférhetlenségi ok bejelentése, a munkáltatói jogkör gyakorlója pedig köteles haladéktalanul írásban felszólítani az érintettet az összeférhetlenség megszüntetésére, és amennyiben az érintett ezt nem teszi meg, a közszolgálati jogviszonya megszűnik. Az összeférhetlenség ellenőrzéséről azonban egyik jogszabály sem szól.

A fentieket szem előtt tartva kutatásunk során arra fókuszáltunk, hogy feltárjuk a jogintézmény gyakorlati érvényesülését, és megvizsgáljuk, hogy a hatályos rendelkezések alapján milyen gyakorisággal és milyen tartalmú bejelentések születnek, továbbá a munkáltatók az ilyen eljárások során milyen protokollt követnek.

## A kutatás hipotézisei

Az integritásszemlélet és az annak égisze alatt elfogadott NKP kulcsgondolata a *megelőzés*. Esetünkben ez a korrupciós, tágabb értelemben a szervezeti integritás sérelmének lehetőségét magukban hordozó körülmények megelőzését jelenti. Ebből az aspektusból vizsgálva a témakört, kutatásunk alapkérdése az, hogy a hatályos jogi szabályozás és az az alapján követett jogalkalmazói gyakorlat mennyiben képes ezt a megelőző funkciót érvényesíteni.

Általános munkahipotézisünk az, hogy a jogintézmény nem tölti be teljesen rendeltetését – egyrészt a jogi szabályozás hiányossága, másrészt a túlzottan formális jogalkalmazói szemlélet miatt. Meggyőződésünk, hogy az összeférhetlenségi szabályok és azok érvényesülésének integritási szem-

<sup>4</sup> Nemzeti Korrupcióellenes Program, 28.

<sup>5</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat, 7. pont.

pontú vizsgálatával egy olyan *proaktív elemeket tartalmazó eljárásrend* alakítható ki, amellyel nagyobb eredményességgel érhető el a jogintézmény által beteljesíteni hivatott független és befolyástól mentes közigazgatás.

## A kutatás módszertana

Kutatásunk során többféle módszert alkalmaztunk. A jogszabályok elemzésével elvégeztük a jogi szabályozás vizsgálatát. A jogi szabályozás hatályosulását kétféle eszközzel vizsgáltuk:

- Statisztikai adatfelvétel: a közszolgálati statisztikai adatgyűjtés végrehajtását lehetővé tevő Közszolgálati Statisztikai Adatbázison (KÖZSTAT) keresztül adatközlési kérelemmel (kérdőívvel) fordultunk a közigazgatási szervekhez annak feltárása érdekében, hogy a kutatást megelőző másfél éves periódusban számszerűsítve hány esetben került sor az összeférhetlenségi szabályok alkalmazására a civil közigazgatás központi, valamint területi szerveinél (további jogviszony, gyakorolható tevékenység létesítésére irányuló kérelmek, bejelentések száma, munkáltatói engedélyek száma, összeférhetlenségi eljárások száma, közszolgálati panasz, Kormánytisztviselői Döntőbizottság és bíróság előtti eljárások száma, gyakorisága).
- Szakmai interjúk lefolytatása: a beérkezett adatok elemzését követően a személyügyi vezetők körében tíz félig strukturált interjút folytattunk le. Az interjúkban az eljárásrend feltárásán túl arra is rákérdeztünk, hogy a jogalkalmazók hogyan vélekednek a vizsgált jogintézményekről, mennyire tartják azokat hatékonyak, formálisnak, emellett látnak-e indokolatlan párhuzamosságokat, illetve ellentmondásokat, valamint milyen javaslatok vannak a jogintézmény továbbfejlesztésére.

## A kutatás során vizsgált időszak sajátosságai

A kutatás során a 2016. január 1. és 2017. június 31. közötti időszak adatait vizsgáltuk. Nem mehetünk el azon tény mellett, hogy éppen erre az időszakra esett a közigazgatási szervezetrendszer koncepcionális átalakításának folyamata. Az átalakítás a teljes közszolgálati intézményrendszert érintette a minisztériumoktól a háttérintézményeken át egészen a fővárosi és megyei kormányhivatalokig, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokig.

A Magyar Közlönyben 2016. június 13-án jelent meg a központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat. A kormányhatározatban megfogalmazott célkitűzések mögött a 2015-ben kibocsátott, *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* címet viselő dokumentumban megfogalmazott fejlesztési, átalakítási irányok álltak. A hivatkozott kormányhatározat kiemelt célként fogalmazta meg, hogy a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatok kivételével az államigazgatási és a kapcsolódó állami feladatok ellátását a minisztériumi szervezetrendszerben területi szinten a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban kell biztosítani.

A szervezeti átalakítás 2016. szeptember elsejével kezdődött, és folyamatosan, több lépcsőben valósult meg (2017. január 1. és 2017. március 31.). Az érintett hivatalok feladatait, személyi állományát zömében az irányító minisztérium, a fővárosi, megyei kormányhivatalok és más háttérintézmények vették át oly módon, hogy a hivatalok jogutódlással (beolvadással) vagy jogutód nélkül megszűntek. Az átalakítással érintett költségvetési szervek (középirányító szervek: központi hivatalok, kormányhivatalok) feladat- és hatásköreinek áttelepítéskor az elsőfokú hatósági eljáráshoz kapcsolódó feladatokat az általános vagy speciális illetékességgel eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalok, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kapták meg. A másodfokú hatósági eljáráshoz kapcsolódó feladatokat a megszűnő költségvetési szervet irányító minisztérium vagy a fővárosi és megyei kormányhivatalok vették át. Az egyéb országos illetékességgel ellátott feladatokat a megszűnő költségvetési szervet irányító minisztériumra vagy más állami szervekre bízták. A költségvetési szerv területi szerve vagy a területi feladatok ellátására kialakított szervezeti egysége által ellátott egyéb feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok feladatkörébe utalták. A szervezeti átalakítással a hatósági feladat- és hatáskörök központi hivatali szintről megyei, illetve járási hivatali szintre, megyei kormányhivatali szintről járási hivatali szintre kerültek.

Mindezt azért tartottuk fontosnak röviden érinteni, mert a vizsgált időszak személyügyi politikáját az új helyzethez való alkalmazkodás nagyban befolyásolta. Az átrendeződés során a minisztériumok olyan hatósági feladatkörökkel bővültek, amelyeket az ország különböző pontjain foglalkoztatott kormánytisztviselők látnak el, tehát a korábbi egységes, akár egy telephelyen foglalkoztatott minisztériumi állományhoz képest ez a foglalkoztatottak

területi széttagoltságát jelenti, amely felerősíti az összeférhetlenségi szabályok érvényesítésének jelentőségét. A hatáskörök bővülésével egyes minisztériumok és a fővárosi, megyei kormányhivatalok személyi állománya a korábbi többszörösére duzzadt. A feladatátrendeződés során tehát a személyi állomány is mozgásban volt, és az új hivatali struktúrák kialakulásakor kiemelt figyelemmel kellett lenni az intézményi integritás szempontjából oly fontos összeférhetlenségi szabályok érvényesítésére a politikai, gazdasági és hivatali viszonyok átláthatósága, valamint az intézményi feddhetetlenség biztosítása érdekében.

## Az összeférhetlenség jogi szabályozása

### Az összeférhetlenség rendszere a közzolgálati törvényekben

A közzolgálati jogviszony munkaviszonyhoz képest megállapítható speciális tartalmát az adja, hogy a foglalkoztatott munkavégzése során a munkáltató szuverenitásának és az állami hatalomnak a megtestesítője; a tisztviselő saját személyében a jogalanyok feletti kényszerítő jellegű hatalom gyakorlója. Erre tekintettel a foglalkoztatási jogviszonyából származó jogoknak és kötelezettségeknek e sajátos közjogi jogállást tükrözniük kell. Ezt felismerve az Országgyűlés 1992. március 31-én elfogadta a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt (a továbbiakban: Ktv.), amely kiemelte, hogy „[a] társadalom közmegebecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltelete, hogy a közügyeket pártpolitikaszemleges, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék.”<sup>6</sup> A modern közzolgálat törvényi alapjait lefektető Ktv. az 1992. július 1-jei hatálybalépésekor részletes összeférhetlenségi szabályokat állapított meg a köztisztviselői jogviszonyban foglalkoztatottak számára.

*A közzolgálati törvényekben szabályozott összeférhetlenségi okok rendszere számos alkotmányos cél megvalósulását szolgálja. Ilyen cél a hatáskörök és hatalmi pozíciók koncentrációjának megakadályozása, a hatalmi ágak elválasztásának garantálása, a gazdasági és a politikai pozíciók összefonódásának megakadályozása. A szervezeti integritás szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a kormánytisztviselők anyagi, szervezeti, hatalmi függetlenségének biztosítása, valamint vagyoni és jövedelmi viszonyainak*

<sup>6</sup> Ktv. preambuluma.

átláthatósága. Ezzel összefüggésben fogalmazza meg a jogalkotó a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) preambulumban, hogy az állam pártsemleges és munkáját pártatlanul végző közszolgálatra kíván alapozni: „Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezzi a társadalom közmegebecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják.”<sup>7</sup>

A Kttv. a kormánytisztviselő kötelezettségeként határozza meg, hogy feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni.<sup>8</sup> A kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek között a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem alapelvei mellett a pártatlanság is kiemelt jelentőségű hivatásetikai alapelveként jelenik meg.<sup>9</sup>

Mindezen alkotmányos célok megvalósulását szem előtt tartva a Ktv. 1992. március 31-jei elfogadása óta a jogalkotó az összeférhetlenségi okok hármas rendszerét érvényesíti, megkülönböztetve a politikai összeférhetlenség, a gazdasági összeférhetlenség és a hivatali összeférhetlenség kategóriáit. Az egyes összeférhetlenségi okok tartalmát és annak változásait a Ktv., a Kttv. és az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) szabályozási kereteinek ismertetésével mutatjuk be.

### *A politikai összeférhetlenség*

A politikai összeférhetlenség a hatalommegosztás elvének érvényesítésére vonatkozó összeférhetlenségi ok, amely a hatalmi ágak megosztását, elválasztását biztosítja. A demokratikus hatalomgyakorlás és államhatalmi

<sup>7</sup> Kttv. preambulumban.

<sup>8</sup> Kttv. 76. § (1) bekezdés a) pont.

<sup>9</sup> Kttv. 83. § (1) bekezdés.

berendezkedés elengedhetetlen feltétele, hogy a törvényhozó hatalmat, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatás szervezeti és személyi rendszerét egymástól élesen elválasszák, így biztosítva mindhárom hatalmi ág függetlenségét.

A politikai összeférhetlenséget a Ktv. hatálybalépésétől kezdve annak kimondásával kívánta érvényesíteni, hogy a köztisztviselő nem lehet – törvényben meghatározott egyéb megbízásokon túl – helyi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik.<sup>10</sup> A tilalom 2001. július elsejétől kibővült, és nemcsak a helyi önkormányzati képviselői, hanem a kisebbségi önkormányzati képviselői (2012. január elsejétől: a nemzetiségi önkormányzati képviselői) tisztség párhuzamos betöltése is összeférhetetlen.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény 2012. március elsejei hatálybalépésével a kormánytisztviselők vonatkozásában a korábbi tartalommal továbbra is fennmaradt a politikai összeférhetlenség tilalma.<sup>11</sup> A Kttv. 2014 decemberétől azt is meghatározza, hogy a központi államigazgatási szerv és a fővárosi és megyei kormányhivatal kormánytisztviselője nem lehet helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, valamint nemzetiségi önkormányzat képviselője.<sup>12</sup> Az Áttv. 2016. július elsejei hatálybalépésével az állami tisztviselőkre a Kttv. összeférhetlenségi szabályrendszerét kell alkalmazni.

Az összeférhetlenség szorosan kapcsolódik az önkormányzat illetékességi területéhez, és csak akkor áll be, ha az az önkormányzat, ahol a kormánytisztviselő önkormányzati képviselői tisztséget szerez, a kormánytisztviselőt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik. Ezzel összefüggésben két további megállapítás tehető. Az egyik, hogy központi államigazgatási szervnél<sup>13</sup> foglalkoztatott kormánytisztviselő – a szerv országos illetékességére tekintettel – egyik önkormányzatnál sem lehet képviselő. A másik, hogy állami tisztviselő az őt foglalkoztató megyei kormányhivatal illetékességi területén kívüli helyi önkormányzatban helyi önkormányzati

<sup>10</sup> Ktv. 21. § (1) bekezdés.

<sup>11</sup> A Kttv. 85. §-ának (1) bekezdése szerint a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzeti-  
iségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv  
illetékességi területén működik.

<sup>12</sup> Kttv. 85. § (1a) bekezdés.

<sup>13</sup> Értve ez alatt a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogál-  
lásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d), f), g) pontjaiban foglalt központi államigazgatási  
szerveket.

képviselőnek megválasztható.<sup>14</sup> Ám ez esetben is oda kell figyelnie arra, hogy nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, és nem veszélyeztetheti állami szolgálati jogviszonyában végzett feladatainak pártatlan, befolyástól mentes elvégzését.

Látható, hogy a helyi önkormányzati képviselői választásokon való jelöltség vállalását a törvény nem zárja ki, az alkotmányos jogok gyakorlását nem korlátozza, a tilalom csupán a megválasztást követő tisztség betöltését és a kormányzati, állami szolgálati jogviszony fennállásának párhuzamoságát zárja ki. Ennek az az oka, hogy a képviselői választásokon választott tisztség mindig politikai jellegű, ami nem fér össze a végrehajtó hatalom körébe tartozó közigazgatási tevékenységgel, valamint a bírói (független) hatalommal.

Itt jegyezzük meg, hogy az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott bíróra, bírósági titkárra, illetve ügyészre, ha törvény másként nem rendelkezik, a kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.<sup>15</sup> A minisztériumba beosztott bíró részt vesz a jogszabályok előkészítésében, a kegyelmi ügyek intézésében vagy egyéb igazságügyi munkatapasztalatot igénylő feladat ellátásában. Megtarthatja bírói tisztségét, de nem ítélezhet.<sup>16</sup> A minisztériumba beosztott bíró összeférhetlenségére a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) rendelkezéseit kell alkalmazni.<sup>17</sup> Bíró nem lehet országgyűlési, európai parlamenti vagy önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester vagy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezető.<sup>18</sup>

A legfőbb ügyész az ügyészt – hozzájárulásával és az igazságügyért felelős miniszter egyetértésével – beoszthatja az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba jogszabályok előkészítésében való részvétel vagy más ügyészi munkatapasztalatot igénylő feladat ellátása céljából. A beosztott ügyész megtarthatja ügyészi tisztségét, de ügyészi jogkört nem gyakorolhat.<sup>19</sup> Az összeférhetlenség tekintetében a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Üszt.) szabályait kell alkalmazni.

<sup>14</sup> Vessd össze: Kttv. 1. § b) és c) pont.

<sup>15</sup> Kttv. 3. §.

<sup>16</sup> Bjt. 60. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>17</sup> A Bjt. 39–42. §§ és a 61. § (2) bekezdése szerint a minisztériumba beosztott bíró jogállására – a 45. § kivételével – a 35–55. §§ rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.

<sup>18</sup> Bjt. 39. § (2) bekezdés.

<sup>19</sup> Üszt. 28. § (1)–(2) bekezdés.



mazni.<sup>20</sup> Az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott ügyészre lényegesen szigorúbb összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak: amennyiben országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselői, illetve polgármesteri választáson jelöltetni kívánja magát, köteles e szándékát – a jelöltkénti indulásnak a választási szervnél való bejelentését követő napig – a munkáltatói jogkör gyakorlójának bejelenteni. A bejelentéstől a választás eredményének közzétételéig, illetve megválasztása esetén mandátuma igazolásáig az ügyész ügyészségi szolgálati viszonya szünetel. Az ügyész ügyészségi szolgálati viszonya az országgyűlési, az európai parlamenti, önkormányzati képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, illetve polgármesterré történő megválasztásával megszűnik.<sup>21</sup>

A közigazgatásban foglalkoztatott bírákhoz, ügyészekhez viszonyítva a kormánytisztviselők esetében kevésbé szigorú a tilalom, hiszen a kormánytisztviselőt foglalkoztató közigazgatási szerv illetékességi területén kívül képviselőnek megválasztható. A népképviselői hatalmi ágba tartozó választott tisztség mindig politikai jellegű, ami nem fér össze a végrehajtó hatalom körébe tartozó közigazgatási tevékenységgel, valamint a bírói (független) hatalommal. Választani kell tehát a hatalmi ágak között, egyszerre kettőben funkció nem tölthető be.

A politikai összeférhetlenség eddig ismertetett „formai” okain túl a „tartalmi” összeférhetlenség vizsgálatára is nagy hangsúlyt kell fektetni, tekintettel arra, hogy míg a formailag tiltott egyéb tevékenységek csupán a jogviszonyhoz fűződő érdeksérelem potenciális lehetőségét rejtik magukban, a tartalmilag összeférhetlen helyzetek közvetlenül érintik és veszélyeztetik a közszolgálat pártatlanságát, befolyásmentességét.

Ennek megakadályozására szolgál a Ktv. hatálybalépésével szabályozott azon tilalom, miszerint a köztisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, amely hivatalához méltatlan; amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné; nem viselhet tisztséget pártban; párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, illetve az önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – nem vállalhat közszereplést.<sup>22</sup> Az Európai Unióhoz való csatlakozás szükségessé tette a politikai jellegű összeférhetlenségi szabályok felülvizsgálatát, így 2004. május elsejétől az európai parlamenti választásokon jelöltként vállalt közszereplés sem összeférhetetlen a közszolgálati jogviszonnyal.<sup>23</sup> A Kttv. hatályos szabályai szerint

<sup>20</sup> Üszt. 44. §, 48. §, 49. § (1) bekezdés, 55. §, 79. §.

<sup>21</sup> Üszt. 48. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>22</sup> Ktv. 21. § (4) bekezdés.

<sup>23</sup> Ktv. 21. § (4) bekezdés b) pontja.



a kormánytisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan; amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné; nem viselhet tisztséget pártban; párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – nem vállalhat közszereplést.<sup>24</sup>

A Kttv. preambuluma alapvető elvárásként deklarálja, hogy az állam csak olyan közszolgálatra alapozható, amely pártsemleges, és tagjai Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Ennek érvényesítése érdekében a Kttv. tiltja a pártbéli tisztségviselést és a párt nevében, érdekében való közszereplés vállalását (kivéve az országgyűlési, helyi önkormányzati vagy európai parlamenti választásokon jelöltként történő indulást). Látni kell, hogy a jogalkotó nem a párttagságot zárja ki, hanem a tisztségviselést és a párt nevében, érdekében vállalt közszereplést, mindezt a politikai véleménynyilvánítástól tartózkodó és a mindenkori politikai vezetéssel szemben lojális, szakmai feladatokat végző egységes kormánytisztviselői és állami tisztviselői hivatásrend és a politikától független közigazgatási szakmai állomány érdekében.

Ezen alapvetések hangsúlyozása és érvényesítése tekintetben fontos mérőföldkő volt, hogy a *Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar* Országos Közgyűlése 2013-ban minden kormánytisztviselőre vonatkozóan elfogadta a kar *Hivatásetikai Kódexét* (a továbbiakban: kódex), amely hivatásetikai alapelvként a kormánytisztviselőkkel és 2016 óta az állami tisztviselőkkel szembeni elvárásként határozza meg a pártatlanság kategóriájának érvényesülését.

A kar tagjai a pártatlanság hivatásetikai elvével összefüggésben jogviszonyuk létesítésekor az alábbi magatartás tanúsítását vállalják jogviszonyuk fennállásának idejére: „[s]em személyes, sem politikai rokon- vagy ellenszenveink, sem érdekeink nem tántorítanak el minket a jogszabályi és morális követelményeknek megfelelő, tényeken és bizonyítékokon alapuló eljárástól, munkahelyünket nem használjuk fel politikai vagy egyéb előnyszerzésre, és tartózkodunk minden olyan, különösen politikai tevékenységtől vagy állásfoglalástól, amely kétséget ébreszthetne részrehajlástól mentes és etikus munkavégzésünk iránt, érdeképviseleti vagy társadalmi szervezetben való tevékenységünket mindig egyértelműen elkülönítjük munkahelyi tevékenységünkötől, nem lépünk be olyan társadalmi vagy politikai csoportosulásba, amely jogszabályokkal vagy az alkotmányossággal ellentétes tevékenysé-

<sup>24</sup> Kttv. 85. § (1), (1a) és (4) bekezdés a) és b) pontjai.

get folytat, sem olyanba, amelyhez csatlakozással a munkánkra vonatkozó jogszabályi és hivatásetikai kötelességeinkkel összeegyeztethetetlen kötelezettséget vállalnánk.”<sup>25</sup>

Itt csak érintőlegesen utalnánk arra, hogy a méltatlanság, illetve a pártatlanság megsértése esetén külön eljárásnak van helye. A méltatlanság felmentési jogcím,<sup>26</sup> a pártatlanság megsértése fegyelmi eljárást vonhat maga után.

### *Gazdasági összeférhetetlenség*

2000. január elsején a gazdasági összeférhetlenségi okkal bővült a köztisztviselők számára tilalmazott tevékenységek köre: köztisztviselő gazdasági társaságnál vezető tisztségviselői, illetve felügyelőbizottsági tagságot nem vállalhat. Kivétel ez alól, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztestületi többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy ha az állami tulajdonos a köztisztviselőt különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja.<sup>27</sup> 2003. január elsejétől a kivételek körét a jogalkotó úgy bővítette, hogy köztisztviselő vállalhat gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tagságot, de csak olyan gazdasági társaságban, ahol az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke – a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény rendelkezései alapján számítva – legalább ötven százalék.

2010. január 1-jétől nem keletkezett összeférhetlenséget az olyan állami befolyás gyakorlása következtében gazdasági társaságban vagy más szervezetben keletkező vezető tisztségviselői, illetve felügyelőbizottsági, auditbizottsági tagság, amelynek alapja az államháztartás, illetve a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítése érdekében hozott állami intézkedés, különös tekintettel az állami tőkeemelésre, kölcsönnyújtásra, kezességre, illetve garanciavállalásra.<sup>28</sup> A módosítás indoka, hogy a pénzügyi közvetítőrendszernek a gazdaság működésének egészében betöltött meghatározó szerepére tekintettel, e rendszer stabilitásának megőrzése és a befektetői bizalom növelése céljából a Magyar Állam a Magyarország területén székhellyel rendelkező hitelintézet számára kölcsönt nyújthat, garanciát vállalhat a hitelintézet hitelezőivel szemben fennálló tartozásaira, illetve abban tőkét emelhet. Indokolt, hogy az állam ellenőrző szerepe az intézkedés alapján biztosítva

<sup>25</sup> A kódex II/9. pontja.

<sup>26</sup> Kttv. 63. § (2) bekezdés a) pont.

<sup>27</sup> Ktv. 21. § (5) bekezdés.

<sup>28</sup> Ktv. 21/A. §.

legyen. Ennek céljából az állam az érintett hitelintézet vezető tisztségviselői, felügyelőbizottsági, auditbizottsági tagjai közé vele köztisztviselői jogviszonyban álló személyt delegálhat, amely tisztség vagy tagság betöltése nem keletkeztet összeférhetlenséget a köztisztviselői jogviszonnal.<sup>29</sup>

A hatályos Kttv. vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő számára is lehetővé teszi, hogy gazdasági társaságnál vezető tisztségviselői, illetve felügyelőbizottsági tagságot vállaljon, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban, vagy a Kttv. 87. § (2) bekezdés f) pontja szerinti szervezet közvetlen vagy közvetett tulajdonában, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy ha az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke – a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény rendelkezései alapján számítva – legalább ötven százalék. Ugyanígy lehetőség van a vezető számára is az olyan állami befolyás gyakorlása következtében gazdasági társaságban vagy más szervezetben keletkező vezető tisztségviselői, illetve felügyelőbizottsági, auditbizottsági tagságra, amelynek alapja az államháztartás, illetve a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítése érdekében hozott állami intézkedés, különös tekintettel az állami tőkeemelésre, kölcsönnyújtásra, kezesség-, illetve garanciavállalásra.<sup>30</sup> E tisztséget, tagságot a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő akkor is elláthatja, ha az további jogviszony létesítésével jár.<sup>31</sup>

### *Együttalkalmazási tilalom*

Személyi, családi kapcsolatokkal összefüggő kizárási okot jelent, ha a kormánytisztviselő hozzátartozójával<sup>32</sup> irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne.<sup>33</sup> Munkáltatón belül az alapvető munkáltatói jogkörök gyakorlásával összefüggő hatáskörökkel való érintettség okán jön szóba az együttalkalmazási tilalom, és az elfogulatlanság követelményét biztosító garanciális szabályként rendelkezik a törvény a hivatalon belüli összeférhetlenségről. Meg kell azonban jegyezni, hogy az összeférhetlenség nemcsak

<sup>29</sup> Ktv. indokolás.

<sup>30</sup> Ktv. 21/A. §.

<sup>31</sup> Kttv. 87. § (4) bekezdés.

<sup>32</sup> A Kttv. 6. §-ának 11. pontja szerint hozzátartozó az egyeneságbeli rokon és annak házastársa, az örökbe fogadó, mostoha- és a nevelőszülő, az örökbe fogadott, mostoha- és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, az élettárs, a bejegyzett élettárs, a jegyes, a házastártnak, a bejegyzett élettártnak egyeneságbeli rokona, testvére, valamint a testvér házastársa, bejegyzett élettársa.

<sup>33</sup> Ktv. 9. § (1) bekezdés; 84. § (1) bekezdés.

közvetlenül, hanem közvetetten is fennállhat, ha a vezető hozzátartozójának vezetőjével szemben gyakorol munkáltatói jogokat, mert ennek keretében olyan széles körű utasítási jog illeti meg, amely közvetetten a hozzátartozó kormánytisztviselő tevékenységét is érintheti. Az irányítási kapcsolat fennállása akkor is megállapítható, ha az egymással alá-főlé rendeltségi viszonyban álló vezető és kormánytisztviselő nem közvetlenül, hanem közvetve tartoznak egymás irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási hatáskörébe.

Az együttalkalmazási tilalom alól a Kttv. két speciális esetben enged kivételt tenni: a külpolitikáért felelős miniszter a külszolgálati hálózat tekintetében, illetve az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter az állandó képviselő tekintetében – ha jogszabály másként nem rendelkezik – különösen indokolt esetben felmentést adhat az együttalkalmazás tilalma alól.<sup>34</sup> *Az együttalkalmazási tilalom a közszolgálati jogviszony létesítésénél alkalmazási tilalmat, fennálló jogviszony esetében pedig összeférhetetlenséget jelent.* Amennyiben az összeférhetetlenség a kormányzati szolgálati jogviszony fennállása alatt keletkezik, az érintettek megegyezése hiányában a munkáltatói jogkör gyakorlója dönti el, hogy melyik kormánytisztviselőnek szűnik meg a kormányzati szolgálati jogviszonya.<sup>35</sup>

## További és egyéb jogviszony létesítése

Magyary Zoltán már az 1942-ben megjelent Magyar közigazgatás című könyvében rámutatott arra, hogy „[a] közszolgálat a köznek, azaz mindenkinek válogatás nélkül való szolgálatát jelenti, amely az alkalmazott egész munkarejét és egyéniségét leköti, különös engedelmességet, teljes odaadást kívánva tőle, ám egyúttal ennek fejében különleges jogállásban részesítve őt.”<sup>36</sup>

A közszolgálati törvény 1992-es hatálybalépése óta szigorú szabályok vonatkoznak további jogviszony létesítésére, azonban ezek bemutatása előtt fontos tisztázni, hogy mit értünk további és egyéb jogviszony alatt. A Kttv. további jogviszonyként definiálja a fennálló kormányzati szolgálati jogviszony

<sup>34</sup> Kttv. 84. § (2) bekezdés.

<sup>35</sup> Kttv. 86. § (2) bekezdés.

<sup>36</sup> MAGYARY 1942, 131.

melletti másik kormányzati szolgálati jogviszonyt, valamint az egyéb jogviszonyt<sup>37</sup> (a továbbiakban együtt: további jogviszony).<sup>38</sup>

Az előzőekben már hivatkozott Hivatásetikai Kódex is tartalmaz rendelkezéseket a kormánytisztviselői munkával összeegyeztethetetlen tevékenységekről.<sup>39</sup> Eszerint a kormánytisztviselő nem folytathat semmilyen más, akár kereső, akár nem kereső tevékenységet, és nem tölthet be olyan tisztséget, beosztást, foglalkozást, amely összeegyeztethetetlen az adott állami szervnél folytatott munkájával, vagy veszélyezteti annak jogszerű és etikus ellátását. A szabadon végezhető tevékenységek tekintetében is gondosan ügyelni kell arra, hogy a kormánytisztviselő ne fogadjon el olyan felkéréseket, amelyek alapján bárki is a meghívó vagy felkérő fél lekötelezettjének tekinthetné. Ha a foglalkoztató állami szervtől támogatást vagy megrendelést kapó, költségvetési, közoktatási és felsőoktatási szervezetrendszeren kívüli szervezetnél a kormánytisztviselő előadói, oktatói, szerzői, szerkesztői tevékenységet végez, vagy egyebekben közreműködne, a felkérés elfogadása esetén sem fogadható el ellenszolgáltatás.

A további jogviszony létesítése szempontjából a közszolgálati törvények kezdettől fogva élesen megkülönböztetik az ügyintéző és a vezetői munkakört betöltő tisztviselők lehetőségeit, ezért azokat külön tárgyaljuk.

### *Ügyintéző kormánytisztviselők*

A közszolgálati törvény hatálybalépésekor a jogalkotó a további jogviszony létesítésének szabályozási kereteit úgy határozta meg, hogy a köztisztviselő munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt – tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével – csak *a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélyével létesíthet*.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> A Kttv. 6. §-ának 4. pontja szerint egyéb jogviszony különösen a munkaviszony, állami vezetői szolgálati jogviszony, fennálló kormányzati szolgálati jogviszony esetén közszolgálati jogviszony, állami szolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony, bírósági szolgálati, igazságügyi alkalmazotti szolgálati, illetve munkaviszony, ügyészségi, hivatásos (szerződéses) szolgálati jogviszony, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony, bedolgozói munkaviszony, a munkavégzési kötelezettséget magában foglaló szövetségi tagsági viszony, a szakcsoport tagi viszony, a vállalkozási és megbízási szerződésen alapuló, valamint a személyes közreműködéssel járó gazdasági és polgári jogi társasági vagy egyéni cég tagjaként végzett tevékenység, az ügyvédi és az egyéni vállalkozói tevékenység, valamint a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység végzésére irányuló jogviszony, a nevelésügyi foglalkoztatási jogviszony, a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszony és az állami projektértékelői jogviszony.

<sup>38</sup> Kttv. 6. § 32. pont.

<sup>39</sup> Kódex, III/3.1. és III/3.2. pont.

<sup>40</sup> Ktv. 21. § (2) bekezdés.

Tette ezt azon alapvető közszolgálati érdekek kifejezésére, hogy a köztisztviselő teljes munkaerejét és tehetségét teljes munkaidőben az általa ellátott munkaköri feladatainak folyamatos (hivatásszerű) végrehajtására fordítsa. Az állam célja nem lehet más, mint kiszámítható életpályát biztosítva megteremteni a közszolgálati hivatás gyakorlásának feltételeit. Az anyagi függetlenség megőrzése egyben a hivatásként tekintett munkavégzés védelmét is jelenti.

2010. január elsejétől a Ktv. a további és egyéb jogviszony munkaidőt érintő létesítésének engedélyezésére vonatkozó konkrét szabályokkal szigorodott. Ezt követően a köztisztviselő a munkavégzésre irányuló egyéb és további jogviszonnyal kapcsolatos tevékenységének munkaidőn belüli végzését a munkáltatói jogkör gyakorlója kizárólag *akkor engedélyezi*, ha az a munkáltató számára lényegesen nagyobb munkaszervezési terhet nem jelent, és a köztisztviselő az így kieső munkaidőt igazolhatóan ledolgozza. 2010 júliusától további jogviszony kizárólag a munkáltató előzetes engedélyével létesíthető.

A tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységek – mint engedély nélkül gyakorolható tevékenységek – köre 2005-ben kibővült a közérdekű önkéntes tevékenységgel, amely a társadalom tagjainak szolidaritásán alapuló, az állampolgárok öntevékenységét kifejező, a személyeknek és közösségeiknek más vagy mások javára ellenszolgáltatás nélkül végzett önkéntes tevékenységét jelenti, ahol ellenszolgáltatásnak minősül minden olyan vagyoni előny, amelyhez az önkéntes vagy közeli hozzátartozója a közérdekű önkéntes tevékenységhez kapcsolódóan jut.

*A közérdekű önkéntes tevékenység kivételével* – a Ktv. 2010. január elsejei módosítását követően – a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt annak *létesítését megelőzően a munkáltatói jogkör gyakorlójának be kell jelenteni*. 2010. júliusától az e tevékenységek végzésére irányuló szándékot még a létesítést megelőzően írásban kell bejelenteni a munkáltatónak, amennyiben a tevékenység a munkaköri feladatokkal közvetlenül összefügg.

2012. március elseje óta a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló szándékot is *írásban* kell bejelenteni a létesítést megelőzően, ha a tevékenység a munkaköri feladatokkal közvetlenül összefügg. A gyakorolható tevékenység, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszony kizárólag a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye alapján létesíthető, ha a munkavégzés időtartama részben azonos a kormánytisztviselő beosztás szerinti munkaidejével. A gyakorolható

tevékenységek köre 2015. január elsejétől a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonnyal,<sup>41</sup> 2016 májusától az állami projektértékelői jogviszonnyal<sup>42</sup> bővült.

2018-tól sem a beosztott, sem a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőknél nem keletkezett összeférhetlenséget a nemzetközi közigazgatási szakértői tevékenység, ha a kormánytisztviselő és a digitális megoldások exportjával és programjának fejlesztésével összefüggő feladatok koordinációját ellátó szervezet közötti, erre irányuló megállapodást a munkáltató előzetesen engedélyezi. A tevékenység időtartama tárgyévanként a hat hónapot nem haladhatja meg.

### *Vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselők*

A vezetői munkakört betöltő tisztviselőkre a Ktv. hatálybalépése óta konsekvensen szigorúbb összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak: *a gyakorolható tevékenységek végzésére irányuló jogviszony kivételével további jogviszonyt fő szabályként nem létesíthetnek.*

2010. január elseji hatállyal megváltozott a vezetőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályrendszer azzal, hogy a vezető köztisztviselő a munkakörével összefüggő, külön jogszabályban ekként meghatározott tevékenység, valamint a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt annak létesítését megelőzően *köteles bejelenteni* a munkáltatójának.

A Ktv. 2010-től hat hónapig hatályos rendelkezése volt az eljárási határidő törvényi rögzítése. Eszerint, ha az előzőekben felsorolt, gyakorolható tevékenységek végzésére irányuló jogviszonyt a vezető ellenérték fejében létesítette, akkor ehhez a hivatali szervezet vezetőjének engedélye kellett, aki át nem ruházható hatáskörben öt munkanapon belül döntött az engedélyezésről. Az engedély megadásakor ez esetben is figyelemmel kellett lenni arra, hogy az adott tevékenység nem lehet a köztisztviselő hivatalához méltatlan, és a pártatlan, befolyástól mentes munkavégzést nem veszélyezteti.

<sup>41</sup> A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 66/A. §-a szerint a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony a működtető és a nevelőszülő, a speciális nevelőszülő vagy a különleges nevelőszülő között az ideiglenes hatállyal elhelyezett vagy nevelésbe vett gyermek otthont nyújtó ellátásának biztosítása céljából, írásbeli keretmegállapodás alapján létrejövő foglalkoztatási jogviszony.

<sup>42</sup> Az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi XXXIII. törvény 2. §-ának 2. pontja szerint az állami projektértékelői jogviszony a következőt jelenti: közfeladat ellátása céljából létrehozott, munkavégzésre irányuló különös jogviszony, amelyben az érintett alapjogviszonnyal rendelkezik, és amelyre a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezéseit nem kell alkalmazni.



A Kttv. rögzíti a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő számára *munkáltatói engedélyhez kötött további gyakorolható tevékenységeket*, egyebekben rájuk is az ügyintézőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ennek megfelelően a gazdasági összeférhetlenséget szabályozó, a Kttv. 85. § (4) bekezdése c) pontjában foglalt rendelkezések a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselők esetében is alkalmazandók, csakúgy, mint a Kttv. 85. § (4) bekezdés a) és b) pontjában szabályozott méltatlansággal, valamint politikai összeférhetlenséggel összefüggő szabályok. A fenti jogszabályok együttes értelmezése alapján a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő esetében a gazdasági társaságnál vezető tisztségviselői beosztás, illetve felügyelőbizottsági tagság betöltése nem összeférhetlen abban az esetben, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztestületi többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke – a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény rendelkezései alapján számítva – legalább ötven százalék, illetőleg az államháztartás, illetve, ha a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítése érdekében hozott állami intézkedés alapján kerül sor a poszt betöltésére.

Annak ellenére, hogy a Kttv. hatálybalépésével a vezetők további jogviszonyának létesítésére vonatkozó szigorú szabályok alapvetően nem változtak, a jogalkotó szűk körben mégis lehetőséget biztosít egyes további jogviszonyok létesítésére. Ennélfogva a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő 2012. március elseje óta a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye alapján tisztséget viselhet egyesületben, érdekképviseleti szervezetben, valamint szövetkezetben; közérdekű önkéntes tevékenységet folytathat; alapítvány, közalapítvány kezelő szervezetének tagja, illetve elnöke lehet; elláthat edzői, versenybírói, játékvezetői tevékenységet; tanszékvezetői tevékenységet folytathat; lehet állami alapító vagy az általa létrehozott szervezet által önállóan vagy más állami alapítóval, állami alapító által létrehozott szervezettel vagy államháztartáson kívüli szervezettel közösen alapított (köz)alapítványban felügyelőbizottsági tag; 2013 óta felsőoktatási intézmény oktatási feladatokat is ellátó belső szervezeti egységének vezetője; és 2016 óta létesíthet önkéntes tartalékos katonai szolgálati viszonyt.



## Összeférhetlenségi eljárás

A kormánytisztviselő köteles haladéktalanul bejelenteni írásban, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha kormánytisztviselői jogviszonyának fennállása alatt összeférhetlen helyzetbe kerül. A Hivatásetikai Kódex kiemelten hangsúlyozza, hogy a kormánytisztviselőnek különös gondot kell fordítania arra, hogy az állami szervnél végzett *munka teljes időtartama alatt maradéktalanul eleget tegyen a jogszabályokban előírt összeférhetlenséggel kapcsolatos bejelentési kötelezettségeinek*.<sup>43</sup>

A Kttv. az alapvető munkáltatói jog részeként határozza meg az összeférhetlenség megállapításával összefüggésben hozott döntést a kinevezés, a jogviszony-megszüntetés, az áthelyezés, a fegyelmi és kártérítési eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés, a kártérítés és a kinevezés tartalmának módosítása jogkörök mellett. A törvény az alapvető munkáltatói jogok között sorolja fel azokat a jogosítványokat, amelyek a jogviszony létrejöttéhez, módosulásához, megszűnéséhez, illetve a felelősség megállapításához kapcsolódnak.

Fontos röviden érinteni az úgynevezett kettős munkáltatói joggyakorlás kérdéskörét, amely a fővárosi, megyei kormányhivatali működéshez kapcsolódó specifikum. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 20/B. és 20/C §-ai adják a járási hivatal állami tisztviselői, valamint munkavállalói felett a munkáltatói jogok gyakorlásának kereteit. Eszerint a járási hivatal állami tisztviselői, valamint munkavállalói felett a munkáltatói jogokat – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – a hivatalvezető gyakorolja. A járási hivatal állami tisztviselőjének kinevezni, illetve felmenteni javasolt személyről a hivatalvezető tájékoztatja a kormány megbízottat, aki a kinevezni javasolt személlyel, illetve a felmentéssel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki állami tisztviselőnek, illetve nem menthető fel.

Az Áttv. 20/C. § (1) bekezdése határozza meg, hogy melyek azok az alapvető munkáltatói jogkörök, melyeket a járási hivatal vezetője helyett a kormány megbízott gyakorol a járási hivatal állami tisztviselői és munkavállalói tekintetében. Ezek a munkaidő-beosztás meghatározására, a rendkívüli munkaidő elrendelésére, az utasításadásra, a munkaköri feladatok ellátásához

<sup>43</sup> Kódex, III/3.1. pont.

szükséges tájékoztatás és iránymutatás megadására vonatkozó munkáltatói jogok. Minden egyéb munkáltatói jogkört a járási hivatalvezető gyakorol, tehát az összeférhetlenséggel összefüggésben felmerülő kérdésekről is ő dönt (előzetes engedélyezési jog gyakorlása, előzetes bejelentés tudomásulvétele, összeférhetlenség megszüntetésére irányuló felhívás kibocsátása). A kormány megbízott a járási hivatal állami tisztviselői tekintetében a fent meghatározott munkáltatói jogokat célhoz kötötten, meghatározott esemény vagy történés bekövetkezte esetén, továbbá a szakkérdések elbírálásával összefüggő feladatok hatékony ellátása érdekében gyakorolhatja.

A munkáltatói jogkör gyakorlója köteles haladéktalanul írásban felszólítani a kormánytisztviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére.<sup>44</sup> A Kttv. által meghatározott esetekben a kormányzati szolgálati jogviszony a törvény erejénél fogva, ipso jure szűnik meg. Amennyiben a kormánytisztviselő az összeférhetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, kormányzati szolgálati jogviszonya a Kttv. 60. § (1) bekezdésének c) pontja alapján megszűnik.

## **A joganyag az államigazgatási szervezetrendszer átszervezésének tükrében**

A bevezetésben utaltunk arra, hogy a kutatásunk során vizsgált időszak sajátos abból a szempontból, hogy akkor zajlott egy jelentős, az államigazgatás átszervezését érintő reformfolyamat. Megállapíthatjuk, hogy az átalakítás során a jogviszonyra vonatkozó háttérjoganyag nem változott, hiszen az átrendeződés irányát tekintve az mondható el, hogy a háttérintézmények kormánytisztviselői állományának minisztériumba kerülésével a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabály továbbra is a Kttv. maradt. Nem így van ez abban az esetben, amikor a háttérintézmények kormánytisztviselői a közszolgálati törvény hatálya alól az állami szolgálati jogviszonyt szabályozó Áttv. hatálya alá kerültek. A jogviszonyváltás ez esetben sem okozott fennakadást, hiszen a Kttv. az Áttv. háttérjogszabálya. Az Áttv. 3. §-a szerint „az állami szolgálati jogviszonyra a Kttv. szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni”,<sup>45</sup> és tekintettel arra, hogy az összeférhetlenség kérdéskörére az Áttv. rendelkezéseket nem határoz meg, az állami szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott állami tisztviselőkre a Kttv. összeférhetlenségi szabályait kell alkalmazni.

<sup>44</sup> Kttv. 86. § (1) bekezdés.

<sup>45</sup> Áttv. 3. § (1) bekezdés.

Mondjuk ezt azzal a megjegyzéssel, hogy a jogviszonyváltás vonatkozásában egy rendezőelvet azért mégiscsak tartalmaz az Áttv., eszerint a jogviszonyváltás során az Áttv. hatálybalépését megelőzően engedélyezett vagy bejelentett tevékenységek ismételt engedélyezése, bejelentése nem szükséges, az engedélyt, bejelentést továbbra is érvényesnek kell tekinteni.

### **A NAV kormánytisztviselőire és ügykezelőire vonatkozó összeférhetlenségi szabályok**

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV-törvény) szerint a NAV személyi állománya kormánytisztviselőkből, hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, hivatásos állományú tagokból (a továbbiakban: pénzügyőr), kormányzati ügykezelőkből és munkavállalókból, valamint tisztjelöltekből áll.<sup>46</sup> Tanulmányunk kizárólag a „civil” foglalkoztatottakra, azaz a kormánytisztviselőkre és az ügykezelőkre vonatkozó szabályokat teszi vizsgálat tárgyává.

Az alábbiakban a NAV-törvény Kttv-től eltérő összeférhetlenségi rendelkezéseit tárgyaljuk. Ezt megelőzően azonban röviden indokolt kitérni arra, hogy az összeférhetlenségi szabályok között meglévő esetleges különbségeknek mi jelentheti a jogalapját.

A NAV jogállását tekintve államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Az állami adóhatósági és vámhatósági feladatok hatékony ellátása – amely a rendvédelmi szervekével azonos nyomozóhatósági jogkört is magában foglal – sajátos szervezeti, irányítási struktúrát kíván. Mindez megjelenik a személyi állomány oldalán is: a foglalkoztatottak hivatásos állományúakból és kormánytisztviselőkből állnak. A két fő csoport jogviszonyát külön-külön szabályozó törvény – a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) és a Kttv. – alapvető eltéréseket mutat.<sup>47</sup> Mindehhez ad különleges keretet a NAV sajátos szervezete. A NAV-törvény a NAV foglalkoztatottjainak jogállását is szabályozza, kimondva, hogy a Hszt. és a Kttv. rendelkezéseit az abban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ez egyértelműen azt a követelményt fogalmazza meg, hogy NAV állományának jogviszonyát

<sup>46</sup> NAV-törvény, 15. § (1) bekezdés.

<sup>47</sup> A Hszt. és a Kttv. összeférhetlenségi szabályainak összehasonlítása, összevetése nem célja jelen tanulmánynak.

egységesen kell kezelni. Mindebből az következik, hogy bár az „alapjog-állások” (azaz a Hszt. és a Kttv.) alapjaiban különböznek, a NAV-törvény több tekintetben azonosan vagy közel azonosan szabályoz a két hivatásrend esetében. Ezt tapasztalhatjuk az összeférhetlenségi szabályoknál is, amely rendelkezések a Hszt. és a Kttv. összeférhetlenségi szabályainak sajátos „összegyűrésével” jöttek létre. Az alábbiakban áttekintjük, hogy a NAV kormánytisztviselői vonatkozásában melyek azok a rendelkezések, amelyek a Kttv.-től eltérést mutatnak. Előjáróban megállapítható, hogy a Kttv. szabályaihoz képest egyértelmű szigorítást találunk – ennek oka nyilvánvalóan a Hszt.-hez való közelítés.

A politikai összeférhetlenség körében különbség, hogy párttisztviselésén, valamint a párt nevében vagy érdekében történő közszereplés vállalásán túl a NAV-törvény tiltja a munkavégzés közbeni politikai tevékenységet is.<sup>48</sup> Politikai tevékenységnek kell tekinteni minden olyan, a NAV-on belül szélesebb munkahelyi nyilvánosság előtt tett megnyilvánulást, illetve munkavégzés, szolgálati feladat teljesítése közben nem a NAV foglalkoztatottjai előtt tett megnyilvánulást, amely kifejezetten valamely párt- vagy politikai mozgalom céljának megvalósulása érdekében a párt- vagy politikai mozgalom segítésére vagy támogatására szólít fel.<sup>49</sup>

Fontos különbség még e körben, hogy a NAV kormánytisztviselője azon túl, hogy nem lehet helyi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely a NAV-ot alkalmazó szerve szervezetszerű működési területén működik, a törvény kizárja azt is, hogy a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja legyen.<sup>50</sup>

A gazdasági összeférhetlenségi okok körében szintén szigorúbb szabályok találunk a NAV-törvényben. Az állami adó- és vámhatóság kormánytisztviselője ugyanis nem láthat el olyan feladatot, amelynek révén olyan gazdálkodó szervezettel kerül elszámolási viszonyba, amelyben a hozzátartozójának a Ptk. szerinti többségi befolyása van, vagy a hozzátartozó az elszámolási viszonyra befolyással bíró tisztséget (munkakört) lát el.<sup>51</sup>

A hivatali összeférhetlenség tekintetében a NAV-törvény a Kttv.-vel azonos módon kinyilvánítja, hogy a kormánytisztviselője nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely a pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. Érdekes különbség viszont, hogy a szabály utolsó fordulata kimondja,

<sup>48</sup> NAV-törvény, 33/B. § (3) bekezdés.

<sup>49</sup> NAV-törvény, 33/B. § (3a) bekezdés.

<sup>50</sup> NAV-törvény, 33/B. § (5) bekezdés.

<sup>51</sup> NAV-törvény, 33. § (1) bekezdés b) pont.

hogy a kormánytisztviselő tevékenysége a NAV tekintélyét sem veszélyeztetheti.<sup>52</sup> E körben tehát kifejezetten, a jogszabály szövegében expressis verbis megjelenik a NAV szervezeti integritására való utalás.

Nézzük röviden a gyakorolható, a bejelentésköteles és az engedéllyel végezhető tevékenységeket:

- A NAV-törvény – ellentétben a Kttv.-vel – az állami projektértékelői jogviszony létesítését nem nevesíti a gyakorolható tevékenységek körében. A NAV kormánytisztviselője a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye nélkül is létesíthet állami projektértékelői jogviszonyt minden egyéb körülménytől függetlenül, illetve folytathat ilyen tevékenységet akkor is, ha vezető beosztású.<sup>53</sup>

Ami ennél érdekesebb tény, hogy ezeken kívül a NAV-nál foglalkoztatott kormánytisztviselő gazdasági társaságnál cégvezetői, képviseleti tevékenységet – ide nem értve a vezető tisztségviselői, illetve felügyelőbizottsági tagsági tevékenységet –, továbbá mezőgazdasági őstermelői tevékenységet is csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet, illetve folytathat.

Ami a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőket illeti, a két törvény szabályozása közel azonos. Mindkét norma alapvetően a gyakorolható tevékenységként, valamint a kivételesen folytatható tevékenységként meghatározott tevékenységek végzését engedi.

Vessünk végül egy pillantást az eljárási szabályokra. E körben lényeges különbségeket találunk, hiszen a NAV-törvény

- részletesen szabályozza az engedély iránti kérelem benyújtásának,
- a kérelem elbírálásának,
- az engedélyhez kötött jogviszony megszűnése vagy az abban bekövetkezett változás esetén követendő eljárásrend szabályait.
- Ezekről azonban részletesen a következő, a jogalkalmazás gyakorlati aspektusait is bemutató fejezetben szólnunk.

<sup>52</sup> NAV-törvény, 33/B. § (2) bekezdés.

<sup>53</sup> NAV-törvény, 33/C. § (1a) bekezdés; 33/C. § (2b) bekezdés.

## A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a közigazgatás megreformálásának kiemelt területként határozta meg a hivatásrendek megújítását. A dokumentum a köz szolgálatában állók hivatásrendi köztes-tületeinek – a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK), valamint a Magyar Rendvédelmi Kar – tevékenységének egyik fő területként a hivatásetikai normák érvényesítését jelölte meg.<sup>54</sup> A kormánytisztviselők esetében a Kttv. a hivatásetikai alapelveket és az etikai felelősség legfontosabb szabályait törvényi szintre emelte.

Az MKK országos közgyűlése 2013 júniusában fogadta el a Hivatásetikai Kódexet. A kódex, kimondva a pártatlanság alapelvét,<sup>55</sup> annak etikai követelményként való meghatározásával a Kttv.-beli összeférhetlenségi szabályokkal azonos cél elérésére törekszik. *A hivatásetikai részletszabályok között a Kttv. összeférhetlenségi szabályait támogató, azokat bizonyos szempontból kiegészítő szabályokat találunk:*

- A tisztviselőnek különös gondot kell fordítania arra, hogy állami szervnél végzett munkája teljes időtartama alatt maradéktalanul eleget tegyen a jogszabályokban előírt összeférhetlenséggel kapcsolatos bejelentési kötelezettségeknek.<sup>56</sup>
- A tisztviselő nem folytathat semmilyen más, akár kereső, akár nem kereső tevékenységet, és nem tölthet be olyan tisztséget, beosztást, foglalkozást, amely összeegyeztethetetlen az adott állami szervnél folytatott munkával, vagy veszélyezteti annak jogszerű és etikus el-látását.<sup>57</sup>
- Különösen érdekes és a Kttv. vonatkozó szabályaihoz képest szigo-rúbb rendelkezést állapít meg a III/3.3. pont. Eszerint a jogszabályi

<sup>54</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, 45.

<sup>55</sup> A Kódex II/9. pontja így szól: „Feladatainkat az érintettek jogainak és érdekeinek tekintetében PÁRTATLANUL teljesítjük, azaz a) sem személyes, sem politikai rokon- vagy ellenszenvünk, sem érdekeink nem tántorítanak el minket a jogszabályi és morális követelményeknek megfelelő, tényeken és bizonyítékokon alapuló eljárástól, b) munkahelyünket nem használjuk fel politikai vagy egyéb előnyszerzésre, és tartózkodunk minden olyan, különösen politikai tevékenységtől vagy állásfoglalástól, amely kétséget ébreszthetne részrehajlástól mentes és etikus munkavégzésünk iránt, c) érdekvédelmi vagy társadalmi szervezetben való tevékenységünket mindig egyértelműen elkülönítjük munkahelyi tevékenységünkötől, d) nem lépünk be olyan társadalmi vagy politikai csoportosulásba, amely jogszabályokkal vagy az alkotmányossággal ellentétes tevékenységet folytat, sem olyanba, amelyhez csatlakozással a munkánkra vonatkozó jogszabályi és hivatásetikai kötelezéseinkkel összeegyeztethetetlen kötelezettséget vállalnánk.”

<sup>56</sup> Kódex, III/3.1. pont.

<sup>57</sup> Kódex, III/3.2. pont.

előírások alapján szabadon végezhető tevékenységek tekintetében is gondosan kell ügyelni arra, hogy a tisztviselő ne fogadjon el olyan felkéréseket, amelyek alapján bárki is a meghívó vagy felkérő fél lekötelezettjének tekintheti. Ha egy, a foglalkoztató állami szervtől támogatást vagy megrendelést kapó, költségvetési, közoktatási és felsőoktatási szervezetrendszeren kívüli szervezet a munkahellyel összefüggésbe hozható témában előadói, oktatói, szerzői, szerkesztői tevékenységre vagy bármilyen egyéb közreműködésre kéri fel a tisztviselőt, a felkérés elfogadása esetén sem fogadható el a tevékenységért semmiféle ellenszolgáltatás.

A kódex szerint „[e]tikai vétség a kormánytisztviselők hivatásetikai alapelveket vagy hivatásetikai részletszabályokat megszegő azon cselekménye, amely a Kttv. etikai szabályaival, a Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint az Alapszabály rendelkezéseivel ellentétes.”<sup>58</sup> A szabályok megszegése a Kttv. szerinti etikai felelősségrevonási eljárást von maga után. Az etikai eljárások lefolytatására az MKK jogosult, amely területi és országos szinten választott etikai bizottsági tagok útján látja el a feladatát.<sup>59</sup> Összességében láthatjuk, hogy a Kódex a hivatásetikai tudatosság erősítésére hatva az összeférhetlenségi szabályok betartását támogatja.

## A kutatás megállapításai

### A KÖZSTAT-rendszerben beérkezett adatok bemutatása

Az összeférhetlenséggel összefüggésben a munkáltatók rendelkezésére álló adatok feltárására 2017 nyarán került sor a Belügyminisztérium által kezelt KÖZSTAT-rendszeren keresztül. A munkáltatók számára hozzáférhetővé tett adattáblák a kutatást megelőző másfél éves periódusra, tehát a 2016. január 1. és 2017. június 30. közötti időszakra fókuszálva kívánták feltárni, hogy számszerűsítve hány esetben került sor az összeférhetlenségi szabályok alkalmazására a civil közigazgatás központi, valamint területi szerveinél. Az adattáblákban a munkáltatók a tételesen felsorolt összeférhetlenségi esetkörökre, az összeférhetlenségi eljárás egyes elemeire helyezve a hang-

<sup>58</sup> Kódex, V/2.1. pont.

<sup>59</sup> Kttv. 31. § (9) és (13) bekezdések.



súlyt tudták a rendelkezésükre álló adatokat szerepeltetni, kitérve a további jogviszonyokra, a gyakorolható tevékenységek létesítésére irányuló kérelmekre és bejelentésekre. Az adatszolgáltatás figyelembe vette a vezető és nem vezető állású kormánytisztviselőkre, állami tisztviselőkre vonatkozó eltérő szabályokat, kitért a munkáltatói engedélyek számára, az összeférhetlenségi eljárásokra, és fel kívánta mérni a közszolgálati panasz, a Közszolgálati Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB, döntőbizottság) és a bíróság előtti eljárások számát, gyakoriságát.

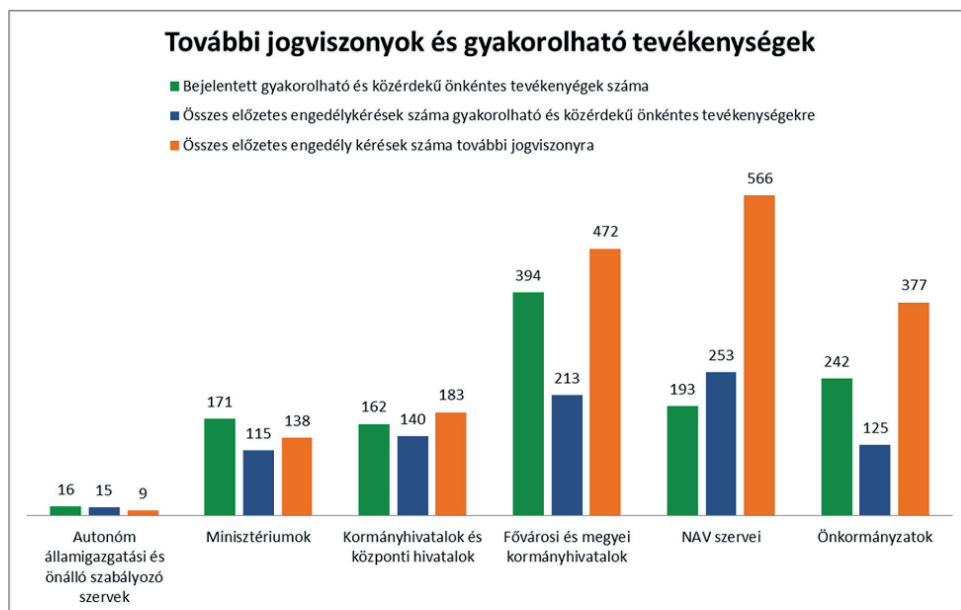
A rendszerbe 1483 szervtől érkezett válasz. Fontos kiemelni, hogy a KÖZSTAT-rendszerben nem csupán az NKP által fókuszba vont, kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervek érhetők el, hanem valamennyi közigazgatási szerv, így például az önkormányzatok, autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek is. Meg kell jegyezni, hogy részükről az adatszolgáltatási hajlandóság nem volt teljes mértékű.

A korábbiakban volt már arról szó, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles haladéktalanul írásban felszólítani a tisztviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére,<sup>60</sup> valamint arról is, hogy amennyiben az összeférhetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg az adott tisztviselő, akkor a kormányzati szolgálati jogviszony a Kttv. 60. § (1) bekezdésének c) pontja alapján, a törvény erejénél fogva megszűnik. A beérkezett adatokból egyértelműen megállapítható, hogy összeférhetlen állapot meg nem szüntetése miatt jogviszony megszüntetésre nem került sor.

Ezt követően a gyakorolható és közérdekű önkéntes tevékenységek bejelentésére és az ezekre vonatkozó engedélykéresekre, továbbá a további jogviszonyokra kért engedélykéresekre fókuszáltunk. Az alábbi ábra a gyakorolható és közérdekű önkéntes tevékenységek bejelentésének, az ezekre vonatkozó engedélykéreseknek, továbbá a további jogviszonyokra kért engedélykéreseknek a számadatait tartalmazza.

<sup>60</sup> Kttv. 86. § (1) bekezdés.





1. ábra

*További jogviszonyok és gyakorolható tevékenységek*

*Forrás: A KÖZSTAT adatai alapján az ábrát a Szerzők készítették*

Láthatjuk, hogy a minisztériumok és az autonóm szervek kivételével mindenhol a további jogviszony létesítésére vonatkozó engedélykérések vannak többségben. Az is kitűnik továbbá, hogy a gyakorolható tevékenységek tekintetében a NAV kivételével valamennyi szervtípusnál a bejelentések száma magasabb az engedélykérések számánál.

Az alábbi ábrán a gyakorolható tevékenységekre és a közérdekű önkéntes tevékenységekre vonatkozó engedélykérések adatait mutatjuk be.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> A diagram az NKP fókuszába tartozó szerveken kívül az autonóm és önálló szabályozó szervek, valamint az önkormányzatok adatait is tartalmazza. Bár kutatásunk során ezekkel kevésbé foglalkoztunk, de a beküldött adatokat nem szerettük volna mellőzni, ezért azok tájékoztató jelleggel szerepelnek az ábrán.



2. ábra

*Gyakorolható és közérdekű önkéntes tevékenység*

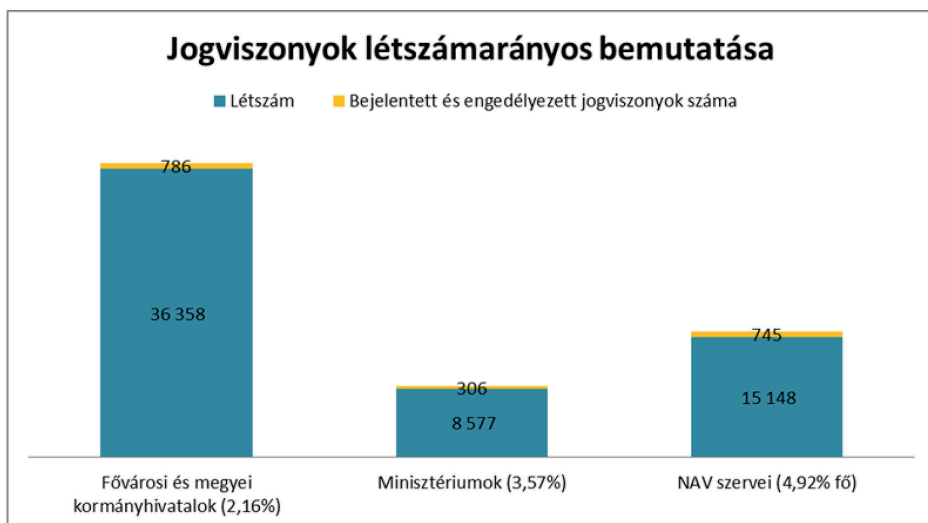
*Forrás:* a KÖZSTAT adatai alapján az ábrát a Szerzők készítették

Az ábrán foglaltak szerint valamennyi szervtípus esetében a nem vezetői engedélykéresek száma jelentősen meghaladja a vezetők által kért engedélykéresek számát. Az is egyértelműen kitűnik továbbá, hogy a kérelmeket néhány kivételtől eltekintve engedélyezték.

Fontosnak tartottuk megvizsgálni a fentiekben rögzített számadatok össz-állományhoz<sup>62</sup> viszonyított arányát is. Ez mutatja meg azt, hogy a bejelentések és engedélykérelmek mekkora hányadát érintik az állománynak.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Az egyes szerveknél foglalkoztatott tisztviselői létszám esetében a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Országos Irodája által szolgáltatott adatokat vettük alapul.

<sup>63</sup> Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a KÖZSTAT adatai az összes bejelentést és kérelmet tartalmazzák, függetlenül attól, hogy azt egy vagy több tisztviselő nyújtotta be, így az arányosítás ebből a szempontból korrekcióra szorulhat.



3. ábra

*A jogviszonyok létszamarányos bemutatása*

*Forrás: a KÖZSTAT adatai alapján az ábrát a Szerzők készítették*

Megállapítható, hogy az állomány létszámához viszonyítva a NAV-nál a legmagasabb a bejelentések és a kérelmek száma, míg a fővárosi, megyei kormányhivataloknál a legalacsonyabb.

### **Az összeférhetlenséget megalapozó körülmények munkáltatói feltárásának gyakorlata a jogviszony létesítését megelőzően**

Ebben a körben a munkáltatók arra vonatkozó gyakorlatát kívántuk megismerni, hogy a jogviszony létesítését megelőzően tesznek-e intézkedéseket, és ha igen, milyeneket, annak érdekében, hogy elkerüljék a nemkívánatos összeférhetlenségi helyzetek kialakulását. Például: álláshely meghirdetésekor a pályázat szövegében történik-e utalás az összeférhetlenségi szabályoknak való megfelelési kötelezettségre? A szóbeli interjú során ügyelnek-e az összeférhetlenségi szabályoknak való megfelelés előzetes feltérképezésére? A jogviszony létesítését megelőzően milyen *eljárásrend* szerint tárják fel az összeférhetlenségi körülményeket?

A jogviszony létesítésére vonatkozó gyakorlati tapasztalatok megismerése és a belső eljárásrendek (közszolgálati szabályzatok) feltérképezése alapján egyértelműen megállapítható, hogy a munkáltatók minden egyes jogviszonylétesítés esetén számos előzetes intézkedést megtesznek az esetleges összeférhetlenségi helyzetek megelőzése érdekében. Jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján kinevezés pályázati eljárás vagy meghívás alapján történhet,<sup>64</sup> a munkáltató előzetes intézkedései attól függenek, hogy a jogviszony létesítésére melyik eljárásban kerül sor.

A közigazgatási szerv a pályázati kiírást döntése szerint egyéb úton is közzéteheti, azonban bevett gyakorlat, hogy a pályáztatást a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központon (a továbbiakban: szolgáltató központ) keresztül folytatják le a munkáltatók. A pályázati eljárást a szolgáltató központ a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetenciavizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól szóló 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendeletben részletesen megállapított szabályok mentén végzi. A kormánytisztviselői, állami tisztviselői állás betöltése érdekében pályázati eljárás lefolytatását a közigazgatási szerv kezdeményezheti a szolgáltató központnál. A közigazgatási szerv a pályázati eljárás útján betölteni kívánt állásról elektronikus úton munkakörtérképet tölt ki, amelyet a pályázati kiírás tervezett közzétételének időpontja előtt legalább három munkanappal korábban továbbít a szolgáltató központ részére. A szolgáltató központ a pályáztatni kívánt állás munkakörtérképe alapján – a szolgáltató központ belső szabályzatában meghatározottak szerint – megállapítja az általa lefolytatandó kompetenciavizsgálat módját, a pályázatok elbírálásának rendjét, és ezek alapján elkészíti a pályázati kiírás szövegét. Az így összeállított pályázati kiírást elektronikus úton megküldi a közigazgatási szervnek, amely egy munkanapon belül tájékoztatja a szolgáltató központot az esetleges észrevételeiről. A pályázati kiírást a szolgáltató központ a honlapján teszi közzé. A pályázati kiírás alapja tehát a munkakörtérkép, amelynek rögzített adattartalmát a kormányrendelet 1. melléklete tartalmazza. Megállapítható, hogy összeférhetlenségi szabályoknak való megfelelési kötelezettségre történő utalást a pályázati kiírás nem tartalmaz.

A munkáltató a beérkezett pályázati anyagokat részletesen megvizsgálja, amelynek során a pályázati anyagból a személyügyi munkatársak általában meg tudják állapítani, ha összeférhetlenségre utaló körülmény merül fel,

<sup>64</sup> Kttv. 45. § (1) bekezdés.

amit a személyes interjú részletesen fel lehet térképezni, arra ki lehet térni. Tipikus példa, hogy a pályázó a magánszférából pályázik a közszolgálatba, és gazdasági társaságban vezető tisztségviselői feladatokat lát el, amely az ugyancsak rögzített adattartamú önéletrajzból,<sup>65</sup> a fennálló foglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó adatokból a személyügyi munkatárs számára egyértelműen megállapítható.

A pályázati anyagok áttekintése után kerül sor a személyes interjú lefolytatására, amelyről a munkáltatók egyöntetűen úgy nyilatkoztak, hogy a legtöbb esetben ezeket egy (háromtagú) bizottság folytatja le, amelyben a személyügyi szervezeti egység képviselteti magát egy taggal. Ez lehetőséget teremt az összeférhetlenségi szabályoknak való megfelelés szakmai szempontú vizsgálatára és annak előzetes tisztázására, hogy egy esetleges összeférhetlenségi okot kiválasztás esetén a pályázó kész-e, hajlandó-e megszüntetni. Így a munkáltató a pályázók közötti választás során már előre tisztában van a pályázó összeférhetlenségben való esetleges érintettségével, annak megszüntetésére vonatkozó hajlandóságával, és a kiválasztás során meghozott döntését ennek megfelelően tudja alakítani.

Amennyiben a kinevezés meghívásos úton történik, személyes interjúra nem kerül sor. A munkáltatói gyakorlatot feltérképező beszélgetések alatt többször megfogalmazódott, hogy a munkáltatónál foglalkoztatott szakmai vezetők általában tisztában vannak azzal, hogy a jogviszony létesítése esetén összeférhetlenségi szabályoknak kell megfelelnie a meghívottnak, és azok tartalmáról vagy maguknak a vezetőknek is részletes információjuk van, és előzetesen a meghívottat ők maguk tájékoztatni tudják, vagy a személyügyi főosztályhoz fordulnak annak érdekében, hogy a személyügyi munkatárs segítsen azok részletezésében. Több esetben is rámutattak továbbá arra, hogy a munkáltató kiemelt figyelmet fordít a vezetői munkakört betöltők összeférhetlenségi tárgyú részletes tájékoztatására, és vezetői értekezleteken, vezetői tréningeken, oktatásokon ezek a szabályok időről időre elhangzanak azok szervezeti integritást elősegítő jelentőségének hangsúlyozásával összefüggésben.

A gyakorlat feltárását követően megállapítható, hogy a munkáltatók többségénél a jogviszony létesítésével érintett főosztály vezetője egy úgynevezett *Alkalmazási engedély* nevű formanyomtatványon kezdeményezi a felvételt, ezen nyilatkozik a munkakör és az ellátandó feladatok jellegéhez kapcsolódóan meghatározott olyan kérdésekről, mint hogy a munkakör védett állományba tartozik-e, kell-e nemzetbiztonsági ellenőrzést lefolytatni,

<sup>65</sup> 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet, 1. melléklet.

vagyonnyilatkozatot tenni stb. Miután ezt az alkalmazási engedélyt a vezető és a munkáltatói jogkör gyakorlója is aláírja, az a személyügyi szervezeti egységhez kerül, és a kijelölt munkatárs előkészíti a jogviszony létesítését, és felveszi a kapcsolatot a kinevezendő személlyel. A jelölt elektronikus úton kap egy „belépőcsomagot”, amelyben a munkáltató részletes tájékoztatást ad a jogviszony létesítéséhez szükséges adatokról, iratokról, kitöltendő nyomtatványokról, és ez a belépőcsomag tartalmazza az összeférhetlenségi nyilatkozatot, valamint az összeférhetlenségről szóló tájékoztatót. Amikor a jelölt a jogviszony létesítését megelőzően személyesen megjelenik a munkáltatónál a jogviszony létesítéséhez szükséges adataival, irataival, kitölti és leadja az összeférhetlenségre vonatkozó munkáltatói formanyomtatvány(oka)t.

A nyomtatványok tekintetében elmondható, hogy a vizsgált szervek közül csupán egy szervnél nem volt nyilatkozási formanyomtatvány, minden más munkáltatónál a közszolgálati szabályzat mellékletében foglalt nyomtatványokat használják. Az összeférhetlenségről szóló nyilatkoztatás technikája munkáltatónként eltér egymástól. Van, ahol egy rövid nyomtatványt kell kitölteni, amely kizárólag a jogszabályi hivatkozásokat tartalmazza, és mellékelve kapja meg a jelölt a Kttv. részletszabályait. Egyes munkáltatók több nyomtatványt használnak, például részletes összeférhetlenségi tájékoztató anyagokat, amelyben mind a Kttv. összeférhetlenségre, együttalkalmazási tilalomra vonatkozó szabályait, mind az összeférhetlenséggel kapcsolatos kérelmek elbírálásának rendjét részletesen ismertetik, továbbá külön nyomtatványt a további jogviszony létesítésének engedélyezésére, külön a bejelentés-köteles tevékenységek bejelentésére.

Lényegüket tekintve azonban megegyeznek abban, hogy a jelölt írásban nyilatkozik arról, hogy a Kttv. 84–87. §-aiban meghatározott összeférhetlenségi ok vele szemben nem áll fenn, valamint nyilatkozik arról, hogy az összeférhetlenséggel kapcsolatos jogkövetkezményeket tudomásul veszi. A tájékoztatás tudomásulvételét és az összeférhetlenségről szóló nyilatkozatát írásban teszi meg, amely az érintett személyi anyagában kerül elhelyezésre. Amennyiben az összeférhetlenségi nyilatkozat a jogviszony-létesítés előtt összeférhetlen tevékenységre vonatkozó bejelentést tartalmaz, a munkáltatói jogkör gyakorlója számára a kinevezéssel együtt egy felszólító levelet is előkészítenek, amelyben a munkáltató felszólítja a jelöltet, hogy 30 napon belül szüntesse meg a tevékenységet, ellenkező esetben a jogviszonya megszűnik.<sup>66</sup> A munkáltatók külön kiemelték, hogy a személyügyi munkatárs készségesen ad felvilágosítást, ha szükséges, részletes tájékoztatást az összeférhetlenségi

<sup>66</sup> Kttv. 86. § (1) bekezdés.

szabályokról és a nyomtatványok helyes kitöltéséről. Mint korábban már volt szó róla, az összeférhetlenséggel összefüggő intézkedéseket – mint az alapvető munkáltatói jogkör gyakorlója – a közigazgatási szerv hivatali vezetője teszi meg.

## **A jogviszony fennállása alatt keletkezett összeférhetlenségek kezelése**

Az előzőekben a jogviszony létesítését megelőzően alkalmazott munkáltatói gyakorlatot vizsgáltuk, azonban fontosnak tartunk kitérni a jogviszony fennállása alatt felmerülő összeférhetlenség munkáltatók általi kezelésére. Ez esetben azokat a kérdéseket jártuk körbe, hogy a jogviszony fennállása alatt keletkezett összeférhetlenségi okról, további jogviszonyokról a munkáltató hogyan szerez tudomást: a foglalkoztatott jelenti-e be, vagy bizonyos időnként felülvizsgálják a jogviszony létesítésekor tett összeférhetlenségi nyilatkozatok tartalmát? Hogyan szerez információt a munkáltató az esetlegesen időközben létesített további jogviszonyokról? Fontosnak tartottuk arra is kitérni, hogy a munkáltatók hogyan tartják nyilván a további bejelentett/engedélyezett jogviszonyokat és az ezzel összefüggésben kiadott engedélyeket. A nyilvántartásra alkalmas-e a személyügyi program, vagy van-e erre külön adatbázis?

Egyöntetűen megállapítható, hogy a munkáltatók azt a hozzáállást részesítik előnyben, hogy a jogviszony létesítésekor kiemelt figyelmet fordítanak az összeférhetlenségi helyzetek feltérképezésére, megelőzésére. A prevencióra és ezzel összefüggésben a jogviszonyt létesítő munkatárs széles körű tájékoztatására helyezik a hangsúlyt, és a munkáltató a jogviszony létesítésekor tanúsított erőteljes tudatosítási tevékenységében látja annak zálogát, hogy a munkatárs jogviszonya fennállásának teljes ideje alatt szem előtt tartja, hogy összeférhetlenségi szabályok egész rendszerének kell folyamatosan megfelelnie.

A tudatosítási tevékenység nemcsak azáltal történik, hogy az új belépő elolvassa az összeférhetlenségi szabályokról szóló tájékoztatást, és kérdés esetén a személyügyi munkatárs informálja őt, hanem számtalan munkáltatónál<sup>67</sup> létezik olyan úgynevezett „beillesztési politika”, amelynek része egy képzés (amelyet orientációs napnak, welcome meetingnek vagy belépést követő oktatásnak is hívnak), ahol a személyügyi vezető vagy személyügyi

<sup>67</sup> Lásd például: Igazságügyi Minisztérium, Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet, Baranya Megyei Kormányhivatal.



munkatárs általában az integritás tanácsadóval<sup>68</sup> együtt több más, a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos és kiemelten fontosnak tartott kérdés tisztázása mellett az összeférhetlenségi szabályok tudatosítására, részletes bemutatására is figyelmet fordítanak.

A munkáltatók többsége a jogviszony fennállása alatt nem végez külön vizsgálatot vagy monitorozást a jogviszony létesítésekor tett összeférhetlenségi nyilatkozat tartalmának időközben esetlegesen történt változásáról, sem a jogviszony fennállása alatt bejelentett, engedélyezett jogviszonyokban bekövetkezett változásokról, megszűnésekről. Teszik ezt a Kttv. együttműködési és adatszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos szabályaira tekintettel, amely tartalmazza, hogy a kormánytisztviselő adatváltozás esetén a munkáltatóját köteles erről tájékoztatni.<sup>69</sup> A felvétel során kitöltött összeférhetlenségi nyilatkozat tartalmazza a változásbejelentési kötelezettségre vonatkozó figyelmeztetést. Egyebekben pedig a bejelentési kötelezettség elmulasztása, az előzetes engedélyhez kötött tevékenység engedély nélküli folytatása, továbbá az ezekkel összefüggő valótlan vagy hiányos adatok közlése a Kttv. 155. § (1) bekezdése szerinti feyelmi vétségnek minősül.

Mindezek mellett a munkáltatók szinte minden esetben<sup>70</sup> kiemelték, hogy az Intraneten, azaz a belső honlapon közzé vannak téve az összeférhetlenségi nyilatkozatminták, tehát azokat a munkatársak elérhetik, abból tájékozódhatnak, szükség esetén letölthetik, és engedélyezési, bejelentési kötelezettségüknek ezáltal eleget tehetnek. A nyilatkozatminták karbantartását a személyügyi szervezeti egység munkatársai változás esetén elvégzik.

Meg kell jegyezni, hogy a személyes interjúk során egyetlen esetben találkoztunk csak olyan munkáltatóval, ahol a közszolgálati szabályzat tartalmazza, hogy az állami tisztviselőknek minden év október 31. napjáig ismételten ki kell tölteniük az összeférhetlenségi nyilatkozatot, kivéve, ha az adott évben korábban már töltött ki.<sup>71</sup> Ugyanakkor néhány munkáltató megjegyezte a személyes interjúk során, hogy terveznek bevezetni a felülvizsgálat terén egyfajta automatizmust, kérdés csak annak rendszeressége tekintetében merült fel.

A NAV gyakorlata a fentiekhez képest speciális, mert a Biztonsági Főosztálya a közhiteles nyilvántartásokban folyamatosan monitorozza, hogy talál-e összeférhetlenségre utaló adatot. A tapasztalat az, hogy nem jel-

<sup>68</sup> A kiadó megjegyzése: a kifejezést a helyesírásnak megfelelő *integritás-tanácsadó* forma helyett az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel való összhang érdekében közöljük a fenti írásmóddal.

<sup>69</sup> Kttv. 9. § (2)–(3) bekezdés.

<sup>70</sup> Lásd például: Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Miniszterelnöki Kabinetiroda, Igazságügyi Minisztérium.

<sup>71</sup> Baranya Megyei Kormányhivatal.



lemző ilyen eset, hiszen a gyakorlat szerint már az is fegyelmi eljárást von maga után, ha a tisztviselő elmulaszt bejelenteni egy bejelentésköteles tevékenységet.

A közszolgálati szabályzatokban egy esetben<sup>72</sup> találtunk arra vonatkozó előírást, hogy általánosságban új munkakörbe helyezés esetén ismételten nyilatkozni kell a munkatársnak az összeférhetetlenségről, több esetben<sup>73</sup> pedig a vezetői feladatok ellátására szóló kinevezésmódosítás esetére találtunk arra vonatkozó utalást, hogy az összeférhetetlenségi nyilatkozat ismételt kitöltése automatikusan megtörténik. Ezt az indokolja, hogy a vezetőkre szigorúbb összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak.<sup>74</sup>

Annak ellenére, hogy bár a megelőzés és az előzetes tájékoztatás kétség kívül nagyon fontos és továbbra is támogatandó munkáltatói hozzáállás, kérdésként merül fel, hogy a jogviszony fennállása alatti összeférhetetlenségi állapot vizsgálatára nem lenne-e célszerű bevezetni törvényi automatizmust.

A Kttv. 2. melléklete határozza meg a közszolgálati alapnyilvántartás adatkörét és azt, hogy az összeférhetetlenséggel összefüggő adatokat nyilván kell tartani. Ez minden esetben úgy történik, hogy a vonatkozó nyilatkozatot a személyi anyagban papír alapon elhelyezik. Fontos kiemelni, hogy nem minden munkáltató vezet külön összefoglaló nyilvántartást elektronikus úton a bejelentett és a munkáltató által engedélyezett jogviszonyokról, így a mun-

<sup>72</sup> Miniszterelnökség.

<sup>73</sup> Lásd például: Igazságügyi Minisztérium, Miniszterelnöki Kabinetiroda, Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet.

<sup>74</sup> A vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő a gyakorolható tevékenység, valamint a 85. § (4) bekezdés c) pontja szerint kivételesen folytatható tevékenység végzésére irányuló jogviszony kivételével további jogviszonyt nem létesíthet, ám a munkáltatói jogkör gyakorlójának az előzetes engedélye alapján egyesületben, érdekképviselői szervezetben, valamint szövetkezetben tisztséget viselhet, közérdekű önkéntes tevékenységet folytathat, lehet alapítvány, közalapítvány kezelő szervezetének tagja, illetve elnöke, elláthat edzői, versenybírói, játékvezetői tevékenységet, folytathat tanszékvezetői tevékenységet, lehet állami alapító vagy az általa létrehozott szervezet által önállóan vagy más állami alapítóval, állami alapító által létrehozott szervezettel vagy államháztartáson kívüli szervezettel közösen alapított (köz)alapítványban felügyelőbizottsági tag, lehet felsőoktatási intézmény oktatási feladatokat is ellátó belső szervezeti egységének vezetője, önkéntes tartalékos katonai szolgálati viszonyt létesíthet. Gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag akkor lehet, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban, vagy a 87. § (2) bekezdés f) pontja szerinti szervezet közvetlen vagy közvetett tulajdonában, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke – a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény rendelkezései alapján számítva – legalább ötven százalék. Nem keletkezett összeférhetetlenséget az olyan állami befolyás gyakorlása következtében gazdasági társaságban vagy más szervezetben keletkező vezető tisztségviselői, illetve felügyelőbizottsági, auditbizottsági tagság, amelynek alapja az államháztartás, illetve a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítése érdekében hozott állami intézkedés, különös tekintettel az állami tőkeemelésre, kölcsönnyújtásra, kezesség-, illetve garanciavállalásra. Mindezen tevékenységeket akkor is végezheti, ha a tisztségviselés, a tagság ellátása további jogviszony létesítésével jár.

káltatónak nincs egy teljes körű, kereshető adatbázisa ezekről a jogviszonyokról. Ennek okául a személyügyi szervezeti egység kapacitásának hiánya, valamint a közelmúltban végbemenő integráció<sup>75</sup> folytán megsokszorozódó állományi létszám hozható fel. Ahol vezetnek ilyen nyilvántartást, ahhoz csak néhány munkatártnak van elérhetősége munkaköri érintettség esetén, tipikusan a személyügyi referensnek, a személyügyi szervezeti egységnél foglalkoztatott jogász munkatártnak és az integritás tanácsadónak. A NAV az egyetlen szerv, amelynek személyügyi nyilvántartása a bejelentések és az engedélyek nyilvántartására alkalmas. Több közigazgatási szerv sajnálattal állapította meg, hogy a használt személyügyi program (WinTiszt) nem képes az összeférhetlenséggel összefüggő nyilatkozatok tartalmának rögzítésére.

## Eljárásrend

E cím alatt azt vizsgáljuk, hogy a szervek az összeférhetlenségi esetek kezelésére kiépítene-e, és ha igen, milyen protokollt. Mivel a NAV-törvény e témakörben jóval részletesebben szabályoz, vizsgálatunkat is két részre bontottuk: a Kttv. és a NAV-törvény hatálya alá tartozó esetekre.

### *A Kttv.-ben foglalt szabályok érvényesítésének eljárásrendje*

A Kttv. szabályai az összeférhetlenség érvényesítésére biztosítanak egy olyan eljárási keretet, amelyet „elméletileg” külön szabályok megalkotása nélkül is alkalmazni lehet.

- A Kttv. az eljárásrendre vonatkozóan mindösszesen annyit ír elő, hogy
- a kormánytisztviselőnek haladéktalanul meg kell tennie az összeférhetlenségi helyzetével kapcsolatos nyilatkozatát,
  - a munkáltató ugyanígy haladéktalanul köteles felszólítani a tisztviselőt az összeférhetlenségi helyzet megszüntetésére,
  - mindezen intézkedéseket a feleknek írásban kell megtenniük,
  - ha a tisztviselő a felszólításnak harminc napon belül nem tesz eleget, szolgálati jogviszonya megszűnik.

<sup>75</sup> 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervei formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről.

Vizsgálatunk kiterjedt arra, hogy a szervek e meglehetősen szűkszavú rendelkezéseken túl azok részletezésére, „kibontására” alkotnak-e belső szabályzatot, eljárásrendet. Belső szabályzat alatt a közszolgálati szabályzatokat értjük.<sup>76</sup> Mielőtt a részletekben elmerülnénk, általános megjegyzésként rögzíthető, hogy e szempontból kétféle szervei hozzáállással talákoztunk:

- A szervek kisebb hányada az összeférhetlenség Kttv. adta szabályait érdemi belső eljárásrend nélkül alkalmazza. Ez alatt értjük azt, hogy vagy nincs belső eljárásrend, vagy ha van is, azok semmiben nem mutatnak túl a Kttv. rendelkezésein. E körben az összeférhetlenségi szabályok érvényesítésének kulcsa a személyügyi feladatokat ellátó szervezeti egység, hiszen azok az általuk tett ajánlások útján rögzülnek az állomány körében.
- A megkérdezett szervek nagyobb része az összeférhetlenségi szabályok alkalmazására részletes belső eljárásrendet alkot. Itt – majd ahogyan a későbbiekben látni fogjuk – sajátos helyet foglalt el a NAV, hiszen maga a jogállási törvény is tartalmaz részletes eljárási szabályokat.
- A belső szabályzatoknak e körben kulcsfontosságot tulajdonítunk. Az összeférhetlenségi szabályok belső szabályzatban való részletezése, az eljárásrend gyakorlati szempontú szabályozása a szervezeti integritásra nézve fejlesztő hatású: segíti azok minél szélesebb körben való terjesztését, és a gyakorlati alkalmazáshoz is támpontot ad. A szabályzatok áttekintését követően megállapítható, hogy azok alapvetően három esetkört érintenek:
  - a bejelentések és az engedély iránti kérelem benyújtására,
  - a felszólítás munkáltatói aktusának és
  - a döntés meghozatalának eljárására vonatkozó szabályozást.

<sup>76</sup> A Kttv. 6. § 19. pontja szerint a közszolgálati szabályzat így határozható meg: a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője által – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alkalmazása szempontjából közjogi szervezetszabályozó eszközként – az e törvényben meghatározott kérdésekben, valamint a hivatali szerv vezetőjének általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben kiadott normatív utasítás, vagy ha a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására nem jogosult, az e törvényben meghatározott kérdésekben, valamint a hivatali szerv vezetőjének általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben a hivatali szervezet vezetője által egyéb formában kiadott belső, normatív szabályzat. A Kttv. 75. §-ának (5) bekezdése szerint az államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője köteles az e törvényben meghatározott kérdésekben, valamint az általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben közszolgálati szabályzatot kiadni. Minisztériumok esetében a közszolgálati szabályzatokat KÁT utasítás formájában adják ki. A NAV esetében Foglalkoztatási Szabályzatról beszélünk. A fővárosi és megyei kormányhivataloknál kormány megbízott utasítás formájában adják ki a közszolgálati szabályzatot, amelynek jogalapja a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. §-ának (4) bekezdése.

*A bejelentések és az engedély iránti kérelmek benyújtására vonatkozó szabályok*

Több szerv alkalmaz formanyomtatványokat a bejelentések és engedélykérelmek sablonizálására.<sup>77</sup> Ezek általában a közszolgálati szabályzat mellékletében található. Van gyakorlat arra is, hogy a szabályzat melléklete szerinti formanyomtatványt a belső információs portálon közzéteszik.

A formanyomtatványok célja, hogy egyrészt eligazodást biztosítsanak a kollégák számára (bejelentésköteles vagy engedélyhez kötött tevékenységről van szó), másrészt támogassák a döntéshozatalt a releváns információk megjelenítésével. E körben természetesen a Kttv. (illetve a NAV-törvény) vonatkozó rendelkezéseire kell gondolni. Így a tevékenység munkaköri feladatokkal való összefüggésére, a munkaidővel való egybeesésre és az esetleges vezetői beosztásra.

Azon szervek, amelyek nem alkalmaznak formanyomtatványt, döntően a személyügyi feladatokat ellátó szervezeti egységhez kötik az eljárás kezdetét, biztosítva ezzel azt, hogy sablon hiányában a megfelelő megfogalmazás, az elbíráláshoz szükséges információk rendelkezésre álljanak.<sup>78</sup>

Vizsgálatunk szempontját képezte az is, hogy a bejelentés megtételekor, illetve a kérelem benyújtását megelőzően milyen „szűrőkön” megy át az ügy. Szinte kivétel nélkül a személyügyi szervezeti egységnél kell előterjeszteni a kérelmet – a közvetlen felettes „eljárásba történő bekapcsolásáról” elenyésző esetben kaptunk visszajelzést.<sup>79</sup>

Kutatásunk kiterjedt annak vizsgálatára is, hogy a bejelentés-, illetve engedélyköteles tevékenység esetén a belső eljárásrend előír-e bármilyen további kötelezettséget a tisztviselőnek annak közlésén túl, hogy közölje a jogviszony létesítésének tényét. Értjük ez alatt azt, hogy előírják-e, hogy a jogviszony megszűnését vagy annak jelentős körülményében bekövetkező változást a tisztviselőnek be kell-e jelentenie.

Megállapítható, hogy a vizsgált belső szabályzatok e szempontból színes képet mutatnak. Egyes esetekben az engedélyezés alapjául szolgáló jogviszony megszüntetését említik, de arra is találtunk példát, hogy a jogviszonyban történő változást is jelezni kell.<sup>80</sup> Ez utóbbi esetben azt azon-

<sup>77</sup> Lásd például: Igazságügyi Minisztérium, Miniszterelnöki Kabinetiroda, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Baranya Megyei Kormányhivatal.

<sup>78</sup> Lásd Belügyminisztérium: a Belügyminisztériumban irányadó gyakorlat szerint a személyügyi szakterület kiemelt feladatának tekinti, hogy a szervezeti egységek vezetőit informálja az összeférhetetlenségi szabályokról, így az esetleg előforduló esetekre „érzékenyítést” végezzen.

<sup>79</sup> Kivétel még a NAV is, azonban a NAV szabályait alább, külön tárgyaljuk.

<sup>80</sup> A megszüntetés tényének bejelentését a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség közszolgálati szabályzata írja elő. A változást a Miniszterelnöki Kabinetirodán és az Igazságügyi Minisztériumban be kell jelenteni.

ban egy szabályzat sem részletezte, hogy a változás alatt pontosan milyen körülményekben bekövetkezett változást kell érteni. Bár külön cím alatt foglalkozunk a NAV szabályaival, azonban itt mindenképpen megemlítendő, hogy a NAV-törvény kifejezetten előírja az engedélyhez kötött jogviszony megszűnésének vagy lényeges, utóbb bekövetkező változásának bejelentését.

### *Az összeférhetlenség megszüntetésére vonatkozó munkáltatói felszólítás kibocsátása*

Ahogy az a korábbiakban láttuk, a Kttv. e körben kategorikusan fogalmaz: ha a felszólítás annak kézbesítésétől számított harminc napon belül eredménytelen, úgy a jogviszony megszűnik. Vizsgálatunk ebben a témában arra fókuszált, hogy a jogszerű állapot megteremtése érdekében, valamint annak ellenőrzésére a szervek milyen eljárásokat alkalmaznak. Azon szervek, amelyek részletes belső eljárásrendet alkottak, szinte kivétel nélkül hangsúlyt fektetnek az összeférhetlenség megszüntetésének ellenőrzésére. Értjük ezalatt azt, hogy a megszüntetést dokumentálnia kell a tisztviselőnek. Egyes esetekben ezen igazolást/dokumentumot a szabályzat példálózva nevesíti is, így az összeférhetlenség megszüntetését bizonyító okirat különösen:

- gazdasági társaságnál a vezető tisztségviselői megbíztatás, felügyelőbizottsági és egyéb tagság megszüntetése esetén az arra irányuló (cégbírói érkeztető bélyegzővel ellátott) változásbejegyzési kérelem,
- a további jogviszony megszüntetése esetén a jogviszonyt megszüntető okirat.<sup>81</sup>

### *A döntés meghozatala*

Elsőként rögzítjük, hogy a döntést tág értelemben használjuk. Értjük ezalatt

- a bejelentésköteles tevékenység esetén a bejelentés tudomásulvételét,
- engedélyköteles tevékenység esetén a kérelemről szóló döntést (engedélyezés vagy elutasítás) és
- az összeférhetlenségi helyzet megszüntetésére irányuló munkáltatói felszólítást.

A bejelentés tudomásulvétele alapvetően kétféleképpen történhet: a munkáltató befogadja a tisztviselő bejelentését, és hallgatólagosan beleegyezik a tevékenység végzésébe, vagy visszajelzést ad. A törvény szövegéből nem

<sup>81</sup> 1/2017. (III. 10.) IM KÁT utasítás, 13. § (2) bekezdés.

következik, hogy a munkáltatónak vissza kellene igazolnia a tudomásulvételt, hiszen a bejelentésköteles tevékenységek esetében éppen az a lényegi elem, hogy a munkáltató azt megakadályozni, megtiltani nem tudja. A bejelentés lényege, hogy a munkáltató tudjon a tevékenység folytatásáról: rendelkezzen információval arról, hogy tisztviselője milyen egyéb tevékenységet végez. Úgy véljük, hogy a visszajelzés mindenképpen erősíti a szabálykövetést. Ha a tisztviselő látja, hogy munkáltatója reagál a beadványára, úgy az erősítheti az ellenőrzöttség tudatát. Egyes esetekben a munkáltatók a fentieknek megfelelően határidőt szabnak a tudomásulvétel tisztviselő felé történő jelzésére.<sup>82</sup> Az engedély iránti kérelmeknél a visszajelzés – elutasítás vagy engedély formájában – mindenképpen kötelező. Meglepő tény, hogy az eljárásrendet is alkotó szervek csak elenyésző hányada szabályozza azt, hogy a munkáltatónak hány napon belül kell e döntését meghoznia.<sup>83</sup>

Vizsgálat tárgyává tettük azt is, hogy a döntésről ki értesül. Ez nyilvánvalóan függvénye annak, hogy ki vesz részt az összeférhetlenségi ügyek eldöntésében – erről alább szólunk részletesen. Meggyőződésünk ugyanis, hogy a tisztviselő bejelentésköteles vagy engedélyköteles tevékenysége, illetve összeférhetlenségi ügye munkáltatón belül nem korlátozódhat a személyügyi szakterületre. Értjük ez alatt azt, hogy a tisztviselő mindennapi tevékenységét kontrolláló közvetlen felettes ebből nem hagyható ki. A közvetlen felettes tájékoztatását több belső eljárásrend is előírja,<sup>84</sup> amit mindenképpen támogatandónak tartunk.

A döntés szempontjából vizsgálandónak tartottuk azt is, hogy az menyiben „végleges”, azaz az eljárásrend kitér-e arra, hogy a döntés alapjául szolgáló különféle körülményekben bekövetkezett lényeges változásokat be kell-e jelenteni. Előfordulhat ugyanis, hogy például az eredetileg hétvégén végzett oktatási tevékenységet a tisztviselőnek már munkaidőben kell végeznie, ami ezáltal engedélykötelessé válik. Több esetben a szabályzatokból és az interjúkon elhangzottakból az volt megállapítható, hogy a munkáltatók erre kevesebb hangsúlyt fektetnek. Elenyésző esetben adtak ugyanis számot a személyügyi vezető kollégák arról, hogy az engedélyezés alapjául szolgáló jogviszony megszűnését, kevesebb esetben annak érdemi változását is jelezni kell a munkáltató felé.

<sup>82</sup> 1/2017. (III. 10.) IM KÁT utasítás, 12. § (8) bekezdése szerint a munkáltató 8 napon belül tájékoztatja a kormánytisztviselőt a tudomásulvételről.

<sup>83</sup> Az Igazságügyi Minisztériumban ez 4 munkanap, a Miniszterelnöki Kabinetirodában 5 nap.

<sup>84</sup> Például: Belügyminisztérium, Miniszterelnökség.

### *A NAV-törvény eljárási szabályai*

A NAV-törvény a Kttv.-hez képest részletesebb szabályokat állapít meg az eljárásrendre vonatkozóan. A törvényi szintű szabályok kimondják, hogy<sup>85</sup>

- az engedélyező 30 napon belül dönt a kérelemről,
- az engedélyezésről, illetve a kérelem elutasításáról írásban kell rendelkezni,
- az elutasító döntést indokolni kell,
- az engedélyezés határozott vagy határozatlan időtartamra történhet,
- az engedélyhez kötött jogviszony megszűnését vagy lényeges, utóbb bekövetkező változását is írásban be kell jelenteni.

A NAV-törvény a kérelem kötelező minimális tartalmi elemeinek és az összeférhetetlenséggel kapcsolatos iratok kezelési szabályainak meghatározását a foglalkoztatási szabályzatra utalja. A NAV Foglalkoztatási Szabályzatának<sup>86</sup> áttekintése után az alábbi fő eljárási szabályok állapíthatók meg:

- a bejelentésekre és kérelmekre külön formanyomtatványt rendszeresítettek,
- a tisztviselő különféle nyilatkozatait (bejelentést és kérelmet) a közvetlen vezetőjén keresztül kell felterjeszteni,
- a közvetlen vezető a kérelmet véleményezi,
- a bejelentés tudomásulvételéről a munkáltató nyilatkozatot ad ki.

Összegezve megállapítható, hogy a NAV szabályai az előző pontban említett valamennyi közszolgálati szabályzati elemet magukban foglalják, sőt, bizonyos esetkörökben azokon túl is mutatnak (például indokolási kötelezettség). A rendelkezéseket és azok gyakorlati alkalmazását a továbbiakban az egyes témakörök mentén vizsgáljuk és értékeljük.

### **Az összeférhetlenségi ügyekben hozott döntések szempontjai**

Szorosan kapcsolódik az eljárásrendhez, azonban anyagi jogi jellege folytán mégis markánsan elkülöníthető a döntések „érdemi” meghozatalának rendje. Ez alatt azt kell értenünk, hogy egy-egy összeférhetlenségi helyzetben

---

<sup>85</sup> NAV-törvény, 33/E. §.

<sup>86</sup> 2092/2016/VEZ szabályzat.



a munkáltatók milyen körülményeket vizsgálnak, azaz milyen tényezők mérlegelését követően hozzák meg a döntésüket.

Nyilvánvaló, hogy azokban az esetekben, ahol a jogszabály kategorikusan fogalmaz, azaz egyértelműen kizárja meghatározott tisztség vagy tevékenység ellátását, ott mérlegelési szempontokról nem beszélhetünk. Engedélyköteles tevékenységek esetén azonban a munkáltatónak tágabb jogköre van arra, hogy vizsgálja annak egyes körülményeit – hiszen ez alapján tudja majd meghozni döntését. Az alábbiakban kizárólag ezekkel foglalkozunk.

Itt mindenképpen ki kell térnünk arra, hogy a kutatásunk hatálya alá vont tisztviselők körében a törvényi szabályozások között e tekintetben van egy fontos különbség: a Kttv. indokolási kötelezettséget nem ír elő, ellenben a NAV-törvény igen. A Kttv. által szabályozott körben ez kutatásunk szempontjából mindenképpen nehézséget jelentett, hiszen ezáltal a döntés alapjául szolgáló körülmények feltárása is körülményesebb. Ez esetben egyrészt azt tudtuk vizsgálat tárgyává tenni, hogy a belső szabályozók e körülményekre tartalmaznak-e rendelkezéseket, illetve az interjúk során külön figyelmet szenteltünk ennek a kérdéskörnek. A NAV esetében – ahogyan azt majd az alábbiakban bemutatjuk – könnyebb dolgunk volt. Vizsgálatunk szempontjait az alábbiak képezték:

- a munkáltató rendezi-e belső szabályozóban az engedélyezés/elutasítás feltételeit,
- a munkáltató kit von be szerven belül a döntés előkészítésébe,
- a döntések tartalmaznak-e indokolást.

### *Az engedélyezés/elutasítás feltételeinek, szempontjainak belső szabályozóban történő rögzítése*

Megvizsgáltuk, hogy a bejelentések és engedély iránti kérelmek megtételére formanyomtatványt alkalmazó szervek a Kttv. szerinti kötelezően vizsgálandó tényezőkön kívül mit tesznek tartalmi elemmé a dokumentumban. Kötelező elemként értékeljük például a jogviszony pontos meghatározását, a munkaköri összefüggésre történő utalást, a munkaidővel történő részbeni vagy teljes egybeesést és a jogviszony kezdő dátumát. Megállapítható, hogy a formanyomtatványok jelentős hányadán fel kell tüntetni a jogviszony keretében végzett tevékenység leírását, valamint annak a szervezetnek a megnevezését, akinek a részére a tevékenységet a tisztviselő ellátja.<sup>87</sup> Jóval kevesebb azon

<sup>87</sup> Lásd például a 2/2013. (III. 29.) NFM KÁT utasítást.



szervezetek száma, ahol az elbírálás szempontjáról bármiféle információt tartalmaz a belső szabályzat. Ilyen szempontok lehetnek például

- a kormánytisztviselő beosztása, munkaköre;
- az egyéb és további jogviszony jellege, tartalma, továbbá kapcsolódása a szerv tevékenységéhez, a kormánytisztviselő betöltött munkaköréhez;
- a gazdasági társaság tulajdoni szerkezete, tevékenységi köre;
- minden olyan tény és körülmény vizsgálata, amely a kormánytisztviselő pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné, a kormánytisztviselőt hivatalához méltatlan helyzetbe hozhatja, illetve amely nemkívánatos érdekérvényesítés és befolyásolás lehetőségét eredményezi.<sup>88</sup>
- Bár vizsgálati szempontnak nem, inkább feltételnek minősíthető, mégis itt kell említést tenni arról, hogy egyes szervek a további munkavégzésre irányuló jogviszony engedélyezését feltételekhez kötik. Ilyen feltétel például, hogy
- a tevékenységnek a kormánytisztviselő beosztás szerinti napi munkaidejére eső része nem haladhatja meg a napi 4 órát, és
- a kormánytisztviselőnek az engedélyezett távollét időtartamát a távollét időpontjától számított 30 naptári napon belül le kell dolgoznia (amely nem minősül rendkívüli munkavégzésnek).<sup>89</sup>

Ahogy korábban láttuk, a NAV esetében részletes szabályokat találtunk törvényi és belső szabályzat szintjén egyaránt. A NAV-törvény kimondja, hogy nem engedélyezhető az engedélyköteles jogviszony létesítése, illetve tevékenység folytatása, különösen ha

- az veszélyezteti a tisztviselő pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét, illetve a NAV tekintélyét,
- az a NAV-ra vonatkozó, jogszabályban meghatározott feladatokhoz kapcsolódik, illetve azokkal ellentétes, vagy azok végrehajtását veszélyezteti, akadályozza,
- a tevékenység a NAV-nál használt, hozzáférhető nyilvántartások felhasználásával történne, vagy olyan ügyintézésre vonatkozik, amelyben a NAV mint hatóság jár el,
- a végzendő tevékenység harmadik személyre vonatkozó információgyűjtésére irányul,

<sup>88</sup> 2/2013. (III. 29.) NFM KÁT utasítás, 7. § (3) bekezdés.

<sup>89</sup> Lásd: Igazságügyi Minisztérium és Miniszterelnöki Kabinetiroda.

- a tevékenység folytán a kormánytisztviselő, a pénzügyőr, az ügykezelő, illetve a tevékenységet biztosító szervezet a NAV-val kerülne gazdasági, pénzügyi elszámolási viszonyba,
- a tevékenység a kormánytisztviselő, a pénzügyőr, illetve az ügykezelő munkaköri köteleességéből fakadó feladata, szolgálati feladata,
- az engedélyezni kért tevékenység (jogviszony) folytatása fő a kormánytisztviselő beosztás szerinti munkaidejébe esik, ide nem értve a 33/C. § (2a)–(3) bekezdés szerinti tevékenységek (jogviszonyok) engedélyezésének esetét, ha az e törvény szerint engedélykötelesnek minősül, valamint ide nem értve a 33/C. § (5) bekezdése szerinti esetet,
- az a kormánytisztviselő, az ügykezelő kormányzati szolgálati jogviszonyából, illetve a pénzügyőr hivatásos szolgálati jogviszonyából fakadó és a munkakörével járó kötelezettségei, feladatai, szolgálati feladatai maradéktalan ellátását veszélyezteti.<sup>90</sup>

A NAV-törvény iránymutatást ad arra is, hogy mikor állapítható meg a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségek maradéktalan teljesítésének sérelme. Akkor, ha az engedélyezni kért jogviszony, illetve tevékenysége miatt a kormánytisztviselő a munkaköre szerinti feladatát nem tudja a vele szemben támasztható elvárásoknak megfelelően ellátni, vagy ha emiatt egyes feladatok, szolgálati feladatok ellátásával rendszeresen nem lehet megbízni.

A NAV-törvény felhatalmazása alapján a foglalkoztatási szabályzat külön cím alatt további mérlegelési szempontokat tartalmaz. Itt külön figyelemre méltó az, hogy a munkakörök jellege szerinti differenciálást találunk, a szabályzat ugyanis megkülönbözteti azon foglalkoztatottakat, akiknek a munkaköre, feladatköre szorosan összefügg az adóztatással, az illetékügyek intézésével, az adóalanyokkal való kapcsolattartással, illetve azokat, akiknél ez nem mondható el. Az előbbi körben a szabályzat egyértelműen rögzíti, hogy nem kaphatnak engedélyt olyan adózással, könyvvizsgálattal, jogi képviseléssel, forgalmi értékbecsléssel, illetékügyi, informatikai stb. munkavégzéssel járó tevékenység végzésére, amelynek befolyása, összefüggése, ráhatása lehet a foglalkoztatott független szakmai tevékenységére.

Akár a Kttv. szerinti körben, akár a NAV szerveinél kutakodunk, szembeötlő, hogy vannak olyan szempontok, amelyek vizsgálata további kérdéseket is felvet. Annak megállapítása például, hogy a pártatlan, befolyástól mentes tevékenység veszélybe kerül-e, a nemkívánatos érdekérvényesítés

<sup>90</sup> NAV-törvény, 33/D. §.

és befolyásolás lehetősége felmerül-e, vagy a további tevékenység mellett a munkakör szerinti feladatot a vele szemben támasztható elvárásoknak megfelelően látja-e el a tisztviselő, több körülmény vizsgálatát követeli meg. Ez a kérdéskör vezet el a második vizsgálati szempontunkhoz: azaz a munkáltató kit von be szerven belül a döntés előkészítésébe?

### *A döntés előkészítésébe bevontak köre*

A téma szoros kapcsolatban áll egy már vizsgált témakörrel. Amikor az eljárásrendről szóltunk, akkor jeleztük, hogy a bejelentések és engedély iránti kérelmek benyújtásánál vizsgáltuk, hogy az milyen „szűrőkön” megy át. Ekkor azt a megállapítást tettük, hogy szinte kivétel nélkül a személyügyi szervezeti egységnél kell előterjeszteni a kérelmet – a közvetlen felettes eljárásba történő „bekapcsolásáról” elenyésző esetben kaptunk visszajelzést.

Ezt követően vizsgálatunk kiterjedt arra is, hogy az előzőekben részletezett szempontok vizsgálatában kik működnek közre. E körben azt vizsgáltuk, hogy a személyügyi szakterület a döntés tervezetének munkáltatói jogkör gyakorlója elé történő felterjesztést megelőzően konzultál-e, és ha igen, akkor kikkel.

Meggyőződésünk ugyanis, hogy az előző cím alatt rögzített valamennyi szempont elbírálását a személyügyi szervezeti egység egyedül nem tudja elvégezni. Az interjúk során számos alkalommal elhangzott, hogy a bejelentő/kérelmet benyújtó konzultál a közvetlen felettesével, illetve a folyamatból a szakmai felettes „nem hagyható ki”, és véleményét a személyügyi szakterületi kikéri. Ennek azonban a szabályzatokban alig találtuk nyomát. A formanyomtatványok a közvetlen felettes „láttamozásának” vagy „véleményezésének” nem biztosítanak helyet, az eljárásrend szabályai pedig az egykét jelentéktelen technikai szabály kivételével erre nem utalnak. Két kivételt azonban kell tenni.

Az egyik a Baranyai Megyei Kormányhivatal által folytatott gyakorlat. Eszerint a kérelmet többen több szempontból vizsgálják:

- a humánpolitikai terület a Kttv. objektív tilalmaival való kapcsolatot,
- az integritás tanácsadó a kérelem hivatásetikai jellegét (pártatlanság, befolyásmentesség, méltatlanság),
- a szakmai vezető pedig azt, hogy a Kormányhivatalban végzett tevékenység és az engedéllyel érintett tevékenység milyen relációban áll egymással a feladat szakmai jellegét, kapcsolatát illetően.

Ezeket a szakmai, hivatásetikai, közszolgálati, munkajogi szempontokat, véleményeket figyelembe véve dönt végül a munkáltatói jogkör gyakorlója a kérelem (további jogviszony) elbírálásáról.

A másik kiemelendő gyakorlat – a jóval részletesebb jogi szabályozottság okán – a NAV-é. A foglalkoztatási szabályzat szerint a bejelentést és a kérelmet a közvetlen vezetőn keresztül kell felterjeszteni.<sup>91</sup> Kérelem esetén a foglalkoztatottnak az iratot a közvetlen vezetőjének véleményével ellátva kell benyújtania.<sup>92</sup>

### *A döntések indokolása*

Értelemszerűen az indokolásnak az elutasítások esetében lehet jelentősége: ebből állapítható ugyanis meg, hogy a szerv milyen körülmények fennállására tekintettel tagadta meg az engedély kiadását, azaz mely tényezők azok, amelyeknek fennállását a szerv működése szempontjából veszélyeztetőnek tartja.

Ahogy az a KÖZSTAT-rendszerben beérkezett adatok bemutatását tartalmazó fejezetben láttuk, elutasításra elenyésző számban került sor. Az interjúk során a témakörre kiemelt figyelmet fordítottunk, ugyanis mindenképpen tisztázandónak tartottuk azt, hogy milyen tényezők húzódnak meg az elutasítások alacsony száma mögött.

A Kttv. indokolási kötelezettséget nem ír elő, míg a NAV-törvény azt kötelezőnek minősíti. A Kttv. hatálya alá tartozó szervek körében kivétel nélkül az a gyakorlat, hogy indokolást az esetleges elutasításoknál nem alkalmaznak. Ennek indokaként azon túl, hogy az nem kötelező, az hangzott el, miszerint ezáltal a döntés támadhatóvá válik. Abban az esetben ugyanis, ha az elutasítás bíróság előtt megtámadható munkáltatói döntés indokolást tartalmaz, úgy annak valódisága és okszerűsége is vizsgálat tárgyát fogja képezni a jogorvoslati eljárásban. Javaslatként azonban megfogalmazódott, hogy az indokolási kötelezettség Kttv-ben történő előírásával a munkáltatókat is „belekényszerítenék” egy olyan helyzetbe, amelyben az eljárások transzparenssebbé, kiszámíthatóbbá válnak.

Megítélésünk szerint továbbá a NAV-törvény indokolást előíró szabálya szükségszerűen generálta többek között az elbírálási szempontok részletes szabályozását. Bár adataink 2016-ra vonatkoznak, az interjú során elhangzott, hogy az indokolási kötelezettség előírásával az elutasítások száma a NAV-nál

<sup>91</sup> 2092/2016/VEZ szabályzat, 585. pont.

<sup>92</sup> 2092/2016/VEZ szabályzat, 586. pont.

jelentősen lecsökkent. Az indokolással szemben támasztott valóság és ok-szerűség követelménye vélekedésünk szerint azt eredményezhette, hogy a munkáltató csak az esetben dönt az elutasítás mellett, amennyiben az annak alapjául szolgáló indokok egyértelműen és minden kétséget kizáróan alátámasztják a szervezet integritásának közvetlen veszélyeztetettségét.

## Összegző megállapítások, javaslatok

Megállapítható, hogy a civil közszolgálatban az összeférhetlenségi anyagi jogi szabályok szerves fejlődési ív mentén alakultak ki. A kormánytisztviselők – ideértve a NAV kormánytisztviselőit is – és az állami tisztviselők beosztásában tilalmazott, engedéllyel végezhető és bejelentésköteles tevékenységek rendszere álláspontunk szerint alapvetően biztosítja a közigazgatás pártatlan és befolyástól mentes működését.

Fontos azonban felismernünk, hogy mint minden jogszabályi rendelkezés esetében, itt is elkerülhetetlen annak vizsgálata, hogy azok milyen „hatásfokkal” érvényesülnek. A KÖZSTAT-rendszeren keresztül beérkezett és bemutatott adatok azt mutatják, hogy az engedély- és bejelentésköteles tevékenységek a hivatali létszámhoz viszonyítva igen kis arányban fordulnak elő, az összeférhetlenség miatti jogviszony-megszüntetések száma pedig gyakorlatilag nulla.

Mindez önmagában többféle feltételezésre adhat alapot. Kézenfekvő lehet, hogy a tisztviselők alig folytatnak közszolgálati beosztáson kívül más tevékenységet. E megállapítással szemben álláspontunk szerint joggal lehetünk szkeptikusak. Elég itt azt említeni, hogy például a Nemzeti Közszolgálati Egyetem az utóbb években hány olyan képzést indított, ahová oktatói pozíciókba kifejezetten gyakorló közigazgatási szakembereket keres. Úgyszintén példaként szolgálhatnak azok a lehetőségek, amelyek megbízás vagy részmunkaidős munkaviszony keretében a közigazgatásban indított európai uniós projekteken biztosítanak többletkeresetet. De közigazgatáson kívüli lehetőségeket is bőven találhatunk. Az az informatikai fejlődés, amely az internet által átszövi mindennapjainkat, egyre nagyobb számban kínál olyan munkavégzési lehetőségeket, ahol a személyes jelenlét nem, vagy csak korlátozottan szükséges.

Ha az adatokat nézzük, a fenti gondolatmenet mentén nem mehetünk el az alábbi markáns jelenség mellett. A NAV-nál – azaz ott, ahol mind törvényi, mind belső szabályozók szintjén szigorúbb a szabályozás – jóval

magasabb a bejelentett és engedélyezett jogviszonyok számának létszámra vetített aránya: kétszer annyi, mint a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, és harmadával magasabb, mint a minisztériumokban. Ennek okát részben a NAV-törvény eltérő szabályozásában kereshetjük, hiszen például az ott foglalkoztatott kormánytisztviselők esetében szélesebb az előzetes engedéllyel végezhető tevékenységek köre.

Ezt is figyelembe véve azonban álláspontunk szerint ebből az a következtetés vonható le, hogy az eljárásrendet részletesebben szabályozó NAV protokolljai nagyobb mértékben járulnak hozzá a szabályok érvényesítéséhez. Mindez pedig szükségszerűen jelenti azt, hogy ahol a munkáltató a szabályok tudatosítására belső eljárásrendek alkalmazásával nagyobb figyelmet szán, ahol a kollégák szabálykövető magtartása időről időre kontroll alá kerül, illetve ahol mindenki számára egyértelmű és transzparens az összeférhetlenségi szabályok esetén követett eljárásrend, ott eredményesebben hatályosulnak a rendelkezések. Mindez összhangban áll az NKP-ban foglalt megelőzési szemlélettel, és segíti az integritásirányítást működtető szerveket az ezzel járó feladatok érdemi elvégzésében.<sup>93</sup>

Javaslatainkat is a fentiekben kifejtettek mentén fogalmazzuk meg:

- Javasoljuk, hogy a munkáltatók a jogviszony létesítésére vonatkozó pályázati kiírás „pályázati feltételek” részénél szerepeltethessék, hogy a pályázattal érintett munkakör betöltéséhez szigorú összeférhetlenségi szabályoknak való megfelelés szükséges. Erre a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályázattal összefüggő, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetenciavizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljárásához kapcsolódó nyilvántartás szabályairól szóló 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet módosításával lenne lehetőség a betöltendő munkakörre vonatkozó adatok körének bővítésével.
- Megfontolásra javasoljuk egy olyan módszertani útmutató elkészítését, amely az összeférhetlenséggel összefüggő eljárási rendet tartalmazná; részletezná az egyes munkakörök összeférhetlenségről szóló, végső munkáltatói döntés meghozatalában betöltött támogató szerepét javaslattevő, véleményező funkciója által (például szakmai szervezeti egység vezetője, integritás tanácsadó, személyügyi szervezeti egység munkatársa); tartalmazná az eljárási határidőket; azt

<sup>93</sup> Lásd az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletben előírt feladatokat.

a szempontrendszer, amely alapján a tisztviselő köteles bemutatni az engedélyezéssel, bejelentéssel érintett tevékenységét; valamint azt a szempontrendszer is, amelyet a munkáltató támogató vagy elutasító döntésének meghozatala során figyelembe vehet. E körben az összeférhetlenségi eljárással összefüggő munkáltatói formanyomtatványok is közzétételre kerülhetnek.

- A Kttv. által szabályozott összeférhetlenségi eljárás egyik gyenge pontjának tartjuk, hogy a jogviszony fennállása alatt a törvény nem várja el az összeférhetlenségi nyilatkozat ismételt kitöltését, az összeférhetlenségi állapot ismételt feltárását. Megfontolandónak tartanánk egyfajta törvényi automatizmus bevezetését.
- Nagy hiányosságnak tartjuk, és integritási kockázatot látunk abban, hogy a jogalkotó kötelező jelleggel nem írja elő a munkáltatók számára az összeférhetlenséggel összefüggésben tudomására jutott adatok elektronikus nyilvántartását. Mindenképpen úgy ítéljük meg, hogy egy naprakészen vezetett, kereshető elektronikus nyilvántartás nagyban támogatná az integritási kockázatok csökkentését az adott közigazgatási szervben belül. Az, hogy a kormánytisztviselők, állami tisztviselők egy papíralapú nyomtatvány kitöltésével nyilatkoznak bejelentéssel, engedélyezéssel érintett tevékenységükről, amely nyilatkozat azután a személyi anyagba kerül, és tartalma esetlegesen a „feladás homályába vész”, nem biztosítja a munkáltató számára annak átlátását, hogy melyik munkatársnak milyen tevékenységre, milyen tartalommal, milyen munkaköri vagy munkaidőt érintő aspektussal adott lehetőséget egyéb tevékenység végzésére. A közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról szóló 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet alapján az elektronikusan vezetett közszolgálati alapnyilvántartás alkalmassá tehető a fenti célok eredményes megvalósítására, ha az az adatbázis kereshetően és a teljes személyi állomány érintettségi összefüggéseinek kimutatásával lehetővé teszi a munkáltató számára az egyéb tevékenységek átláthatóságát.
- Az engedélykérelmek, de általában az összeférhetlenségi ügyek munkáltató általi kezelésében jelentőséget tulajdonítunk annak, hogy azokban kik vesznek részt. A személyügyi szakterület egyértelműen



elengedhetetlen résztvevő. Fontosnak tartjuk azonban, hogy a tisztviselő munkaköri feladatait legjobban ismerő közvetlen felettes közreműködése – például véleményezés útján – megvalósuljon. Egy ilyen eljárásrendnek a szervezeti szintű integritás szempontjából ad komplex keretet, ha hivatásetikai kérdés vagy dilemma esetén az integritás tanácsadót is bevonják. Mindez álláspontunk szerint nem jelentené a munkáltatói jogkör gyakorlója hatáskörének csorbítását. Éppen ellenkezőleg, a döntés megalapozottságához, elfogadásához járulna hozzá.

- Javaslatként fogalmazzuk meg a Kttv. hatálya alá tartozó állomány tekintetében a NAV-törvénnyel azonos módon az engedélyköteles tevékenységek végzésére irányuló kérelmek elutasítása esetén a döntés indokolási kötelezettségének bevezetését. Mindez szükségszerűen eredményezné a belső szabályozókban a döntések elbírálási szempontjainak rögzítését, amely az eljárások átláthatóbbá válása útján szintén a szervezeti integritást fejlesztő tényező.
- A közigazgatási szervek a kormánytisztviselők, állami tisztviselők mellett munkaviszonyban álló munkavállalókat is foglalkoztathatnak a Kttv. 5. részében meghatározott szabályok mentén. A Kttv. 258. §-a szerint „[a] közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalókra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezéseit az e §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”<sup>94</sup> A Kttv. rendelkezéseinek összevetéséből megállapítható, hogy a jogalkotó a közigazgatási szervnél alkalmazott munkavállalókra az összeférhetlenségi szabályokat nem rendeli alkalmazni. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy annak ellenére, hogy arányuk a hivatali foglalkoztatotti létszám tekintetében alacsonynak mondható, vannak olyan munkáltatók, akik fontosnak tartják, hogy a munkavállalókra tartalmukban azonos vagy közel azonos összeférhetlenségi szabályok vonatkozzanak, mint a kormánytisztviselőkre, állami tisztviselőkre, és belső szabályzatukban részletes összeférhetlenségi és ezzel összefüggésben részletes magatartási szabályokat írnak elő, amely tartalmában megegyezik a kormánytisztviselőkre és állami tisztviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi, hivatásetikai szabályokkal. Integritási szempontból követendőnek tartjuk a Miniszterelnökség gyakorlatát, ahol a munkáltató úgynevezett Foglalkoztatási Szabályzatot alkotott a minisztériumi munkavállalók hivatásetikai, összeférhetlenségi szabályainak rögzítésére.

<sup>94</sup> Kttv. 258. § (1) bekezdés.



# A VAGYONNYILATKOZAT-TÉTELI KÖTELEZETTSÉG ÉRVÉNYESÜLÉSE A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK EGYÉNI ÉS SZERVEZETI INTEGRITÁST ERŐSÍTŐ TEVÉKENYSÉGÉBEN

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség közjogi rendszere,  
továbbfejlesztésének lehetőségei

*Lóczy Péter*

## **Bevezetés**

### **Kutatási felhatalmazás, mandátum**

Az Európai Unió és az OECD-tagországi *korruptióellenes nemzeti stratégiák* egyik kiemelt területét jelentik a *közszférában foglalkoztatottak vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségével* összefüggő közjogi, intézményi és módszertani kérdések. Mivel a korrupciós jelenségek erőteljes visszaszorítása mindenhol erkölcsi-etikai, versenyképességi, egyben államszervezeti kérdés is, ezért a korrupció elleni hatékony tagállami szintű fellépés eszköztára minden tagországban rendkívül széles, a büntetőjogon, a közszolgálati jogon, a gazdasági jogon, az etikai infrastruktúra kiépítésén át az alkalmazotti továbbképzések szervezéséig számos területet foglal magában. Az elmúlt másfél évtized során számos nemzetközi és hazai társadalomtudományi kutatás és szakpolitikai fórum központi témája volt a közszférában foglalkoztatottak vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége, e kötelezettség hatékonysága/eredményessége, e közszolgálati jogintézmény továbbfejlesztésének kodifikációs és gyakorlati kérdései. Abban

az elvi-koncepcionális kérdésben, hogy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elsősorban közszolgálati jogintézmény, a közszolgálati rendszerünk szerves része, talán szakmapolitikai konszenzus érzékelhető, hiszen az alanyi kör döntően a költségvetési szféra határozott/határozatlan idejű foglalkoztatottai és a jogviszonyukat kinevezéssel/választással keletkeztetők közül kerül ki. E személyi kör foglalkoztatási jogviszonya kötelezettségi rendszerének – az összeférhetlenségi, fegyelmi, kártérítési és az etikai szabályokhoz kapcsolódó – kiemelt jelentőségű eleme. Azonban az e jogintézménnyel összefüggő, több mint másfél évtizedes elvi, tartalmi és az azokat követő kodifikációs munkálatok ellenére e terület jogági besorolása még mindig bizonytalan. Emellett – a kétségtelesen meglévő rendkívül szoros kapcsolódás miatt – több esetben kizárólagosan állami büntetőpolitikai és/vagy adópolitikai, sőt gazdaságpolitikai vagy (csak leegyszerűsítő módon) munkajogi kérdésként is felmerült.

Jelen kutatás keretében mód nyílt arra, hogy egyes kiemelt közszolgálati jogintézményeket, ezek között a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos területeket is elemzésnek vessük alá. A kutatás az NKP tartalmára és feladattervére épül. Ebben kiemelten szerepelnek a közszolgálati rendszer egyes jogintézményeivel (összeférhetlenség, fegyelmi, etika stb.) összefüggő vizsgálati területek. Az NKP első intézkedési terve előírta, hogy *a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő esetleges munkajogi szankciók bevezetése* érdekében át kell tekinteni a vonatkozó jogszabályokat, és javaslatot kell készíteni a módosításukra.<sup>95</sup>

## A kutatás célrendszere

A jelen kutatás célrendszere többszintű és összetett. Elsődleges célja a korrupcióellenes fellépés szempontjából jelentős közszolgálati jogviszonyok és jogintézmények felülvizsgálata és elemzése (itt: vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség). A kutatási eredmények fejlesztési javaslatokként hasznosulhatnak a kormányzati döntés-előkészítés folyamatában, az adott feladattervi pontok eredményes végrehajtásában. Másodlagos cél az elért eredményeknek a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzési és továbbképzési rendszerében történő hasznosítása. A fenti célok mellett szempont a szélesebb nyilvánosság számára az eredmények hozzáférhetővé tétele, a kormánytisztviselők, köztisztviselők és hivatásos állományúak, valamint az állampolgárok tudatformálásának elősegítése.

<sup>95</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat, 12. pont.

*A kutatás konkrét célja egyben a kutatási hipotézis: vizsgálni a közszolgálati kötelezettségi rendszeren belül a vagyonyilatkozat-tételi rendszer közpolitikai és szakpolitikai összefüggéseit és a kormányzati személyzetpolitikai és korrupcióellenes tevékenységhez való illeszkedését, nemzetközi kitekintéssel. Emellett további cél e kötelezettséggel kapcsolatos munkáltatói intézkedések megfelelőségének elemzése, amelyeket a munkáltatói jogkör gyakorlója e kötelezettséget nem teljesítőkkel, így a szervezeti integritást sértő tisztviselőkkel szemben alkalmaz. Vizsgálat alá vontam e jogintézmény gyakorlati érvényesülését: a KÖZSTAT segítségével összegyűjtöttem az erre vonatkozó számszerűsíthető adatokat, azaz hogy hány esetben élt szankciókkal a munkáltató, és elemzést végeztem az esetleges bírói joggyakorlat feldolgozásával is.*

Az elemzések, illetve az egyes munkáltatói jogkör gyakorlóival történő egyeztetés és interjúk feldolgozása és vizsgálata útján jutottam olyan információkhoz, amelyek a hatályos jogi szabályozás esetleges anomáliáira, a továbbfejlesztendő területekre mutatnak rá. Jelzem, ilyen fókuszú, átfogó vizsgálat eddig nem valósult meg. A résztanulmány tartalmazza a kutatás eredményeinek összegzését, valamint megfogalmazom az érintett jogintézményekre vonatkozó következtetéseket és javaslatokat is.

A kutatás első szakaszában a Belügyminisztérium által működtetett KÖZSTAT keresztül adatgyűjtést hajtottunk végre, így felvettük a statisztikai adatokat (a 2016. január elseje és 2017. június 15-e közötti időszakról), majd 6 db félig strukturált interjú lefolytatását végeztem/végeztük el. Ezt követően elemeztem az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) és a kapcsolódó törvények hatályosulását, feldolgoztam a gyakorlati tapasztalatokat. Az adatfelvételek, elemzések eredményeinek értékelését a jelen résztanulmányban összegeztem, amely tartalmazza a jogi szabályozási környezet és a tapasztalatok gyakorlatban történő hasznosulását is. A kutatásban érintett szervezeti körök az alábbiak voltak: a közigazgatási szervezetek, ezen belül a központi szervezetek, a területi szervezetek (kiegészítve a kormányhivatalokkal), illetve a helyi közigazgatás (önkormányzatok).

A szakmai terv alapján a résztanulmány tartalmi szerkezete az alábbi területeket foglalja magában:

- a vagyonyilatkozat-tételi rendszer közpolitikai és szakpolitikai összefüggései, a kormányzati személyzetpolitikai és a korrupcióellenes tevékenységhez való illeszkedés nemzetközi kitekintéssel;
- a kötelezettségi eljárás közjogi szabályozási rendszere;

- a kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos szankciók;
- a munkáltatók számára biztosított eszközök hatékonysága;
- a vagyonyilatkozat-tételi rendszer továbbfejlesztésének irányai és lehetőségei.

## A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség szakpolitikai és jogpolitikai alapjai

Az elmúlt majd két évtizednek a jogintézménnyel kapcsolatos elvi, alkotmányossági és szakmapolitikai vitáit talán abban lehetne összegezni, hogy az állampolgárok jelentős részére, ezen belül a költségvetési szféra teljes foglalkoztatotti állományára kiterjedő általános érvénnyel bevezetett *nyilvános és nem nyilvános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség* hozzájárulhat-e az adott tagállami, nemzeti szintű kormányzatok korrupcióellenes programjainak sikeréhez, illetve az alkalmazás – személyi oldalról – a költségvetési források felhasználása során tisztább és átláthatóbb állami és önkormányzati működést eredményez-e. Az e tárgykörű, szélesebb horizontú – hazai és főleg nemzetközi szintű – szakmapolitikai és szűkebb szakértői álláspontok rendkívül tág elvi határok között mozognak. A két legszélsőségesebb és koncepcionálisan eltérő nézetet egyrészt a jogintézmény kiüresítése, másik oldalról a közszféra teljes körű és tételes, minden közszolgálati alkalmazottra és minden vagyoni elemre (e körben még a napi személyes fogyasztásra is) kiterjedő kötelezettség képviseli. A vitát végletesen leegyszerűsítve a kérdés úgy is feltehető, hogy e kötelezettség előírása és fenntartása a maga sajátos eszközrendszerével csökkentheti-e a korrupciós kockázatok mértékét, azok változó tendenciáit, hozzájárulhat-e a társadalom morális értékrendjének megszilárdításához, az erkölcsi normák kívánt érvényesüléséhez, az államszervezettel szembeni közbizalom visszaállításához és megerősítéséhez, a prevencióhoz.<sup>96</sup>

E viszonylag rövidebb múltra visszatekintő közszolgálati jogintézményt ellenzők szerint a meghatározott időszakonkénti nyilvános és nem nyilvános vagyonyilatkozat megtétele önmagában nem alkalmas a prevencióra, a korrupciós jelenségek kialakulásának megakadályozására, s nem alkalmas a jogellenes vagyongyarapodás tételes kimutatására sem. Álláspontjuk szerint e kötelezettség korábbi, de jelenlegi szabályozási rendszere is túlságosan statikus, s különösen nem képes kezelni a vagyoni elemek vagyongyarapodásának

<sup>96</sup> E kérdésben e rövid tanulmány szerzőjének álláspontja nem kizárólag azért egyértelműen igenlő, mert a közszféra 2001. évi általános vagyonyilatkozati rendszereinek egyik kidolgozója és a 2007. évi új szabályozás koncepciójának egyik előkészítője volt, hanem mert az OECD- és EU-tagállamok közszolgálati rendszereinek működési tapasztalatai, nemzeti szintű antikorrupciós programjai is ezt bizonyítják.

azon dinamikus részét, amely egzakt formában nehezen mérhető és kimutatható, függetlenül a szerzés jogszerűségétől vagy jogellenességétől (például személyes fogyasztás, adózatlan jövedelmek stb.). A nem, vagy csak közvetett módon meghatározható (becsülhető) vagyoni elemek ezáltal nem jelennek meg az érintetti és a hozzátartozói évenkénti, háromévenkénti, ötévenkénti, ciklusonkénti vagyonyilatkozatokban, s így nem lehetnek az összevetések alapjai sem. Az ellenzők sokat hangoztatott érve az adminisztrációs többletterheken túl továbbá az is, hogy a kötelezettség szándékos elmulasztásához fűződő *jogkövetkezmények csak jelképesek*, a nem nyilvános körben a korábban hatályos és az új, az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény alkalmazása során is *túlságosan erőtelnek maradtak*. Az adóigazgatási szervezet vagyongyarapodási vizsgálatai ellenére még mindig nincs hatékony visszatartó erő a titkolt vagyonszerzés, a jogellenes vagyongyarapodás szankcionálására. A másik, koncepcionálisan ugyancsak markáns álláspont szerint a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget a jelenleginél még részletezettebb és kötöttebb közjogi eljárási szabályokkal kell szigorítani, ugyanis minél kötöttebbek az eljárási szabályok, annál erőteljesebb a visszatartó erő, így hozzájárulhatna a folyamatosan jelentkező korrupciós kockázati tényezők csökkentéséhez. További szigorításként a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel terhelt alanyi kör jelentős kiterjesztését javasolják, tehát szerintük – függetlenül a közjogi státus szintjétől, a konkrét feladat- és munkakörtől – a közsféra valamennyi foglalkoztatási jogviszonyán belül, valamennyi (kormányzati szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti stb.) jogviszonyban állóra elő kellene írni (például nem hatósági feladatkörben, ügyviteli és fizikai alkalmazottakra stb.).

A két álláspont figyelembevételével a legnagyobb szakmai támogatottságot talán azok képviselik, akik e kötelezettség fenntartását feltétlenül indokoltnak tartják, és a továbblépést a jogkövetkezmények szigorításában (hatásosabb büntetőjogi elemekkel vegyes szankciórendszer, erőteljesebb foglalkoztatási és munkajogi elemek, a jogviszony megszűnése után további markáns foglalkoztatási tilalmak stb.), a képzési és módszertani felkészítésben, a részletkérdésekben (érintetti, alanyi kör pontosabb definiálása, a vagyoni elemek további részletezettsége), az eljárási szabályok pontosításában tartanak szükségesnek.

A kutatás szempontjából a jogintézmény jövőbeni továbbfejlesztésére irányuló közös gondolkodás során azonban fontosnak tartom röviden szakpolitikai és közpolitikai szempontból összegezni a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség *elsődleges és kiegészítő funkcióit* annak érdekében, hogy

e terület az elkövetkezendőkben ne csupán megoldandó kodifikációs probléma, esetleg adminisztrációs többletteleher legyen, hanem közvetett módon, de hozzájáruljon az államszervezet hatékonyabb és átláthatóbb működéséhez. Az NKP-hoz, illetve annak első intézkedési tervéhez<sup>97</sup> igazodva elsődleges funkcióként feltétlenül a társadalom *morális értékrendjének megszilárdítását*, a *közbizalom helyreállításának* lehetőségét kell megjelölni, nevezetesen, az adófizetők számára az állam egyértelművé teszi, hogy közhatalmi eszközrendszerével a jogállami keretek között biztosítja a vagyongyarapodás törvényességét, a jogellenesség szankcionálását. Ez egyben azt is jelenti, hogy a valóságnak megfelelően és hitelesen kitöltött vagyonnyilatkozatok esetében a nyilatkozatok a közszolgálatban állók sajátos jogvédelmi eszközöként is funkcionálnak. Elsődleges közpolitikai cél emellett a *prevenció*, a megelőzés, hiszen a közhatalmat gyakorlók, köztisztviselők, közpénzekkel gazdálkodók esetében a jogviszony, mandátum vagy megbízás időtartamát megelőzően számolniuk kell az utólagos ellenőrzéssel, és e ténynek morális szempontból a munkavégzésükre is hatnia kell. Elsődleges funkcióként értelmezhető továbbá a *represszió*, amely a jogellenes vagyongyarapodás szankcionálására irányul. A kiegészítő funkciók közül a morális értékadást (a vagyongyarapodás törvényessége, a kitöltés hitelessége újabb jogviszonyt, mandátumot vagy megbízást keletkeztethet), illetve a funkciók közül összességében kiemelném az adott ország pozitív nemzetközi megítélésének (OECD, GRECO, EU stb.) erősítését is. A vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó korábbi és hatályos törvényi szintű szabályok – egyébként azonos szóhasználattal – az alapvető jogok és kötelezettségek pártatlan és elfogulatlan érvényesítését, valamint a közélet tisztaságának biztosítását, a korrupció megelőzését jelölték meg e jogintézmény összegzett közpolitikai céljának.

A közszféra *nyilvános* és *nem nyilvános* vagyonnyilatkozat-tételi rendszerei a hazai közszolgálati jogfejlődés során külön „pályautakat” futottak be, a saját pályautakon belül is gyakran változó eljárási szabályokat követve. A nyilvános és a nem nyilvános vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségek rendszertani elhatárolása csak látszólag egyszerű, politikatudományi, alkotmányjogi, és igazgatási szempontok egyaránt mellérendelhetők, s túlságosan leegyszerűsítő magyarázat lenne az, ha az elhatárolás alapjaként a nyilvános kötelezettségnél a választott közjogi tisztviselők betöltését, a nem nyilvános esetében a kinevezéssel történő jogviszony-létesítést és/vagy megbízást jelölnék meg. Tény, hogy a nyilvános nyilatkozattételre kötelezett státusok az államszervezet alkotmányos közjogi berendezkedésében kiemelt szereppel bírnak,

<sup>97</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat.



míg a nem nyilvános nyilatkozattételi kötelezettség a közszféra legnagyobb foglalkoztatotti csoportjait érinti. A jelen kutatás *kizárólag a nem nyilvános kötelezettségi rendszerre vonatkozik.*

Csak utalásképpen: a modernkori közigazgatás-történetünk első törvényi kötelezése értelemszerűen az országgyűlési képviselők esetében merült fel, hiszen az 1990-es, első szabad választásokat követően a képviselők mint választott közjogi tisztséget betöltők a mandátumuk érvényességének megállapításakor és a megbízatásuk megszűnésekor *nyilvános* vagyonynyilatkozat-tételre lettek kötelezve. E kötelezettség eljárási szabályai 1997-ben és 2001-ben is jelentősen átalakultak. Az első időszakban ciklusonként két alkalommal tettek nem nyilvános vagyonynyilatkozatot. Ez 1997-től nyilvánossá vált, és a parlament tagjai ezt 2001-től már rendszeresen teljesítik. Az országgyűlési képviselők után a nyilvános vagyonynyilatkozat-tételre kötelezett személyi kör különösen a 2000–2001. évi jogalkotási program nyomán bővült jelentősen: a köztársasági elnök, országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék elnöke és helyettesei, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Legfőbb ügyész és helyettesei, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és alelnöke, a Monetáris Tanács tagja és a Felügyelőbizottság tagja, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke és elnökhelyettese, a Versenytanács tagja, a Közbeszerzési Tanács elnöke, alelnöke és tagja, az Országos Rádió és Televízió Testület tagja, állami vezetői szolgálati jogviszonyosok, polgármesterek, helyi önkormányzati képviselők stb., majd a Költségvetési Tanács tagjai. E személyi kör nyilatkozattételi szabályaira döntően a *visszafogottabb szankciórendszer* jellemző, így különösen: mulasztás és késedelmes teljesítés esetén a *korlátozott joggyakorlás, a tiszteletdíj megvonása*, kisebb érintetti körben a *megbízatás/jogviszony megszűnése*, továbbá az *országgyűlési képviselőkre vonatkozó eljárási rend, a hozzátartozói nyilatkozatok nem nyilvános jellege*, az újabb módosítások alapján a *rendszeresebb (ciklusonként többszöri) nyilatkozattétel.*

A rendszer másik ágán a *nem nyilvános vagyonynyilatkozat-tételre kötelezetteket* érintő jogalkotási hullám ugyancsak 2001-re datálódik, hiszen az akkori köztisztviselőkre és a hivatásos szolgálati jogviszonyban állókra vonatkozó előírások bevezetése után a költségvetési szféra egyéb foglalkoztatotti csoportjaira (közalkalmazottak, katonai jogviszonyosok, ügyészek, bírák stb.) is fokozatosan kiterjedt e kötelezettség. A közszféra legmarkánsabb foglalkoztatotti csoportjaira (hivatásosok, köztisztviselők, ügyészek stb.) vonatkozó szabályozási igény a 2001. évi közszolgálati életpályaprogram, valamint a kormányzati korrupcióellenes program részeként<sup>98</sup> az ezredfordulón

<sup>98</sup> Lásd: 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat.

erősödött fel, és az e területen kiemelt szerepet játszó és egyben szabályozási alapmodellként funkcionáló, a 2001. évi XXXVI. törvénnyel módosított köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényben (Ktv.), az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint a közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetetlenségéről és vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló 2001. évi CII. törvényben és ezek nyomán további törvényekben konkrét előírásokként jelentek meg.<sup>99</sup> A kiemelt közjogi státusúak sajátos alkotmányjogi pozíciójára tekintettel esetükben az általánostól eltérő szabályozás érvényesül, valamint külön speciális eljárási rend vonatkozik a bírákra. Ugyancsak külön eljárási rend érvényes a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) szerinti helyi önkormányzati képviselőkre és polgármesterekre.

A szabályozási hullám utolsó ütemében a nem nyilvános érintetti körben *a fennálló nemzetközi kötelezettségeink érvényesítése, valamint az AB döntése(i) és az adatvédelmi biztosi jelzések figyelembevétele miatt* jogpolitikai céljaiban, alanyi körében, a szankciórendszerében a korábbival azonos tartalmú, de technikai értelemben új törvénynek tekinthető az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (Vnytv.) A Vnytv. átvette a korábbi, Ktv.-t módosító 2001. évi XXXVI. törvény eredeti szabályozási eleveit (jogviszony-létesítés feltételeként, mulasztáshoz kapcsolódó jogkövetkezmények, jogviszony fennállása alatti rendszeresség stb.), és azt új szabályozási elemekkel egészítette ki (készletező adatgyűjtés és központi tárolás megszüntetése, új típusú vagyonosodási vizsgálat stb.) egészítette ki.

A vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségnek az államszervezet működésében, a közszolgálati jogban és a korrupcióellenes nemzeti stratégiákban betöltött szerepével összefüggésben ugyancsak nem megkerülhető szempont a *kötelezetti kör létszámával* kapcsolatos, sokszor eltérő adatok felmérése, összegzése, amely azt hivatott megmutatni, hogy a közszféra összmunkavállalói létszámán belül ez mely csoportokat és milyen létszámban érint, elegánsabb megközelítésben milyen széles a jogintézmény hatóköre. Mivel a nem nyilvános nyilatkozattételi kötelezettség nem tekinthető általánosnak (csak a Vnytv. által meghatározott státusnál, tisztségnél, tevékenységénél kötelező), ezért – ellentétben a nemzetközi gyakorlattal – a kötelezett személyi kör létszámáról törvényi szintű adatgyűjtési, adatkezelési felhatalmazás hiányában és a működtetés alapvetően decentralizált jellege miatt pontos adat egyetlen nyilvántartási rendszerünkben sincs. Így e létszám meghatározására

<sup>99</sup> A jogintézmény általános bevezetésének és rendszerszerű működtetésének történelmi előzménye az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény megalkotása.



csak a törvényi kötelezésekhez tartozó, külön adatbázisok formális összevetésével nyílik lehetőség. A közzféra foglalkoztatotti létszáma az eltérő számítási módszertan és nyilvántartási adatfelvételek (*KSH, Államkincstár, KÖZSTAT, munkaügyi statisztika stb.*) miatt eltérő adatokat mutat, de az összesített létszám tíz év átlagában 750–850 ezer fő között ingadozik. A 2001-et követő szabályozási hullámot követő közel egy évtizedben a nyilvános és a nem nyilvános vagyonyilatkozat-tételre kötelezett alanyi kört a törvényi rendelkezések nagyobb létszámú foglalkoztatotti csoportokkal (helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek, továbbá köztisztviselők, hivatásosok, közalkalmazottak, ügyészek stb.) fokozatosan bővítették. A kiinduló alap szerint a korábbi, 2001. évi központosított nyilvántartási rendszerben a közszolgálati hatóság (BM majd Miniszterelnöki Hivatal) közel 400 ezer db<sup>100</sup> elektronikusan feldolgozott vagyonyilatkozatot kezelte az elektronikus nyilvántartó rendszerében. Ebből több mint 150 ezer a kötelezetti és csaknem 250 ezer volt a hozzátartozói nyilatkozat (az előbbi több mint hetvenezer kötelezettet és 110 ezer hozzátartozót érint). A számok közötti eltérés abból adódott, hogy a központi nyilvántartó rendszer ugyanannak a kötelezettnek, illetve hozzátartozójának visszaadási kötelezettség hiányában egyszerre több vagyonyilatkozatát kezelte. Az új, a Vnytv. által életre hívott rendszerben azonban a nyilatkozatok központi bejelentése, tárolása (a készletező adatgyűjtésre vonatkozó AB döntés miatt) megszűnt, és a tárolása teljes mértékben decentralizálttá, a munkáltató és/vagy őrzésért felelős személy feladatává vált. Bár a Vnytv. indokolása utal arra, hogy a korábbi alanyi kör létszámához képest a kötelezettek száma érdemben nem bővül, azonban – különösen a Vnytv. 3. § (2) bekezdés e) alpontjában meghatározott *nem közszolgálatban álló személyek* fogalmi kategória tágabb értelmezése miatt – a kötelezetti kör egyedileg ugyan pontosan nem lehatárolható módon, de jelentősen bővült.<sup>101</sup> Ez feladatoldalról elsősorban azokat érintette, akik többségi tulajdonú állami/önkormányzati gazdasági társaságnál, közalapítványnál, állami/önkormányzati támogatásoknál stb. közbeszerzési eljárásban, támogatási pénzeszköz-juttatásnál stb. – önállóan vagy testület tagjaként – javaslatvételi, döntési vagy ellenőrzési jogosítványokkal rendelkeznek. Figyelembe véve a közalapítványok és a közösségi támogatásokat felhasználó szervezetek viszonylag magas létszámát, de feladatoldalról a Vnytv. által behatárolt munkaköröket, valamint a párhuzamos teljesítés mellőzését is, ez megközelítőleg további 30 ezer főt (körülbelül 6-8 ezer kötelezettet és 20-22 ezer hozzátartozót) érint.

<sup>100</sup> 2006. évi adatok, forrás: Belügyminisztérium

<sup>101</sup> A korábbi rendszerben a nem közszolgálatban álló esetében a kötelezettség csak 1 millió Ft. feletti támogatások esetén volt kötelező, a Vnytv. ezt már értékhatártól függetlenül előírja.

A feltétlenül szükségesnek tartott létszámbővülést is számítva a nem nyilvános vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek létszáma fent jelzettek alapján jelenleg *200-220 ezer kötelezettet és hozzátartozót jelent*, és – mivel a Vnytv. 2009. évi módosítása már kizárólag a záró vagyonyilatkozatok munkáltatói megőrzését írja elő – e számadat nagyságrendileg megegyezhet a vagyonyilatkozatok tényleges számával is.

A fenti, meglehetősen becsült adatokkal szemben, elméletileg a nyilvános nyilatkozattételre kötelezettek számát pontosabban be lehetne határolni, hiszen az az adott közjogi státushoz közvetlenül kötődik (országgyűlési képviselők, alkotmánybírák, LB elnöke, Legfőbb Ügyész, ÁSZ elnöke, helyetteseik, Költségvetési Tanács tagjai stb.). E területen a legnagyobb létszámot kétségkívül a helyi önkormányzati képviselők (20-23 ezer), a polgármesterek (3100) képviselik. E körben a jogviszony/mandátum folyamatos keletkezése és megszűnése, a decentralizált tárolás (bizottságok) és a kötelező adatszolgáltatás hiánya miatt egészen pontos adat ugyancsak nehezen összegezzhető. E személyi kör természetesen kiegészül a hozzátartozói vagyonyilatkozatokkal is. Ennek alapján a nyilvános körben nyilatkozat-tétellel érintettek száma 120.000 főre tehető, ebből 28-30 ezer kötelezett és 90 ezer a hozzátartozói nyilatkozatok száma.

A költségvetési szféra alkalmazotti összlétszámához, az állammal és önkormányzattal jogviszonyban álló mintegy 750-850 ezer foglalkoztatotthoz viszonyítottn a nyilvános vagyonyilatkozatra kötelezettek aránya 4% körüli, a nem nyilvános vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek esetében ez az arány megközelíti a 11%-ot. A hozzátartozói nyilatkozatok számának a közzsféra összlétszámához viszonyított aránya természetesen értelmezhetetlen. A hazai számoknak, arányoknak nemzetközi szinten történő összehasonlítása is számos nehézséget okoz, hiszen többek között az EU- és az OECD-tagországok közszolgálati joganyagának szabályozási logikája, az érintetti kör nagysága, a korrupcióellenes nemzeti stratégiák eszközrendszere is rendkívül változatos, az azonban megállapítható, hogy a kötelezetti szám az OECD átlagához közelít.

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség nemzetközi vetületei Jelen kutatás a közpolitikai és szakpolitikai összefüggések *nemzetközi oldalát* is érintette. Az EU- és az OECD-tagországok közszektoraiban foglalkoztatottak vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségi rendszere kifejezetten *egy tágabb összeférhetlenségi és érdekkonfliktus-megelőző politika részeként értelmezhető*. Az e tárgykörnek keretszabályozást adó *OECD tanácsi irányelv*<sup>102</sup> (a továbbiakban:

<sup>102</sup> Az OECD tanácsának ajánlása a közzsférában előforduló érdekkonfliktusok kezeléséről szóló irányelvhez tárgyú dokumentum alapja az 1960. december 14-én aláírt OECD-szerződés 1/c, 3/A és 5/b szakaszai, illetve a tanács 1998. április 23-ai ajánlása.

irányelv) kiemelkedő jelentőséggel bír a tagállamokban foglalkoztatottakra vonatkozó nemzeti szintű szabályozási rendszerek és eljárási normák kialakításakor, az állami/önkormányzati közszolgálati alkalmazottak, a közhivatalt, közjogi funkciókat betöltők számára követendő gyakorlati magatartásformák rendezésekor. Az irányelv célja, hogy segítse a tagállamokat a központi közigazgatás szintjén a közszolgálati alkalmazottakra – ideértve az egyéb alkalmazottakat és a köztisztviségeket betöltőket is – a létező érdekkonfliktus-kezelési politika és gyakorlat megismerésére. Az irányelv a közszféra különböző szintjeire, sőt az adott nemzeti szintű, állami tulajdonú vállalati szereplők számára is irányadó, s kifejezetten utal a vagyoni (pénzügyi, gazdasági, vállalkozási stb.) érdekeltségek átláthatóságára. A nemzeti szintű joganyagoknak mint elsődleges jogforrásoknak kell rendezniük az adott tagországban alkalmazott összeférhetlenségi és érdekkonfliktus-megelőző politika különböző részeleit, s ezek között a hivatalt betöltők vagyoni helyzetének vizsgálatára vonatkozó szabályokat is.

A közszféra vagyonyilatkozat-tételi rendszerével összefüggésben kiemelt jelentőséggel bír az Egyesült Nemzetek Szervezetének Meridában 2003. december 10-én kelt Korrupció Elleni Egyezménye és az ennek hazai kihirdetéséről szóló 2005. évi CXXXIV. törvény. Az ENSZ Közgyűlése a 2003. október 31-én New Yorkban tartott ülésén fogadta el a Korrupció Elleni Egyezmény szövegét, és az egyezmény aláírására 2003 decemberében a mexikói Meridában megrendezett kormányközi konferencián nyílt lehetőség.<sup>103</sup> A 8. cikk (5) bekezdése szerint a részes államok – szükség szerint és saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően – olyan intézkedések és rendszerek megállapítására, illetve kialakítására törekednek, amelyek a hivatalos személyek számára előírják, hogy megfelelő hatóságok számára *nyilatkozatokat tegyenek többek között olyan külső tevékenységeikről, munkaviszonyukról, befektetéseikről, vagyonukról, továbbá jelentős ajándékokról, amelyekből*

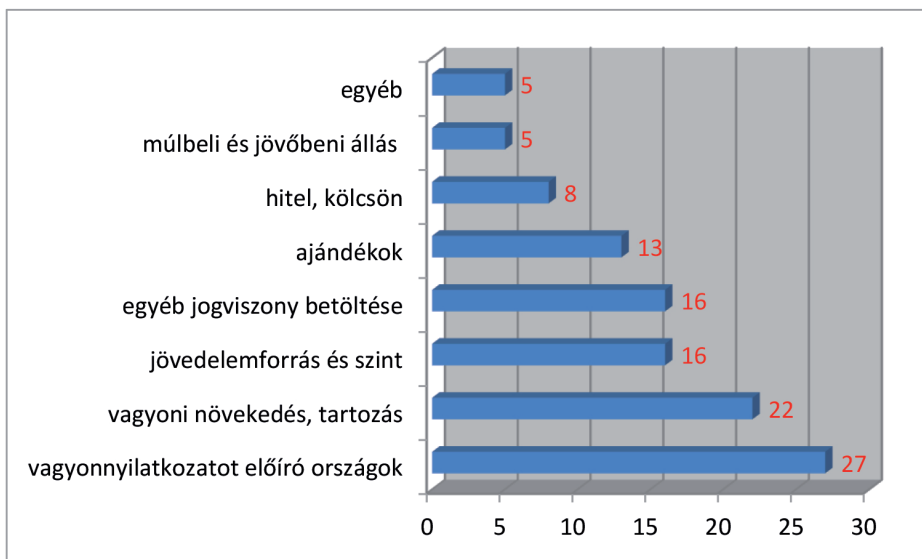
<sup>103</sup> A korrupciós jelenségek terjedése az OECD és EU tagállamainak túlnyomó részét is egyre erőteljesebben érinti, annak minden negatív következményeivel együtt. A kontinentális és tengerentúli fejlett országok kormányzatai felismerték ennek a gazdaságra, a gazdasági versenyképességre és a társadalmi életre gyakorolt romboló hatásait, érzélve a korrupció visszaszorítására irányuló társadalmi nyomást, ezért átfogó korrupcióellenes koncepciókat és intézkedési terveket, ajánlásokat, irányelveket dolgoztak ki. A nemzeti szintű kormányzatok kiemelten kezelik a jogi normák tiszteletben tartását, az állami szervek működésében a törvényességet, a transzparenciát és az ellenőrizhetőséget. A kiemelt célok közé tartozik az átlátható és korrupciómentes közélet megteremtése és a közpénzekkel való elszámoltatás. A korrupció lehetőségének minimálisra csökkentése érdekében fokozottabban ellenőrzik a költségvetési források felhasználásában, valamint a különféle jogosultságok megállapításában hatáskörrel rendelkező közhivatalnokok tevékenységét. Lásd erről bővebben: A vagyonyilatkozat a közhivatalnokok számára (Asset Declarations for Public Officials – OECD 2011.), illetve Az összeférhetlenség kezelése a közszektorban (Managing Conflict of Interest in the Public Sector – OECD 2005) című kiadványokat.

hivatalos személyként ellátott feladataik tekintetében összeférhetetlenség származhat. A hivatkozott jogszabály hatálybalépése ugyan a 2005. évhez köthető, de a hazai jogalkotás a törvény elfogadásának pillanatában már teljesítette az összeférhetetlenségi politika részét képező vagyonyilatkozat-tételi rendszer átültetését a gyakorlatba. Az egyezményben foglalt egyes feladatok végrehajtásában a hazai jogalkotás túlteljesített, hiszen a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség nem kizárólag a köztisztviselőket, hanem a közszolgálat más foglalkoztatotti (hivatásos, katonai, állami vezetői, bírói, ügyészi, polgármesteri, képviselői stb.) csoportjait is terheli. A vagyonyilatkozat-tétellel összefüggő szabályozási igény kiemelt területként szerepel továbbá számos fennálló nemzetközi kötelezettségünk teljesítésekor is, így különösen az ET, GRECO, az EU stb. nemzeti jelentéseiben is.

A nemzetközi tapasztalatok egyébként azt mutatják, hogy a tagországi nemzeti szintű szabályozási rendszerek kialakítása során két alkotmányos alapelv ütközött/ütközhet egymással. Egyfelől *a közszféra, a közigazgatás átláthatóságának megteremtése*, másfelől *a személyes adatok, illetve a magán-szféra védelme*. E két alkotmányos elv összeütközésének feloldása csaknem minden olyan közigazgatási szempontból fejlett országban alkotmányossági aggályokat vetett fel, ahol alkalmazzák a vagyonyilatkozat jogintézményét. A jogi szabályozások nemzeti szintű alkalmazása mindenütt a probléma természetéből adódóan *az alkotmányosság igen szűk határterületén mozog*.<sup>104</sup> Ennek ellenére az OECD- és EU-tagállamok túlnyomó többsége él ezzel a lehetőséggel. Az összehasonlító adatok azt támasztják alá, hogy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség nem egy kivételesen alkalmazott közszolgálati jogintézmény, hanem a fejlett kontinentális és tengerentúli országok többségében elterjedt, a korrupció elleni állami fellépés egyik hatásos eszköze.

A rendszer működtetésekor irányadó alkotmányos szabályozás szempontjából a nyilatkozattételhez kapcsolódó személyes adatok kezelésénél minden esetben biztosítani kell a célhoz kötöttséget. Ezen alkotmányos alapelv érvényesítése érdekében meg kell(ett) határozni a vagyonyilatkozat jogpolitikai célját: a közszolgálati alkalmazott az alapvető jogok és kötelességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése céljából a törvényben meghatározott eljárási szabályok szerint és a jogszabályban meghatározott vagyoni jogokról és kötelezettségekről vagyonyilatkozatot tesz, illetőleg számot ad a megelőző vagyonyilatkozatban foglaltakhoz képest bekövetkezett vagyongyarapodásáról és annak okáról.

<sup>104</sup> Lásd bővebben DARÁK et al. 2009; Lóczy–Sipos-Szabó 2007.



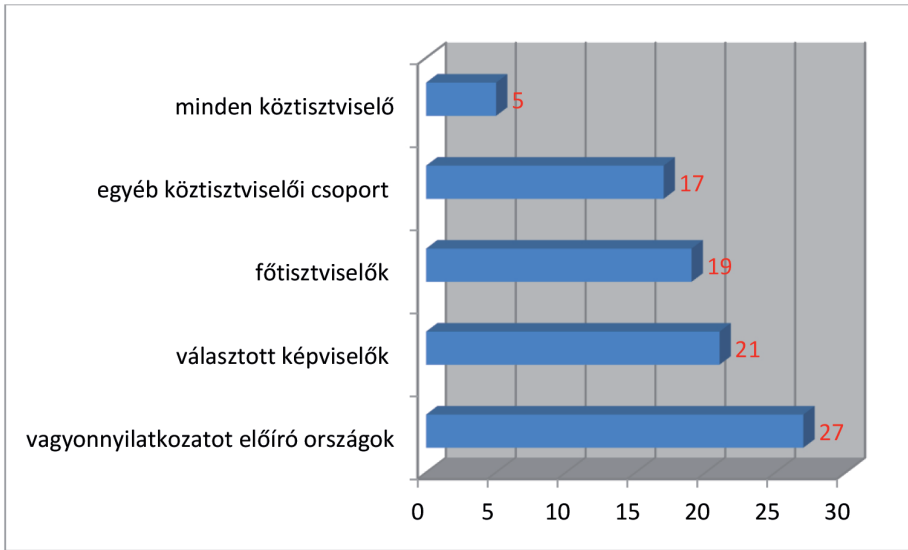
4. ábra

*A vagyonnyilatkozat tárgya az OECD-tagországokban*

*Forrás: az OECD 2000. évi jelentése*

Az elmúlt évek során kialakított hazai közjogi szabályozási rendszer a vagyonnyilatkozat tárgykörei szempontjából is a nemzetközi, elsősorban az OECD-tagállami gyakorlatot követi. A 27 ország szabályozását elemző ábra bemutatja, hogy milyen hangsúllyal szerepelnek az egyes vagyoni elemek a vagyonnyilatkozatot előíró országok gyakorlatában. Az ábrán jelzett összehasonlító elemzés alapján a tagállami gyakorlatban túlsúllyal szerepel a vagyoni növekedés, a személyes vagyongyarapodás ellenőrzése. A tendencia alapján azonban a vagyoni gyarapodás mellett fokozottan ellenőrzik az egyéb jövedelemforrásokat és az ajándékok, további előnyök adását (külföldi út, vendéglátás stb.) is.

A következőkben bemutatott összehasonlításból kitűnik, hogy a 27 vagyonnyilatkozatot előíró ország gyakorlatában a vagyonnyilatkozatra kötelezettek személyi köre tagországonként igen változatos képet mutat. A magyar közjogi szabályozási megoldás – az eltérő foglalkoztatási jogviszonyszerkezet ellenére – az OECD-tagországok többsége által követett példát veszi át.



5. ábra

*A vagyonnyilatkozat-tételre kötelezettek személyi köre az OECD-országokban*

*Forrás: az OECD 2000. évi jelentése*

Ahogy már korábban jeleztük, az OECD-tagországok összeférhetlenségi és érdekkonfliktus-megelőzési politikájának szerves részét képezik a közszféra vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségére vonatkozó nemzeti szabályozások. A nemzetközi összehasonlító elemzések (OECD, Világbank, ET stb.) alapján megállapítható, hogy a tagállami államszervezetek egyes szervezeti szintjein a magasabb közjogi státus, a magasabb előmeneteli besorolás egyre szigorúbb szabályozást és egyre növekvő átláthatóságot követel meg. A legdifferenciáltabb jogi szabályozást a senior- (avagy fő-) tisztviselők, az állami vezetők/felsővezetők, valamint – az adott foglalkoztatás jogi, munkajogi szabályozásban kiemelt összeférhetlenségi szempontok alapján – a különösen érzékeny területeken (parlamentari és helyhatósági képviselők, számvevők, polgármesterek stb.) alkották meg az OECD-tagországai.

Az állami vezetők (miniszterek, államtitkárok, főhatóságok vezetői) esetében Belgiumban a megbízatások, a funkciók és tevékenységek felsorolása; Kanadában az összes vagyon, befektetés, tartozás, egyéb tevékenység, ajándék bizalmasan kezelt bejelentése szükséges. Az új-zélandi megoldás alapján minden miniszternek és politikai államtitkárnak évente kötelessége

bejelenteni érdekeltségeit a miniszterek érdekeltségeit kezelő regiszterbe, amelyet a miniszterelnök évente a Parlament elé terjeszt, és amely nyitva áll a nyilvános vizsgálat előtt. Az Egyesült Királyságban a miniszterek tájékoztatási kötelezettségük értelmében az összes érdekeltségükről írásban beszámolnak (ebben benne foglaltatnak a házas- vagy élettárs, illetve a gyermekek érdekeltségei is). Kanadában fennáll minden vagyoni elem, befektetés stb. bejelentési kötelezettsége. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség miniszterek, politikai államtitkárok esetében kiterjed házastársukra, valamint a velük élő gyermekeikre, s egyes vagyoni elemeket nyilvánosan is közzé kell tenni.

A német rendszerben az általános összeférhetlenségi rendszer részeként a szövetségi minisztereknek és a politikai államtitkároknak tiltja a törvény az egyéb fizetett tisztség betöltését, más szakma gyakorlását, a kereskedelmi foglalkozást, a fizetett választottbírói tevékenységet, a jogi tanácsadói tevékenységet és a Kormány engedélye nélküli, fizetett állami állás betöltését. Ugyancsak tilos általában a felügyelőbizottsági tagság (a Bundestag és/vagy a szövetségi kormány engedélyezheti egyedi esetekben ilyen tisztség betöltését).

Portugáliában a miniszterek, az országgyűlési képviselők, a közintézmények vezetői, helyettesei, az igazgatósági tagok, a közigazgatás főigazgatói, főigazgató-helyettesei hatvan napon belül nyilatkoznak vagyoni helyzetükről. A vagyonyilatkozat a politikusok (képviselek és más felsővezetők) számára is kötelező, amelyet a hivatal betöltésének megkezdését követő hatvan napon belül kötelesek benyújtani az Alkotmánybírósághoz. A nyilatkozat tartalmazza, hogy összeférhetlenségről nincs szó, továbbá a betöltött tisztségek listáját, a kötelezettségeket és a szakmai tevékenységeket ugyanúgy, mint bármilyen vagyon és rész(vény)tulajdonlás mértékét. A szándékos nem teljesítés hivatalvesztéshez vezet.

Az évenkénti nyilatkozattételi kötelezettséget 1995-ben vezették be *Írországban*, amely a felsővezetők esetében széles körben kötelezővé teszi a személyes érdekeltségekről történő nyilatkozattételt. Az ír parlament tagjai, a miniszterelnök és a miniszterek által tett nyilatkozatok nyilvánosak, a köztisztviselők, igazgatók és az ügyvezetők nyilatkozatai a Közhivatalok Bizottságánál automatikusan vagy kérés alapján hozzáférhetők. Az éves jelentéseknek tartalmaznia kell a házastárs, illetve a gyermek hasonló nyilatkozatát is, amelyek befolyásolhatják a tisztséget betöltőt közfeladatai teljesítésében. E hozzátartozói kör személyes érdekeltségeit bizalmasan kezelik. Ausztráliában a felsővezetői kategóriákba (a legfelsőbb három szint) tartozó köztisztviselőknek áll fenn a nyilatkozattételi kötelezettségük, amelyet írásban kell előterjeszteniük.



Fel kell sorolniuk személyes és pénzügyi érdekeltségeiket, s ezt követően évente kell előterjeszteniük saját és közvetlen családjukkal kapcsolatos magánérdekeltségeiket. Ezeket a nyilatkozatokat bizalmasan kezelik, nem nyilvánosak. A nyilatkozattétel alapvetően a pénzügyi érdekeltségekre terjed ki, azonban a potenciálisan összeférhetetlen más magán, társadalmi és kulturális tevékenységet is fel kell fedni.

Az Egyesült Államok összeférhetlenségi politikája a korábbi, elsősorban megtorló, büntetőjogias szemlélettől a megelőzést szem előtt tartó, a képzést, oktatást és tanácsadást előtérbe helyező attitűd irányába mozdult el. E rendszer alapeleme a nyilvános, valamint a végrehajtó hatalomban a bizalmas pénzügyi nyilatkozattételi rendszer működtetése. A Kongresszus 1978-ban hagyta jóvá a felsővezetők számára kötelező vagyonyilatkozat-tételi rendszer bevezetését mind a három hatalmi ágban, amely nyilatkozatok nyilvánosan hozzáférhetők. A nyilatkozat többek között a bevételek nagyságára és forrására, a vagyoni elemekre és értékükre, a kötelezettségekre (lejárató idő, mértéke), az ajándékokra és a visszatérítésekre terjed ki. Az érintettnek ugyancsak nyilatkoznia kell a házastársa és kiskorú gyermekei vagyonáról, bevételeiről és kötelezettségeiről. Az éves, nyilvános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség a jogviszony keletkezésétől annak megszűnéséig áll fenn. A nyilvános vagyonyilatkozat-tételi rendszer preventív eszköz az elnök által kinevezendő felsővezetők jelölési eljárásában is. További garanciális elemként más vezetők (nem felsővezetők) számára is kötelező hasonló tartalmú nyilatkozat kitöltése. Hozzávetőlegesen 250 ezer ilyen típusú vagyonyilatkozat van a végrehajtói hatalmi ágban.

A közszolgálati törvény, valamint a köztisztviselőkre vonatkozó etikai kódex 1999-ben lépett hatályba Lengyelországban. A vezetői pozíciókat betöltő állami tisztségviselőknél (és házastársuknál) vagyonyilatkozatot kell tenniük, és kötelesek kinevezésük előtt üzleti tevékenységeikről nyilatkozni. Ugyancsak kötelesek meghatározni, hogy a tisztség betöltése idején szándékukban áll-e hasonló tevékenységet folytatni, vagy módosítani kívánják-e a tevékenység tartalmát a hivatali idejük időtartamára. A lengyel köztisztviselőknél nyilatkozniuk kell vagyonukról, kötelezettségeikről, adósságukról, amelyek potenciális összeférhetlenséget idézhetnek elő. A közszolgálat további tagjai is, mielőtt jogviszonyt létesítenek, kötelesek vagyonyilatkozatot tenni. Ebben fel kell tüntetniük ingatlanvagyonukat (házak, lakások száma), egyéb tulajdonukat és pénzügyi érdekeltségeiket.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> LÓCZY-SÍPOS-SZABÓ 2007, 52.



## A kötelezettségi eljárás közjogi szabályozási rendszere

A hazai közjogi szabályozási rendszer rendkívüli bonyolult módon, áttételes jogi normák szövevényén keresztül fejt ki hatását a költségvetési, közszolgálati szférában foglalkoztatottak vagyonyilatkozat-tételével összefüggésben. Míg az EU- és OECD-tagországok többségében a közszolgálati jogállást és azon belül az alkalmazotti kötelezettségi rendszereket (fegyelmi, kártérítési, összeférhetlenségi, vagyonyilatkozati, etikai stb.) kevés számú és kevertjellegű jogi normák jellemzik, addig hazánkban a közvetlenül szabályozó tíz,<sup>106</sup> főleg az adott foglalkoztatási csoport jogállását, munkajogi jogviszonyát rögzítő törvényi szintű jogszabály és további, például a vagyonyilatkozat-tételre vonatkozó törvények mellett másfélszáz kormányrendeleti és miniszteri rendeleti joganyag is a rendszer része. A vagyonyilatkozatra vonatkozó jogszabályi rendszer összetettségét, bonyolultságát tehát az a tény is erősíti, hogy a hazai közszféra foglalkoztatási, munkajogi szabályaira az osztott (többes) jogviszonyszerkezet jellemző. Nevezetesen a különböző állami, önkormányzati alkalmazottak jogállását (és ezen belül a kötelezettségi elemeket) számos önálló törvény (illetve eltérő tárgy körű kormány- és miniszteri rendelet) rögzíti, és ez befolyásolja minden egyes közszolgálati jogintézmény, így a vagyonyilatkozat-tétel tartalmát is.

Az e területre irányadó, hatályos jogszabályi rendelkezések komplex áttekintésekor azonban megállapítható *a hazai szabályozási rendszer talán legnagyobb vívmánya*, hogy nincs a magyar államszervezetet érintően egyetlen olyan alkotmányos/közjogi státust betöltő, illetve állami-önkormányzati foglalkoztatotti csoport, amely számára az adott foglalkoztatási jogviszonyukat szabályozó jogállási és/vagy a kapcsolódó további törvények ne írják elő a vagyoni helyzetük áttekintésére irányuló kötelezettséget (sok esetben ugyan eltérő eljárási részletszabályokkal). Ugyanakkor más oldalról, a magyar közszolgálati jogban e rendszernek a 2001. évi közszolgálati életpályaprogramban történő kiépítésekor alkotmányossági szempontként érvényesítettük azt (is), hogy e kötelezettség tartalmi kereteinek kijelölésekor az érintettek alapjogai csak indokolt mértékben legyenek korlátozottak. Így amikor az elmúlt évtizedben a hazai szakértői kör tagjaiként számot adtunk/adunk

<sup>106</sup> Ide értjük a Kttv.-t, az Áttv.-t, a Hszt.-t, a Hjt.-t, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvényt, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényt, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt, a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvényt, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényt és az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvényt.

a különböző nemzetközi fórumokon és színtereken (EU, OECD, ET-GRECO stb.) a hazai antikorrupciós kormányzati programok tartalmáról, akkor méltán tekinthetünk viszonylagos elégedettséggel az (annak kiemelt területét jelentő) közsféra vagyonyilatkozat-tételi rendszerének napjainkra kialakult tételes-jogi szabályozására. Sőt, egyes szakmai álláspontok alapján – az e területre érvényes nemzetközi joggyakorlatokon túlmutatva – e kötelezettség jelentős mértékben túlnyúlik a költségvetési szféra munkavállalóinak alanyi körén, s olyan személyi kört is érint, amely ezen kívül, döntően a versenyszférában helyezkedik el (Magyar Fejlesztési Bank, Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., közalapítványok, önkormányzati vállalatok stb.).

A hazai jogi szabályozásban a komplexitásra való törekvés az alanyi kört érintően egyértelműen érzékelhető, hiszen e kötelezettség az államszervezet teljes vertikumára kiterjed, így az alkotmányos közjogi tisztséget viselők mellett a miniszterekre, államtitkárokra, bírákra, ügyészekre, igazságügyi alkalmazottakra, polgármesterekre, helyi önkormányzati képviselőkre, egyes kormánytisztviselőkre, állami tisztviselőkre, köztisztviselőkre és közalkalmazottakra, a hivatásos szolgálati és hivatásos katonai jogviszonyban állókra és a bírósági végrehajtókra. Emellett az Állami Számvevőszék elnökére, elnökhelyetteseire és számvevőire, a Gazdasági Versenyhivatal elnökére, elnökhelyetteseire, a Versenytanács tagjaira és a vizsgálókra, a KBT elnökére, alelnökére, tagjaira, a közbeszerzési biztosra, a Költségvetési Tanács tagjaira, az Országos Rádió és Televízió Tanács tagjaira. A költségvetési szférán kívüli kötelezetti körhöz tartoznak a közjegyzők, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és alelnöke, a Monetáris Tanács tagjai kivételével az MNB alkalmazottai, az MNV Zrt. igazgatósági és felügyelőbizottsági tagjai és vezető alkalmazottai, a Magyar Fejlesztési Bank elnök-vezérigazgatója-, igazgatósági és felügyelőbizottsági tagjai, valamint vezető alkalmazottai is. Kötelezettek továbbá a többségi állami részesedéssel működő gazdálkodó szervezet tisztségviselői és felügyelőbizottságának tagjai, az Országgyűlés és a Kormány által alapított közalapítvány kezelő szervének vagy szervezetének tagjai, illetve egyéb tisztségviselői stb.

A vagyonyilatkozati rendszer *nem nyilvános nyilatkozattételre* kötelezett alanyi körét érintően a 2001. évi szabályozási rendszer alapjait, közjogi kereteit meghagyó, de eljárási rendszerét jelentősen felülíró új, a 2007. év végén hatályba lépett Vnytv. szabályozza. *A korábbi rendszerrel való összehasonlítás alapján érthető meg az új, technikai jellegű Vnytv. szabályozási rendszere.* A 2001–2007 közötti időszakban az *egyes közszolgálati jogállási törvények* vagyonyilatkozatról rendelkező részei tételesen rögzítették azt

a *feladatkört, tisztséget és munkakört*, amelynek ellátása a törvény erejénél fogva keletkeztette a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget és a kapcsolódó szankciókat. A különböző munkakörökhöz, illetve feladatkörökhöz kapcsolódott a kötelezettség teljesítésének eltérő esedékessége és annak időpontjai is. Így a vagyonyilatkozat-tétel *garanciális és jogvédelmi szempontú eljárási kérdéseit azonban nem a jogállási törvények külön-külön, hanem – mintegy mögöttes joganyagként – egységesen a Ktv. szabályozta*, így nem véletlenül tekinthető e törvény – más kiemelt közszolgálati jogintézményhez hasonlóan – *szabályozási alapmodellnek*. A korábbi Ktv. mint szabályozási alapmodell jelentőségét az is bizonyította, hogy e törvény adott felhatalmazást kormányrendeleti szintű jogszabály megalkotására, a teljesítés részletesebb eljárási szabályainak rendezésére is. A szabályozás összetettségét bizonyítandó, a Ktv.-ben az eljárási kérdésekben kapott felhatalmazás alapján megalkotott kormányrendelet alkalmazása kötelező módon érvényesült a különböző további közszolgálati jogállási törvények (Hszt., Hjt., Kjt. stb.) hatálya alá tartozó, nem köztisztviselői vagyonyilatkozat-tételekre is. Ezen időszakról datálódik az általánostól eltérő, a kétharmados Bjt. által rendezett bírói vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség is, amely az eredeti, 2001. évi Ktv.-ben meghatározott szabályozási alapokat vette figyelembe (OIT/OBH központi tárolás és ellenőrzés, személyi vagyoni részek, összevetés stb.). Összegezve, a 2001–2007 közötti, nem nyilvános vagyonyilatkozat-tételi rendszer három szintű volt: a Ktv. és a további közszolgálati jogállási törvények az első szintet, a Ktv. felhatalmazása alapján megalkotott, általános hatókörű kormányrendelet a második szintet, a munkáltatói szabályzatok és intézkedések a harmadik szintet jelentették.

Azzal, hogy *2007-ben megalkották a Vnytv-t*, abban viszonylag kevés, de annál nyomósabb jogpolitikai és ezzel párhuzamosan jogalkalmazói indokok játszottak közre. Az indokok közül talán az egyik legfontosabb, hogy a 2001. évi szabályozást követően *egyre több közszolgálati alkalmazotti csoport esetében vált kötelezővé a vagyonyilatkozat-tétel*, és e foglalkoztatotti csoportok jogállását statuáló törvények is a korábbi Ktv. garanciális eljárási szabályait rendelték mintegy mögöttes joganyagként alkalmazni. Ekkor már több vagyonyilatkozat-tételre kötelezett foglalkoztatási csoport jogviszonya túlmutatott a közszféra/közszolgálat határain, ezért felemás alkotmányos helyzetet idézett elő az, hogy a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó kötelezettség-eljárási kérdéseket, garanciális szabályokat – még ha azok tartalmilag megalapozottak és áttekinthetők voltak is – a nem közszolgálatban foglalkoztatottakra is tömegesen kiterjesztettük. Ugyancsak szabályozási igényt

keletkeztek a korábbi szabályozással összefüggésben megjelent és később részletezendő alkotmánybíróági és adatvédelmi ombudsmani jelzések (készletező adatgyűjtés, hozzátartozói nyilatkozattétel megtagadásával kapcsolatos szankció jogi hatása stb.) is. A fentiek alapján a Vnytv. megalkotását a hatályos eljárásjogi joganyag felülvizsgálata és ennek nyomán elsősorban az eljárási egységesség erősítése indokolta. A Vnytv. hatálybalépésével a rendszer – hasonlóan a 2001-es szabályozáshoz – továbbra is három szintűnek tekinthető. A Vnytv. rendezi a különböző közszolgálati jogállási törvények (Kttv., Áttv., Hszt., Hjt., Kjt., Üszt. stb.) hatálya alá tartozó alanyi kört, a kötelezettség garanciális és jogvédelmi elemeit, a legfontosabb eljárási kérdéseket (esedékesség, vagyoni elemek részletezettsége, szankciók, az érintettek és az őrzésért felelős személyek kötelezettségei). E tekintetben a jogalkotó – a legfontosabb tartalmi elemeket változatlanul hagyva – az eljárási egységességre helyezte a hangsúlyt azzal, hogy az alanyi kört és az eljárási kérdéseket egy közös törvényben állapította meg. A második szinten jelenleg hiátus áll fent, hiszen a Vnytv.-vel párhuzamosan, a Kttv. 88. §-a szerint a munkáltatói jogkör gyakorlója az állami adóhatóságnál a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő és a vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapodásának az adózás rendjéről szóló törvény szerinti vizsgálatát a kormányzati szolgálati jogviszony fennállása alatt ötévente, megszűnése esetén haladéktalanul kezdeményezi. A közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörökre vonatkozó rendelkezések egy kormányrendeleti szintű norma megalkotását teszik szükségessé.

A harmadik szintet jelenleg is a munkáltatók (őrzésért felelősök) képviselik, hiszen a munkáltatók kötelezettsége a Vnytv. által előírtak alapján a konkrét munkakörök, beosztások, tisztségek SZMSZ-ben és más belső szabályzatokban történő rögzítése.

A jogintézmény *szabályozási tartalmának sajátosságait* áttekintve jelenleg is megállapítható az a tény, hogy – figyelemmel a nemzetközi joggyakorlatra is – a nem nyilvános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség a kormányzati szolgálati, állami szolgálati, a közszolgálati, a közalkalmazotti, a hivatásos szolgálati, a hivatásos katonai, az igazságügyi alkalmazotti és az ügyészségi szolgálati jogviszonyokat tekintve *személyi oldalról változatlanul nem általános*, nem minden jogviszonyban állóra érvényesül közvetlenül. Hasonlóan a korábbi rendszerhez, sajátos közjogi megoldásként így nem terjed ki minden, az adott foglalkoztatási jogviszonyban állóra, hanem csak a *Vnytv. által taxatív feladatkörben, tisztségben, munkakörben foglalkoztatott személyi*

*körre és a velük közös háztartásban élő közvetlen hozzátartozóikra.* Más foglalkoztatási csoportok esetében a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség nem a státushoz, hanem a tevékenységben történő feladatellátáshoz kapcsolódik. Tartalmát tekintve az e tárgykörre vonatkozó törvényi szabályozások összessége azt az általános társadalmi igényt elégíti ki, hogy a közszférában alkalmazottak jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni helyzete, illetve vagyongyarapódása transzparens, átlátható legyen. További sajátossága mind a nyilvános, mind a nem nyilvános rendszernek, hogy az alkalmazotti csoportok majd mindegyikében a *hozzátartozói kötelezettség rögzítésével* élesen szétválik e jogintézmény tekintetében (is)<sup>107</sup> az adott jogállási törvény hatálya alá tartozó személyi kör és az adott jogállási törvény alapján jogviszonyban állók személyi köre. Más oldalról, a hatékonysági követelmények érvényesítése érdekében a jogintézmény hatókörének kiterjesztésével a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel több százezer személyt vontunk a törvények hatálya alá (Vnytv., Bjt., Mötv. stb.) annak ellenére, hogy az érintettek (a hozzátartozók) nem állnak foglalkoztatási jogviszonyban az állammal, az adott költségvetési szervezettel. Az előbb említetteket összegezve: a közszféra legjelentősebb létszámú foglalkoztatotti csoportjai tekintetében a nyilvános és nem nyilvános nyilatkozattételről rendelkező törvények tételesen felsorolják azokat a beosztásokat, munkaköröket, feladatköröket, amelyek ellátása esetében kötelező a vagyonyilatkozat letétele, és a garanciális és jogvédelmi elemek rendezésével együtt eleget tesznek a szabályozási rendszer alapvető alkotmányos garanciális feltételeinek.

A kötelezettség induló esedékessége általános érvénnyel a foglalkoztatási (kormányzati szolgálati, állami szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti, hivatásos szolgálati, hivatásos katonai, munkajogi, ügyészségi szolgálati, bírói, állami vezetői szolgálati, igazságügyi alkalmazotti stb.) jogviszony kezdetével történik; a jogviszonyukat választással keletkeztető közjogi státusúak esetében a megválasztásuk időpontjával (illetve 30 napon belül), a bíráknál az eskütételt megelőzően, a helyi önkormányzati képviselőknél a megbízólevelek átvételekor, az országgyűlési képviselőknél a mandátumuk érvényességének megállapításakor. A bevezetés óta eltelt időszak – valamint a nemzetközi joggyakorlat is – azt támasztja alá, hogy általános szabályként alapvető fontosságú az alkalmazotti jogviszony kezdetekor e kötelezettségnek eleget tenni, és ezáltal érvényesíteni a közszolgálatba lépés előtt a prevenció alapvet.

A vagyonyilatkozat-tétel *gyakorisága* tekintetében (is) még mindig rendkívül heves szakmai viták érzékelhetők, különösen annak célszerűségi, haté-

<sup>107</sup> E sajátosság érvényesül a Kttv. szerinti toborzási adatbázis rendszerében is.

konysági és eredményességi oldalát érintően. A hazai közsférára jellemzően e kötelezettség teljesítése főszabályként – a közjogi státustól, a beosztástól függően – évente/ötévente, egyes közjogi státusokat érintően háromévente, illetve az előbb jelzett módon az induló vagyonynyilatkozat megtételére a jogviszony/mandátum keletkezésekor és/vagy azt követő harminc napon belül, általános érvénnyel a megszűnéskor történik. Így ennek alapján a szakmapolitikai viták nem az induló és a záró nyilatkozatok indokoltságát érintően, hanem a cikluson belüli többszöri kötelezettség teljesítésével összefüggésben jelentkeznek, mivel az általános közvélekedés szerint nem a közsféra egyszerű beosztotti (tanár, orvos, tisztviselő, rendőr stb.) munkavállalóinál mutatkozik nagyobb nagyságrendben, és így az egyes vagyoni elemekben tételesen kimutathatóan a jogszerű (esetlegesen a jogellenes) vagyongyarapodás ténye, ezért e gyakoriság felesleges. Kétségtelen, hogy a közsférának az általános munkajogi szabályozásnál jóval szigorúbb összeférhetlenségi, ellenőrzési, felügyeleti és fegyelmi, etikai rendszere szűkíti a jogellenes vagyongyarapodás gyakorlati lehetőségét, illetve a kizárólag a jogviszony keletkezésekor és megszűnésekor előírt kötelezettség esetleges bevezetése adminisztrációs könnyítést jelentene, azonban a jogalkalmazói visszajelzések és az ez irányú felmérések alapján a jelenlegi nyilatkozattételi gyakoriságnak kimutathatóan preventív és visszatartó ereje van, fenntartása hatékonysági oldalról megalapozott.

A gyakorlati jogalkalmazás szempontjából talán a legneuralgikusabb terület az összevetési kötelezettség címzettjének meghatározása volt, és az ma is. A Vnytv. 14. §-a szerint mindkét vagyonynyilatkozati forma esetében az érintetti és a hozzátartozói vagyonynyilatkozatok valóságtartalmát, az egyes vagyoni elemekben bekövetkezett változások bejelentésre történő összevetését, annak vélt vagy valóságos elemeinek ellenőrzését első ütemben a munkáltatói jogkör gyakorlója (*az őrzéséért felelős*) végzi el, majd ezt követi (a közsféra döntő részét jelentő nem nyilvános körben) az adóigazgatási szerv vagyonosodási vizsgálata (jelzem, korábban törvényi automatizmus érvényesült a munkáltatói összevetéseknél). Más közszolgálati foglalkoztatotti csoportok esetében bizottságok (polgármester, helyi önkormányzati képviselők), az Országgyűlés Mentelmi, Összeférhetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottsága a feladat címzettje. E területen a szakmapolitikai viták folyamatos keresttüzében a hagyományostól eltérő munkáltatói/kinevezői/irányítói szerepkör áll, nevezetesen, hogy lehet e címzettje a személyes vagyongyarapodás összevetésének az, akitől egzisztenciálisan függ az érintett. Így a munkáltató a tőle foglalkoztatásjogi értelemben függő munkavállalóról (közszolgálati alkalmazotról) és hozzátar-



tozóiról jut olyan – sokszor igen szenzitív – személyes adatokhoz, amelyek ismerete a közöttük fennálló egyenlőtlenséget tovább fokozza. Másrészt az is problémaként jelentkezik, hogy nem lehet kizárni az összevetések objektív elbírálásának vagy a munkáltatók ez irányú tudásának (például pénzügyi befektetések stb.) hiányát sem.

Csak jelzésképpen említhető, hogy a bírói jogviszony (Bjt.) esetében a vagyonyilatkozat kézhezvételétől számított 60 napon belül a munkáltatói jogkör gyakorlója (általában a bírónak a szervezeten belüli felettese) összeveti a nyilatkozatot a bíró előző nyilatkozatával; ezt általában a bíró és a közvetlen felettese közötti informális megbeszélésen végzik el. Amennyiben a munkáltatói jogkör gyakorlója indokolatlan vagyongyarapodást fedez fel, az Országos Bírói Tanács előtt ellenőrzési eljárást kell kezdeményeznie.

A nemzetközi összehasonlító elemzések több, hosszabb távon is vizsgálható alternatívát mutatnak, (bár nem biztos, hogy megnyugtatóakat). Ezek szerint az összevetések címzettje egyrészt kizárólag külső szervezet vagy közjogi legitimitással rendelkező személy lenne (célzott közszolgálati ellenőrzésekkel), másrészt a munkáltatói döntések esetében az összevetések hatékonysága és az összeférhetlenségi esetek kizárása érdekében többletgaranciák (független szakértők, paritásos bizottságok) beépítése is lehetséges. A hazai megoldás is megnyugtató garanciákat mutat, hiszen a második ütemben a vagyonosodási vizsgálatokat külső szerv (NAV) végzi.

A jelenlegi szabályozási rendszernek a további, felülvizsgálatra érdemes területét az NKP adja, amely szerint a vagyonyilatkozatok szándékos elmulasztásához, a valótlan tartalmú vagyonyilatkozatokhoz kötődő jogkövetkezmények szankcionálásában további vizsgálatok szükségesek. A jogkövetkezmények egyensúlytalanságára példa, hogy szándékos mulasztás esetén még az egyes közszolgálati csoportokat, közfeladatokat ellátókat is eltérő erősséggel érintik a különböző nevesített szankciók. A vagyonyilatkozat-tétel elmulasztása esetén a helyi képviselő juttatásokban nem részesül, nem gyakorolhatja képviselői jogait, nem vehet részt a testületi és bizottsági üléseken, a polgármester mulasztása esetén csak a testület – és csak minősített többséggel hozott határozatával – kezdeményezheti a bíróságnál a tisztségből való elmozdítását. Ez áll szemben az olyan súlyos szankciókkal, mint a hivatalvesztés, illetve a jogviszony törvény erejénél fogva történő megszüntetése. Emellett a Vnytv. a kötelezettségmulasztás esetén a jogviszony-megszüntetés mellett három évig tartó létesítési tilalmat ír elő, azonban a köztes időszakban lehetséges lenne további szankció (például illetmény-visszatartás) bevezetése



is, vagy akár meghatározott ideig megváltoztatni új, közszolgálati jellegű jogviszony létesítésének a tilalmát.

Gyakorlati problémaként jelentkezik a Vnytv. 12. §-ának (1) bekezdésében foglalt azon előírás, miszerint, ha a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség megszűnt, vagy a kötelezett új vagyonnyilatkozatot tett, az őrzésért felelős a vagyonnyilatkozat általa őrzött példányát 8 napon belül a kötelezettnek visszaadja. Ez a következő vagyonnyilatkozat-tétel tartalmával történő összevetést nehezíti meg, annak ellenére, hogy az adminisztrációs és őrzési kötelezettség csökkent.

Az NKP-hoz kapcsolódva, 2015 folyamán az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségeket a Kormány tovább szigorította. A miniszterek által meghatározott egyes munkakörök betöltésének feltétele a nemzetbiztonsági ellenőrzés, vagyis az esetleges nemzetbiztonsági kockázat feltárása. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) alapján a kockázati tényező ellenőrzésére biztonsági kérdőívet kell kitöltenie az eljárás alá vont személynek. A kérdőív kiterjed az egymillió forintértéket meghaladó ingóságokra, értékpapírokból elhelyezett megtakarításokra, a takarékbetét alapján fennálló követelésekre, a pénzintézzel szembeni tartozásra és a külföldről származó jövedelemre is. Ezen adatkörök lényeges adatnak minősülnek, ezért ugyancsak 2015-től az ezekben beálló változásokat haladéktalanul be kell jelenteni írásban a munkáltató felé.

E rövid tanulmányban – terjedelmi korlátok miatt – nem jut lehetőség a Vnytv. rendelkezéseinek tételes áttekintésére, az egyes eljárási szabályok (induló vagyonnyilatkozatok, a megszűnést követő hároméves tárolási kötelezettség, a még mindig fennálló párhuzamosságok, a nyilvántartás, a kötelezettség és általában a kötelezetti munkakörök beazonosítása, az adatvédelem, a betekintési jog stb.) részletes vizsgálatára. A jelen kutatásnak és tanulmánynak nem célja a vagyongyarapodási vizsgálatokkal kapcsolatos előírások elemzése, itt csak utalni kell arra, hogy e jogintézmény elsődleges jogpolitikai célja az adóztatlan jövedelmek feltárása, a legális jövedelemforrással alá nem támasztott személyes vagyon és életvitel adóhatósági eszközökkel történő feltárása.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 109. §-ának (1) bekezdése alapján, ha az adóhatóság megállapítása szerint – kizárólag a Btk. XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. fejezetében szabályozott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén – az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére for-

dított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, akkor az adóhatóság az adó alapját is becsléssel állapította meg. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az adóhatóságnak azt kellett megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a magánszemélynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.

A jogszabályi rendelkezések alapján a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség szándékos elmulasztása esetén, az előzetes munkáltatói összevetés eredménytelenségét követően az adóigazgatási szervezet vagyonosodási vizsgálata következik. Az Art. által szabályozott vagyongyarapodási vizsgálatra utalás mint a szankciórendszer utolsó eleme kétségtelenül preventív hatással bír a korrupcióellenes fellépés eszköztárában.

A hétköznapi szóhasználatában a vagyongyarapodási vizsgálatként meghonosodott kifejezés valójában a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül szolgáló jövedelem adóhatósági becslésének eljárását jelenti.<sup>108</sup> A vagyonosodási vizsgálat becslésen is alapuló jogi tartalmát az AB több döntésével is alkotmányosnak minősítette [26/2004. (VII. 7.) AB határozat, 125/B/2005. AB határozat], ennek megfelelően nincs különösebb akadálya a *vayonosodási vizsgálatok alkalmazásának*.

Az adóigazgatási szervezet által korábban végrehajtott vagyonosodási/vagyongyarapodási vizsgálatok éves ellenőrzési ütemtervek alapján történek. A vizsgálatok nagyságrendje a korábbi időszakokban meredeken felfutott, 2005-ben 610 ellenőrzés, 2006. évben 866, 2007-ben 11095 vizsgálatra került sor. 2008-ban a vizsgálatok száma nem érte el az előző évet (6061) de a megállapított adókülönbözöt 3,2 milliárdról 42 milliárd forintra növekedett.<sup>109</sup> 2010-et követően már célzottabbakká váltak az ellenőrzések. A vagyonosodási vizsgálatok évekig az adóigazgatási szervezet humánkapacitásának majd 20%-át kötötték le, ezért a vizsgálatok jelentős növelésének hosszabb távon nem voltak meg az igazgatási, szervezési, finanszírozási és humán feltételei. Több lépést követően a NAV jelenleg kizárólag abban az esetben folytatja le a vizsgálatot, ha az érintettel szemben vagyoni jellegű bűncselekmény miatt büntetőeljárás zajlik.

A távlati jövőben azonban vizsgálható lenne – a NAV vagyongyarapodási vizsgálatát megelőzően – a vagyonyilatkozat-tételi rendszer önálló (első ütemű) *vayonellenőrzési mechanizmusának kialakítása, illetve e mechanizmus önálló létjogosultságának modellezése*. Ennek szakpolitikai érve az, hogy

<sup>108</sup> DARÁK et al. 2009, 82.

<sup>109</sup> DARÁK et al. 2009, 75.

a jelenlegi vagyonyilatkozat-ellenőrzési rendszerben nincs kialakítva a nyilatkozatok vagyongyarapodási vizsgálatot megelőző, egységes ellenőrzési rendszere. Különösen a Vnytv. által szabályozott alanyi körben túlságosan decentralizált, *kizárólagosan* a több mint tízezer költségvetési szervezet munkáltatóijogkör-gyakorlóinak feladata, akik a kutatási eredmények és interjúk alapján az összevetéseket nehezen kezdeményezik, illetve e területen szakmai segítségre tartanak igényt.

A távlati jövőben vizsgálható/modellezhető lenne az önálló *vagyonnyilatkozat-ellenőrzési rendszer* kiépítése, amely szabályozási oldalról a Vnytv. módosításával, a jogintézmény alapvető jogpolitikai és szakmapolitikai céljainak, az eljárás garanciális és jogvédelmi szabályainak megtartása mellett intézményfejlesztéssel lenne lehetséges. Ezen ellenőrzés elsősorban arra irányulna, hogy munkáltatói szinten *egyáltalán érvényt szereznek-e a munkáltatók a kötelezettségnek* (például őrzés, SZMSZ, tárolás, esedékességi időpontok).

Ehhez a Kttv. jelenlegi közszolgálati ellenőrzési rendszerre vonatkozó rendelkezései is szolgálhatnának alternatív szabályozási alapmodellként. Ennek alapján *a vagyonyilatkozat-ellenőrzési rendszer törvényi felhatalmazás alapján évente, a Kormány által meghatározott rendben, kormányhatározatban rögzített vizsgálati ütemterv, ellenőrzési szempontok, célcsoportok és vizsgálati módszerek alkalmazásával történne.*

A jelen tanulmánynak ugyancsak nem képezik részét a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség tételes jogi előírásainak *alkotmányossági vizsgálatának dilemmái*, amelyek – az OECD-tagországokhoz hasonlóan – végigkísérték a jogintézmény fejlődését. A jogszabályi rendelkezések 2001-es indulásakor és 2007-es kodifikációs munkálataikor a jogalkotó mindvégig figyelembe vette azt az alkotmányossági szempontot (is), hogy alkotmányos alapjogot csak olyan jogintézménnyel lehet korlátozni, amely valóban alkalmas a kívánt célkitűzés (nevezetesen a korrupció megelőzése és visszaszorítása) teljes körű elérésére. Ha ez *az alkotmányossági követelmény nem elégíthető ki, az alapjog korlátozásában is vissza kell lépni.*

E kutatási tanulmányban csak röviden utalnék arra, hogy a jogalkotói erőfeszítések ellenére már a vagyonyilatkozat bevezetések az adatvédelmi biztos, valamint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala (OITH) alkotmányossági aggályokat fogalmazott meg a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatban. Az álláspontok a vagyonyilatkozat és a jogellenes vagyongyarapodás kapcsolatára, illetve a vagyonyilatkozat bevezetésének kérdéseire vonatkoztak.

Az Alkotmánybíróság – az adózással kapcsolatban – már 1993-ban, a 21/1993. (IV. 2.) AB határozatában foglalkozott a vagyonyilatkozat jogintézményével, és az erről szóló jogszabályi rendelkezéseket hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a vagyonyilatkozatnak – mint alkotmányos alapjogot korlátozó intézménynek – akkor van létjogosultsága, ha valóban alkalmas a kívánt cél teljes körű kontrollálására. Azonban bizonyos értékhatár alatti vagyongyarapodásról nem kell számot adni, továbbá nem tükröződik benne a felhasznált jövedelem sem, illetve a két különböző időpontban tett nyilatkozat összevetése önmagában – az ettől függetlenül is megtehető külön eljárás nélkül – semmit nem bizonyít, a jogintézmény az ott jegyzett formában alkotmányellenes.

A korábbi Art. 57. §-ának (3) bekezdése kapcsán a testület a 26/1995. (V. 15.) AB határozatában kifejtette, hogy – figyelemmel a 21/1993. (IV. 2.) AB határozatában foglaltakra – az adózásról szóló törvény arra vonatkozó rendelkezését, miszerint az adóhatóság megbízottja jogosult a magánszemély lakásában ellenőrzést végezni, ha a magánszemély vagyonyilatkozatát ellenőrzi, megállapította az alkotmányellenességet, és a vonatkozó szövegrészt megsemmisítette.

A testület azonban a 30/1997. (IV. 29) AB határozatában megerősítette az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét. Az indítványozók az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól. Arra hivatkoztak, hogy (többek között) a vagyonyilatkozat-tételre vonatkozó szabályok a magántitok és a személyes adatok védelme körébe tartozó jogokat korlátoznak oly módon, hogy a korlátozás a közélet tisztasága megóvásának nem elkerülhetetlen eszköze, illetve az eljárás nem szavatolja az adatok valódiságát, és így nem alkalmas a közhatalmat gyakorlók érdekeltségi viszonyainak átláthatóvá tételére. Az Alkotmánybíróság azonban határozatában megállapította, hogy *a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog nem abszolút jog*, és törvény elrendelheti a magántitkok – ilyenek a vagyonra vonatkozó adatok is – és a személyes adat kiszolgáltatását, és előírhatja annak felhasználási módját. A törvényi korlátozásnak természetesen meg kell felelnie az Alkotmányban az alapjogi korlátozásokkal szemben támasztott követelményeknek, mint azt több AB határozat is kimondta [például: 20/1990. (X. 4.) AB határozat; 15/1991. (IV. 13.) AB határozat stb.]. Az Alkotmánybíróság határozatában rámutatott arra is, hogy a képviselők számára előírt vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségnek az összeférhetlenségen túlmutató rendeltetése van, mégpedig a képviselők vagyoni, jövedelmi viszonyainak átláthatóságát

hivatott biztosítani. A döntés szerint „a mandátum keletkezésekor és megszűnésekor tett vagyonyilatkozat, valamint a bejelentési kötelezettség teljesítése teszi lehetővé az összeférhetlenségi szabályok betartásának, valamint annak az ellenőrzését, hogy a képviselő e pozícióját nem arra használja-e fel, hogy meg nem engedett anyagi előnyhöz jusson, vagy családját ilyen előnyhöz juttassa”<sup>110</sup>. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság e jogintézmény kapcsán úgy ítélte meg, hogy a törvény rendelkezései a törvény céljaival – különösen a képviselők vagyoni, jövedelmi viszonyai átláthatóságának és ellenőrizhetőségének biztosításával – összhangban vannak, és azok megvalósításához szükséges mértékben és arányosan korlátozza a képviselők információs önrendelkezési jogát. Megállapította továbbá, hogy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség és a vagyonyilatkozat kivonatának nyilvánosságra hozatala a választópolgárok számára átláthatóvá, ellenőrizhetővé teszi a képviselők vagyoni és érdekeltségi viszonyait, miáltal is a képviselők tevékenységébe vetett közbizalom megerősödhet. Ha pedig a képviselők nem a valóságnak megfelelő adatokat szolgáltatnak, akkor e tény nyilvánosság elé tárása a választópolgárok általi hátrányos megítélését vonhatja maga után.<sup>111</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a magántitok védelméhez való jog korlátozása az Art. 109. §-ának (1) bekezdése szerinti becsléssel a közteherviselés céljához képest arányosan, garanciák mellett valósul meg [lásd: 125/B/2005. (V. 26.) AB határozat].

Az adatvédelmi biztos egy korábbi (2005. márciusi) ajánlásában a köztisztviselői törvény ugyancsak korábbi szabályai szerinti vagyonyilatkozat-tételi eljárás egyes adatvédelmi kérdéseit vizsgálta. A biztosi vizsgálat többek között arra irányult, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2004. január 1-jei módosításakor pontosan definiált – az adatkezelés jogszerűségét megalapozó – hozzájárulás hogyan érvényesül a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek hozzátartozói esetében. Az adatvédelmi biztos ajánlásában arra is kereste a választ, hogy milyen következményei lehetnek annak, ha a vagyonyilatkozat-tételre kötelezett hozzátartozója nem járul hozzá személyes adatai kezeléséhez. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a Ktv. korábbi szabályai alapján a hozzátartozó megtagadhatta hozzájárulását személyes adatainak kezeléséhez, illetve megtilthatta, hogy a köztisztviselő vagyoni helyzetéről bevallást adjon. Emiatt az érintett közszolgálati alkalmazottat nem lehetett felelőssé tenni, és munkajogi következményként foglalkoztatási jogviszonya sem volt megszüntethető. Ennek ellenére a vagyonyilatkozat

<sup>110</sup> 30/1997. (IV. 29.) AB határozat.

<sup>111</sup> Lásd bővebben a 30/1997. (IV. 29.) AB határozatot, továbbá DARÁK et al. 2009; LÓCZY–SZABÓ–SIPOS 2007.

jogintézményének szabályozási rendszere azt sugallta, hogy a közszolgálati alkalmazott a tételes foglalkoztatási jogon túlmutató hátrányokat szenvedhet, ha a vagyonyilatkozatot nem adja át a munkáltatói jogkör gyakorlójának. Mindezek alapján az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a hozzátartozó adatkezelési hozzájárulása ellentétes az adatvédelmi jog szerinti hozzájárulás fogalmával, hiszen ebben az esetben – a szelíd törvényi kényszer miatt – nem beszélhetünk önkéntességről, a nyilatkozat szabad akaratnyilvánításon és elhatározáson alapuló megtételéről. A fenti indokolás alapján a korábbi Ktv. vonatkozó rendelkezése csak az önkéntesség látszatát keltette.

Az adatvédelmi biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy az Avtv. 5. §-a szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. A központi szerv által kezelt jelentős mennyiségű vagyonyilatkozatra, illetve az ellenőrzési eljárások alacsony számára tekintettel a többszázezer személy vagyónára vonatkozó személyes adat tárolása valójában *készletező adatgyűjtés*, amely az Alkotmánybíróság határozata szerint *alkotmányellenes* [15/1991. (IV. 13.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság indokoltan tartotta átgondolni, hogy elérte-e a vagyonyilatkozat jogintézménye a törvényben kitűzött célját, biztosítani tudja-e a közélet tisztaságát, alkalmas eszköz-e a korrupció megelőzésére. Kérdésként fogalmazta meg azt is, hogy valóban szükséges-e széles körben kötelezni a köztisztviselőket (és értelemszerűen más közszolgálati alkalmazottakat), továbbá hozzátartozóikat vagyonyilatkozat megtételére<sup>112</sup>.

A Ktv. által korábban szabályozott és az AB, valamint az adatvédelmi biztos által kifogásolt rendelkezések felülvizsgálata érdekében a Vnytv. megszüntette a központi szerv (BM majd Miniszterelnöki Hivatal) központi tárolási kötelezettségét, és azt a munkáltatóhoz (őrzésért felelőshöz) telepítette. Más kérdés, hogy az új, decentralizált adatkezelésre épülő szabályozás alkalmazása során, különösen azokban az esetekben, ahol az adott költségvetési szervezetnél több ezer vagyonyilatkozat-tételre kötelezett áll alkalmazásban, a munkahelyi szinten, de a központilag tárolt nyilatkozatok esetében is – ha az összevetések és a vagyonosodási vizsgálatok elenyésző számban indultak – nem vethető-e fel újra a készletező adatgyűjtés problémája. A másik alkotmányosságot érintő felvetés esetében a hozzátartozói személyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget a Vnytv. megszüntette azzal a megoldással, hogy az ő vagyonyilatkozatukat az érintett közszolgálati alkalmazott (kor-

<sup>112</sup> Lásd bővebben: Adatvédelmi Biztos Beszámolója és Ajánlásai (2005). ABI 2006, 223.; továbbá DARÁK et al. 2009; LÓCZY–SZABÓ–SIPOS 2007.



mánytisztviselő, állami tisztviselő, köztisztviselő, közalkalmazott, hivatásos, ügyész stb.) tölti ki. Ez esetben azonban újabb, tömegesen előforduló probléma keletkezett, nevezetesen, ha a közös háztartásban élő, de megromlott életviszonyban állók nem szolgáltatnak adatot a nyilatkozat érintett általi valóságos tartalmú kitöltéséhez<sup>113</sup> – bár ez esetben kimentésre van lehetőség. Amíg a jogszabály a hozzátartozót nevesítette a kötelezettség címzettjeként, addig e szelíd törvényi kényszer létezett, de a kötelezettség érintett általi teljesítésének már jogon túli (pszichikai, morális) területei is vannak.

A kutatási adatok elemzése, a munkáltatói interjúkból levonható következtetések

A kutatási tanulmány bevezető részében már jeleztem, hogy a kutatás első szakaszában a Belügyminisztérium által működtetett KÖZSTAT-rendszeren keresztül adatgyűjtést hajtottunk végre, felvettük a statisztikai adatokat (a 2016. január elseje és a 2017. június 15. közötti időszakról), majd 6 db félig strukturált interjú lefolytatását végeztem/végeztük el. Az adatfelvétel 820 szervezetet érintett, 46 428 főt jelöltek a munkáltatók nyilatkozat tételi kötelezettséggel.

A kutatás – felhatalmazás hiányában – értelemszerűen nem terjedhetett ki a Vnytv. 3. §-ának (3) bekezdésében felsorolt tágabb költségvetési intézményi körre, a gazdasági szféra azon szervezeteire, amelyek többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban állnak, illetve az alapítványi és egyéb érintett szervezetekre.<sup>114</sup> Ennek megfelelően a jelen kutatás adatköre nem tekinthető teljesnek, azonban a közszféra leginkább előtérben álló foglalkoztatási cso-

<sup>113</sup> Vnytv. 1. § (1) bekezdése.

<sup>114</sup> A Vnytv. idézett szakasza szerint nyilatkozattételi körbe tartozik többek között:

- a) a Magyar Fejlesztési Bank Rt. vezérigazgatója, igazgatóságának, felügyelőbizottságának elnöke és tagja,
- b) a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. felügyelőbizottságának és ellenőrző bizottságának tagja,
- c) a többségi állami részesedéssel működő gazdálkodó szervezet tisztségviselője és felügyelőbizottságának tagja,
- d) az Országgyűlés és a Kormány által alapított közalapítvány kezelő szervének vagy szervezetének tagja, illetve egyéb tisztségviselője, továbbá
- e) az a közszolgálatban nem álló személy, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre, illetve ellenőrzésre jogosult
- ea) az állam, önkormányzat, költségvetési intézmény, valamint többségi állami, illetve többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság, továbbá az Országgyűlés, a Kormány, valamint önkormányzat által alapított közalapítvány által lefolytatott közbeszerzési eljárásban,
- eb) feladatai ellátása során költségvetési vagy egyéb pénzeszközök felett, továbbá az állami vagy önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, valamint elkülönített állami pénzalapok, fejezeti kezelésű előirányzatok, önkormányzati pénzügyi támogatási pénzkeretek tekintetében, illetve az Országgyűlés, a Kormány, valamint önkormányzat által alapított közalapítvány számára nyújtott támogatási pénzeszköz juttatásánál,
- ec) egyedi állami vagy önkormányzati támogatásról való döntésre irányuló eljárás lefolytatása során, vagy
- ed) állami, önkormányzati, illetve az Országgyűlés, a Kormány, valamint önkormányzat által alapított közalapítványi támogatások felhasználásának vizsgálata, valamint a felhasználással való elszámoltatás során érintett személy.



portjairól, a kormánytisztviselőkről, állami tisztviselőkről, köztisztviselőkről képet alkothattunk.

A kutatási adatfelvétel során az alábbi adatokat dolgoztuk fel, ám jelen tanulmány terjedelmi korlátjai miatt csak a legfontosabb megállapításokat rögzíthetjük. Ennek megfelelően az adatok az alábbiak:

### 1. táblázat

*A vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek a vizsgált időszakban*

<b>Beosztás/feladatkör</b>	<b>Fő</b>
Politikai tanácsadó vagy főtanácsadó [Vnytv. 3. § (2) bekezdés c) pont]	135
Kormánytanácsadó vagy főtanácsadó [Vnytv. 3. § (2) bekezdés c) pont]	35
Miniszteri tanácsadó vagy főtanácsadó [Vnytv. 3. § (2) bekezdés c) pont]	5
Vezetői munkakört betöltő tisztviselő [Vnytv. 3. § (2) bekezdés d) pont]	5272
Jogsabály alapján nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakört tölt be [Vnytv. 3. § (2) bekezdés e) pont]	3070
Közigazgatási hatósági vagy szabálysértési ügyben önállóan vagy testület tagjaként javaslatételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult [Vnytv. 3. § (1) bekezdés a) pont]	21304
Közbeszerzési eljárás során önállóan vagy testület tagjaként javaslatételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult [Vnytv. 3. § (1) bekezdés b) pont]	2003
Feladatai ellátása során költségvetési vagy egyéb pénzeszközök felett, továbbá az állami vagy önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, valamint elkülönített állami pénzalapok, fejezeti kezelésű előirányzatok, önkormányzati pénzügyi támogatási pénzkeretek tekintetében önállóan vagy testület tagjaként javaslatételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult [Vnytv. 3. § (1) bekezdés c) pont]	12 575
Egyedi állami vagy önkormányzati támogatásról való döntésre irányuló eljárás lefolytatása során önállóan vagy testület tagjaként javaslatételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult [Vnytv. 3. § (1) bekezdés d) pont]	868
Állami vagy önkormányzati támogatások felhasználásának vizsgálata vagy a felhasználással való elszámoltatás során önállóan vagy testület tagjaként javaslatételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult [Vnytv. 3. § (1) bekezdés e) pont]	720

*Forrás:* A KÖZSTAT adatai alapján a táblázatot a Szerkesztő készítette.

### 2. táblázat

*A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítésével kapcsolatos fontosabb adatok*

<b>Jogsabályi rendelkezés</b>	<b>Fő</b>
A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztása miatti felszólítottak száma [Vnytv. 10. § (1) bekezdés]	98

Jogszabályi rendelkezés	Fő
A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megtagadása miatti jogviszony-megszüntetéssel érintettek száma [Vnytv. 9. § (1) bekezdés és 10. § (2)–(3) bekezdés]	1
A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnésétől számított egy éven belül megindított eljárások száma [Vnytv. 14. § (1) bekezdés a) pont]	0
A kötelezett vagyoni helyzetére vonatkozó bejelentés alapján megindított eljárások száma [Vnytv. 14. § (1) bekezdés b) pont]	0
A vagyonyilatkozattal kapcsolatos névtelen bejelentések száma [Vnytv. 14. § (2) bekezdés]	0
A vagyonyilatkozattal kapcsolatos, nyilvánvalóan alaptalan bejelentések száma [Vnytv. 14. § (2) bekezdés]	0
A vagyonyilatkozattal kapcsolatos, az őrzésért felelős általi, korábbi meghallgatás során már tisztázott bejelentések száma [Vnytv. 14. § (2) bekezdés]	0
Az érdekképviselői szerv képviselője bevonásával lefolytatott vagyonyilatkozat-tételi eljárások száma [Vnytv. 14. § (2) bekezdés]	0
A munkáltatói ellenőrzés során a vagyonyilatkozatok tartalmából alaposan feltehető, hogy a kötelezett vagyongyarapodása a nyilatkozattételi kötelezettséget megalapozó jogviszonyából, illetve az őrzésért felelős által ismert egyéb törvényes forrásból származó jövedelme alapján nem igazolható [Vnytv. 14. § (1) bekezdés a) pont]	0
A kötelezett a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének a megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnését követően az előírt határidőben nem tett eleget [Vnytv. 14. § (1) bekezdés b) pont]	4
A meghallgatási eljárás során a kötelezett meghallgatását követően, a bejelentésben szereplő tények, adatok, körülmények nem tisztázódnak hitelt érdemlően [Vnytv. 14. § (1) bekezdés, c) pont]	0
A kötelezett vagyongyarapodása bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységből származik, de a kötelezett a bejelentést elmulasztotta [Vnytv. 14. § (5) bekezdés]	0

*Forrás:* A KÖZSTAT adatai alapján a táblázatot a Szerkesztő készítette

Az elsődleges elemzések alapján megállapítható, hogy a közigazgatást érintően a kötelezetti kör nagyságrendileg legnagyobb része a hatósági, illetve a költségvetési vagy egyéb pénzeszközök felett, továbbá az állami vagy önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, valamint elkülönített állami pénzalapok, fejezeti kezelésű előirányzatok, önkormányzati pénzügyi támogatási pénzkeretek tekintetében megvalósuló feladatellátás esetében mutatható ki. Ugyancsak jelentős nagyságrendet képvisel a közbeszerzési, illetve az egyedi állami vagy önkormányzati támogatásról való döntésre irányuló eljárás lefolytatása során önállóan vagy testület tagjaként javaslatlételre, döntésre vagy

ellenőrzésre jogosult<sup>115</sup> tevékenység. Emellett az állami vagy önkormányzati támogatások felhasználásának vizsgálata vagy a felhasználással való elszámoltatás tevékenységi körben is jelentős a kötelezetti kör. A fenti tevékenységek az összes érintett 80%-át is megközelíti. Azok a kötelezetti csoportok, amelyeket a Vnytv. önállóan nevesít, (vezetők, politikai tanácsadó/főtanácsadó) a közjogi státuszt érintő, önálló jogcímen kerültek adatfelvételre.

Jelzésértékű és kiemelendő, hogy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megtagadása miatti jogviszony-megszüntetéssel érintettek száma,<sup>116</sup> a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnésétől számított egy éven belül megindított eljárások száma,<sup>117</sup> a kötelezett vagyoni helyzetére vonatkozó bejelentés alapján megindított eljárások száma,<sup>118</sup> a vagyonyilatkozattal kapcsolatos névtelen bejelentések száma,<sup>119</sup> valamint a vagyonyilatkozattal kapcsolatos nyilvánvalóan alaptalan bejelentések száma<sup>120</sup> jogcímek nem értékelhetők. jogcímek esetében. A kötelezett a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének a megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnését követően az előírt határidőben nem tett eleget<sup>121</sup> jogcím szerinti eljárásban mindösszesen 4 alkalommal intézkedett a munkáltató.

Az adatok szervi oldalról azt mutatják, hogy jellemzően a területi kormányhivatalok esetében mutatható ki a kötelezettség teljesítésének intenzitása, de jelentős a NAV, illetve az önkormányzati szervek teljesítésének magas foka. Ez összességében a hatósági és szabálysértési, állami és önkormányzati pénzügyekkel összefüggő tevékenységek miatt áll fent.

A munkáltatói jogkört gyakorlókkal folytatott interjúk összegzése alapján megállapítható, hogy alapvetően egyetértenek a Vnytv. által meghatározott szakpolitikai és jogpolitikai célokkal. Az új típusú vagyoni elemekkel történő – a mellékletre utaló – kiegészítést, az eljárási szabályok pontosítását, az esedékesség időtartamainak csökkentését, illetve a párhuzamosságok felülvizsgálatát javasolták. A nagyobb arányú módszertani segítségnyújtás, képzések és továbbképzések megtartását is kiemelt fontosságúnak tartják. Nem elhanyagolható a vagyonyilatkozat-tételi rendszer működtetéséhez kapcsolódó központi információs rendszer kiépítésének igénye sem.

<sup>115</sup> Vnytv. 3. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>116</sup> Vnytv. 9. § (1) bekezdés és 10. § (2)–(3) bekezdés.

<sup>117</sup> Vnytv. 14. § (1) bekezdés a) pont.

<sup>118</sup> Vnytv. 14. § (1) bekezdés b) pont.

<sup>119</sup> Vnytv. 14. § (2) bekezdés.

<sup>120</sup> Vnytv. 14. § (2) bekezdés.

<sup>121</sup> Vnytv. 14. § (1) bekezdés b) pont.

A vagyonyilatkozat-tétel *honvédelmi területeinek* tapasztalataiból kiemelendő, hogy a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) hatálya alá tartozó személyi állományra vonatkozó speciális eljárási szabályokat az érintettek megfelelőnek tartják, a Vnytv. által meghatározott pozíciók megjelölésével. Újabb státuszokat vonni e kötelezettség alá nem szükséges. Alapvetően a Vnytv. honvédelmi ágazatra vonatkozó speciális szabályait honvédelmi miniszteri utasítási szinten rögzítették, amelynek felülvizsgálata, kisebb szövegpontosító kiegészítése folyamatosan halad. Egy területen, nevezetesen a vezénylés területén, a Vnytv. által meghatározott rendfokozat és beosztás helyettesítése esetén a helyettesítő kötelezettségi eljárás alá vonása tekintetében merült fel gyakorlati probléma.

A vagyonyilatkozat-tétel *rendvédelmi területeinek* tapasztalataiból kiemelendő, hogy e területen végzett kutatás során az érintettek megfelelőnek tartják a Vnytv. jelenlegi rendszerét, jelentősebb módosításokra nem tettek javaslatot. A kötelezettségek részletszabályait – szolgálati ágaktól függetlenül – egységes belső normák rendezik. A honvédelmi területhez hasonlóan a vezényléssel foglalkoztatottak esetében tartanak szükségesnek kisebb változtatásokat.

## Összegzés, javaslatok

### A vagyonyilatkozat-tételi rendszer továbbfejlesztésének lehetséges irányai kutatói szemmel

A hazai, valamint az OECD- és EU-tagállami tapasztalatok is folyamatosan azt a követelményt támasztják a vagyonyilatkozati rendszerünkkel szemben,<sup>122</sup> hogy a célszerűségi, hatékonysági és nem utolsósorban költségérzékenységi szempontok érvényesítése mellett a távlati jövőben elvi és tálán szemléletmódbeli változtatásra is szükség van – részben a közszolgálati szabályozásban, részben e jogintézmény rendszertani, eljárásjogi és mód-

<sup>122</sup> Bár Magyarországot nemzetközi összevetésben a közepesen érintett országok közé sorolják az erre vonatkozó összehasonlító elemzések (OECD, Világbank, EU), a rendszerváltó országok közül pedig az egyik legkevésbé korruptnak tekintik, ez nem mentesítheti az állami szerveket attól, hogy minden lehetséges eszközt – beleértve a jogi szabályozást is – felhasználjanak a hazai korrupcióellenes küzdelemben. Ezért a jövőbeni antikorrupciós kormányzati stratégiában a szankcionálás mellett egyre inkább előtérbe kell kerülnie a felvilágosító és a megelőző jellegű eszközök alkalmazásának. A szankció típusú eszközrendszer része marad – többek között az összeférhetlenségi, fegyelmi és büntetőjogi szabályok mellett – a köztisztviselői vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség.

szertani megoldásait illetően. Önmagában – mint ahogy a tanulmány előző fejezeteiben is jeleztem – a vagyonyilatkozat-tételi rendszerünk összességében megfelelő közjogi és intézményi *megoldásokkal rendelkezik*, jelentős változtatásra jelenleg nincs szükség. E megállapítás egyébként az NKP főbb megállapításaihoz is illeszkedik. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy ne törekedjünk – még ha csak elméleti felvetés és modellezés szintjén is – a hatékonysági és eredményességi területeken folyamatosan a továbblépésre.

A foglalkoztatási jog oldalán elsősorban a tételes jogi rendelkezések átláthatóságának erősítésére (így különösen az eljárási egyszerűsítésre, az eljárási egységesség erősítésére, az eltérő kivételes eljárásjogi lehetőségek szűkítésére) van szükség, másodsorban – a nemzetközi joggyakorlat fejlődéséhez igazodóan – az eredményességi kritériumok érvényesítésével párhuzamosan a szankcionálás mellett egyre inkább a prevencióra, a megelőzésre is hangsúlyt kellene a jövőben helyezni. A fentiek újfajta látásmódot, egy merőben új koncepciót is igényelnek. A jogintézmény statikus szabályozási filozófiáját (bevallás, ellenőrzés, szankció) megőrizve, egy olyan rendszer kiépítése is cél lehetne, amelyben a jelenlegi, elsősorban a szankcionálásra hangsúlyt helyező rendszer mellett – annak erősségét meghagyva – a megelőzésre, a felvilágosításra, a munkáltatói tanácsadásra is nagyobb hangsúlyt helyeznénk. Ezáltal biztosítva lenne az ellenőrzésre rendelkezésre álló közpénzek és az adminisztrációs munkaterhek csökkentése, egyben hatékonyabb felhasználása, valamint a munkáltató és a munkavállaló *közti* együttműködésre törekvő konszenzusos érdekiegyenlítés. Az új szemlélet érvényesítésének további pozitívuma lenne egyben az is, hogy a korábbihoz képest komplexebben, egységesebben, a többi antikorrupciós területtel (büntetőjog, etika, összeférhetlenség-együttalkalmazás, fegyelmi és kártérítési rendszerek, továbbképzés stb.) harmonizáltabban biztosíthatná az antikorrupciós kormányzati elképzelések megvalósítását.

E rövid tanulmányban rögzítettek alapján a felülvizsgálathoz, valamint a vagyonyilatkozati rendszer komplex és eredménycentrikus továbbfejlesztéséhez a kutatás az alábbi elvi szempontok figyelembevételét javasolja:

- további költségkímélő és egyszerűsítő elemeket kell feltárni a vagyonyilatkozatok kezelésében;
- a munkáltatói jogkör gyakorlójának a Vnytv. szerinti összevetési kötelezettségét segítő, központi módszertani támogatást kell biztosítani;
- bizonyos érzékenységgel bíró területeken dolgozó foglalkoztatottaknál megfontolandó a vagyonyilatkozatok nyilvánossá tétele;

- a vagyonyilatkozat-tételre vonatkozó szabályozásban – a nemzetközi tendenciákkal összhangban – nagyobb hangsúlyt kell kapnia a megelőzésnek.

A felülvizsgálat során a közszolgálati vagyonyilatkozat-tételi rendszer alábbi területeit indokolt korszerűsíteni és egyszerűsíteni:

- a munkáltatói jogkör gyakorlójának feladatát és szerepét a rendszerben;
- párhuzamos vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségek megszüntetését;
- egyes esetekben a nyilatkozattétel gyakoriságát.

Elvi, koncepcionális és szakmapolitikai kérdés az, hogy hogyan pontosítható – a kellő differenciáltságot fenntartva – a vagyonyilatkozat-tételre kötelezett személyek köre anélkül, hogy a vagyonyilatkozat jogintézményének hatékonysága ezáltal csökkenne. A vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek meghatározott körének egzaktabb meghatározása különösen a közigazgatási hatósági ügyben eljáró, a pénzügyi ellenőrzésben és a közbeszerzésben eljáró személyek, illetve a versenyszféra szereplői esetében indokolt. E kör meghatározása során különösen az államigazgatási (hatósági) ügyben döntés meghozatalára jogosult közszolgálati tisztviselők esetében lenne célszerű a kötelezettséget a korrupcióérzékeny munkakörökre korlátozni. Meg kellene határozni azokat a kiemelt munkaköröket, beosztásokat, amelyekben a korrupció esélye, a munka jellege és a hozott szakmai és pénzügyi jellegű döntések összefüggése az államháztartással és a közpénzek felhasználásával egyértelmű.

A vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek körének az előzőekben kifejtett szempontok szerinti meghatározása maga után vonja azt is, hogy a kötelezettség ne a vezetői megbízás, illetve kinevezés függvénye legyen automatikusan. Ezzel megszűnne azok automatikus vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége, akik nemzetbiztonsági ellenőrzésre kötelezettek, amely egyúttal az egyik jelenleg is fennálló párhuzamos vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget is csökkentené. A hatályos rendszerben fellelhető további indokolatlan párhuzamosságok kiküszöbölését jelentheti az is, hogy ha a hozzátartozó köztisztviselő saját jogán is vagyonyilatkozat-tételre kötelezett, elegendő lenne az erről szóló igazolás benyújtása. Célszerű párhuzamos jogviszonyok fennállása esetén (például minisztériumba berendelt bíró, hivatásos stb.) a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget felülvizsgálni.

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség gyakoriságának további differenciálása szükséges. E differenciálás összefügg a vagyonyilatkozat-tételre

kötelezettek körének felülvizsgálatával, illetőleg a nyilatkozatok összevetési kötelezettségének és gyakoriságának meghatározásával. Mint már jeleztem, az évenkénti/kétévenkénti teljes körű nyilatkozattétel számos szakmapolitikai vitát indított. Ezért vizsgálni lehetne a vagyonyilatkozatok számának csökkentését oly módon, hogy az érintetteknek jogviszonyuk keletkezésekor, illetve megszűnésekor kell egy teljes körű, a jelenleginél jóval részletezettebb, a vagyoni helyzetről átfogó képet adó nyilatkozatot tenniük. A megelőzést, az egyszerűsítést és a jelenlegi rendszer hatékonyabbá tételét szolgálná az, ha az évenkénti/kétévenkénti automatikus nyilatkozattétel helyett más megoldást is vizsgálnánk, így

- az érintett – ha nyilatkozattételre kötelezett munkakörbe került – a jogviszony keletkezésekor köteles megtenni az ügynevezett induló vagyonyilatkozatát;
- az induló vagyonyilatkozatot követően rendszeres időközönként csak a vagyonban bekövetkezett változásokról tenne nyilatkozatot;
- a jogviszony megszűnése (illetve a munkakörből való távozás) előtt ügynevezett részletes, átfogó záró-vagyonyilatkozatot tenne, de azt ellenőriznék;
- az összevetésre a jogviszony megszűnését közvetlenül megelőzően, illetve a vagyongyarapodásról tett nyilatkozatot követően kerülne sor, de megmaradna az összevetés lehetősége akkor is, ha a közszolgálati tisztviselővel szemben bejelentést tesznek.

Indokolt lenne olyan, a gyakorlat által visszaigazoltan hatékony speciális vagyommérési módszertan kidolgozása is, amely a tágan értelmezett közszolgálatban alkalmazható, és segíti a Vnytv. szerinti munkáltatói feladatvégzést.

A vagyonyilatkozatot azonban csak a kormányzati korrupcióellenes intézkedések egyik eszközének tekintjük. A költségvetési szféra átláthatóságának, ellenőrizhetőségének megteremtése, a jogellenes vagyongyarapodás vizsgálatát és annak szankcionálását szolgáló vagyonyilatkozat mellett a jogi szabályozási megoldáson túl a nem normatív, ügynevezett megelőzési eszközök kiépítését és működtetését is igényli. Ilyen eszközök a meglévő etikai kódex(ek) és az etikai eljárások folyamatos fejlesztése, az ehhez kapcsolódó etikai infrastruktúra kiépítése (a képzés-továbbképzés, a felvilágosítás).

Az NKP és első intézkedési tervének<sup>123</sup> 12. pontja szerint *a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő esetleges munkajogi szankciók bevezetése érdekében – a közszolgálati életpályamodell folyamatban lévő előkészítésére*

<sup>123</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat.



*is figyelemmel, illetve ahhoz kapcsolódóan – át kell tekinteni a vonatkozó jogszabályokat, és javaslatot kell készíteni a módosításukra.*

Az Európai Bizottság 2014. évi antikorrupciós jelentése szerint figyelmet kell fordítani arra, hogy a nemzeti és helyi szinten választott és kinevezett tisztviselők vagyonyilatkozatát és összeférhetlenségét ellenőrző mechanizmus független maradjon, és ennek átláthatóságát fokozni kell. A jelentés hiányosságként értékelte, hogy nincs a vagyonyilatkozatok benyújtására szolgáló átfogó elektronikus rendszer, így a legtöbb közzétett vagyonyilatkozat kézzel írott, a keresztellenőrzések elvégzése nehezebb, valamint, hogy a nyilatkozatok nem mindig tartalmazzák a vagyontárgyak beazonosítását lehetővé tévő adatokat. A beavatkozásra egyrészt nemzetközi igények alapján, másrészt a szakmailag nem megfelelő hatályos hazai szabályozás miatt van szükség.

Az NKP szerint „[a] korrupciós cselekmények egyik jellemzője a legális jövedelemmel nem igazolható vagyongyarapodás. A közigazgatásban dolgozók vagyongyarapodásának ellenőrzésére az állam kiépítette kontrollmechanizmusait, amelyek közé tartozik a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség is. A korszerűsítés érdekében indokolt a szolgáltatandó adatok körének felülvizsgálata, mert például egyes megtakarítási formákat a hatályos törvények vagy egyáltalán nem, vagy nem egyértelműen kezelnek (például befektetési jegy adatai, tőzsdei részvények értéke). [...] *növelni szükséges a feltüntetett vagyontárgyakra vonatkozó adatok hitelességét, megbízhatóságát.* Az adatkörök felülvizsgálata ezért nem az adatok körének szélesítését, *hanem a vagyonyilatkozatok tartalmának korszerűsítését* és – a fölösleges adatközlési többletterhelés érdekében – az adatkörök modernizációját célozza. A közszolgálatban állók esetében ezen túlmenően olyan jogszabályi környezetet szükséges kialakítani, amely tartalmazza a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő *munkajogi szankciókat*. A Vnytv. alapján csak a vagyonyilatkozási eljárás végéhez kapcsolódik munkajogi szankció, ha az érintett nem tesz, vagy valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, a foglalkoztatási jogviszony vagy megbízás megszüntetésre kerül. A vagyonyilatkozathoz kapcsolódó kötelezettségek komolyan vétele érdekében ezért indokolt megvizsgálni annak a lehetőségét, hogy a vagyongyarapodás vizsgálata alatt az érintett valamilyen munkajogi következménnyel számolhasson (pl. *illetmény bizonyos részének visszatartása*).”<sup>124</sup>

<sup>124</sup> Nemzeti Korrupcióellenes Program, 36–37. A szerző kiemelései.

Az intézkedési terv<sup>125</sup> 12. pontjában, illetve az NKP által meghatározott feladatkijelölés alapján a felülvizsgálat:

- kizárólag a Vnytv. által érintett szabályozási területre, a nem nyilvános vagyonynyilatkozat-tételi rendszerre terjedt ki (ennek megfelelően nem érintette a nyilvános nyilatkozattételi típusokat, a választott közjogi tisztséget betöltők hozzátartozóinak nem nyilvános vagyonynyilatkozatait, illetve a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény által meghatározott területeket);
- nem érintette a kötelezettségi rendszer jelenlegi közjogi és intézményi szerkezetének átalakítását, továbbá a Vnytv. 2. §, a 3. § (2)–(3) bekezdésében meghatározott alanyi kört (közszolgálatban álló személy és a hozzátartozói vagyonynyilatkozat), illetve a Vnytv. 3. § (1) és (3) bekezdésének e) pontja által meghatározott vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséggel terhelt tevékenységi/működési területek felülvizsgálatát;
- nem érintette a Vnytv. esedékességgel, a vagyonynyilatkozatok munkáltató általi őrzésével, illetve a külön törvény szerinti vagyonygyarapodási vizsgálattal összefüggő rendelkezéseit.

Az NKP 12. pontjának érvényesítése érdekében a javasolt felülvizsgálat többirányú volt, így különösen:

- *a vagyoni nyilatkozat tartalmának felülvizsgálata, az új megtakarítási formák beépítésének vizsgálata, a feltüntetett vagyontárgyakra vonatkozó adatok hitelességének erősítésére és a fölösleges adatközlési többletterhelés elkerülésére vonatkozó javaslatok áttekintése került előtérbe;*
- *a vagyonynyilatkozat-tétellel kapcsolatos ellenőrzések kötelezővé tételének lehetőségének vizsgálata (a személyzeti és infrastrukturális feltételek függvényében);*
- *a vagyonygyarapodási vizsgálat időtartama alatt az érintettel szembeni foglalkoztatási és munkajogi következmények bevezethetőségének vizsgálata.*

*A vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséggel összefüggő tartalomra irányuló javaslatok*

<sup>125</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat.

A kutatás alapján a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel összefüggő tartalomra irányuló javaslatok az alábbiakban összegezhetők:

- a Vnytv. melléklet III. vagyoni nyilatkozat 7. pontjában a „más, szerződés alapján fennálló pénzkövetelés” kategória részletesebb magyarázata indokolt (például ide sorolhatóak-e az életbiztosítások vagy azok megtakarítási része stb.)
- a Vnytv. melléklet II. rész: *Nyilatkozat a jövedelemről* kategória esetében történjen utalás a külföldön szerzett, akár a külföldön is adózó jövedelmekre;
- a Vnytv. 5. § (1) bekezdésében meghatározott, a nyilatkozattétellel érintett időtartam meghosszabbítása indokolt bizonyos körülmények (például a jogviszony keletkezését megelőzően a nyilatkozat-tétellel érintett időtartam növelése) esetén;
- a gazdasági társaságban való érdekelttség körében indokolt annak vizsgálata, hogy ha az érdekeltégi körbe tartozó gazdasági társaság a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség által érintett időintervallumban (esedékességi időn belül) szűnik meg, a kötelezett közöljön adatot arra vonatkozóan is, hogy milyen arányban részesült a megszűnt gazdasági társaság vagyonából;
- a jövőben vizsgálni kell annak a lehetőségét, hogy a vagyonyilatkozat formanyomtatványán szükséges legyen annak tényét is feltüntetni, ha a kötelezett az érdekeltégi körébe tartozó gazdasági társaságban a szavazatok legalább  $\frac{3}{4}$ -ével rendelkezik (minősített többség);
- a záró-vagyonnyilatkozatok tényleges leadása érdekében javasolható, hogy a Vnytv. 5. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, a jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnését követő tizenöt napon belüli kötelezettség az utolsó munkában töltött napra módosuljon;
- a kötelezettség teljesítésének ténye a közszolgálati igazoláson, illetve a jogviszony megszűntető okiraton legyen megjelölve;
- a közalkalmazotti kör vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének felülvizsgálata és szigorítása;
- a Vnytv. melléklete III. vagyoni nyilatkozat 4. pontjában foglalt értékpapírban elhelyezett megtakarítás területén: „4. Értékpapírban elhelyezett megtakarítás (részvény, kötvény, részjegy, kincstárjegy, vagyonjegy stb.):..... megnevezés..... szám..... névérték”

A vonatkozó pont többféle értékpapírt említ, ugyanakkor a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX törvény (a továbbiakban: Tpt.) értékpapír fogalmának nem definitív része a névérték, azonban a részvénynek, a kötvénynek és általában a dematerializált értékpapírnak, illetve valamennyi sorozatban kibocsátott értékpapírnak igen.<sup>126</sup> Ennek oka, hogy a darabszám és a névérték képes viszonyítási alapot jelenteni a teljes kibocsátott sorozathoz (esetlegesen a teljes alaptőkéhez) képest. Másrészt a felsorolt befektetési formák vagy nem rendelkeznek objektív aktuális piaci értékkel (például nem tőzsdén forgalmazott részvény), vagy olyan hosszú távú befektetési formák, ahol az aktuális portfólióérték csak tájékoztató jellegű lehet, hiszen a lejárat előtt a befektető a tőkéhez és általában a hozamhoz sem férhet hozzá (lejáratig nem likvid befektetések). A fentiek figyelembevételével javasolható, hogy a társasági részesedésekhez hasonlóan az értékpapír befektetéseknél is jelenítse meg a vagyonyilatkozat a jelenlegi adatok mellett azt, hogy az adott értékpapír vonatkozásában milyen változások történtek (darabszámban való változás), illetve, ahol értelmezhető, legyen mód kitölteni az aktuális (likvid) értékét az értékpapír befektetésnek.

Emellett felülvizsgálandó, hogy a vagyonyilatkozat hibásan vonja az értékpapír befektetések alá a szövetkezeti részjegyen megtestesülő részesedést. A korábbi szabályozásban sem minősült a szövetkezeti részjegy értékpapírnak, és a Ptk. már nem is használja e fogalmat a tag szövetkezeti vagyon részesedésére. Így javasolható, hogy egyrészt a vagyonyilatkozatnak a fenti pontjából kerüljön ki a részjegy, másrészt a gazdasági érdekeltséget szélesebb spektrumban mutassák be a jövőben a vagyonyilatkozatban, és ennek részeként jelenítsék meg a szövetkezeti tulajdonrész is.

## **A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel összefüggő ellenőrzésre irányuló javaslatok**

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség intézményi rendszere alapvetően decentralizált, ennek megfelelően a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel összefüggő jelenleg hatályos ellenőrzési eljárások is decentralizáltak. Egyrészt a munkáltató a költségvetési szervezeten belül – a Vnytv. 8. §-ának (1) bekezdése, illetve 13–14. §§-ai alapján – a vagyonyilatkozatok valós tartalmának megállapítására jelenleg *az őrzésért felelős személy mérlegelési jogkörében eljárva*

<sup>126</sup> Lásd a Tpt. 5. § (1) bekezdés 42. és 113. pontját, a 7. § (2) bekezdését és 12/B. §-át, valamint a Ptk. 3:215. §-át.

*ellenőrzési eljárást* folytathat le a kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás, feladatkör megszűnésétől számított *egy éven belül*, illetve ha a kötelezett vagyoni helyzetére vonatkozó valamely *bejelentés* szerint alaposan feltehető, hogy vagyongyarapodása a kötelezettséget megalapozó jogviszonyából, illetve az őrzésért felelős által ismert egyéb törvényes forrásból származó jövedelme alapján nem igazolható. Másrészt külső ellenőrzésként a Vnytv. 14. §-a szerinti *vagyongyarapodási vizsgálatot lehet folytatni*, amennyiben a vagyonyilatkozatok tartalmából alaposan feltehető, hogy a kötelezett vagyongyarapodása a nyilatkozattételi kötelezettséget megalapozó jogviszonyából, illetve az őrzésért felelős által ismert, egyéb törvényes forrásból származó jövedelme alapján nem igazolható, vagy a kötelezett a kötelezettségének az előírt határidőben nem tett eleget, illetve a munkáltatói ellenőrzés során a bejelentésben szereplő tények, adatok, körülmények nem tisztázódnak hitelt érdemlően.

A jelenleg hatályos rendelkezések nem teszik lehetővé, hogy *szervezeti/munkáltatói szinten ellenőrizhetővé* váljon, hogy a Vnytv. 2–3. §§-ai által meghatározott közszolgálati személyi körben, illetve a 3. §-ban meghatározott tevékenységi területen alkalmazottak *a kötelezettségüknek ténylegesen eleget tettek-e, másrészt a vagyonyilatkozatok munkáltatói szintű ellenőrzése/összevetése milyen gyakorisággal valósul meg*, illetve nincsenek meg *a valós tartalomra vonatkozó összevetés szakmai és garanciális feltételei*. A fentiek alapján az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztése tekintetében a kutatás három alternatíva vizsgálatát javasolja a távlati jövőben:

- A vagyonyilatkozat-tételi eljárásban a munkáltatói szintű ellenőrzések egyes területein *központosítás* szükséges, méghozzá oly módon, hogy a Vnytv. 14. §-a szerinti mérlegelési jogkör (a jogviszony, beosztás, munka- és feladatkör megszűnésétől számított egy éven belüli, illetve a bejelentésre történő ellenőrzés/összevetés elrendelése) a munkáltatónál maradna, azonban jogszabályi felhatalmazással egy központi szerv számára *kötelezően éves adatot szolgáltatna* a kötelezettséggel érintett személyi körrel, az elrendelt és elvégzett ellenőrzésekről stb. Ezáltal a tárgykörben kormányzati/központi szinten átfogó információk állnának rendelkezésre. Az adatszolgáltatás első ütemben az államigazgatási szervek esetében, lenne kötelező, ezt követően vizsgálni szükséges a Vnytv. által meghatározott költségvetési szféra további munkáltatói, például MFB, MNV Zrt. stb. tekintetében is. Hosszabb távon a vagyonyilatkozati rendszer központi működtetése érdekében *egységes vagyonyilatkozati informatikai rendszer* kiépítése is indokolttá válik.

- A vagyonyilatkozat-tételi eljárásban a Vnytv. 14. §-a szerinti *mérlegelési jogkör* (az ellenőrzés/összevetés) *nem maradna a munkáltatónál*, hanem *központi szerv* előre meghatározott ellenőrzési *munkaterv alapján* (beazonosított korrupciós kockázati területek, a Vnytv. 3. §-ában meghatározott közszolgálatban álló személyek és tevékenységek egy részét érintően stb.) ellenőrizné a vagyonyilatkozatokban foglaltakat. E megoldással kizárható lenne egyrészt a munkáltatói összevetés során a szubjektívizmus, és elkerülhető lenne, hogy egyes önkormányzatok esetében kizárólag a jegyző érintett a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségben. Az éves ellenőrzések tematikájának összeállításában, az ellenőrzések módszertani kérdéseinek tekintetében a belügyminiszter rendelkezne feladat- és hatáskörrel. E megoldás a 2010. évi XLIII törvény által meghatározott államigazgatási szervezeti rendszeren belül lehetséges.
- Az ellenőrzések/összevetések tekintetében a központi szervnek felhatalmazása lenne a vagyonyilatkozatban foglalt *egyes adatok ellenőrzésére az országos nyilvántartásokban szereplő adatokkal való összevetés útján* (például a gazdasági érdekeltségre vonatkozó egyes adatok cégnyilvántartásból történő lekérdezése).

A három alternatíva tekintetében központi szervként a Kttv. 182. §-ának (1) bekezdésében, valamint az egyes központi államigazgatási szervek személyügyi nyilvántartási és integrált emberi erőforrás-gazdálkodási rendszeréről szóló 335/2010. (XII. 27.) Korm. rendeletben meghatározott kormányzati *Személyügyi Központot* lehetne kijelölni (feladat- és hatásköre bővítése mellett).

*A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel összefüggő foglalkoztatási és munkajogi szankciók bővítésére irányuló javaslatok*

A Kttv. a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség tekintetében az általános szabályokhoz képest szigorúbb előírásokat tartalmaz, különösen a vagyonosodási vizsgálatok tekintetében. A Kttv. 88. §-a alapján *a munkáltatói jogkör gyakorlója az állami adóhatóságnál a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő és vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapodásának az adózás rendjéről szóló törvény szerinti vizsgálatát a kormányzati szolgálati jogviszony fennállása alatt ötévente, megszűnése esetén haladéktalanul*



kezdemenyezi. E szabályozási megoldás alapján a vagyonosodási vizsgálat tekintetében az *automatizmus* érvényesül a közigazgatásban a *közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel bíró munkakörök* esetében. A Korm. határozat szerinti szankciók bővítése végrehajtást nyerhet azzal, hogy *pontosan meghatározzuk* azokat a munkaköröket a közigazgatásban, amelyek esetében öt évenként, illetve a munkakört betöltő foglalkoztatási jogviszonyának megszűnését követően a vagyonosodási vizsgálat a törvényi felhatalmazás alapján megkezdődik. A közélet tisztasága szempontjából érzékeny munkakörök meghatározására a Korm. határozat 4/a. pontjában megjelölt feladat végrehajtását követően kerülhet sor. A hivatkozott határozati pont alapján az államigazgatási szervek körében *fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakör-családokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek*. E tárgykorben a feladat végrehajtása megkezdődött, az államigazgatást érintően az ÁSZ módszertani segítségével az államigazgatási szervek felméri valamennyi államigazgatási munkakört és azok korrupciós kockázati szintjét. A felmérés során nyert adatok pontosan meghatározzák azokat a munkaköröket, amelyek a közélet tisztasága szempontjából érzékenynek tekinthetők, ezáltal az abban a munkakörben foglalkoztatottak esetében a Kttv. 88. § szerint *automatikus vagyonosodási vizsgálat* megkezdhető. Az érintett munkakörök tételes felsorolása történhet az NKP végrehajtásáról szóló jelentésben (kormányhatározatban), önálló kormányrendeletben az erről szóló felhatalmazás alapján, így a Kttv. 88. §-ában foglaltak kiegészítésével, amely szerint „a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkaköröket a kormány rendeletében határozza meg”.

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel összefüggő foglalkoztatási és munkajogi szankciók tekintetében a kutatás során áttekintettem azt a megoldást is, hogy *a vagyongyarapodási vizsgálat alatt az érintett valamilyen munkajogi következménnyel számolhasson*. E területen vizsgáltam *az illetmény bizonyos részének visszatartásának lehetőségét* a vizsgálat megkezdését követően. A Vnytv. által meghatározott ellenőrzési rendszer alapján a vagyonyilatkozatok munkáltatói szintű összevetése, illetve az adóhatóság általi vagyongyarapodási vizsgálat hosszú időt vesz igénybe, azonban a nem valós tartalmú vagyonyilatkozathoz fűződő munkajogi joghatás csak a vizsgálatot követően áll be. Az őrzésre jogosult (munkáltatói jogkör gyakorló) kezdeményezheti az adóhatóság vizsgálatát a vagyongyarapodás miatt, ez azonban több évet is igénybe vehet. Ezalatt az érintett személy foglalkoztatási jogviszonya, ezáltal munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettsége változat-



lan feltételekkel fennáll. Ugyanakkor a kutatás megállapította, hogy a Korm. határozatban, valamint az NKP által meghatározott vagyongyarapodási vizsgálat alatti munkajogi szankció alkalmazása csak abban az esetben indokolt, ha arra az állami adóhatóság tesz javaslatot, *kizárólag a vizsgálat megindítása nem alapozhatja meg alkotmányosan a súlyos munkajogi szankciót* (például, hogy az illetmény bizonyos részének visszatartását alkalmazzák). Önmagában a vizsgálat elindítása során az illetmény visszatartása egzisztenciális bizonytalanságot idézhet elő.

Ezzel szemben vizsgálendő a vagyongyarapodási vizsgálat időtartama alatt a Vnytv. által meghatározott személyi kör, illetve tevékenységet ellátók tekintetében *az ideiglenesen más munkakörbe történő áthelyezés, a munkakör módosítása vagy az egyoldalú kinevezésmódosítás* alkalmazása.

E rövid tanulmány csak arra vállalkozhatott, hogy felvillantson néhány problémát és esetleges megoldási irányt a közszféra vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségével összefüggésben. Arra is szerettem volna felhívni a figyelmet, hogy a vagyonyilatkozat-tételi rendszer közjogi szabályozási rendszere, valamint eljárási és módszertani kérdései egy tágabb antikorrupciós, összeférhetlenségi és érdekkonfliktus kezelési politika egyik – véleményem szerint kiemelkedő jelentőséggel bíró – területe. E jogintézmény hatékonysága és eredményessége csak akkor érzékelhető a legszélesebb közvélemény előtt, ha az további elemekkel bővül, például: büntetőjog, összeférhetlenségi és együttalkalmazási tilalmak, illetményrendszer, fegyelmi és kártérítési szabályok, etikai infrastruktúra, képzés és továbbképzés, tanácsadás.

# A FEGYELMI ELJÁRÁS ÉS A TOVÁBBI INTEGRITÁST SÉRTŐ, VESZÉLYEZTETŐ MAGATARTÁSOK SZANKCIÓI A CIVIL KÖZSZOLGÁLATBAN

*Csóka Gabriella*

## Bevezetés

### A kutatás indíttatása – a szervezeti és egyéni integritás összefüggései

A 2015 tavaszán elfogadott NKP alapelvi szinten határozza meg az *integritás* fogalmát. A kifejezés a sértetlenségre, a feddhetetlenségre, a megvesztegethetetlenségre és a tisztaság állapotára utal. Az integritás a szervezet és az egyén szintjén is használatos fogalom. Szervezeti szinten azt fejezi ki, hogy az adott szervezet a kinyilvánított értékei és elvei szerint működik, így a közigazgatási szervek esetében a létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak megfelel. A szervezeti integritás leginkább a következő értékek együttes meglétét jelenti: felelősség és számonkérhetőség, tisztességes eljárás, diszkriminációmentesség, értékelvűség, transzparencia. *Egyéni szinten az integritás olyan magatartásmódot jelöl, amely a meghatározott értékeknek megfelel, vagyis azt, hogy az egyén elfogulatlanul, józan módon, saját értékrendjének megfelelően viselkedik és cselekszik.*

A program alapvető célkitűzése *a szervezeti ellenállóképesség növelése.* Ennek lényeges feltétele *az értékalapú államigazgatási szervezeti működés hatékonysága,* amelyet a szervezetben dolgozók egyéni integritása is nagymértékben befolyásol. „Az egyén és a szervezet integritása szoros kölcsönhatásban van egymással, erősítik, de gyengíthetik is egymást: ha az egyén nem azonosul a szervezet értékrendjével, elvárásaival, akkor a szervezet sem tud hatékonyan működni.”<sup>127</sup>

<sup>127</sup> Nemzeti Korrupcióellenes Program, 25.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet definíciója szerint „az integritás az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.”<sup>128</sup> A szabályszerű, integráns szervezeti működés feltételezi, hogy a szervezetben dolgozó közszolgálati tisztviselők ezen elvek figyelembevételével lássák el munkaköri feladataikat.

Az Állami Számvevőszék a 2016. évi kutatási jelentésében is elemzi a személyi integritás fogalmát. Az integritás a közszolgálati tisztviselők esetében azokat a személyeket jellemzi, akik munkavégzésük során mindvégig „tiszteletben tartják a jó közigazgatás értékeit és normáit”.<sup>129</sup> A személyi integritás olyan értékeket foglal magában, mint a „megvesztegethetetlenség, a szakmai felkészültség, a pártatlanság, az elfogulatlanság, a jogszabályok betartása, a közösségi érdekek előtérbe helyezése az egyéni érdekekkel szemben, az erkölcsi feddhetetlenség, a becsületesség, az őszinteség, a közvetlenség, a semlegesség, a megfontoltság, a megbízhatóság, az ügyfél centrikusság, a tisztelet, az objektivitás és az illemtudás. A közszolgálati tisztviselőknek törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és forrásokkal az emberek javára, illetve az általuk szolgált közérdekre figyelemmel éljenek, és helyesen járjanak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben.”<sup>130</sup>

Az integritás szervezeterányítási szempontból is értékelhető: „a szervezetnek van egy pozitív, a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendje, és ezen értékek mentén működik. Ez utóbbi azt feltételezi, hogy a dolgozók is azonosultak a szervezet értékrendjével és aszerint cselekszenek. Ebben az értelemben az integritás a helyes (szabálykövető, erkölcsös) dolgozói magatartásnak a szinonimája.”<sup>131</sup>

A fenti megállapításokat is figyelembe véve a tanulmány célja annak bemutatása, hogy a közszolgálati jog hogyan támogatja a személyi integritást, továbbá milyen lehetőségeket biztosít a munkáltatói jogkör gyakorlójának a közszolgálati jogban deklarált normák megsértése esetén.

A Kttv. meghatározza azon általános magatartási követelményeket,<sup>132</sup> szolgálati jogviszonyból eredő tisztviselői kötelezettségeket,<sup>133</sup> amelyeknek

<sup>128</sup> 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § a) pont.

<sup>129</sup> Az Állami Számvevőszék 2016. évi kutatási jelentése.

<sup>130</sup> NÉMETH–MARTUS–SZABÓ 2016, 9.; lásd: BÁGER 2012.

<sup>131</sup> DOMOKOS et al. 2016, 8.

<sup>132</sup> Kttv. 9–10. §§.

<sup>133</sup> Kttv. 76. §, 78. § (1) bekezdés.

a központi, területi és helyi közigazgatásban dolgozó tisztviselők kötelesek megfelelni. Lefekteti továbbá a kormánytisztviselői (köztisztviselői, állami tisztviselői) hivatásetikai alapelveit.<sup>134</sup> *A szerző álláspontja szerint e magatartási szabályok, kötelezettségek, etikai alapelvek törvényi szintű deklarálása tükrözik a közigazgatási szervezet kinyilvánított értékeit és elveit, tehát azokat az elvárásokat, amelyeket a szervezet a benne dolgozóktól elvár (személyi integritás). Ezen elvárások irányadók a kormánytisztviselőkre, állami tisztviselőkre, köztisztviselőkre egyaránt. Ki kell azonban emelni, hogy a kormánytisztviselőkre és állami tisztviselőkre vonatkozó hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK),<sup>135</sup> míg a köztisztviselőkre vonatkozóan a képviselő-testület állapítja meg.<sup>136</sup>*

Jelen kutatás arra fókuszált, hogy melyek azok a tisztviselői magatartások, amelyek egy államigazgatási szerv integritását sértik vagy veszélyeztetik, illetve milyen eszközei vannak a munkáltatói jogkör gyakorlójának e magatartások szankcionálására. A kutatás alapvetően a közszolgálati jog eszköztárát veszi alapul, ezt egészíti ki a közszolgálati jogviták empirikus elemzése.

A kutatás nem terjed ki az MKK által indított etikai eljárások vizsgálatára, a becsületbírósként működő területi etikai bizottságok működésére. *Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy ha az etikai eljárás során fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja merül fel, az eljáró szerv erről köteles értesíteni az eljárás alá vont kormánytisztviselő munkáltatóját.*

A kutatás hipotézisei

Az Állami Számvevőszék 2016 májusában közzétett, a 2015. évi integritásfelmérés „kormányzati szervek” intézménycsoportban mért eredményeiről szóló elemzése 2015-ben ötödik alkalommal térképezte fel a korrupciós kockázatoknak való kitettséget, valamint az azzal szembeni ellenálló képességet az alábbi tényezők figyelembevételével:

- Az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) indexe a szervezetek jogállásától és feladatköreitől függő (azaz eredendő) veszélyeztettség összetevőit teszi mérhetővé. Olyan tényezők határozzák meg, amelyek alakítása az alapítószerv jogalkotási hatáskörébe tartozik, így például a hatósági jogalkalmazás, a (jogi) szabályozás vagy a különféle (oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális) közszolgáltatások nyújtása.

<sup>134</sup> Kttv. 83. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>135</sup> Kttv. 29. § (6) bekezdés c) pont.

<sup>136</sup> Kttv. 231. § (1) bekezdés.

- A Korrupciós Veszélyeket Növelő Tényezők (KVNT) indexe az egyes intézmények napi működésétől függő (tehát az eredendő veszélyeztetettséget növelő) összetevőket jeleníti meg. Leképezi a költségvetési szervek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntéseitől befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás.
- A Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezőjének (KMKT) indexe azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg, hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Ehhez az indexhez olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritáskontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetlenségi helyzetek kezelése, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés.

Az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők indexe (EVT) alá sorolt kockázatok elemzőtáblája az alábbi, kutatási témánk felől is releváns kérdéseket taglalja:

- Fegyelmi ügyek száma az elmúlt három évben összevontan (III/2., a humánerőforrás-gazdálkodás kérdésköre)
- Munkaügyi bírósági jogviták az elmúlt három évben összevontan (III/2., a humánerőforrás-gazdálkodás kérdésköre)
- Indult-e az elmúlt 3 évben a szervezet bármely munkatársával szemben – a munkájával kapcsolatban – büntetőeljárás? (III/2., a humán-erőforrás-gazdálkodás kérdésköre)
- Indult-e szakmai etikai eljárás kötelelességzegés miatt a szervezet bármely tagjával szemben az elmúlt 3 évben? (III/4., a speciális korrupcióellenes eljárások kérdésköre)
- Ha indult etikai eljárás, volt-e az eljárások között olyan, amelynek az eredménye elmarasztaló volt? (III/4., a speciális korrupcióellenes eljárások kérdésköre)

A Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezők (KMKT) alá sorolt kockázatok elemzőtáblája az alábbi, kutatási témánk szerinti releváns kérdéseket taglalja:

- Az elmúlt 3 évben hány belső ellenőr által kezdeményezett fegyelmi, illetve büntetőeljárás volt a szervezetnél? (III/3., a belső ellenőrzési rendszerek és módszerek kérdésköre)
- Szervezetüknek van-e etikai szabályzata? (III/4., a speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások kérdésköre)

A fentiek alapján megállapítható, hogy az éves integritásfelmérés a *fegyelmi eljárás*, az *etikai eljárás* és a *szervezeten belüli büntető eljárás* adatait veszi alapul.

Álláspontom szerint a szervezet integritásának veszélyeztetése szempontjából releváns cselekmények köre ennél bővebb. A közszolgálati jog szankciórendszerét áttekintve az alábbi tisztviselői magatartások sorolhatók ide:

*Fegyelmi vétséget* követ el a tisztviselő, ha kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkeesen megszegi.<sup>137</sup>

- A tisztviselő a 83/A. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás során arról értesíti a munkáltatói jogkör gyakorlóját, hogy az ott megjelölt bűncselekményi körben (közvédra üldözendő büntett) indult büntetőeljárás, és a megalapozott gyanút közölték a tisztviselővel; ekkor a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles *méltatlansági eljárást indítani*.<sup>138</sup>
- A tisztviselő *hivatalára méltatlan*, mert olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a tisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, 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.<sup>139</sup>
- *Bizalomvesztés*: a tisztviselő nem a vezető iránti szakmai lojalitással (különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködés, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzés) látja el feladatait.<sup>140</sup>
- A tisztviselő állam elleni, igazságszolgáltatás elleni, korrupciós, a közélet tisztasága elleni, hivatali, közbizalom elleni bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll, azaz nem felel meg a Kttv.

<sup>137</sup> Kttv.155. § (1) bekezdés.

<sup>138</sup> Kttv. 64/A. § (1) bekezdés.

<sup>139</sup> Kttv. 64. §. (1) bekezdés.

<sup>140</sup> Kttv. 66. §. (1) bekezdés.

39. § (1) c) pontban meghatározott alkalmazási feltételnek (*foglalkoztatást kizáró ok*, azonnali hatályú jogviszony-megszüntetés).<sup>141</sup>

- *Az állami tisztviselő* olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével) vagy az állami szolgálati jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár a munkahe-lyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy *az* általa betöltött munkakör tekintélyét, *a munkáltató jó hírnevét, vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja*, illetve amely miatt az állami tisztviselő *a vezetője bizalmát elveszti, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.*<sup>142</sup>

Itt jegyzendő meg, hogy a tanulmány azon szankcionálható magatartásokat vizsgálja, amelyekkel szemben csak a munkáltatói jogkör gyakorlója léphet fel, az etikai eljárás kérdéskörével – az etikai eljárás eredménye alapján az MKK fegyelmi eljárást kezdeményezhet a kormánytisztviselő munkáltatójánál – külön kutatás foglalkozik.

A tanulmány tartalmazza a jogállási törvények – a Kttv., az Áttv., valamint a NAV-törvény – szankciórendszerének elemzését. Ugyanakkor érde- mes vizsgálat alá vonni e jogintézmények gyakorlati érvényesülését – tehát összegyűjteni az erre vonatkozó számszerű adatokat, azaz hogy hány esetben élt e szankciókkal a munkáltató, és mélyebb elemzést végezni a vonatkozó Közszolgálati Döntőbizottság döntéseinek, illetve a bírói joggyakorlatnak a feldolgozásával. Az egyedi ügyek vizsgálata útján juthatunk olyan információkhoz, amelyek a hatályos jogi szabályozás esetleges anomáliáira, a továbbfejlesztendő területekre mutatnak rá. Ilyen fókuszú, átfogó vizsgálat eddig nem valósult meg.

A résztanulmány tartalmazza a kutatás eredményeinek összegzését, és megfogalmazzuk az érintett jogintézményekre vonatkozó következtetéseket és javaslatokat is. Témánk szempontjából különösen fontos a megelőzés, illetve a szervezetben dolgozók a szabályokkal és az általuk vallott elvekkel összhangban történő munkavégzése elengedhetetlen feltétel. Az államigazgatási szervek vezetői és munkatársai gyakran szembesülhetnek olyan nehéz helyzetekkel, amelyek sértik a szervezet integritását, ugyanakkor bizonyta- lanok abban, hogy a közszolgálati jogban rendelkezésre álló eszközök közül melyek alkalmazása a célravezető. Ennek érdekében a tisztviselők tovább- képzésére vonatkozó tananyagfejlesztési koncepciót is kifejтjük.

<sup>141</sup> Kttv. 63. § (2) bekezdés g) pont.

<sup>142</sup> Áttv. 9. § (2) bekezdés.



## A kutatás módszertana

*Statisztikai adatfelvétel:* az adott időszakban hány esetben élt a munkáltatói jogkör gyakorlója a vizsgálat tárgyát képező szankciókkal? Az adatfelvétel teljes körű, a civil közigazgatás területeire kiterjedő, így lehetőség nyílik annak vizsgálatára, hogy milyen arányban alkalmazzák a munkáltatók a központi/területi/helyi közigazgatásban.

A KÖZSTAT keresztül adatközlési kérelemmel (kérdőívvel) fordultunk a közigazgatási szervekhez. A kérdőív számszerűsített adatokat kért a fegyelmi vétségek és az azokat megalapozó magatartások (fegyelmi vétség indoka), a méltatlanság, méltatlansági eljárás, a jogviszony azonnali hatályú megszüntetése, bizalomvesztés, valamint az Áttv. 9. § (2) bekezdése alapján szankcionált magatartásokra vonatkozóan. Vizsgáltuk, hogy a kormánytisztviselő/állami tisztviselő a sérelmezett munkáltatói intézkedéssel szemben hány esetben nyújtott be közszolgálati panaszt a Közszolgálati Döntőbizottsághoz, illetve a köztisztviselő a sérelmezett munkáltatói intézkedéssel szemben hány esetben fordult bírósághoz.

### 3. táblázat

*Az adatot szolgáltató szervek számadatai szervtípusonként*

Szervtípus megnevezése	Szervek száma összesen	Adatot szolgáltató szervek száma	Adatot szolgáltató szervek aránya
1. Államhatalmi szervek hivatalai	6	3	50,0%
2. Autonóm államigazgatási szervek	4	2	50,0%
3. Önálló szabályozó szervek	1	1	100,0%
4. Köztisztviselők hivatalai	1	1	100,0%
5. Miniszterelnökség, minisztériumok	10	6	60,0%
6. Kormány- és központi hivatalok	27	16	59,2%
7. Rendvédelmi szervek országos parancsnokságai	3	2	66,6%
8. Fővárosi és megyei kormányhivatalok	20	19	95,0%
9. NAV szervei	39	37	94,8%
10. Területi államigazgatási szervek	61	54	88,5%

Szervtípus megnevezése	Szervek száma összesen	Adatot szolgáltató szervek száma	Adatot szolgáltató szervek aránya
11. Közterület-felügyeletek	17	14	82,3%
12. Önkormányzatok	1294	664	51,3%
Összesen	<b>1483</b>	<b>819</b>	<b>55,2%</b>

*Forrás:* A KÖZSTAT adatai alapján a táblázatot a Szerző készítette

A táblázat alapján megállapítható, hogy az adatszolgáltatás nem volt teljes körű. A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a NAV szervei a szervek nagy száma ellenére szinte teljes mértékben beküldték az adatokat, az önkormányzatok esetében ez alig haladta meg az 50%-ot. Az eltérő szervezeti létszám adatok és a részleges adatszolgáltatás miatt a beérkezett adatok összehasonlítása pontatlan eredményt hoz, de az látható, hogy az egyes magatartások szankcionálása milyen tendenciát mutat.

*Interjúk:* a jogalkalmazók (munkáltatói döntést előkészítők, HR-esek) álláspontja a jogintézményekről, azok hatékony alkalmazhatóságáról. A jogi szabályozás hatályosulásának vizsgálata arra terjedt ki, hogy az interjúalanyok álláspontja szerint melyek a közigazgatási szerv integritását sértő/veszélyeztető tisztviselői magatartások, a munkáltató milyen eszközökkel tárja fel a fenti magatartásokat a jogviszony fennállása alatt, és milyen nehézségekbe ütközik ezek valós és okszerű bizonyítása. Megfelelőnek tartják-e a fegyelmi eljárás szabályrendszerét, megfelelő garanciát nyújt-e az elkövetett magatartás teljes körű feltárására, bizonyítására? A fegyelmi vétséget megalapozó magatartások közül melyek sértik/veszélyeztetik leginkább egy közigazgatási szerv integritását? A méltatlanság és a bizalomvesztés tényállása megfelelően elválasztható-e egymástól? A munkáltatói intézkedésekkel összefüggésben melyek a Közszolgálati Döntőbizottság előtti eljárás, bírósági eljárás gyakorlati tapasztalatai? Az integritást sértő/veszélyeztető magatartások feltárásában, a helyes szankció alkalmazásában az integritás tanácsadó segítségére lehet-e a munkáltatói jogkör gyakorlójának? Előfordult-e a gyakorlatban, hogy az integritást sértő magatartásokkal összefüggésben kapcsolatfelvétel történt a területi etikai bizottsággal? Indokoltnak tartja-e a témában egy közszolgálati továbbképzés keretében az ismeretek átadását, a módszertani segítségnyújtást? A személyügyi vezetők körében tíz, félig strukturált interjú lefolytatására került sor a fenti kérdések felhasználásával.<sup>143</sup>

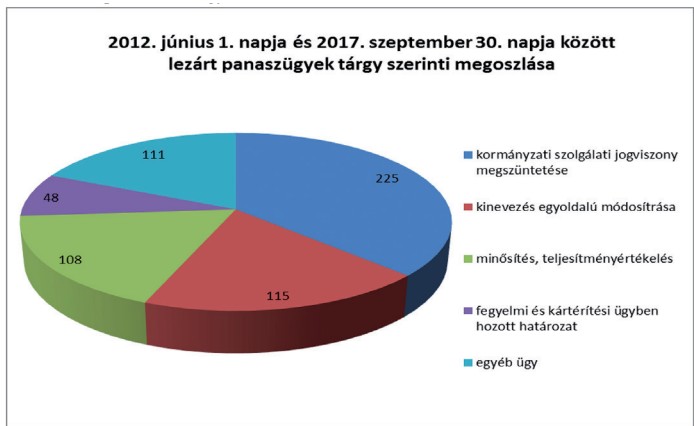
<sup>143</sup> NAV Központi Igazgatás, minisztériumok, BM Önkormányzati Helyettes Államtitkárság, megyei kormányhivatalok, Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet.

*Döntőbizottsági gyakorlat feldolgozása:* a tárgyban érintett közszolgálati jogvitákban a Közszolgálati Döntőbizottság<sup>144</sup> dönt, határozata ellen bírósághoz fordulhat az érintett fél. A KDB-hez fordulhatnak a központi és területi közigazgatásban foglalkoztatott tisztviselők, tehát a kormánytisztviselők és az állami tisztviselők. Fontos hangsúlyozni, hogy a helyi közigazgatásban és a NAV-ban foglalkoztatott tisztviselők, azaz a köztisztviselők és NAV kormánytisztviselői közvetlenül közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhatnak közszolgálati jogvita esetén. A 2012 júliusa óta keletkezett döntőbizottsági ügyek feldolgozása során vizsgálható, hogy felmerülnek-e jogértelmezési kérdések, mennyire egységes a jogalkalmazás, milyen nehézségekkel küzdenek a jogalkalmazók, a tárgyban vizsgált, anonimizált esetek sértik-e a szervezet integritását, tartalmaznak-e közszolgálati etikai elemeket.

A tanulmány szerzője a KDB megalakulása óta közszolgálati biztos, számos ügyben járt el döntőbizottsági tagként az integritást sértő magatartásokkal összefüggő jogvitákban. A kutatás keretében lehetőség nyílt arra, hogy a KDB eddigi működése során keletkezett határozatokat anonimizálják, és így azok kutathatóvá váljanak, valamint a közszolgálati jogviták statisztikai adataiban szerepeltethetők legyenek.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2012. július 1-jén hatályba lépő rendelkezésével létrejött a Kormánytisztviselői Döntőbizottság, mint a bírósági munkaügyi jogvitát megelőző jogorvoslati fórum. A Döntőbizottság létrehozása szorosan kapcsolódott a Kttv. felmentési okainak újraszabályozásához, valamint az új típusú személyügyi funkciók bevezetéséhez. Az ezekre alapított munkáltatói intézkedések megalapozottságának felülvizsgálata ugyanis sajátos szakértelmet és tapasztalatot, valamint a közigazgatás belső viszonyainak, eljárásainak, munkamódszereinek elmélyült ismeretét igénylik. Mivel a közigazgatás belső szervezete és működése gyorsan változhat, megnehezítenék a bizonyítást az évekig elhúzódó peres eljárások, amelyek ráadásul jelentős perköltséggel járnak. Mindezek alapján a gyorsaság, a sajátos szakértelem és a költséghatékonyság iránti igény indokolta a Döntőbizottság felállítását, amellyel lehetőség nyílt a közigazgatásban is egyfajta belső – a bírósági eljárást megelőzendő – jogorvoslat igénybevitelére, és ezáltal akár a munkaügyi per elkerülésére. Forrás: <http://kdb.gov.hu/>. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság elnevezése 2017. november 19-én Közszolgálati Döntőbizottságra módosult, tekintettel arra, hogy a döntőbizottsági eljárásban résztvevő állami tisztviselők már nem kormánytisztviselők.

<sup>145</sup> A KDB határozatok anonimizálását és a statisztikai adatok összegyűjtését a szerző irányításával a Miniszterelnökség Perképviseleti és Döntőbizottsági Főosztályának munkatársai, Kovácsné Kőszegfalvi Orsolya és Zádori Beáta Helga végezték. Jelen tanulmány ebben a körben Zádori Beáta Helga A foglalkoztatást kizáró ok, a méltatlanság, a bizalomvesztés, az Átv. 9. § (2) bekezdése szerinti felmentési jogcímekkel és a méltatlansági eljárással kapcsolatos közszolgálati jogviták statisztikai adatai és a kapcsolódó anonimizált határozatok gyűjteménye című, illetve Kovácsné Kőszegfalvi Orsolya A fegyelmi ügyekkel, az összeférhetlenséggel és a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos közszolgálati jogviták statisztikai adatai című tanulmányát veszi alapul.

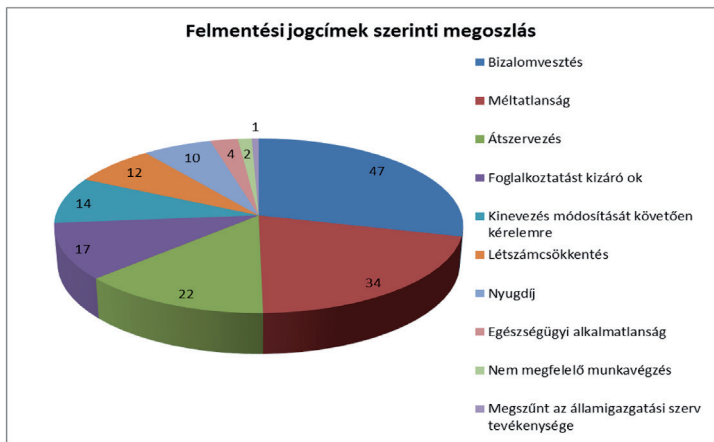


6. ábra

2012. június 1. napja és 2017. szeptember 30. napja között lezárt panaszügyek tárgy szerinti megoszlása

Forrás: KOVÁCSNÉ KŐSZEGFALVI 2017, 3.

A témánk szempontjából releváns ügyek a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése, továbbá a fegyelmi ügyben hozott panaszügyek tárgykörébe tartoznak.



7. ábra

Felmentési jogcímek szerinti megoszlás

Forrás: KOVÁCSNÉ KŐSZEGFALVI 2017, 3.

*Fontos megemlíteni, hogy a KDB határozatai a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt megtámadhatók. Előfordulhat, hogy a bíróság a KDB-határozattal ellentétes döntést hoz. A panaszügyekben a 2012. július 1. és 2016. december 31. között meghozott határozatok 63%-a vált véglegessé, azaz a felek a döntőbizottsági határozatot nem támadták meg a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt. 2016-ban 70%-ra emelkedett a KDB előtt befejezett ügyek száma.*

*Bírói gyakorlat feldolgozása:* a nyilvánosan hozzáférhető, anonimizált egyedi döntések, BH-k vizsgálata arra irányul, hogy a tárgyban érintett, közigazgatásban dolgozó tisztviselők és munkáltatók közti jogvitákban, illetve a KDB határozatai ellen bírósághoz fordultak ügyeiben milyen döntések születtek.

## **A kutatás lényegi megállapításai és az integritást sértő és veszélyeztető magatartások szankciórendszere**

A 2016. január 1. és 2017. június 15. közötti időszakot átölelő KÖZSTAT-adatszolgáltatás alapján megállapítható, hogy a fegyelmi felelősségre vonást megalapozó magatartásokat szankcionálta legnagyobb mértékben a munkáltató, de a hivatalvesztések száma csekély, leggyakrabban a megrovás fegyelmi vétségét szabták ki. Ehhez képest jelentős mértékű a jogviszony-megszüntetését eredményező, további integritást sértő magatartások száma. Az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy e magatartások szintén veszélyeztetik egy közigazgatási szerv integritását, adott esetben jóval nagyobb mértékben, mint a fegyelmi jogsértések. Ezt igazolja az a jogalkotói cél is, hogy míg a fegyelmi jogsértés enyhébb büntetéssel is sújtható, a további integritást sértő magatartások viszont a jogsértés súlya miatt azonnali jogviszony-megszüntetést vonnak maguk után. Ez alól kivétel a méltatlansági eljárás, amelynek részletezésére a későbbiekben kerül sor.

A kormánytisztviselői hivatás etikai alapelvei között szerepel a méltatlansági eljárásra alapot adó magatartás. „A kölcsönös együttműködési kötelezettség és a 9. §-ban foglalt alapelvek maradéktalan érvényesülése érdekében a kormánytisztviselő köteles a munkáltatóját tájékoztatni arról, ha vele szemben közvérdra üldözendő büntetést megalapozott gyanúját közölték.”<sup>146</sup> A további hivatásetikai alapelvek megsértésére vonatkozó etikai eljárás vizsgálata nem képezi a tanulmány tárgyát. Az integráns tisztviselő feladatait a hivatásetikai alapelvekkel összhangban köteles ellátni: hűség és elkötelezettség, a nemzeti

<sup>146</sup> Kttv. 83/A § (1) bekezdés.

érdekek előnyben részesítése, igazságos és méltányos jogszolgáltatás, méltóság és tisztesség, előítéletektől való mentesség, pártatlanság, felelősségtudat és szakszerűség, együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. Vezetők esetén továbbá ilyen alapelv a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség. Megítélésem szerint a jogsértések súlyának, szankciójának megítélésénél ezen alapelvek nem hagyhatók figyelmen kívül.

Ezen indokok alapján a tanulmány szerzője a következőkben evidenciaként kezeli, és a tanulmányban részletesen ismerteti e magatartások szankciórendszerét és gyakorlati alkalmazását.

#### 4. táblázat

*Az adatgyűjtés összesített eredménye (2016. január 1. – 2017. június 15.)*

<b>Fegyelmi eljárásokban</b>	<b>Fő</b>
megrovásban részesülők száma	185
eljárások száma az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbításával kapcsolatosan	23
eljárások száma az előmeneteli rendszerben az egy fizetési fokozattal való visszavetéssel kapcsolatosan	16
eljárások száma az előmeneteli rendszerben az egy besorolási fokozattal való visszavetéssel kapcsolatosan	8
törvény szerinti címtől való megfosztások száma	0
vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezések száma	9
hivatalvesztések száma	7
<b>Méltatlansági eljárások száma</b>	<b>26</b>
Foglalkoztatást kizáró ok (a tisztviselő állam elleni, igazságszolgáltatás elleni, a korrupciós, közélet tisztasága elleni, hivatali, közbizalom elleni bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll, azaz nem felel meg a Kttv. 39. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott alkalmazási feltételnek)	25
<b>Jogviszony-megszüntetések száma méltatlanság miatt</b>	<b>14</b>
<b>Jogviszony-megszüntetések száma bizalomvesztés miatt</b>	<b>11</b>
<b>Állami szolgálati jogviszony-megszüntetések száma [Áttv. 9. § (2) bekezdés]</b>	<b>5</b>

*Forrás:* a táblázatot a KÖZSTAT adatai alapján a Szerző készítette

A Kttv. a fegyelmi eljárás szabályait a *fegyelmi felelősség* tárgykörében taglalja.<sup>147</sup> A kormányzati jogviszony megszűnését eredményezi, ha az eljárás hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel zárul.<sup>148</sup> *A jogviszony felmentéssel történő*

<sup>147</sup> Kttv. 155–159. §§.

<sup>148</sup> Kttv. 60. § (1) bekezdés i) pont.

*megszüntetésének esetei* közt taxatív felsorolásban szerepel a méltatlanság, a bizalomvesztés, a foglalkoztatást kizáró ok, illetve ha a felmentést a kormánytisztviselő a méltatlansági eljárás, valamint a fegyelmi eljárás időtartama alatt kéri.<sup>149</sup> A *kormánytisztviselői hivatásetikai alapelvei* között szabályozták a méltatlansági eljárást. Lényeges garanciális szabály, hogy a munkáltató a felmentést köteles megindokolni, továbbá az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.

A Kttv. szabályait a kormánytisztviselőkre és a köztisztviselőkre, valamint az Áttv.-ben foglalt eltérésekkel az állami tisztviselőkre, illetve a NAV-törvényben foglalt eltérésekkel a NAV kormánytisztviselőire is alkalmazni kell. Lényeges eltérés, hogy az Áttv. nem kezeli külön megszüntetési jogcímként a bizalomvesztést és a méltatlanságot: „Az állami szolgálati jogviszony azonnali hatállyal megszüntethető akkor is, ha az állami tisztviselő olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével) vagy az állami szolgálati jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár a munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött munkakör tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, illetve amely miatt az állami tisztviselő a vezetője bizalmát elveszti, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.”<sup>150</sup> Fontos megemlíteni, hogy az Áttv. 9. §-ának (2) bekezdése nem felmentési jogcím, azonnali hatályú megszüntetést von maga után.

A tanulmányban az alábbiakban bemutatjuk az egyes jogintézmények szabályozási hátterét, gyakorlati alkalmazását, valamint részletesen ismertetjük a kutatási eredményeket, megfogalmazzuk a szabályozási javaslatokat. A NAV-törvényben foglalt szabályok és azok alkalmazásának lényegi ismertetése a tanulmány kereteit meghaladja. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal kormánytisztviselőire, hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, hivatásos állományú tagjaira (pénzügyőrökre) a NAV-törvény mint sajátos jogállási törvény önálló szabályokat állapít meg. A NAV jogállását tekintve államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A kormánytisztviselőkre és az ügykezelőkre a Kttv., a pénzügyőrökre és a tisztjelöltekre a Hszt. szabályait kell alkalmazni a NAV-törvényben foglalt eltérésekkel.

<sup>149</sup> Kttv. 63. § (2) bekezdés.

<sup>150</sup> Áttv. 9 § (2) bekezdés.



## A fegyelmi felelősségre vonás rendszere a közszolgálati törvényekben

A Kttv. fegyelmi felelősségre vonás szabályait és a felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendeletek fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályait alkalmazni kell a kormánytisztviselők, állami tisztviselők és köztisztviselők vonatkozásában is. Az állami szolgálati jogviszonyra vonatkozó eltérés, hogy a fegyelmi vétséget elkövető állami tisztviselővel szemben fegyelmi büntetésként az előmeneteli rendszerben az egy fizetési fokozattal való visszavetés helyett az egy előmeneteli fokozattal történő visszavetés szabható ki, illetve az előmeneteli rendszerben az egy besorolási fokozattal való visszavetés helyett a kiemelt ügyintézői osztályból általános ügyintézői osztályba való visszavetés szabható ki.

A NAV-törvényben külön szabályozás vonatkozik a fegyelmi felelősségre vonás esetére. Ezek: a fegyelmi felelősség általános szabályai, a fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi eljárás megindítása nélkül alkalmazható fegyelmi büntetés, a vizsgálat, a pót eljárás, a tárgyalás nélkül alkalmazható fegyelmi büntetés, a tárgyalás, az eljárás megszüntetése, a fegyelmi tanács hatáskörét meghaladó fegyelmi büntetés.<sup>151</sup> Lényeges többlétszabály a Kttv.-ben foglaltakhoz képest, hogy meghatározzák, mely szempontok alapján kell mérlegelnie és súlyoznia a munkáltatói jogkör gyakorlójának a tisztviselő magatartását. „A fegyelmi büntetést különösen a fegyelmi vétség tárgyi súlyának, a fegyelmemre gyakorolt hatásának, az elkövető vétkességének, a személyi körülményeinek, valamint a munkájában a fegyelmi vétség elkövetése előtt tanúsított magatartásának mérlegelésével kell kiszabni.”<sup>152</sup>

### *A fegyelmi vétségek alapjául szolgáló tisztviselői magatartások*

A közszolgálati jogviszony tartalmából eredő tisztviselői kötelezettségek<sup>153</sup> megszegése alapozza meg a fegyelmi eljárást. Fegyelmi vétséget követ el a kormánytisztviselő, ha kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi.<sup>154</sup> A KÖZSTAT-adatszolgáltatás keretében felmért adatok alapján megállapítható, hogy a vizsgált másfél éves időszakban a fegyelmi vétség alapjául szolgáló legjellemzőbb magatartás az, amikor a tisztviselő a feladatait nem a köz érdekében, a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek

<sup>151</sup> NAV-törvény, 33/G–34/D §§.

<sup>152</sup> NAV-törvény, 33/G. § (2a) bekezdés.

<sup>153</sup> Kttv. 76. § (1) bekezdés.

<sup>154</sup> Kttv. 155. § (1) bekezdés.

és a vezetői döntéseknek megfelelően, nem az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint látta el.

Fegyelmi vétségek száma az adatot szolgáltató szerveknél a vizsgált időszakban:

- minisztériumok (1)
- fővárosi és megyei kormányhivatalok (62)
- a NAV szervei (50)
- területi államigazgatási szervek (12)
- közterület-felügyelet (6)
- önkormányzatok (32)

#### 5. táblázat

*Fegyelmi vétséget megalapozó magatartások és számadataik  
(2016. január 1. – 2017. június 15.)*

<b>A fegyelmi vétséget megalapozó magatartások</b>	<b>db</b>
A tisztviselő a feladatait nem a köz érdekében, a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, nem az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint látta el.	163
Az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban nem jelent meg.	6
Munkaidő alatt – munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – nem állt a munkáltató rendelkezésére.	18
Vezetőkkel és munkatársakkal nem működött együtt.	12
Munkáját személyesen ellátni nem tudta, valamint olyan magatartást tanúsított, hogy ezzel más egészségét és testi épségét veszélyezteti, munkát zavaró, anyagi károsodást vagy helytelen megítélést idézett elő.	9
Felettese utasítását nem hajtotta végre.	10
Tájékoztatási kötelezettségét elmulasztotta. [A 83/A. § (1) bekezdésében előírt tájékoztatási kötelezettségét elmulasztja, mulasztása miatt igazolással nem élt, és a munkáltató tudomására jut, hogy a kormánytisztviselő ellen büntetőeljárás indult, és a megalapozott gyanú közzlése is megtörtént.]	8

*Forrás:* a táblázatot a KÖZSTAT adatai alapján a Szerző készítette

Hangsúlyozzuk, hogy a statisztikai adatszolgáltatás köre nem teljes, a korábban ismertettek szerint nem minden szervezet szolgáltatott adatot. Megállapítható azonban, hogy azon szerveknél a leggyakoribb ez a magatartás (önkormányzatok, kormányhivatalok) ahol hatósági jogalkalmazó tevékenység, ügyintézés zajlik.

A félig strukturált interjúban szereplő kérdés alapján az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy a táblázatban szereplő valamennyi magatartás ve-szélyeztetheti a közigazgatási szervezet integritását, ezek mértéke eltérő lehet, és adott esetben munkakörfüggő. Egy hatósági ügyintézői munkakörben integritást sértő, releváns magatartás lehet, ha a tisztviselő az előírt helyen és időben nem jelent meg munkára képes állapotban.

Az alábbi táblázatban feltüntetett adatszolgáltatás alapján látható, hogy leggyakrabban a legenyhébb szankciót, a megrovás intézményét alkalmazták a munkáltatók. A szolgálati jogviszony megszűnését eredményező hivatalvesztést 7 alkalommal állapították meg, a megyei kormányhivataloknál 3, a NAV szerveinél 4 esetben. Szintén e két szervezetben volt a legmagasabb a megrovások száma, a megyei kormányhivataloknál 63, a NAV szerveinél 50 esetben, az önkormányzatoknál 37 esetben. Az adatok elsősorban e közigazgatási szervezetekben foglalkoztatottak magas létszamarányával és a feladatellátás jellegével hozhatók összefüggésbe.

#### 6. táblázat

*Fegyelmi büntetések (2016. január 1. – 2017. június 15.)*

<b>Fegyelmi büntetések</b>	<b>db</b>
Megrovásban részesülők száma	185
Az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbításával kapcsolatos eljárások száma	23
Az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal kapcsolatos eljárások száma	16
Az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal kapcsolatos eljárások száma	8
Az e törvény szerinti címtől való megfosztások száma	0
Vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezések száma	9
Hivatalvesztések száma	7

*Forrás:* a táblázatot a KÖZSTAT adatai alapján a Szerző készítette

#### *A fegyelmi eljárás lefolytatása*

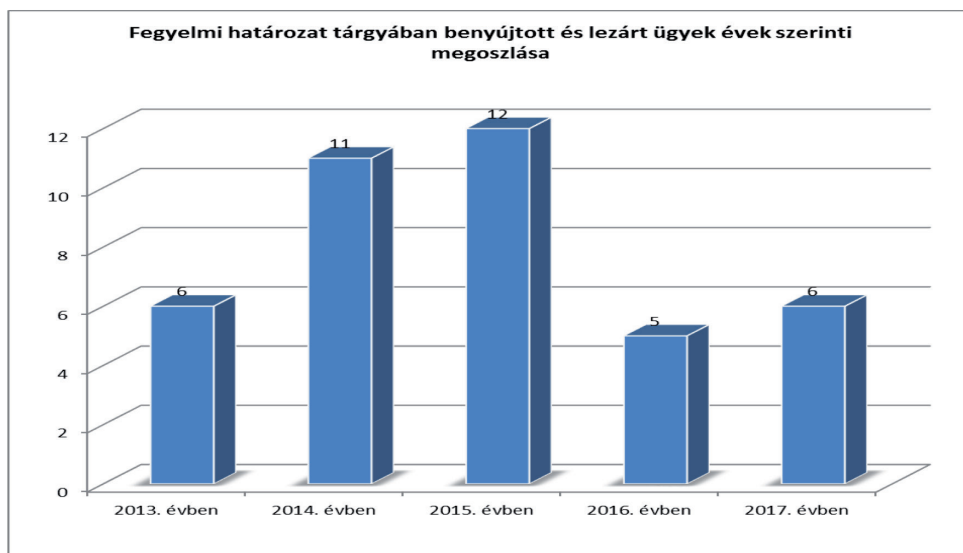
Fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója (fegyelmi jogkör átruházása esetén a fegyelmi jogkör gyakorlója) köteles a fegyelmi eljárást megindítani, mérlegelési lehetősége nincs. Ez alól kivételt képez, ha a tényállás megítélése egyszerű, és a kötelezettségzegést a kormánytisztviselő elismeri. Ez esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója megrovás fegyelmi büntetést fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabhat.

Mérlegelni kell a rendelkezésre álló adatok, tények alapján, hogy a tisztviselő magatartása fegyelmi vétséget, méltatlanság, bizalomvesztés miatti felmentést, valamint a hivatásetikai elvek megsértését alapozza-e meg. Ez utóbbi esetekben nem kell fegyelmi eljárást indítani. A jogviszonnyal szorosan összefüggő kötelezettségek megszegése esetén fegyelmi eljárást kell indítani, a szakmai lojalitás sérelmének megsértése esetén bizalomvesztés miatti felmentés indokolt.

A fegyelmi eljárás részletes szabályait a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) állapítja meg.

*A KDB által elbírált fegyelmi ügyekkel kapcsolatos statisztikai adatok, lényeges megállapítások*

A KDB előtt folyamatban volt, 2012. június 1. napja és 2017. szeptember 30. napja között lezárt panaszok tárgy szerinti megoszlása szerint a fegyelmi ügyben hozott határozatok száma: 40.



8. ábra

*Fegyelmi határozat tárgyában benyújtott és lezárt ügyek évek szerinti megoszlása*

*Forrás: KOVÁCSNÉ KŐSZEGEALVI 2017, 5.*

A fegyelmi határozat tárgyában benyújtott panaszügyek közül a Közszolgálati Döntőbizottság az alábbiak szerint döntött:

- 22 ügyben elutasító határozatot hozott,
- 2 ügyben eljárást megszüntető határozatot hozott,
- 1 ügyben hatáskör hiányában elutasító határozatot hozott,
- 15 ügyben részben helyt adó, illetve helyt adó határozatot hozott.

Témánk szempontjából releváns statisztikai adat, hogy a helyt adó és részben helyt adó határozatok indoka 9 ügyben eljárási hiba volt, 6 ügyben a panaszos a fegyelmi vétséget nem követte el. Az ügyek több mint felében a KDB úgy ítélte meg, hogy a munkáltató jogszerű döntést hozott.

Számos esetben fordult elő, hogy a munkáltató eljárási hibát vétett:

- 3 ügyben a munkáltató elmulasztotta a fegyelmi eljárás megindítására nyitva álló határidőt;
- 2 ügyben a munkáltató megszegte a Korm. rendelet 3. §-ában meghatározott értesítési kötelezettséget;
- 1 ügyben a munkáltató megszegte a Korm. rendelet 3. §-ában meghatározott értesítési kötelezettséget, továbbá sérült a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdésének g) pontja is (a fegyelmi tanács zárt ülésén a tanács tagjain és a jegyzőkönyvvezetőn kívül más személy – a vizsgálóbiztos – is részt vett);
- 1 ügyben a munkáltató megszegte a Korm. rendelet 3. §-ában meghatározott értesítési kötelezettséget, továbbá sérült a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdésének h) pontja is (a fegyelmi határozat nem jelöli meg az elkövetett konkrét kötelezettségszegéseket);
- 1 ügyben sérült a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdésének i) pontja [5. § (4) bekezdésében foglaltak megszegése: a vizsgálat során a kormánytisztviselővel nem közölték a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait];
- 1 ügyben úgy szabtak ki megrovás fegyelmi büntetést fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül, hogy a kormánytisztviselő a kötelezettségszegést nem ismerte el [Kttv. 156. § (2) bekezdés].

A fenti statisztika alapján látható, hogy a fegyelmi eljárás bonyolult szabályrendszere miatt a fegyelmi büntetést megalapozó magatartásokat a KDB elé kerülő esetek jelentős hányadában nem tudta jogszerűen szankcionálni a munkáltatói jogkör gyakorlója. Az interjúk során elhangzott, hogy különösen a nagy létszámú közigazgatási szerveknél okoz nehézséget az eljárási

rend, a határidők betartása. Problémát okoz az is, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója nem adja át a fegyelmi jogkör gyakorlását, továbbá, hogy a szervezeti egységek vezetői – ahol a fegyelmi ügyet megalapozó magatartás megvalósul – nem tájékozottak kellőképp a fegyelmi eljárás felelősségrevonási szabályairól.

## 7. táblázat

*Fegyelmi büntetések a KDB előtti eljárásokban  
(2016. január 1. – 2017. június 15.)*

<b>Fegyelmi büntetések</b>	<b>db</b>
Megrovás [Kttv., 155. § (1) bekezdés a) pont]	11
Az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása [Kttv., 155.§ (1) bekezdés b) pont]	3
Visszavetés az előmeneteli rendszerben egy fizetési fokozattal [Kttv., 155.§ (1) bekezdés c) pont]	0
Visszavetés az előmeneteli rendszerben egy besorolási fokozattal [Kttv., 155.§ (1) bekezdés d) pont]	7
Címtől való megfosztás [Kttv., 155.§ (1) bekezdés e) pont]	0
Vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés [Kttv., 155.§ (1) bekezdés e) pont]	2
Hivatalvesztés [Kttv., 155. § (1) bekezdés f) pont]	16

*Forrás: KOVÁCSNÉ KÖSZEGFALVI 2017, 7.*

## 8. táblázat

*Fegyelmi büntetést megalapozó magatartások a KDB előtti eljárásokban  
(2016. január 1. – 2017. június 15.)*

<b>Fegyelmi büntetést megalapozó magatartások</b>	<b>db</b>
A tisztviselő a feladatait nem a köz érdekében, a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, nem az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint látta el [Kttv., 76.§ (1) bekezdés a) pont]	36
Az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban nem jelent meg [Kttv., 76.§ (1) bekezdés b) pont]	1
Munkaidő alatt – a munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – nem állt a munkáltató rendelkezésére [Kttv., 76. § (1) bekezdés c) pont]	5
Vezetőkkel és munkatársakkal nem működött együtt [Kttv., 76.§ (1) bekezdés d) pont]	3

Fegyelmi büntetést megalapozó magatartások	db
Munkáját személyesen ellátni nem tudta, valamint olyan magatartást tanúsított, hogy ezzel más egészségét és testi épségét veszélyeztette, anyagi károsodást vagy helytelen megítélést idézett elő [Kttv., 76.§ (1) bekezdés e) pont]	4
Felettes utasítását nem hajtotta végre [Kttv., 78.§ (1) bekezdés]	1
A Kttv. 83/A. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettségét elmulasztotta [155/A. § (1) bekezdés]	0

*Forrás:* KOVÁCSNÉ KŐSZEGFALVI 2017, 8.

*Megjegyzés:* Több olyan fegyelmi határozat is volt, amelyben a munkáltató több kötelezettségzegést is megjelölt, ezeknél az ügyeknél mindegyik magatartás feltüntetésre került.

A statisztikai adatgyűjtés és a KDB-döntések adatait összevetve megállapítható, hogy a tisztviselők a hivatalvesztés, valamint az egy besorolási fokozattal történő visszavetés mint legsúlyosabb szankciók ellen fordultak legtöbb esetben a Döntőbizottsághoz. A megrovás fegyelmi büntetés száma nem tekinthető jelentősnek, tekintettel arra, hogy a megrovásban részesülők száma jelentős – a beküldött adatokat figyelembe véve csak 2016. január és 2017. június között 185 esetben szabták ezt ki. Ebből az a következtetés vonható le, hogy az enyhébb szankciók esetén a tisztviselők jelentős hányada tudomásul vette a munkáltatói döntést.

Az alábbiakban döntőbizottsági határozatok releváns megállapításait ismertetem.

1. A munkáltatói jogkör gyakorlója a Kttv. 156. §-ának (2) bekezdése alapján abban az esetben szabhat ki megrovás fegyelmi büntetést fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül, ha a tényállás megítélése egyszerű, és a kormánytisztviselő a kötelezettségzegést elismeri. A fegyelmi eljárás csak e két feltétel együttes teljesülése esetén mellőzhető.
2. Amennyiben a kormánytisztviselő a kötelezettségzegést kifejezetten nem ismeri el, fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül nincs lehetőség megrovás kiszabására. A kötelezettségzegésre vonatkozó, kifejezett elismerés hiányában a munkáltató megszegi a Kttv. 156. §-ának (2) bekezdésében foglaltakat, amellyel súlyos eljárásjogi szabálysértést követ el: a panaszost megfosztja a fegyelmi eljárás során érvényesülő eljárásjogi garanciáktól, érdemi védekezése előterjesztésének lehetőségétől.<sup>155</sup>

<sup>155</sup> Lásd: elvi döntőbizottsági határozat, 2017/1.



3. A fegyelmi büntetés kiszabása során jelentősége van azon körülménynek, hogy a panaszos cselekménye a közélet tisztaságába vetett hit megingatására alkalmas. A panaszos által tanúsított magatartás folytán egy műszakilag alkalmatlan jármű vett részt a közúti forgalomban. E körülmény folytán a közúti forgalomban részt vevő más személyek élete, testi épsége lehetett volna veszélyben. Nem értékelhető enyhítő körülményként, hogy a panaszos a korábbi gyakorlatnak megfelelően járt el, és nem kizárólag az ügyfelet kívánta előnyben részesíteni. A panaszos által tanúsított jogszabályba ütköző aktív és mulasztásban megnyilvánuló passzív magatartásra tekintettel a hivatalvesztés fegyelmi büntetés az elkövetett fegyelmi vétséggel arányos.
4. Önmagában az a tény, hogy a fegyelmi eljárás megindításáról szóló értesítés nem sorolta fel tételesen, illetve nem részletezte az eljárás megindításának alapjául szolgáló egyes kötelezettségzegéseket, nem minősül olyan lényeges eljárási szabálysértésnek, amely indokolná a fegyelmi határozat hatályon kívül helyezését. A panaszost nem mentesíti a felelőssége alól az a körülmény, hogy az osztályán folytatott gyakorlat nem volt egységes.
5. A fegyelmi felelősség körében értékelendő magatartás vizsgálata szempontjából lényeges körülmény, hogy a panaszos a munkanélküli ellátások megállapítása szakterületén látott el hatósági feladatokat; az általa meghozott határozatok jogszerűségének azért van kiemelt jelentősége, mert a megállapított ellátások folyósítása költségvetési forrásból történik. Amennyiben a jogszabályba ütköző panaszosi határozatok meghozatalára időben nem derül fény, az a központi költségvetésben jelentős kárt okozott volna. A büntetés kiszabása során jelentősége van azon körülménynek, hogy a panaszos egyetlen munkanapon 11 esetben, a vonatkozó jogszabályok nagyfokú megsértésével szegte meg a munkaköri kötelezettségét. A panaszos által tanúsított jelentős súlyú fegyelmi vétséggel a hivatalvesztés fegyelmi büntetés arányban áll.
6. A fegyelmi határozatnak önmagában kell megfelelnie a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. § (3) bekezdés h) pontjában és 8. §-ában foglaltaknak. Ha a határozat megszővegezéséből, annak indokolásából nem állapítható meg, hogy a panaszos mely magatartása alapozta meg a fegyelmi felelősséget, a határozat hiányos tartalmát nem pótolhatja a fegyelmi eljárás során feltárt

tényállás, a vizsgálóbiztos jelentése vagy bármely, a fegyelmi eljárás során készült irat.

7. A panaszos nem volt kellően körültekintő akkor, amikor intézkedett az elzárás foganatosítása iránt. A panaszos munkaköri leírása alapján gyakran ismétlődő, rendszeres feladatát képezi a munkáltató általános szabálysértési hatósági feladatainak ellátása. Amennyiben olyan bírósági átiratot kap, amely álláspontja szerint nem egyértelmű, meg kellett volna győződnie, hogy az egyébként szabálysértési őrizetben volt elkövető elzárását végrehajtották-e. A panaszos fegyelmi felelősségét az általa tanúsított magatartás megalapozza. A bíróság, illetve a büntetés-végrehajtási szervezet felelősségére vonatkozó panaszosi álláspont tekintetében a Döntőbizottság álláspontja szerint más szerveknek az elzárás kétszeres foganatosításával összefüggésben tanúsított esetleges jogellenes magatartása a panaszost nem mentesíti a fegyelmi felelősség alól.
8. A kormánytisztviselő hivatali visszaélés büntetében való bűnösségének bíróság általi megállapítása alapján a bűncselekmény egyenes szándékkal, célzatosan elkövethető voltára figyelemmel egyértelműen megállapítható, hogy annak a fegyelmi eljárásban történő leképezése maga után vonhatja a kötelezettségek vétkes megszegésének megállapítását és a fegyelmi büntetések közül a hivatalvesztés büntetés kimondását. *Megjegyzés: a panasz alapjául szolgáló ügyben a 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) alkalmazásának volt helye, még nem volt hatályban a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet, és a Kttv. 63. § (2) bekezdésének g) pontjában szabályozott foglalkoztatást kizáró ok felmentési jogcím.*
9. A KDB több eset kapcsán 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. Amennyiben a munkáltató a jogviszonnyal szorosan összefüggő kötelezettségek megsértése miatt bizalomvesztésre hivatkozhatna, és emiatt a kormánytisztviselő jogviszonyát felmentéssel megszüntetné, az a fegyelmi eljárás jogintézményének kiüresedéséhez vezetne.

*Az integritás tanácsadó szerepe a fegyelmi eljárásban*

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvénesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy az integritás tanácsadó *fegyelmi biztosi* feladatokat is ellásson.<sup>156</sup>

A fegyelmi eljárás részletes szabályait tartalmazó kormányrendelet alapján a fegyelmi eljárás első lépése a vizsgálat. A munkáltatói jogkör gyakorlója az eljárás megindításától számított három munkanapon belül írásban *vizsgálóbiztost* jelöl ki a vizsgálat lefolytatására az államigazgatási szervnek a fegyelmi eljárás alá vontnál magasabb besorolású, ennek hiányában vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselői közül. Vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő esetén az államigazgatási szervnek a fegyelmi eljárás alá vonttal legalább azonos szintű vezetői munkakört betöltő kormányzati szolgálati jogviszonyban álló foglalkoztatottjai közül kell kijelölni a vizsgálóbiztost.<sup>157</sup>

Meglátásom szerint a két kormányrendeleti szabályozás nem koherens. A szabályozásból nem derül ki egyértelműen a jogalkotó szándéka, azaz hogy az integritás tanácsadó vizsgálóbiztosi feladatokat láthat el, vagy a fegyelmi bizottsági tagja lehet. Az interjúalanyok tájékoztatása szerint nem jellemző, hogy integritás tanácsadót nevezzenek ki vizsgálóbiztosként.

Az egyértelmű jogalkalmazást elősegítendő, javasolt az egységes terminológiai használat, továbbá annak lehetővé tétele, hogy az integritás tanácsadó ne csak a nála alacsonyabb, illetve azonos besorolású tisztviselő ügyében lehessen vizsgálóbiztos. Az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra, az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására kijelölt integritás tanácsadó csak ekkor láthatja el teljeskörűen vizsgálóbiztosi feladatait.

<sup>156</sup> 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet, 6. § (5) bekezdés c) pont.

<sup>157</sup> A lefolytatott interjúk alapján megállapítható, hogy nem jellemző az integritás tanácsadó fegyelmi eljárásba történő bevonása. Egyedül a Baranya Megyei Kormányhivatal jelezte, hogy integritás tanácsadót is foglalkoztatnak vizsgálóbiztosként.

*A fegyelmi felelősségre vonásra vonatkozó összegző megállapítások és jogalkotási javaslatok*

A jogalkotó kellő részletességgel szabályozza a fegyelmi felelősségre vonást, ugyanakkor megállapítható, hogy a munkáltató számos esetben eljárási hibát vét, nem tudja tartani az eljárási határidőket, különösen a bonyolult tényállású ügyekben nehézségekbe ütközik az integritást sértő magatartás kellő mélységű feltárása, az ok és tényszerű bizonyítása, a cselekmény megítélése, a méltatlanság és bizalomvesztés tényállásától való megkülönböztetése.

*A fentiek alapján megfontolásra javasolt a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályok felülvizsgálata, egyszerűsítése.* Kodifikációs javaslat:

A fegyelmi felelősség általános szabályai között a NAV-törvényben foglaltakhoz hasonlóan célszerű meghatározni, mely szempontok alapján kell mérlegelnie és súlyoznia a munkáltatói jogkör gyakorlójának a tisztviselő magatartását. *A fegyelmi büntetést különösen a fegyelmi vétség tárgyi súlyának, a fegyelemre gyakorolt hatásának, az elkövető vétkességének, a személyi körülményeinek, valamint a munkájában a fegyelmi vétség elkövetése előtt tanúsított magatartásának mérlegelésével kell kiszabni.*

Az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra, az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására kijelölt integritás tanácsadó csak akkor láthatja el teljes körűen vizsgálóbiztosi feladatait, ha erre teljes körű felhatalmazást kap. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet rendelkezik arról, hogy az integritás tanácsadó *fegyelmi biztosi* feladatokat is elláthat. Kodifikációs javaslat:

- „Az (1)–(4) bekezdésben foglaltakon túlmenően az integritás tanácsadó
  - a) adatvédelmi felelősi,
  - b) esélyegyenlőségi referensi és
  - c) *vizsgálóbiztosi* feladatot is elláthat.”<sup>158</sup>
- „A fegyelmi eljárás első szakasza a vizsgálat, amelynek lefolytatására a munkáltatói jogkör gyakorlója az eljárás megindításától számított három munkanapon belül írásban vizsgálóbiztost jelöl ki az államigazgatási szervnek a fegyelmi eljárás alá vontnál magasabb besorolású, ennek hi-

<sup>158</sup> 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről, 6. § (5) bekezdés.

ányában vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselői közül. Vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő esetén az államigazgatási szervnek a fegyelmi eljárás alá vonttal legalább azonos szintű vezetői munkakört betöltő kormányzati szolgálati jogviszonyban álló foglalkoztatottjai közül kell kijelölni a vizsgálóbiztost. *Vizsgálóbiztosként kijelölhető az államigazgatási szerv integritás tanácsadója is, ebben az esetben a kijelölésnél a magasabb besorolási fokozatot nem kell figyelembe venni.*<sup>159</sup>

*Megjegyzés:* Amennyiben a jogalkotó szándéka arra irányul, hogy az integritás tanácsadó a fegyelmi bizottság tagja legyen (és ne vizsgálóbiztos), akkor ennek megfelelően kell a kormányrendeletet módosítani.

- „Az (1)–(4) bekezdésben foglaltakon túlmenően az integritás tanácsadó
  - a) adatvédelmi felelősi,
  - b) esélyegyenlőségi referensi és
  - c) *fegyelmi bizottsági tagi* feladatot is elláthat.”<sup>160</sup>

## A bizalomvesztés

### *A bizalomvesztés szabályozása*

A Kttv.-ben megalkotott, bizalomvesztésre vonatkozó szabályok a kormánytisztviselőkre, a köztisztviselőkre és a NAV kormánytisztviselőire egyaránt irányadók. Az Áttv. nem nevesíti külön tényállásként a bizalomvesztést. Az állami szolgálati jogviszony azonnali hatállyal megszüntethető akkor is, ha az állami tisztviselő olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével) vagy az állami szolgálati jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár a munkahelyén kívül –, *amely miatt az állami tisztviselő a vezetője bizalmát elveszti, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.*<sup>161</sup> Ugyanakkor felmentés indoklására vonatkozó szabályokat a Kttv. szerint kell alkalmazni.

<sup>159</sup> 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról, 4. § (1) bekezdés. A Szerző kiemelése.

<sup>160</sup> 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről, 6. § (5) bekezdés.

<sup>161</sup> Attv. 9. § (2) bekezdés.

Bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a 76. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget.<sup>162</sup>

A kormánytisztviselő vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt értjük 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. Amennyiben a kormánytisztviselő ezt megszegi, bizalomvesztés jogcímén azonnali hatállyal meg kell szüntetni a jogviszonyát. A szakmai lojalitás sérelme a szervezet integritását jelentős mértékben veszélyezteti, mert ekkor az egyén nem azonosul a szervezet értékrendjével, elvárásaival. „A törvényalkotó azt tartotta szem előtt, hogy hivatalnoki kar hivatástudata, nemzeti érdekek iránti elkötelezettsége a jó kormányzás egyik lényeges eleme. A kormányzás az a módszer, ahogy egy nemzet értékeit intézményes keretek között érvényesíti. A nemzeti értékek azonban csak akkor képesek érvényesülni, ha vezérlik a tisztviselők tevékenységét, áthatják a szervezetrendszer működését. Mindenekelőtt a vezetésnek – helyi (önkormányzati) és központi szinten egyaránt – az is feladata, hogy közvetítse a mindenkorai kormányzat által érvényesíteni kívánt értékeket.”<sup>163</sup>

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

### *A bizalomvesztésre vonatkozó statisztikai adatok, joggyakorlat és a kutatás főbb megállapításai*

A KÖZSTAT-felmérés szerint a vizsgált másfél éves periódusban 11 bizalomvesztésről adtak számot az adatot szolgáltató szervek: a kormány- és a központi hivatalok 1 esetben,

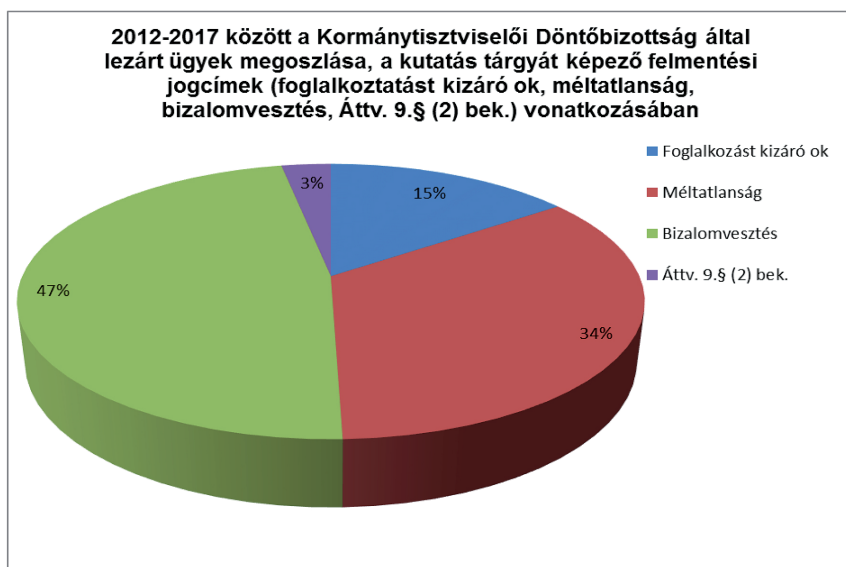
- a fővárosi és megyei kormányhivatalok 3 esetben,
- az önkormányzatok 7 esetben

Összehasonlításképp megjegyezzük, hogy méltatlanság miatt 14 esetben történt jogviszony-megszüntetés.

A KDB adatai szerint a KDB megalakulását követően a felmentési jogcímek közül a *bizalomvesztés* tárgyában benyújtott panaszok többségben.

<sup>162</sup> Kttv. 66. § (1) bekezdés.

<sup>163</sup> HAZAFI 2012, 146.



9. ábra

*A 2012–2017 között a KDB által lezárt ügyek megoszlása*

*Forrás: ZÁDORI 2017, 2.*

Megállapítható ugyanakkor, hogy a panaszügyek száma évente csökkenő tendenciát mutat.

9. táblázat

*A KDB-hez benyújtott panaszok száma jogintézmények szerinti bontásban*

Évek	Foglalkoztatást kizáró ok	Méltatlanság	Bizalomvesztés	Áttv. 9. § (2) bekezdés
2012	0	0	2	0
2013	0	9	18	0
2014	0	5	11	0
2015	1	11	9	0
2016	8	7	4	0
2017	6	2	3	3
Összesen:	15	34	47	3

*Forrás: ZÁDORI 2017, 2.*



## 10. táblázat

*A KDB-nél bizalomvesztés témában lezárult panaszok év szerinti megoszlása*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>1</sup>
Minisztérium munkáltatóval szemben	0	1	0	1	1	1
Központi hivatal munkáltatóval szemben	2	13	5	4	1	1
Kormányhivatal munkáltatóval szemben	0	4	5	4	2	1
Önkormányzat munkáltatóval szemben	0	0	1	0	0	0

1 A kutatás lezárásáig rendelkezésre állt adatok szerint.

*Forrás: ZÁDORI 2017, 5. adatai alapján a táblázatot a Szerkesztő készítette*

Az alábbiakban a döntőbizottsági határozatok releváns megállapításait ismertetem.

A Kttv. 76. § (2) bekezdésében foglalt együttműködési kötelezettség a munkavégzés szempontjából egyszerre jelenti pozitív előjelű magatartás tanúsítását, egymás munkavégzésének segítségét, a gördülékeny feladatellátást lehetővé tevő, jó munkakapcsolatok kialakítását és a negatív magatartástól való tartózkodást. Az együttműködési kötelezettség megsértését és egyben a bizalomvesztés megállapítását alapozhatja meg, ha a panaszos nem segít feltárni egy súlyos informatikai biztonsági és adatvédelmi kockázatot jelentő körülményt.

A munkáltató által állított, de nem bizonyított hibák, hiányosságok, esetleges vétkes kötelezettségszegések a bizalomvesztés indokai közé nem illeszthetők, azok szankcionálása fegyelmi felelősségre vonással történhet. A kormányzati szolgálati jogviszony a Kttv. 63. § (2) bekezdésének e) pontja szerinti bizalomvesztés jogcímen történő felmentése esetén az indokolás általános tartalmú megfogalmazása a felmentést nem okszerűsíti.

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) pontjaiban felsorolt kötelezettségek a bizalomvesztés alapjául nem szolgálhatnak. A Kttv. 76. §-ának (1) bekezdésében rögzített kötelezettségek megsértése esetén a Kttv. 155. § (1) bekezdése és a Kttv. 156. § (2) bekezdése alapján a munkáltató részéről fegyelmi eljárás megindításának van helye.

A bizalomvesztés jogcímen történő felmentés esetén is irányadók a felmentési védelemre vonatkozó szabályok. A Kttv. vonatkozó rendelkezései

nem a pénzbeli ellátásokhoz kapcsolják a felmentési védelmet, hanem ahhoz a körülményhez, hogy melyik szülő vette utoljára igénybe a fizetés nélküli szabadságot.

A munkáltatótól elvárható, hogy a felmentés közlését megelőzően tájékozódjon a felmentési védelem kérdésében, valamint az is, hogy a felmentés közlésekor teljes körű tájékoztatást nyújtson a kormánytisztviselőnek, beleértve a felmentési védelemre vonatkozó szabályok részletes ismertetését. A felmentés indokolásának egyértelműen és pontosan meg kell jelölnie, hogy milyen magatartás meríti ki a bizalomvesztést, és azt a felmentő okiratban bizonyítékkal is alá kell támasztani. Amennyiben az indokolás megfogalmazása általános, konkrétumot nem tartalmaz, a jogszabály szövegét idézi, azt is részben tévesen, akkor a felmentés jogellenes.

A panaszos megszegte a vezetőekkel való alkotó együttműködésre vonatkozó kötelezettségét, amikor a beérkezett, kiemelt jelentőségű ügyvel kapcsolatos megkeresésről vezetőit nem tájékoztatta, a dokumentum küldését feladatkörét túllépve, vezetői iránymutatás és állásfoglalás beszerzése nélkül, nem a hivatali e-mail címéről intézte. Ennek alapján a panaszos nem járt el kellő körültekintéssel, nem tartotta be az irányadó ügyintézési szabályokat, nem követte a kijelölt hivatali utat, ezért megsértette a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzésre vonatkozó előírást, így a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség hiánya megállapítható, amely sérti a közszolgálati tisztviselőkről szóló CXCV. törvény (Kttv.) 76. §-ának (2) bekezdését.<sup>164</sup> A Kttv. 66. § (2) bekezdése értelmében a bizalomvesztést bizonyítható tény alapozhatja meg, annak hiányában a felmentés indoka nem valós és okszerű. A felmentési indok valóságának követelménye azt jelenti, hogy az indoklásnak a tényeknek megfelelőnek kell lennie.

A munkáltató ugyan hivatkozott a szakmai lojalitás hiányára, de annak semmiféle indokát nem adta, és bizonyítékát nem jelölte meg a felmentő okiratban. A munkáltatónak a felmentő okiratban kellett volna felsorolnia a bizalomvesztés alapjául szolgáló tényeket és az ezeket alátámasztó bizonyítékokat.

A Kttv. 76. § (1) bekezdésének a)–e) pontjaiban felsorolt kötelezettségek a bizalomvesztés alapjául nem szolgálnak, azok kötelezettségszegést alapozhatnak meg, amelynek kivizsgálására, körülményeinek feltárására fegyelmi eljárás lefolytatása lehet alkalmas. A Kttv. 66. §-ának (1) bekezdése alapján bizalomvesztésnek a Kttv. 76. §-ának (2) bekezdésében meghatározott kötelezettség megsértése minősül, vagyis a bizalomvesztést kizárólag a szakmai lojalitás sérelme alapozhatja meg.

<sup>164</sup> Lásd: elvi döntőbizottsági határozat, 2017/4.

A bizalomvesztés jogcímének megállapíthatóságához azt szükséges bizonyítani, hogy a kormánytisztviselő szakmailag nem volt lojális a vezetője iránt. Ehhez a vezető által meghatározott azon szakmai értékek beazonosíthatósága is szükséges, amelyek iránt a kormánytisztviselő nem mutatott elkötelezettséget.

A KDB döntéseiben értelmezte az együttműködési kötelezettséget (pozitív előjelű magatartás és negatív magatartástól való tartózkodás). A jogviszonnyal szorosan összefüggő kötelezettségek nem szolgálhatnak a bizalomvesztés alapjául. A felmentő okiratban a tényeket és bizonyítékokat szerepeltetni kell (valós és okszerű bizonyítás szükségessége). A munkáltató által állított, de nem bizonyított hibák, hiányosságok, esetleges vétkes kötelezettségszegések a bizalomvesztés indokai közé nem illeszthetők, ezek fegyelmi felelősségre vonás körében vizsgálhatók.

A fentiekből látható, hogy a munkáltatók nem minden esetben alkalmazzák helyesen – különösen összetett, bonyolult tényállású esetekben – a bizalomvesztés jogkövetkezményét.

A 24/2016. számú munkaügyi elvi határozat kimondja, hogy „a kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elveszti, azaz nem a vezetői iránti szakmai lojalitással látja el feladatait. A vezetője bizalmát elvesztette felmentési indok a kormánytisztviselő magatartásában vagy munkájában megnyilvánuló és bizonyítható objektív tényen alapulhat. A munkáltatónak a felmentés indokának valósága mellett annak okszerűségét is bizonyítania kell. Nem okszerű a bizalomvesztésre alapított felmentés, ha arra a bizonyított és megismert magatartás tanúsítását követően hónapokkal később kerül sor [2011. évi CXCV. törvény 63. § (3) bekezdés; 66. § (1)–(2) bekezdés; 76. § (2) bekezdés].”<sup>165</sup>

A Kúria megállapította többek között, hogy „a Kttv. 63. § (3) bekezdése szerint a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű. A bizalomvesztés mint felmentési indok nem lehet személyes szimpátia vagy antipátia kérdése. Így csak a kormánytisztviselő magatartásában vagy munkájában megnyilvánuló és bizonyítható objektív tényeken alapulhat (BH 2002, 116.). Az a körülmény, hogy a felperes a jogutódlást követően nem tájékoztatta a hivatalvezetőjét, annak valósága ellenére több hónappal később nem lehet okszerű indoka a kormánytisztviselői jogviszonya felmentéssel történő megszüntetésének, arra is tekintettel, hogy a korábbi felettes tájékoztatása nem vitatottan megtörtént, és a felmentés közlésének időpontjában, 2013. június 6-án hónapok óta nem a hivatalvezető volt a felperes felettese.”<sup>166</sup>

<sup>165</sup> 24/2016. számú munkaügyi elvi határozat.

<sup>166</sup> 24/2016. számú munkaügyi elvi határozat.

Ebben az ügyben a Kúria közbenső ítéletével a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 275. § (4) bekezdése alapján a jogszabálysértő jogerős határozatot az elsőfokú ítéletre is kiterjedően hatályon kívül helyezte, a Pp. 359/A. §-a (2) bekezdése alapján a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatát megváltoztatta.

A 7/2016. számú munkaügyi elvi döntés szerint „[a] vezetője bizalmát elvesztette felmentési ok alkalmazása jogellenes, amennyiben a munkáltató fegyelmi eljárás megindítására alapot adó – a Kttv. 76.§ (2) bekezdés körébe nem sorolható – kötelezettségszegéssel indokolja a kormánytisztviselő felmentését [2011. évi CXCV. tv. 66. § (2) bekezdés; 76. § (1)–(2) bekezdés]. A rendelkezések értelmezésével megállapította, hogy a bizalomvesztés egy önálló felmentési jogcím, amelynek indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet. A bizalomvesztés ez erkölcsi, etikai jellegű, a kölcsönös munkavégzésben megnyilvánuló bizalmi elvet juttat kifejezésre, amely ugyanakkor az érintettek közti szubjektív érzésen túli körülmény, hiszen mindezt bizonyítani is kell, mindehhez bizonyítható tény is szükséges. A felperesi jogelőd a felmentést ténylegesen nem bizalomvesztéssel indokolta, hanem kötelezettségszegéssel, ez esetben fegyelmi eljárást kellett volna indítani, amelynek következménye nem feltétlenül a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése lett volna. A bizalmi viszony megrendülése, illetve megszűnése szubjektív értékítélet alapján nem, csak alapos és súlyos okok miatt, objektív tények alapján állapítható meg. A munkavégzés során esetlegesen elkövetett kisebb hibák a munka minőségével kapcsolatosak, önmagukban a bizalmi viszonytal nem állnak összefüggésben.

Nem általában szükséges vizsgálni, hogy az adott magatartás bizalomvesztésre alapot adhat-e, hanem konkrét esetben a vezetői bizalom megrendülését. Mindezek alapján tehát a bizalomvesztésre történő hivatkozáshoz nem elegendő valamilyen kormánytisztviselői kötelezettségszegés igazolása, szükséges a kölcsönös munkavégzésben megnyilvánuló bizalmi elvben bekövetkezett »törésre« történő utalás, és annak bizonyítása is. A perbeli esetben az utóbbi feltétel a törvényszék álláspontja szerint sem valósult meg. A Szombathelyi törvényszék kimondja, hogy a Kormánytisztviselői Döntőbizottság, illetőleg a közigazgatási és munkaügyi bíróság megfelelően mérlegelte és értékelt a körülményeket, amelyeket a jogszabály szerint az általán-kártérítés meghatározása során figyelembe kell venni.”<sup>167</sup>

<sup>167</sup> 7/2016. számú munkaügyi elvi döntés.

*A bizalomvesztésre vonatkozó összegző megállapítások és javaslatok*

A döntőbizottsági joggyakorlat és a bírói gyakorlat taglalt döntéseit is figyelembe véve megállapítható, hogy a munkáltatók számára nem egyszerű annak megítélése, hogy az adott integritást sértő magatartás a jogviszonnyal szoros összefüggésben álló fegyelemsértés vagy a bizalomvesztés tényállását valósítja-e meg. Szintén nehézséget okoz annak valós és okszerű bizonyítása, hogy a bizalomvesztés megtörtént. Ezért mindenképpen javasolt, hogy a HR-vezetők és -szakemberek, továbbá a szervezeti egységek vezetői a vonatkozó joggyakorlatot megismerhessék, és módszertani segítséget kapjanak a helyes jogalkalmazáshoz. Elmondható továbbá az interjúk tapasztalatait is figyelembe véve, hogy a témakörben valószínűleg nagy a látencia, tekintettel arra, hogy még a bizalomvesztés okszerű bizonyítása előtt közös megegyezéssel, illetve lemondással megszűnik a cselekményt elkövető jogviszonya.

**A méltatlanság***A méltatlanság szabályozása*

A Kttv. méltatlanságra vonatkozó rendelkezései irányadók a kormánytisztviselőkre és a köztisztviselőkre egyaránt, ugyanakkor a NAV-törvény és az Áttv. külön szabályozást határoz meg. Amint azt már említettük, az Áttv. együtt szabályozza a méltatlanság és a bizalomvesztés tényállását. Ha az állami tisztviselő magatartása alkalmas arra, hogy az általa betöltött munkakör tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa, a jogviszony azonnali hatállyal megszüntethető. A magatartás megvalósulhat akár a hivatali munkával (munkavégzésével) vagy az állami szolgálati jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár a munkahelyen kívül is.<sup>168</sup> A kormánytisztviselő, az ügykezelő a munkaidején kívül, a pénzügyőr a szolgálaton kívül sem tanúsíthat olyan, a közszerzőlati tisztviselőhöz, illetve hivatásos állomány tagjához méltatlan magatartást, amely – különösen a munkakörének jellege, a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján – közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére, az általa betöltött munkakör tekintélyének,

<sup>168</sup> Attv. 9. § (2) bekezdés.

a munkáltató jó hírnevének, a közszolgálatba vetett bizalomnak, valamint a NAV céljának veszélyeztetésére.<sup>169</sup>

A Kttv. megállapítja, hogy a tisztviselő *hivatalára méltatlan*, ha az általa tanúsított magatartás alkalmas arra, hogy beosztása 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. A cselekmény történhet a hivatali munkájával (munkavégzésével), vagy a tisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben vagy akár munkahelyén kívül. Ilyen magatartásnak kell tekinteni a pártatlanság, a befolyástól való mentesség, az etikai normák sérelmét.<sup>170</sup>

Látható, hogy mindhárom jogállási törvényben közös munkakör tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének, a közszolgálatba vetett bizalomnak a veszélyeztetése, azaz a közigazgatási szervezet integritásának megsértése.

„A köz szolgálata nem merül ki a tisztviselő elé kerülő ügyek akár rutinszerű, akár speciális szakértelmet igénylő elintézésében, hanem a tisztviselőnek az is kötelezettsége, hogy környezetében megtestesítse az állami hatalmat, képviselje annak méltóságát. A tisztviselői hivatás ellátásához az igazgatási hozzáértésen felül a viselkedés, a magatartás általános normáit meghaladó követelményeknek való megfelelés is szükséges. A tisztviselőnek nem csak a hivatali munkájával, hanem a magánéletében tanúsított magatartásával is elő kell segítenie a közigazgatásról alkotott kedvező társadalmi megítélés kialakulását.”<sup>171</sup>

### *A méltatlanságra vonatkozó statisztikai adatok, a joggyakorlat és a kutatás főbb megállapításai*

A KÖZSTAT-adatszolgáltatás alapján a vizsgált másfél éves periódusban 14 méltatlanság szerinti jogviszony-megszüntetésre került sor az adatot szolgáltató szervek részéről:

- a minisztériumokban 3,
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokban 10,
- az önkormányzatoknál 1 esetben.

A KDB megalakulása óta 34 méltatlanság jogcímen történő felmentéssel összefüggő panaszt bírált el. A 9. számú ábra alapján megállapítható, hogy

<sup>169</sup> NAV-törvény, 15/B. § (1) bekezdés.

<sup>170</sup> Kttv. 64. §. (1) bekezdés.

<sup>171</sup> HAZAFI 2102, 143.

a panaszügyek közül a méltatlanság a második legnagyobb felmentési jogcím. Legtöbb esetben a kormányhivatal tisztviselői nyújtottak be panaszt a munkáltatói intézkedés ellen. Megjegyzendő, hogy az Áttv. hatálybalépése, azaz 2016. június 1-jétől összesen 3 panaszt bíráltak el az Áttv. 9. § (2) bekezdésében meghatározott jogsértések miatt hozott intézkedés ellen.

### 11. táblázat

*A KDB-nél méltatlanság témában lezárult panaszok év szerinti megoszlása*

	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>2</sup>
Minisztérium munkáltatóval szemben	0	0	1	0	1
Központi hivatal munkáltatóval szemben	2	3	2	3	0
Kormányhivatal munkáltatóval szemben	6	2	8	3	1
Önkormányzat munkáltatóval szemben	0	0	0	1	0
Rendvédelmi szerv munkáltatóval szemben	1	0	0	0	0

*Forrás: ZÁDORI 2017, 4. adatai alapján a táblázatot a Szerkesztő készítette*

A méltatlanság tárgyában benyújtott panaszügyek közül a KDB 16 ügyben elutasító határozatot, 1 ügyben hatáskör hiánya miatt elutasító határozatot, 13 ügyben részben helyt adó, illetve helyt adó határozatot hozott. A Döntőbizottság 4 méltatlanság tárgyában benyújtott panaszügyben – eljárási akadály miatt – nem hozott határozatot, tájékoztató levelet adott ki. Látható, hogy az érdemben elbírált ügyek jelentős részében (13 ügyben) jogellenesen járt el a munkáltató a KDB döntése szerint. A KDB megállapította, hogy a munkáltató elmulasztotta a jogszabályi határidőt 7 ügyben, fegyelmi eljárás megindításának lett volna helye 3 ügyben, nem bizonyítható a méltatlanság 2 ügyben, továbbá nem volt valós a felmentési indok 1 ügyben.

Az alábbiakban a döntőbizottsági határozatok releváns részeit ismertetem.

Kormánytisztviselőhöz nem méltó az a magatartás, ha a munkáltatótól kapott ingyenes juttatást nem saját célra használja fel, hanem abból anyagi haszonszerzésre kíván törekedni. Fokozza a panaszosi magatartás súlyát, hogy mindezt a panaszos nyilvános internetes portálon tette úgy, hogy abból a munkáltatót megemlítő sajtóhír is származott. A panaszos magatartásával nemcsak a saját beosztásának a tekintélyét, de a munkáltató jó hírnevét és a közigazgatásba vetett bizalmat is súlyosan rombolta. Mindezek következtében a munkáltatótól nem volt elvárható, hogy a panaszos kormányzati szolgálati jogviszonyát fenntartsa.



A kormánytisztviselő méltatlan a hivatalára, ha a hivatali vagy az azon kívüli magatartása arra alkalmas, hogy kifelé, az ügyfelek, a lakosság, a társadalom irányában súlyosan rombolja a beosztással, a munkáltatóval, illetve a közigazgatással szemben fennálló bizalmat. A Kttv. 64. §-ának (1) bekezdése nem írja elő annak vizsgálatát, hogy a magatartás következtében a bizalom súlyosan megrendült-e, elegendő, ha a tanúsított magatartás önmagában alkalmas a bizalom súlyos rombolására.

Azon tényből, hogy a nyelvvizsga-bizonyítvány a nyilvántartásokban nem szerepel, továbbá abból, hogy a panaszos a nyelvvizsga-bizonyítványának aggályos voltát eredményesen cáfolni nem tudta, a munkáltató megalapozottan vonta le azt a következtetést, hogy a panaszosi magatartás kimeríti a méltatlanság jogszabályi feltételeit.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 64. §-ának (1) bekezdése szerinti feltételek megvalósulása szempontjából nem jogszabályi előírás, hogy a kormánytisztviselő magatartása nagy nyilvánosság előtt valósuljon meg.

A felmentést megalapozó munkáltatói intézkedés meghozatala esetén a munkáltatónak nagy körültekintéssel kell meggyőződnie az intézkedését megalapozó okok valóságáról. A büntetőeljárás során hozott határozat esetében a hivatalos tudomásszerzést megelőzően, pusztán szóbeli tájékoztatás alapján nem alkalmazható jogkövetkezmény. A levelezés és a sajtóhírek nem tekinthetők olyan értesítéseknek, amelyek megfelelnek a hivatalos kézbesítésnek. A méltatlanságot megalapozó okról való tudomásszerzést követően a munkáltatónak nincs mérlegelési lehetősége, a felmentést kötelezően alkalmaznia kell.

*Megjegyzés: a panasz alapjául szolgáló felmentő intézkedés meghozatalakor a Kttv. 63. § (2) bekezdésének g) pontjában szabályozott foglalkoztatást kizáró ok felmentési jogcím még nem volt hatályban.*

A releváns bírósági joggyakorlat döntései az alábbiak.

A 31/2016. számú munkaügyi elvi határozat szerint abból, hogy a munkáltató a kormánytisztviselő kötelezettségzegését méltatlanság megállapítására alapot adó magatartás tanúsításaként is értékelheti, nem következik, hogy jogkövetkezményként kizárólag „méltatlanná vált jogcímen felmentési kötelezettség áll fenn. Ha a kormánytisztviselő e magatartásával a munkaköri kötelezettségét vétkesen megszegi, a munkáltató jogszerűen úgy is dönthet, hogy a kormányzati szolgálati viszonyból származó kötelezettségek vétkes megszegése miatt fegyelmi eljárást rendel el [2011. évi CXCV. törvény 63. § (2) bekezdés a) pont, 64. §, 76. § (1) bekezdés; 155–156. §].

A tényállás szerint az alperes kormánytisztviselőként egy megyei kormányhivatalnál állt alkalmazásban osztályvezetőként. A nyolc főből álló szervezeti egység állományából öt kormánytisztviselő panaszbeadványt nyújtott be a szakigazgatási szerv igazgatójához. A panaszok az alperes által a munkahelyén kollégái felé tanúsított magatartást, a rendszeres megalázást, sértést, méltatlan hangnemét és viselkedését sérelmezték. Azokból megállapítható volt, hogy az alperes viselkedése, a napi munkavégzés során tanúsított magatartása negatívan hatott ki az ott dolgozók munkavégzésére, életvitelére, és ezáltal állandó feszültséget okozott.

A közigazgatási szerv igazgatója fegyelmi eljárást indított az alperessel szemben a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 156. § (1) bekezdése alapján méltatlanságra hivatkozva. A Fegyelmi Tanács megállapította, hogy az alperes elkövette a terhére rótt kötelezettségszegéseket, és a Kttv. 155. § (2) bekezdése f) pontja szerinti hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel sújtotta. A kormánytisztviselő alperes közszolgálati panasza folytán eljáró Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatával a közszolgálati panasznak helyt adott, és a hivatalvesztést kiszabó fegyelmi határozatot hatályon kívül helyezte.

A törvényszék egyetértett az elsőfokú bíróság ítélete indokolásában kifejtett azon jogi álláspontjával, hogy a Kormánytisztviselői Döntőbizottság tévesen értelmezte a Kttv. rendelkezéseit abban a vonatkozásban, hogy a felperesnek tizenöt napon belül kellett volna intézkednie az alperes kormánytisztviselői jogviszonya méltatlanság címén történő megszüntetéséről, és nem indíthatott volna vele szemben fegyelmi eljárást.

Az adott esetben a fegyelmi eljárás eredményeként a Fegyelmi Tanács az alperes terhére több különböző kötelezettségszegést rótt, többek között a beosztottai felé tanúsított méltatlan vezetői magatartást, viselkedést, másrészt a munkaidő megsértését, amely a szolgálati jogviszonyából származó lényeges kötelezettség vétkes megszegésének minősül, figyelemmel arra is, hogy vezető beosztására tekintettel vele szemben magasabb elvárások érvényesültek. Az alperes terhére rótt egyéb magatartások a Kttv. 10. § (1) bekezdésében, a 11. § (1) bekezdésében, illetve a 13. § (1) és (3) bekezdésében foglaltakat is sértették, így e magatartások is olyan, a közszolgálati jogviszonyból származó kötelezettségek vétkes megszegésének minősültek, amelyek a fegyelmi eljárás során kétséget kizáró módon bizonyítást nyertek. Az alperes által elkövetett kötelezettségszegő magatartások együttes súlya kellő indokálul szolgált a legsúlyosabb fegyelmi büntetés kiszabásának.

A munkaügyi elvi határozatot azért ismertettük részletesen, mert a döntés alapjául szolgáló eset jól példázza, milyen nehézségekbe ütközik a munkáltató, ha olyan bonyolult, több cselekménysorból álló esetet is szankcionálnia kell, amely megalapozhatja a méltatlanság és a fegyelmi vétség megállapítását is.

### *A méltatlanságra vonatkozó összegző megállapítások és javaslatok*

A KDB-joggyakorlat és a bírói gyakorlat taglalt döntéseit is figyelembe véve megállapítható, hogy a munkáltatók számára nem egyszerű annak megítélése, hogy az adott integritást sértő magatartás a jogviszonnyal szoros összefüggésben álló fegyelemsértés, illetve a méltatlanság tényállását valósítja-e meg, esetleg az ügyben etikai eljárás megindítása indokolt. Szintén nehézséget okoz a méltatlanság tényének valós és okszerű bizonyítása. A KDB elé kerülő panaszügyek jelentős részében megállapításra került, hogy nem volt megalapozott a méltatlanság miatti jogviszony megszüntetés. Ezért, amint a bizalomvesztés taglalása kapcsán már megállapításra került, mindenképpen javasolt, hogy a HR vezetők és szakemberek, továbbá a szervezeti egységek vezetői a vonatkozó joggyakorlatot megismerhessék, és módszertani segítséget kapjanak a helyes jogalkalmazáshoz. Elmondható továbbá az interjúk tapasztalatait is figyelembe véve, hogy a témakörben valószínűleg nagy a látencia, tekintettel arra, hogy még a bizalomvesztés okszerű bizonyítása előtt közös megegyezéssel, illetve lemondással megszűnik a cselekményt elkövető jogviszonya. Az interjúalanyok álláspontja megosztott a tekintetben, hogy célszerű-e külön tényállásban szabályozni a bizalomvesztést és a méltatlanságot. Indokoltnak tartom, hogy mind a kormánytisztviselőkre és köztisztviselőkre, mind az állami tisztviselőkre azonos szabályozás kerüljön megalkotásra.

### *A méltatlansági eljárás szabályozása a közszolgálati jogban*

A Kttv.-ben a 2015. április 15-től bevezetett új jogintézmény irányadó szabályozást tartalmaz mind a kormánytisztviselők, mind az állami tisztviselők, mind a köztisztviselők számára. A törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint „[a] foglalkoztatási jogviszonyokban alapvető követelmény, hogy a foglalkoztató és a foglalkoztatott kölcsönösen tájékoztassák egymást minden olyan tényről, amely a jogviszony tekintetében lényeges. E követelménynek a közszférában része, hogy a költségvetési szerv mint munkáltató az alkalmazottaival

szemben indult büntetőeljárásról azonnal tudomást szerezzen. A foglalkoztatottat terhelő bejelentési kötelezettség már most levezethető a jelenlegi szolgálati jogviszonyt rendező szabályozásokból, ugyanakkor a módosítással egyértelművé válik e kötelezettség, valamint a nem teljesítéshez szankciót is kapcsol a jogalkotó.”<sup>172</sup>

A NAV-törvény ugyanakkor külön méltatlansági eljárási szabályokat állapít meg. A méltatlansági eljárást a törvény a jogviszony-megszüntetés fejezetcím alatt tárgyalja, holott méltatlansági eljárás nem vonja maga után a jogviszony megszüntetését.

A munkáltatói jogkör gyakorlója köteles méltatlansági eljárást indítani, ha a tisztviselő arról értesíti, hogy vele szemben közbizalomra üldözhető büntetett megalapozott gyanúját közölték.<sup>173</sup> A kötelezett a munkáltatót erről a megalapozott gyanú közlését követő tizenöt napon belül köteles írásban tájékoztatni, ennek elmulasztása fegyelmi büntetést von maga után. A kormánytisztviselői hivatásetikai alapelve a kölcsönös együttműködési kötelezettség. A kormánytisztviselő a méltatlansági eljárás megindulásától kezdődően kérheti azonnali hatályú felmentését. Ebben az esetben nem illeti meg végkielégítés a kormánytisztviselőt.

A méltatlansági eljárás célja annak megállapítása, hogy a büntetőeljárásban vizsgált cselekmény összefüggésben áll-e, és ha igen, milyen mértékben a kormánytisztviselő munkakörével, továbbá a tanúsított magatartás alkalmas-e arra, hogy a kormánytisztviselő által betöltött munkakör tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett közbizalmat súlyosan rombolja. Önmagában az a tény, hogy büntetőeljárás van folyamatban, nem alapozza meg a méltatlanság megállapítását.

A méltatlansági eljárásnak nincsenek részletes szabályai, a megkérdozett munkáltatók határozatban döntenek ezen esetekben. A méltatlansági eljárást annak megindításától számított harminc napon belül kell lefolytatni.

*A munkáltató az eljárást megszünteti*, ha a méltatlansági eljárás alapjául szolgáló cselekményt a kormánytisztviselő nem követte el, vagy annak elkövetése nem bizonyítható, vagy a méltatlansági eljárás alapjául szolgáló cselekmény nem valósítja meg a munkáltató érdeksérelmét.

*Intézkedhet a kormánytisztviselő más munkakörbe történő áthelyezéséről* egyoldalú kinevezésmódosítással, amennyiben a kormánytisztviselő hivata-

<sup>172</sup> T/3019. számú törvényjavaslat egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról, 24. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom40/03019/03019.pdf>

<sup>173</sup> Kttv. 64/A. §.

lára méltatlan, de a méltatlanság alapjául szolgáló magatartás nem indokolja a jogviszony megszüntetését.

*A kormánytisztviselőt a büntetőeljárás idejére állásából felfüggeszti, amennyiben a kormánytisztviselő hivatalára méltatlan. A felfüggesztés idejére illetmény jár, a felfüggesztés megszüntetéséig ennek 50%-át vissza kell tartani. A visszatartott összeget a büntetőeljárás lezárását követően ki kell fizetni, kivéve, ha az eljárás eredményeképpen a kormánytisztviselő büntetőjogi felelősségét megállapították.*

*A méltatlansági eljárásra vonatkozó statisztikai adatok, joggyakorlat és a kutatás főbb megállapításai*

A KÖZSTAT-adatszolgáltatás során a kérdőívet kitöltő szervek körében 26 esetben fordult elő méltatlansági eljárás. Ebből

- 23 esetben a fővárosi és megyei kormányhivatalokban,
- 3 esetben önkormányzatoknál,
- 4 esetben a tisztviselő kérte azonnali hatályú felmentését,
- 9 esetben az eljárást megszüntették,
- 2 esetben más munkakörbe helyezték a tisztviselőt,
- 13 esetben a büntetőeljárás idejére állásából felfüggesztették.

Az új intézményre vonatkozóan nincs döntőbizottsági joggyakorlat, – a méltatlansági eljárással összefüggő munkáltatói intézkedés miatt a tisztviselő nem fordulhat a KDB-hez. A bírói joggyakorlat, az interjúk és a kormányhivataloktól érkező adatszolgáltatás alapján az alábbi bűncselekmények esetén indítottak méltatlansági eljárást (nem teljes körű felsorolás): hivatalos személy által elkövetett közokirat hamisítás büntette, embercsempészés büntette, intellektuális közokirat-hamisítás büntette, hivatalos személyként elkövetett, különleges személyes adattal való visszaélés büntette, személyes adattal való visszaélés büntette, lényeges tény hamis közokiratba foglalásával elkövetett közokirat-hamisítás büntette hivatalos személy által, hivatali hatáskörével visszaélve, hivatali kötelesség megszegésével elkövetett hivatali visszaélés büntettének megalapozott gyanúja, halálos közúti baleset gondatlan okozásának vétségének gyanúja miatti büntetőeljárás.

*A méltatlansági eljárásra vonatkozó összegző megállapítások és javaslatok*

Tekintettel arra, hogy a méltatlansági eljárás a tisztviselő bejelentési kötelezettségén alapul, annak elmulasztása fegyelmi vétséget von maga után. Ebben az esetben a munkáltatónak két eljárást kell indítania: méltatlansági eljárást és fegyelmi eljárást.

Az elérni kívánt jogpolitikai cél hatékonyabb megvalósítása érdekében javasolt, hogy a méltatlansági eljárást akkor is megindíthassa a munkáltató, ha a tisztviselő nem jelenti be a büntetőeljárás megindítását, hanem arról a munkáltató a nyomozó hatóságtól hivatalból értesül.

Kodifikációs javaslat:

- 64/A. § (1) Ha a kormánytisztviselő a 83/A. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás során arról értesíti a munkáltatói jogkör gyakorlóját, továbbá, ha a munkáltató hivatalból értesül arról, hogy az ott megjelölt bűncselekményi körben indult büntetőeljárás és a megalapozott gyanút közölték a kormánytisztviselővel, akkor a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles méltatlansági eljárást indítani. Javasolt egy módszertani útmutató készítése a tárgyban annak érdekében, hogy a munkáltatók helyesen tudják alkalmazni, mely esetben kell méltatlansági eljárást indítani, és mikor van helye foglalkoztatást kizáró oknak: ha a tisztviselő állam elleni, igazságszolgáltatás elleni, korrupciós, közélet tisztasága elleni, hivatali, közbizalom elleni bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll, azaz nem felel meg a Kttv. 39. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott alkalmazási feltételnek.

**A foglalkoztatást kizáró ok – a tisztviselő büntetőeljárás hatálya alatt áll***A foglalkoztatást kizáró ok miatt történő jogviszony-megszüntetés szabályozása a közszolgálati jogban*

A Kttv. szabályai irányadók a kormánytisztviselőkre, köztisztviselőkre, állami tisztviselőkre és a NAV kormánytisztviselőire is. Megjegyzendő, hogy a NAV hivatásos állományára vonatkozóan a Kttv. rendelkezése nem irányadó, tehát e jogcímen történő jogviszony-megszüntetés csak a civil állományra vonatkozik. A 2015. április 15-én hatályba lépő rendelkezés szerint, ha a tisztviselő állam elleni, igazságszolgáltatás elleni, korrupciós, közélet tisztasága elleni,

hivatali, közbizalom elleni bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás hatálya alatt áll, azaz nem felel meg a Kttv. 39. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott alkalmazási feltételnek, az foglalkoztatást kizáró oknak tekintendő, és azonnali hatályú jogviszony megszüntetést von maga után.<sup>174</sup>

Mint láttuk, a *közzéadás bűncselekmények* miatt indult büntetőeljárások esetén méltatlansági eljárást kell indítani a tisztviselők ellen, *az állam elleni, igazságszolgáltatás elleni, korrupciós, közélet tisztasága elleni, hivatali, közbizalom elleni bűncselekmény* miatt induló büntetőeljárás hatálya alatt álló személlyel jogviszony nem létesíthető. A jogalkotó szándéka szerint a foglalkoztatási feltételeknek, így ennek a feltételnek is a jogviszony teljes időtartama alatt fenn kell állnia, tehát a jogviszony nem tartható fenn akkor, ha a tisztviselő e bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás hatálya alá kerül a jogviszony időtartama alatt, ez foglalkoztatást kizáró oknak tekintendő. Ebben az esetben mérlegelési jogköre nincs a munkáltatónak, méltatlansági eljárás indítására csak a további, közzéadás bűncselekmények miatt induló büntetőeljárás esetén van lehetőség.

Aki kormányzati szolgálati jogviszonyt kíván létesíteni, a kinevezést megelőzően hatósági bizonyítvánnyal igazolja, hogy büntetlen előéletű, továbbá nem áll a 39. § (1) bekezdése szerinti büntetőeljárás hatálya alatt.<sup>175</sup> Nem várható el a munkáltatótól, hogy a jogviszony fennállása alatt újabb hatósági bizonyítványt kérjen a tisztviselőtől, ugyanakkor a tájékoztatási, együttműködési kötelezettség alapelve, valamint a bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság alább ismertetett tájékoztatási kötelezettsége lehetővé teszi, hogy a munkáltató értesüljön a büntetőeljárás megindításáról. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 2015. májusában történő módosítása értelmében, amennyiben az ügyész, illetve a nyomozó hatóság az eljárása során megállapítja, hogy a terhelttel szemben törvényben meghatározott, kötelező munkáltatói intézkedés alkalmazásának van helye, vagy a terheltet a vele szemben indult büntetőeljárás vonatkozásában törvényben meghatározott, a munkáltató felé fennálló bejelentési kötelezettség terheli, úgy e célból a terhelt munkáltatóját a megalapozott gyanú közlését követően haladéktalanul tájékoztatja, feltéve, hogy ez a nyomozás érdekeit nem sérti.<sup>176</sup> Álláspontom szerint ez a tájékoztatási kötelezettség mind a méltatlansági eljárás, mind a jogviszony azonnali hatályú megszüntetése tényállást megalapozó bűncselekményekre vonatkozó eljárások esetén fennáll. Az új Be.,

<sup>174</sup> Kttv. 63. § (2) bekezdés g) pont.

<sup>175</sup> Kttv. 42. § (1) bekezdés.

<sup>176</sup> Be. 63/A§ (2b) bekezdés.



azaz a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 111. §-a *szignalizáció* néven lényegében fenntartja ezen bejelentési kötelezettséget, amikor kimondja, hogy ha a bíróság, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság az eljárása során olyan tényt állapít meg, vagy olyan körülményt észlel, amely miatt hivatalból további bírósági vagy közigazgatási eljárás, illetve *más eljárás* kezdeményezésének vagy lefolytatásának van helye, e célból az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervezet tájékoztatja. Az itt nevesített „más eljárás” körébe sorolhatók a büntetőeljárással összefüggésben meghozandó munkáltatói intézkedések.

*A foglalkoztatást kizáró ok miatt történő jogviszony-megszüntetésre vonatkozó statisztikai adatok, joggyakorlat és a kutatás főbb megállapításai*

A KÖZSTAT-adatszolgáltatás során a kérdőívet kitöltő szervek körében 25 esetben fordult elő jogviszony-megszüntetés abban az esetben, amikor a kormánytisztviselő nem felel meg a Kttv. 39. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott alkalmazási feltételeknek. Ebből

1 esetben minisztériumban,

- 13 esetben a fővárosi és megyei kormányhivatalokban,
- 9 esetben a NAV szerveinél,
- 2 esetben önkormányzatoknál fordult elő.

A Közszolgálati Döntőbizottság a jogintézmény hatálybalépése óta 15 panaszt bírált el.

12. táblázat

*A KDB-nél a jogintézmény hatálybalépése óta elbírált panaszok év szerinti megoszlása*

	2015	2016	2017
Minisztérium munkáltatóval szemben	0	1	0
Központi hivatal munkáltatóval szemben	1	6	0
Kormányhivatal munkáltatóval szemben	0	1	6

*Forrás: ZÁDORI 2017, 3. adatai alapján a táblázatot a Szerkesztő készítette*

Az alábbiakban a döntőbizottsági határozatok releváns megállapításait ismerttettem.

A Kttv. 39. § (1) bekezdésének c) pontjában szabályozott foglalkoztatást kizáró ok fennállását önmagában azon körülmény megvalósítja, ha a kormánytisztviselő az ott taxatív meg határozott bűncselekmények miatt indult

büntetőeljárás hatálya alatt áll. Ezen ok fennállása esetén a munkáltatónak a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát a Kttv. 63. § (2) bekezdés g) pontjában foglalt kötelező rendelkezésnél fogva felmentéssel meg kell szüntetnie, mérlegelési lehetősége nincs. [A munkáltató a felmentés indokaként azt jelölte meg, hogy a nyomozóhatóság illetékes főosztálya arról tájékoztatta, hogy a panaszost a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 305. §-ának c) pontjába ütköző és aszerint minősülő hivatali visszaélés büntettének megalapozott gyanúja miatt gyanúsítottként hallgatták ki. A panaszos előadta, hogy ellene büntetőeljárás indult, azonban a gyanúsítás alapjául szolgáló bűncselekményt nem követte el, és mivel az eljárás még folyamatban van, megilleti őt az ártatlanság védelme. Álláspontja szerint a kormányzati szolgálati jogviszonyának megszüntetése által aránytalan sérelem érte.] A nyomozóhatóság illetékes főosztályának tájékoztatása szerint panaszost a Btk. 305. §-ának c) pontjába ütköző és aszerint minősülő hivatali visszaélés büntette miatt gyanúsítottként hallgatta ki a hatóság, tehát büntetőeljárás hatálya alatt állt. A hivatali visszaélés büntette a Btk. XXVIII. fejezetében szabályozott hivatali bűncselekmények közé tartozik, amelyet a Kttv. 39. § (1) bekezdésének c) pontja a foglalkoztatást kizáró okok között kifejezetten nevesít.

A hivatali bűncselekmény miatti büntetőeljárás megindulása nem méltatlansági ok, ez esetben az érintettel szemben nem méltatlansági eljárást kell indítani, hanem a Kttv. 39. §-ának (1) bekezdése és a 63. §-a (2) bekezdésének g) pontjában foglaltak alapján, foglalkoztatást kizáró ok jogcímén jogviszonyát felmentéssel meg kell szüntetni.

Munkáltatói intézkedés: a munkáltató intézkedésével a panaszos állami szolgálati jogviszonyát azonnali hatállyal az Áttv. 3. §-ának (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a Kttv. 63. § (2) bekezdésének g) pontja alapján felmentéssel megszüntette. Az Állami szolgálati jogviszony megszüntetése elnevezésű irat indokolása szerint a panaszos felmentésére azért került sor, mert a nyomozóhatóság arról tájékoztatta a munkáltatót, hogy a panaszost gyanúsítottként hallgatták ki a Btk. 305. §-ának c) pontjába ütköző és aszerint minősülő hivatali visszaélés büntettének megalapozott gyanúja miatt.

A panaszos álláspontja szerint, figyelemmel a Kttv. 83/A. §-ának (1) bekezdésében foglaltakra, a munkáltatónak vele szemben a Kttv. 64/A. §-ának (1) bekezdése alapján méltatlansági eljárást kellett volna indítania. A panaszos kifejtette, hogy önmagában a büntetőeljárás megindítása nem alapozhatja meg sem a méltatlanság megállapítását, sem az azonnali hatályú felmentés jogszerűségét, amellyel összefüggésben hivatkozott az ártatlanság védelmére.

Előadása szerint a Kttv. 63. §-a (2) bekezdésének g) pontjában meghatározott felmentési ok olyan érvénytelenségi okot jelöl, amely már a jogviszony létesítésekor is fennállt. Tekintettel arra, hogy kinevezésekor a jogviszony létesítését kizáró okok nem álltak fenn, esetében az érvénytelenség kérdése sem merülhetett fel. A panaszos előadta, hogy teljes mértékben hasonló ügyben azonos hatáskörű, más illetékességű közigazgatási szerv a nyomozóhatóság előtti büntetőeljárásban érintett ügyintézők jogviszonyát nem szüntette meg, hanem ellenük méltatlansági eljárást indított.

A panaszos nyilatkozata szerint a munkáltató döntése az egyenlő bánásmód követelményébe ütközött, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 8. §-ának a)–t) pontjai szerinti védett tulajdonságként az „egyéb helyzetet” jelölte meg.<sup>177</sup>

A kutatás eredményeképp rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy jóllehet, új jogintézményről van szó, mégis számos esetben alkalmazza azt a munkáltató, tekintettel arra, hogy a szabályozás kógens. Amennyiben a munkáltató értesül a büntetőeljárás megindításáról, a jogviszonyt meg kell szüntetnie.

A büntetőeljárás szakaszai: a nyomozás és a bírósági eljárás. A büntetőeljárás rendszerint nyomozással kezdődik, amelynek feladata elsősorban a bűncselekmény és az elkövető felderítése, valamint a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása az ügyész vádemelésről szóló döntésének megalapozása céljából.

A döntőbizottság elé kerülő esetek is jól példázzák, hogy a közigazgatási szervek gyakorlata nem egységes a tekintetben, hogy méltatlansági eljárást indítanak, vagy azonnali hatályú jogviszony-megszüntetést alkalmaznak. A két jogintézmény közötti különbség vonatkozásában a tisztviselők is tájékozatlanok. Az interjúk során tapasztaltak alapján a munkáltatónak komoly dilemmát okoz a szabályozás alkalmazása, mivel számos esetben előfordul, hogy a nyomozati szakból bírósági szakba sem kerül a büntetőügy, és adott esetben tapasztalt, jól felkészült, jó teljesítményértékeléssel rendelkező munkatárs a büntetőeljárás alanya.

Az interjúk és a kormányhivataloktól érkező adatszolgáltatás alapján az alábbi bűncselekmények miatt indult eljárások esetén indítottak méltatlansági eljárást (nem teljes körű felsorolás): hivatali visszaélés büntette, hivatali vesztegetés elfogadása büntette, közokirat-hamisítás.

<sup>177</sup> Lásd: elvi döntőbizottsági határozat, 2017/3.

### *A foglalkoztatást kizáró ok miatt történő jogviszony megszüntetésre vonatkozó összegző megállapítások és javaslatok*

Tekintettel arra, hogy a munkáltató jogszerű intézkedést hoz a Kttv. szabályozásának megfelelően, felmerül a kérdés, hogy a tisztviselő – amennyiben büntetőjogi felelősségét nem állapítják meg – kihez fordulhat kártérítési igényével. Álláspontom szerint ebben az esetben meg kell teremteni a reparáció lehetőségét, amely lehet hivatalba történő visszahelyezés, illetve kártérítési per az állammal szemben, tekintettel arra, hogy állami szerv a munkáltató. A munkáltatót ebben az esetben kártérítési felelősség nem terheli, hiszen jogszerűen járt el. Megfontolásra javasolt továbbá, hogy a munkáltató akkor legyen köteles a jogviszony megszüntetésére, ha a büntetőeljárás a bírósági eljárás szakaszába lép, mivel ekkor az ügyészi vádemelés alapján a gyanú már megalapozott a tisztviselővel szemben. Ezen időpontig javasolt a tisztviselőt állásából felfüggeszteni.

A gyakorlati tapasztalatok és joggyakorlat alapján módszertani útmutató kiadása javasolt, tekintettel arra, hogy a vizsgált intézményi körben eltérő munkáltatói gyakorlat tapasztalható.

## **Összegzés, a kutatás eredményeiből adódó további következtetések, javaslatok**

A kutatási tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a közszolgálati jog szabályrendszere megfelelő mértékben támogatja az államigazgatási szervek integritásának elősegítését. A Kttv. megfelelő részletességgel deklarálja az általános magatartási követelményeket, a szolgálati jogviszonyból eredő tisztviselői kötelezettségeket, valamint a tisztviselői hivatás etikai alapelveit, azaz a tisztviselő személyi integritására irányadó elvárásokat. Az integritást sértő magatartásokkal szembeni szankciórendszer kellő mértékben kimunkált, a munkáltatói jogkör gyakorlóinak megfelelő eszköztárat biztosít.

Az egyes jogintézmények taglalásakor részletesen megfogalmaztuk az egyes észrevételeket és kodifikációs javaslatokat, például a fegyelmi eljárás egyszerűsítése, méltatlanság és bizalomvesztés egy jogcímben történő kezelése stb.

Nem becsülhető meg ugyanakkor, hogy mekkora a látencia, azaz milyen nagyságrendben szüntetik meg közös megegyezéssel, illetve lemondással a jogviszonyt azokban az esetekben, amikor a tanulmányban ismertetett

szankciókat kellett volna alkalmaznia a munkáltatónak. Álláspontom szerint a megelőzésre nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Lényeges, hogy a tisztviselők – már a szervezetbe történő belépésüktől kezdve – tisztában legyenek azzal, hogy melyek az egyéni integritásuk alapkövetelményei, a szervezeti egységek vezetőinek pedig azzal, hogyan tudják helyesen szankcionálni az integritást sértő magatartásokat. *Kiemelt jelentősége van a képzésnek és a tájékoztatásnak. Ebben nagyobb szerepet kellene biztosítani a szervezetben működő integritás tanácsadóknak és az MKK-nak is.*

Az Állami Számvevőszék integritásfelmérései alapján megállapítható, hogy azok a fegyelmi eljárás, az etikai eljárás és a szervezeten belüli büntető-eljárás adatait veszik alapul. Álláspontom szerint a szervezet integritásának veszélyeztetése szempontjából releváns cselekmények köre ennél bővebb, ezeket a tanulmány megállapításai szerint javasolt kiegészíteni a tanulmányban szereplő integritást sértő/veszélyeztető magatartásokra vonatkozó statisztikai adatok vizsgálatával.

A kutatás eredményeképp beérkező statisztikai adatok alapján (KÖZSTAT-adatfelmérés) megállapítható, hogy az integritást sértő magatartások a helyi közigazgatás szintjén számos esetben előfordulnak. Tekintettel arra, hogy az adatszolgáltatás nem valósult meg teljeskörűen az önkormányzatok részéről, továbbá, hogy a köztisztviselők nem fordulhatnak a döntőbizottsághoz, és a bírósági döntések sem szolgálnak releváns információval, indokolt az önkormányzatoknál előforduló integritást veszélyeztető magatartások külön feltárása és tanulmányozása. A közszolgálati ellenőrzések 2017. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1605/2017. (IX. 5.) Korm. határozat felhívja a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős minisztert, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek polgármesteri hivatalainál és közös önkormányzati hivatalainál foglalkoztatottakra vonatkozóan – a fővárosi és megyei kormányhivatalok bevonásával – hajtson végre közszolgálati ellenőrzést azzal, hogy az ellenőrzés a 2016. január 1. napjától 2017. június 30. napjáig tartó időszak munkáltatói intézkedéseire terjedjen ki – többek között a jogviszony-megszűnések és jogviszony-megszüntetések jogszerűségének vizsgálatára, különös tekintettel a megszűnéssel és megszüntetéssel összefüggésben teljesített kifizetések jogszerűségére.

A közszolgálati ellenőrzés eredménye a tanulmány írásakor még nem ismert. Megfontolandó ugyanakkor a következő időszakban olyan közszolgálati ellenőrzés előírása, amely kifejezetten az integritást veszélyeztető magatartások szankciórendszerének érvényesülését vizsgálja.

## A közszolgálati tisztviselők, az integritás tanácsadók képzésére, továbbképzésére vonatkozó javaslatok

A kutatás statisztikai eredményei, a joggyakorlat vizsgálata, valamint az interjúk során elhangzott vélemények egyaránt azt igazolják, hogy szükséges a tárgykörben közszolgálati és belső továbbképzések, módszertani anyagok keretében a hatályos, naprakész és gyakorlatorientált képzési programok kifejítése.

Javaslat: *A közigazgatási szervek integritását sértő tisztviselői magatartások elemzése*

*A továbbképzési program célja:* „Integráns személyről beszélhetünk, ha az illető a szabályokkal és az általa vallott elvekkel összhangban cselekszik. Az egyén és a szervezet integritása szoros kölcsönhatásban van egymással, erősítik, de gyengíthetik is egymást: ha az egyén nem azonosul a szervezet értékrendjével, elvárásaival, akkor a szervezet sem tud hatékonyan működni.”<sup>178</sup>

Az államigazgatási szervek vezetői és munkatársai gyakran szembeülhetnek olyan nehéz helyzetekkel, amelyek sértik a szervezet integritását, ugyanakkor bizonytalanok abban, hogy a közszolgálati jogban rendelkezésre álló eszközök közül melyek alkalmazása a célravezető. A fegyelmi eljárások és további – a közigazgatási szervek integritását sértő és veszélyeztető magatartások szankcióinak (például fegyelmi eljárások, méltatlansági eljárások, foglalkoztatást kizáró ok miatt jogviszony-megszüntetés, méltatlanság miatt jogviszony-megszüntetés, bizalomvesztés miatt jogviszony-megszüntetés) helyes alkalmazását elősegítő képzés segít megérteni és elsajátítani azokat a szabályokat és eljárásokat, amelyek hozzásegítik a vezetőket, az emberi erőforrás szakembereket, valamint a tisztviselőket az ilyen típusú dilemmák feloldásához, végső soron elősegítik az államigazgatási szervek integritáskultúrájának növelését. A KDB elé kerülő releváns esetek bemutatása, bírósági döntések értelmezése lehetővé teszi, hogy a tisztviselők esetgyakorlatokon keresztül elemezhesék a munkáltatói intézkedéseket.

*A továbbképzési program formája:*

*E-tananyag alapú közszolgálati továbbképzés.* Előnye: széles tisztviselői réteghez eljut az éves közszolgálati képzési program keretében. Hátránya: a jogintézmények és joggyakorlat bemutatásán túl a gyakorlatorientált, személyes élményen alapuló képzés csak korlátozottan valósítható meg.

*E-tananyag alapú közszolgálati továbbképzés tutorálással.* Előnye: széles tisztviselői réteghez eljut az éves továbbképzési program keretében, a tutor

<sup>178</sup> Nemzeti Korrupcióellenes Program, 25.

által irányítottan konkrét esettanulmányok alapján is lehetőség nyílik a dilemmák elemzésére, a helyes joggyakorlat elsajátítására. Hátránya: A képzés költséges, továbbá lényeges szempont a támogató, hozzáértő oktató tutorok kiválasztása.

*Jelenléti, tréning alapú közszolgálati továbbképzés, belső képzés.* Előnye: a képzés résztvevői esettanulmányokon keresztül ismerhetik meg a jogintézményeket és a vonatkozó joggyakorlatot a szakterületben jártas tréner közreműködésével. Megvalósul a saját élményen alapuló ismeretszerzés, lehetőség nyílik a résztvevői körben jellemző jogalkalmazási dilemmáinak feltárására, szakmai véleménycserére. A képzés megvalósítható célzottan egy közigazgatási szervezet érintett vezető tisztviselői számára is, így a szerv valamennyi érintett vezetője széles körű ismeretekkel rendelkezhet az integritást sértő és veszélyeztető magatartások helyes értelmezéséről. Hátránya: a képzés célcsoportja szűkebb körű, javasolt a szervezeti egységek vezetői, belső ellenőrök, HR-szakemberek, integritás tanácsadók számára. A képzés költséges, felkészült trénerek közreműködésével valósítható meg.

*Módszertani útmutató készítése:* a közigazgatási szervek integritását sértő tisztviselői magatartások. Jogszabályismertetés és -magyarázat, fogalomtár, jogesettár, példatár, iratminta tár. 2013. augusztusában az ÁROP – 2.2.5-2008-0001 azonosító jelű, *Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban* című projekt keretében módszertani útmutató készült a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárás szabályainak alkalmazásához, amelyet a félig strukturált interjúk tapasztalatai alapján a közigazgatási szervek széles körben alkalmaznak. Ennek továbbfejlesztése indokolt a bekövetkezett jogszabályi változásokat és joggyakorlatot is figyelembe véve.

### **Az integritás tanácsadók képzésére, továbbképzésére vonatkozó javaslatok**

Az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra, az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására kijelölt integritás tanácsadó csak akkor láthatja el teljeskörűen feladatait, ha ismeri az integritást sértő és veszélyeztető magatartások szankciórendszerét, ezért indokolt az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés keretében a gyakorlatorientált, esetjogon alapuló képzés képzési tematikába történő beillesztése, továbbá az integritás tanácsadók számára továbbképzési lehetőség biztosítása.



# AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG ÉS A FEGYELMI ELJÁRÁS TAPASZTALATAI A HONVÉDEK VONATKOZÁSÁBAN

*Szekendi Gyöngyvér*

## **Bevezetés**

Az Összeférhetetlenség, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség és a fegyelmi eljárás tapasztalatai tárgyú kutatás keretein belül jelen résztanulmány célja a honvédekre<sup>179</sup> irányadó összeférhetlenségi követelménnyel, fegyelmi felelősséggel, valamint további, a honvédségi szervezetek integritását sértő, illetve veszélyeztető magatartásokkal kapcsolatos munkáltatói jogkörgyakorlás elemzése, értékelése.

A résztanulmány elkészítése során felhasználtam a kutatás keretein belül az adatszolgáltatáskor rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatokat, illetve a lefolytatott interjúk során megismert szakmai információkat és személyes véleményeket. A jogszabályi környezet feldolgozása során különös figyelemmel voltam arra is, hogy a hatályos jogi környezet mennyiben támogatja a megismert gyakorlati problémák kezelhetőségét, illetve szükségesnek mutatkozik-e annak pontosítása az egyértelmű és következetes jogalkalmazás érdekében. A teljesség igénye és az átfogó megközelítésmód érdekében több alkalommal összehasonlító módszert alkalmaztam a másik két hivatásrend viszonylatában. Mindezek alapján véleményem szerint a résztanulmánnyal olyan információkhoz jutottunk, amelyek rámutatnak a hatályos jogi szabályozás esetleges anomáliáira, a továbbfejlesztendő területekre, így következtetéseket és javaslatokat fogalmaztam meg az érintett jogintézményekre vonatkozóan.

---

<sup>179</sup> Honvédeknek minősülnek a hivatásos, szerződéses és önkéntes tartalékos katonák, honvéd tisztjelöltek, honvéd altisztjelöltek.

## Összeférhetlenség

### Szabályozási háttér és személyügyi gyakorlat

A katonai életviszonyokban a szolgálati érdek elsődlegessége érvényesül, mely nem más, mint az állam oldalán megjelenő közérdekek olyan együttese, amely a honvédelem nemzeti ügyének alkotmányos kötelezettségként történő kielégítésére irányul, és a honvédség rendeltetés szerinti feladatainak végrehajtásában ölt testet. A pártatlan és a befolyástól mentes szolgálatteljesítés, az egyéni és a szervezeti integritás elősegítése és biztosítása érdekében a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.) és az annak végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet (a továbbiakban: Hjtvrh.) szabályozza az összeférhetlenség formáit,<sup>180</sup> a munkáltatói kontrollmechanizmusokat (előzetes engedély, bejelentés), az összeférhetlenségi helyzet megszüntetésének követelményét és elmulasztásának jogkövetkezményeként a katonai szolgálati viszony törvény erejénél fogva történő megszűnését. Az interjúk során megállapítható volt, hogy ezen túlmenően a *katonai szervezetek nem alkalmaznak saját belső eljárásrendet (szabályzatot), hanem az említett jogszabályokat követik*. Összességében ezeket megfelelőnek tartják, véleményük szerint segítik a végrehajtást, annak megítélését, hogy milyen élethelyzetekben szükséges a más kereső tevékenység megkezdéséhez vagy folytatásához előzetes engedély vagy bejelentés. Átfogó módosításra nem tettek javaslatot.

A munkáltató az esetleges összeférhetlenséget megalapozó körülmények feltárása során az érintett adatszolgáltatásra van utalva a jogviszony létesítése és fennállása során. A katonai alakulatok gyakorlatában *nem egyészes, hogyan értesülnek a honvédek az összeférhetlenséggel kapcsolatos kötelezettségeikről*. Vannak olyan szervezetek, ahol az egyént a jogviszony létesítéséhez kapcsolódóan a munkáltatónak előírt tájékoztatási kötelezettség<sup>181</sup> révén tájékoztatják, azonban megjegyzendő, hogy a Hjtvrh. ezt nem emeli ki kötelező tájékoztatási tárgykörként, így ez általánosan nem követhető meg. Máshol nincs előírt formalizált tájékoztatási mód: amikor a kérdés aktuálissá válik, az érintett megkapja a megfelelő tájékoztatást. Megállapítható,

<sup>180</sup> Nem tárgya jelen kutatásnak, de fontosnak tartom kiemelni, hogy a honvédekkel szemben szigorú politikai összeférhetlenségi követelmények érvényesülnek: a honvédség hivatásos állományú katonái nemcsak tisztséget nem vállalhatnak, hanem az Alaptörvény 45. cikk (4) bekezdése szerint tagjai sem lehetnek pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet, míg a szerződéses és az önkéntes tartalékos állomány tagja, a honvéd tisztjelölt és a honvéd altisztjelölt a szolgálati viszonya idejére a párttagságát köteles felfüggeszteni.

<sup>181</sup> Hjt. 36. § (5) bekezdés; 9/2013. HM rendelet 33. §.

hogy az összeférhetlenséggel kapcsolatos eljárás a szervezeti kultúra része, a gyakorlatban a kiválasztás során a személyügyi munkatársak igyekeznek az esetleges összeférhetlenséget megalapozó körülményeket feltérképezni, kizárni, *de ez jellemzően az egyén „bevallásán” alapul*. Ennek megfelelően javasolt a rendeletmódosítás megfontolása.

Nem volt összeférhetlenséggel összefüggésben szolgálati panasz, bírósi eljárás.

### Az együttalkalmazási tilalom

A nepotizmus a hatalmi pozíciók – és a vele járó előnyök, így különösen a vagyon, befolyás – olyan elosztása, amikor a döntéshozók a rokonaikat, barátait részesítik előnyben az alkalmasabb, felkészültebb jelentkezőkkel szemben. A nepotizmus magas korrupciós kockázattal jár, ezért megelőzése, megakadályozása érdekében a különböző jogállási törvények szabályozzák különösen a kiválasztás rendjét, az előmeneteli, az illetmény- és a juttatási rendszert, továbbá az összeférhetlenség egyik klasszikus eseteként határozzák meg az együttalkalmazási tilalmat. Ez az úgynvezett hozzátartozói vagy személyközi összeférhetlenség, amely azt jelenti, hogy munkavégzésük során a hozzátartozók nem kerülhetnek egymással irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba.

A katonai szolgálati szabályozásban is megjelenik e követelmény: a pártatlan és az elfogulatlan szolgálatteljesítés érdekében *nem létesíthető* katonai szolgálati viszony, ha a honvéd *ezáltal közeli hozzátartozójával vagy élettársával kerülne közvetlen irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba*.

Figyelemmel arra, hogy a katonák a szolgálatukat a honvédségnél fennálló függelmi rendszerben teljesítik, a katonai szolgálati irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolat értelmezése tekintetében véleményem szerint figyelemmel kell lenni a honvédség sajátos irányítási (vezetési) rendszerére:

- Az a katona, akinek joga és kötelessége más katonák tevékenységének irányítása, az előljáró vagy felettes; akire pedig ez a jogkör kiterjed, az az alárendelt. Az előljárói és felettesi vagy alárendeltségi viszonyban az egyszemélyi felelős vezetés, avagy a parancsnoklás elve érvényesül a szolgálati és a szakmai előljárói, a hivatali és a szakmai felettesi irányítás és vezetés során.

- Az általános hatáskörű előljáró vagy felettes a szolgálati előljáró, illetve a hivatali felettes. A neki alárendelt katonák a szolgálati vagy hivatali alárendeltek. A szolgálati előljáró az eseti szolgálati feladat teljesítésének irányítására, vezetésére kijelölt katona is.
- A szolgálati előljárót a honvédség szervezeti rendszerében elfoglalt beosztásánál fogva a vezetése alá tartozó katonai szervezet tevékenységére és e szervezet személyi állományára vonatkozóan a jogszabályokban és a hatásköri szabályokban megállapított döntési jog illeti meg.
- Az olyan előljáró vagy felettes, aki csak a saját szakterületén van felruházva rendelkezési jogkörrel, az szakmai előljáró vagy szakmai felettes. Akikre vonatkozóan rendelkezési jogkörrel rendelkezik, azok a szakmai alárendeltek. Különböző vezetési szinteken a szakmai előljáró gondoskodik az előljárói döntéseknek megfelelő szakmai feladatok végrehajtásáról.
- A szakmai előljáró vagy szakmai felettes vezetői jogosultságait hatásköri szabály, illetve a szolgálati előljáró állapítja meg.<sup>182</sup>

*A szolgálati és a szakmai irányítás kettősségére* figyelemmel a katonai jogviszonyban *véleményem szerint a személyi összeférhetlenséget* megalapozó irányítási (felügyeleti), ellenőrzési kapcsolat *nemcsak a szolgálati előljárói, hanem a szakmai előljárói rendszerben is kell, hogy érvényesüljön.*

Kiemelendő ugyanakkor, hogy katonai szolgálati viszonyban – a Hszt.-hez<sup>183</sup> hasonlóan, a Kttv.-vel<sup>184</sup> ellentétben – csak a *közvetlen* viszonyrendszer tilalmazott.

*Közeli hozzátartozónak* a katonai szolgálati viszonyban *a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó, a mostoha- és a nevelőszülő, a testvér minősül.* E személyi kör *szűkebb*, mint a Kttv.<sup>185</sup> szerinti hozzátartozók köre, amely kiterjed az egyeneságbeli rokon házastársára, a bejegyzett élettársra, a jegyesre, a bejegyzett élettárs egyeneságbeli rokonára, testvérére, valamint a testvér házastársára, bejegyzett élettársára is. A Hszt.-vel<sup>186</sup> összevetve is eltérés mutatkozik, mert az is tartalmazza a bejegyzett élettársat, a házastárs egyeneságbeli rokonát, a bejegyzett élettárs egyeneságbeli rokonát.

<sup>182</sup> Hvt. 43. §.

<sup>183</sup> Hszt. 109. § (1) bekezdés a) pont.

<sup>184</sup> Kttv. 84. § (1) bekezdés.

<sup>185</sup> Kttv. 6. § 11. pont.

<sup>186</sup> Hszt. 2. § 13. pont.

A katonai szolgálati jogban – a Hszt.-hez<sup>187</sup> hasonlóan – *az együttalkalmazási tilalom alól a munkáltatói jogkört gyakorló kérelemre felmentést adhat*, amely visszavonásig érvényes. A honvéd a kérelmét az állományilletékes parancsnokához nyújthatja be. A döntési jogkört tábornok esetén – a Honvéd Vezérkar főnöke vagy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (a továbbiakban: KNBSZ) hivatásos állománya esetén a KNBSZ főigazgatójának javaslata alapján – a miniszter gyakorolja, míg az állomány más tagja esetén (akár a legénységi katona esetén is) a Honvéd Vezérkar főnöke, míg a KNBSZ hivatásos állománya esetén a KNBSZ főigazgatója. A felmentésre jogosult munkáltató „magas szintje” a jogintézmény kivételes jellegét erősíteni. Mindezt a számadatok is megerősítik, mert a kutatási időszakban (2016. január 1. – 2017. június 15.) mindösszesen 14 mentesítésre került sor tárcaszinten. Ilyen okból jogviszony-megszüntetésre nem került sor.

Alapvető követelmény, hogy a szolgálati viszonyban a szolgálat érdekének elsődlegességét, valamint a honvédség iránti közbizalom megővését szem előtt tartva kell eljárni. Ennek megfelelően a munkáltató a felmentés megadása során ezt mérlegelve dönt. Hangsúlyozandó, hogy a szolgálati érdekre hivatkozás több szempontból sem lehet soha felületes, parttalan, és a munkáltató nem hozhat bármikor, bármilyen okból a szolgálati érdekre hivatkozva önkényes döntést. E fogalom tartalmi elemeit 2013. július 1-je óta törvény rögzíti: szolgálati érdekek minősül a honvédség, illetve a honvédségi szervezet rendeltetésszerű működéséhez, jogszabályban, közjogi szervezetszabályozó eszközben vagy alapító okiratban meghatározott feladatainak teljesítéséhez szükséges vagy azt meghatározó módon befolyásoló személyi feltétel, körülmény.<sup>188</sup>

Ha az összeférhetetlenség *a szolgálati viszony fennállása alatt keletkezik*, a tapasztalatok szerint azt *a munkáltató elsődlegesen a szolgálati viszony módosításával* – például áthelyezéssel – próbálja rendezni. Amennyiben erre nincs mód, *a munkáltatói jogkört gyakorló dönti el*, hogy – az előbb említett követelmény alóli felmentés hiányában – *az állomány melyik tagjának szűnik meg a szolgálati viszonya*. A munkáltató döntése során elsődlegesen az érintettek érdekeit és természetesen az ebben megnyilvánuló szolgálati érdeket mérlegeli.<sup>189</sup>

Figyelemmel arra, hogy a honvédségnél különböző jogállású személyek, katonák, közalkalmazottak és kormánytisztviselők egyidejű foglalkoztatására

<sup>187</sup> Hszt. 109. § (1) bekezdés a) pont.

<sup>188</sup> Hjt. 2. § 35. pont.

<sup>189</sup> Hjt. 2. § 20.35. pont, 80. §.

kerül sor, egyik interjúalanyom gyakorlati nehézségként vetette fel, hogy *mi a helyes eljárás akkor, ha az együttalkalmazási tilalommal érintettek egyike honvéd, a másikuk azonban közalkalmazott vagy kormánytisztviselő*. Ez azért okoz a gyakorlatban nehézséget, mert a jogállási törvények szabályai kisebb-nagyobb mértékben eltérnek (például adható-e mentesítés a követelmény alól, vagy sem; csak a közvetlen vagy minden jellegű kapcsolat esik tilalom alá). Egyeztetett véleményünk szerint a hatályos törvények alapján *az összeférhetlenség a jogviszonyok jellegétől függetlenül fennáll*, ha az érintettek irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerül(né)nek. Az együttalkalmazási tilalom alóli *felmentés azonban kizárólag honvédeknek adható*, kormánytisztviselőnek vagy közalkalmazottnak nem. Javasolt azonban az összehangolt szabályozás lehetőségének vizsgálata.

A kutatási időszakban (2016. július 1. – 2017. június 15.) az érvényes mentesítések száma tárcaszinten 14 volt, amelyek országosan 10 szervezet között oszlottak meg, azaz sem nagyszámú mentesítésről, sem területi/szolgálati hely szerinti koncentrációról nem beszélhetünk. A katonák vonatkozásában általános jelleggel elmondható, hogy az alapvető jogok korlátozása körében a katona lakóhelyét nem választhatja meg szabadon, mert törvényi kötelezettsége, hogy szolgálati helye szerinti településen vagy attól legfeljebb 40 km-es távolságra, illetve legfeljebb egy óra alatt megközelíthető vonzáskörzetében kell tartózkodnia életvitelszerűen. Ezt a katona jelenleg mindössze 13 helyőrségben teheti meg, tehát a szolgálati feladatait teljesítő katona eredeti lakóhelye és szolgálati helye több esetben nem esik egybe. A katona a sajátos előmeneteli kényszer miatt a fentiekben túlmenően a katonai pálya során többszörösen is kénytelen helyőrséget változtatni, és ezzel együtt családjával (ideális eset) vagy sokszor azok nélkül költözködni. A honvédekkel szemben megkövetelt *mobilitásra tekintettel tehát nem ritka a házastárs egyidejű honvédségi foglalkoztatása*, különösen tartós külföldi szolgálat alatt.

A közeli hozzátartozók foglalkoztatása a honvédség szervezeti kultúrája által is támogatott: a katonai pálya iránti elkötelezettség kis túlzással „öröklődik”, több esetben katonagenerációk követik egymást a családon belül. Mindezek segítik a katonai szocializációt, erősítik a szervezeti kötődést és a lojalitást.

Hangsúlyozandó azonban az is, hogy a katonai szolgálatra jelentkezőnek *az együttalkalmazási tilalom alóli felmentése esetén is meg kell felelnie a szolgálati viszony létesítésének általános és különös feltételeinek*, így többek között a végzettségi, valamint az egészségi, a fizikai és a pszichológiai alkalmassági követelményeknek, meghatározott szolgálati beosztások

tekintetében a nemzetbiztonsági előírásoknak, *ezek alól nem mentesíthető*. Amennyiben az adott beosztás, munkakör feltöltése *pályázattal történik, nincs kivétel a hozzátartozók vonatkozásában sem*: csak az foglalkoztatható, aki a pályázaton részt vett, és az előírt feltételeknek megfelelt. Emellett a szolgálati viszony fennállása alatt *az érintett előmenetele, illetménye és juttatásai nem alakíthatók szabadon*, ezek a Hjt. által szabályozott keretek között kötöttek.

## A más kereső tevékenység

Az Alaptörvény szerint „[m]indenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”<sup>190</sup> Ugyanakkor a munkáltató alapvető érdeke, hogy az általa foglalkoztatott személy munkaerejét, tehetségét teljes munkaidőben a munkaköri feladatainak folyamatos végrehajtására fordítsa. Különösen fontos ez a közszféra alkalmazottjai tekintetében, mert a közérdek szolgálatának elsődlegessége túlmutat az adott helyzetben általában elvárható magatartás kívánalmán: a közszolgálat tartós, bizalmi jellege nemcsak a munkaidőben történő munkavégzést, hanem a közhivatal viselő munkaidején kívüli tevékenységét is érinti. Emellett a „fő” foglalkoztatási jogviszony mellett „más” jogviszony létesítése jellemzően a közszféra és a versenyszféra találkozását is hozza, és ez esetlegesen magában rejti az anyagi függetlenséget veszélyeztető, érdekkonfliktusos helyzeteket. Mindezek megelőzése érdekében a foglalkoztatási törvények a „további” jogviszonyok létesítését kizárják vagy korlátozzák (úgynevezett gazdasági összeférhetlenség).

*Az állomány tagja, a honvéd tisztjelölt és a honvéd altisztjelölt más kereső tevékenységet csak a munkáltatói jogkört gyakorló előzetes engedélyével létesíthet.*<sup>191</sup> Az összeférhetlenség e formájával kapcsolatos minden munkáltatói döntéshozatal állományilletékes parancsnoki jogkörnek minősül, vagyis azokat a szolgálatteljesítési hely függvényében az állományilletékes parancsnok, illetve az állományilletékes parancsnokként eljáró Honvéd Vezérkar főnöke, a KNBSZ főigazgatója, központi személyügyi szerv vezetője vagy az MH összhaderőnemi parancsnoka gyakorolja.

<sup>190</sup> Magyarország Alaptörvénye, XII. cikk (1) bekezdés, első mondat.

<sup>191</sup> Lásd bővebben: Hjt. 23. § (2) bekezdés; 81. § (1) bekezdés, 212. § (1)–(2) bekezdés, 225. § (1)–(2) bekezdés; 233. §, Nft. 44. §, 104. § (1) bekezdés; Nbtv. 22. § (1) bekezdés f) pont.



Fontosnak tartom kiemelni, hogy a más kereső tevékenységre vonatkozó korlátozások *nem alkalmazhatók az önkéntes tartalékos katonákra*, mert jogállásuk lényegi ismérve, hogy más jogviszonyuk mellett vállalják, hogy behívásuk esetén tényleges szolgálatteljesítéssel részt vesznek a honvédség feladatainak ellátásában (ez idő alatt az „alapjogviszonyuk” szünetel, fizetés/illetmény nélküli szabadságra jogosultak). Az önkéntes tartalékos katonák tényleges szolgálatteljesítése törvényben meghatározottak szerint időben korlátozott: beosztásra történő felkészítésre – katonai előképzettsége szerint differenciáltan – első alkalommal legfeljebb 25 napra, ezt követően a szerződésben foglalt időtartamig évente legfeljebb 15 napra, ezen túlmenően 3 évente legfeljebb 6 hónapra hívhatók be (az időtartamok az önkéntes tartalékos katona beleegyezésével hosszabbíthatók meg).<sup>192</sup>

A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (régi Hjt.) nem tartalmazta sem a munkavégzéssel járó egyéb jogviszony, sem a más kereső tevékenység fogalmát. A hivatásos és szerződéses katonák más kereső foglalkozásáról szóló 28/2002. (IV. 17.) HM rendelet (hatálytalan 2013. augusztus 13-ától) szerint más kereső foglalkozásnak minősült a katonai hivatás gyakorlása mellett létesített munkavégzéssel járó egyéb jogviszony (különösen a közszolgálati, közalkalmazotti jogviszony, a munkaviszony, a szövetkezeti tagsági viszony, a bedolgozói jogviszony, a személyes munkavégzéssel járó megbízási jogviszony), valamint a bejelentési kötelezettség alá tartozó jogviszony vagy tevékenység. Ezt a szabályozási megoldást a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, illetve jogelődjei több alkalommal kifogásolták, mert a rendeletalkotási felhatalmazás<sup>193</sup> a más kereső foglalkozás bejelentésével, engedélyezésével kapcsolatos eljárás meghatározására terjedt ki, és nem az abba tartozó jogviszonyok meghatározására. Erre figyelemmel *2013. július 1-jével bekerült a Hjt. értelmező rendelkezései közé a más kereső tevékenység fogalma.*

A törvény szerint *más kereső tevékenységnek minősül* a munkaviszony,

- a munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági viszony,
- a vállalkozási és a megbízási szerződés,
- a gazdasági társaság tagja esetén a tényleges személyes közreműködés, a vezető tisztségviselői vagy a felügyelőbizottsági tagsági tevékenység ellátására irányuló jogviszony,
- az egyéni vállalkozási tevékenység,

<sup>192</sup> Hjt. 216. § (3)–(4) bekezdés.

<sup>193</sup> Régi Hjt. 287. § (2) bekezdés a) pont, ae) alpont.

- az egyéni cég tagjaként végzett tevékenység,
- az ügyvédi tevékenység,
- a tudományos, az oktatói, a művészeti, a lektori, a szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység végzésére irányuló jogviszony,
- a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszony.<sup>194</sup>

A felsorolás *taxatív jellegű*, vagyis az abban nem szereplő jogviszony, tevékenységi forma véleményem szerint nem minősíthető más kereső tevékenységnek, azaz a törvény *sem a munkáltató, sem az egyén által nem értelmezhető kiterjesztően*. Ez álláspontom szerint jobban segíti a következetes és egységes jogalkalmazást, mint a korábbi törvény, amely példálózó jelleggel határozta meg az érintett jogviszonyokat a „különösen” kifejezést alkalmazva.

A felsorolásban nevesített jogviszonyok *nem azonosíthatók a biztosítással járó jogviszonyokkal*, mert hiányzik belőlük többek között a közalkalmazotti, közszolgálati jogviszony, a kormányzati szolgálati jogviszony, az állami szolgálati jogviszony, az ügyészségi szolgálati jogviszony, a bírói szolgálati jogviszony, az igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszony, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony, az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony, a közfoglalkoztatási jogviszony, a rendvédelmi szervek hivatásos szolgálati viszonya, a mezőgazdasági őstermelő,<sup>195</sup> az állami projektértékelői jogviszony és a több munkavégzésre irányuló, egyéb jogviszony (például önkéntes, kölcsönös biztosítópénztárak, magánnyugdíjpénztárak tisztségviselője, vezető tisztségviselője vagy e szervezetek felügyelőbizottságának tagja). Fontosnak tartottam megvizsgálni, hogy ennek mi az oka, különös figyelemmel arra, hogy azok közül többet a Kttv.<sup>196</sup> is tartalmaz.

A Hjt. szerint *nem minősül más kereső tevékenységnek az állami vezetői szolgálati jogviszony,*

- *a bírósági szolgálati jogviszony,*
- *az igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszony,*
- *az ügyészségi szolgálati jogviszony,*
- *a rendvédelmi szervek hivatásos szolgálati jogviszonya,*
- *az állami projektértékelői jogviszony,*
- *a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony,*
- *a kormányzati szolgálati és a közszolgálati jogviszony, valamint*

<sup>194</sup> Hjt. 2. § 24. pont.

<sup>195</sup> Egyik interjúalanyom ennek hiányát és a szabályozás szükségességét – gyakorlati tapasztalatok alapján – az interjúk során kifejezetten jelezte.

<sup>196</sup> Kttv. 6. § 4. és 32. pont.

- *a szellemi tevékenységnek nem minősülő közalkalmazotti jogviszony.*
- Az állami vezetői szolgálati jogviszony hiánya álláspontom szerint egyértelműen alátámasztható azzal, hogy a honvéd szolgálati viszonya állami vezetővé történő kinevezésekor a törvény erejénél fogva megszűnik vagy szünetel,<sup>197</sup> így a más kereső tevékenység kérdésköre ilyenkor fel sem merül. Tekintettel arra, hogy a katonai ügyészek és a katonai bírák más szerves vezénnyelssel teljesítenek hivatásos katonai szolgálatot, azt is indokoltnak tartom, hogy a Hjt. a más kereső tevékenységek köréből mellőzi a bírósági szolgálati, az igazságügyi alkalmazotti szolgálati, illetve munkaviszony és az ügyészségi szolgálati jogviszony nevesítését. Ugyancsak más szerves vezénnyelként vagy áthelyezéssel valósul meg a katona szolgálatteljesítése rendvédelmi szerveknél,<sup>198</sup> így a rendvédelmi szervek hivatásos szolgálati viszonyának külön szerepeltetését sem tartom szükségesnek. Az állami projektértékelői jogviszony hiánya az állami projektértékelői jogviszonnyal, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi XXXIII. törvénnyel magyarázható, mert abban nem szerepel alapjogviszonyként a katonai szolgálati viszony. Ugyanakkor a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és a mezőgazdasági őstermelő tevékenység felvételének kérdése véleményem szerint szakmai vizsgálatot igényelne.

A Kttv. szerint további jogviszonyként előzetes engedélyhez kötött a fennálló kormányzati szolgálati jogviszony mellett a közszolgálati jogviszony, a fennálló közszolgálati jogviszony mellett a kormányzati szolgálati jogviszony, a fennálló kormányzati szolgálati vagy közszolgálati jogviszony mellett a közalkalmazotti jogviszony, a hivatásos (szerződéses) szolgálati jogviszony mint egyéb jogviszony,

- a fennálló közszolgálati jogviszony másik közszolgálati, a fennálló kormányzati szolgálati jogviszony mellett másik kormányzati szolgálati jogviszony létesítése. Az egyéb jogviszonyok között kizárólag a „hivatásos (szerződéses) jogviszony” szerepel, a tartalékos szolgálati viszony nem – azonban (figyelemmel a felsorolás példálózó jellegére) vélelmezhetően oda sorolandó.

<sup>197</sup> Hjt. 58/A. § (1) bekezdés, 68. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>198</sup> Hjt. 2. § 26. pont, 52. §, 59. § (2) bekezdés c) pont, 69. §.

A több katonai szolgálati jogviszony egyidejű fennállását a Hjt. egyértelműen kizárja:

- megszűnik a szerződéses állomány tagjának a szolgálati viszonya, ha hivatalos állományba veszik,
- megszűnik az önkéntes tartalékos szolgálati viszony, ha az önkéntes tartalékos katona hivatásos, szerződéses, tisztjelölt, altisztjelölt vagy más típusú önkéntes tartalékos szolgálati viszonyt létesít,
- megszűnik a tisztjelölti szolgálati viszony a honvéd tisztjelölti, tiszt, altiszt vagy legénységiállományba-vételével, vagy ha azt kéri, hogy tanulmányait honvéd altisztjelöltként folytathassa,
- megszűnik az altisztjelölti szolgálati viszony a honvéd altisztjelölt altiszt állományba vételével.
- Véleményem szerint nem egyértelmű a helyzet abban a tekintetben, hogy a fennálló szolgálati viszonnal egyidejűen létesíthető-e kormányzati szolgálati, közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszony. A Hjt. viszonylatában ezek nem minősülnek más kereső tevékenységnek, csakis jogviszony megszüntető okként, áthelyezésként értelmezhetők. Nehezíti a kérdéskör jogi megítélését azonban az, hogy a Kttv. kategorikusan nem zárja ki annak lehetőségét, hogy például kormánytisztviselő jogviszonya fennállása mellett szerződéses katonai szolgálatot vállaljon (előzetes egyetértéshez kötött további tevékenység). Azaz ha elvben a kormánytisztviselő lehetne egyidejűleg katona, akkor a katona miért ne lehetne egyidejűleg kormánytisztviselő?

A közszolgálati jogviszonyok közös eleme a közérdek szolgálatának elsődlegessége, a normatív módon kinyilvánított (hivatás)etikai alapelvek melletti elkötelezettség. Ezek az alapelvek nem ütköznek egymásba, nem zárják ki egymást, sokkal inkább súlyuk és jelentőségük olyan, hogy a közszolgálat rendeltetése és jellege „teljes embert” kíván, így a jogviszonyok egyidejűsége álláspontom szerint előbb vagy utóbb érdekkonfliktushoz vezet, és sérül(het) az integritás. Hiszen a katona a honvédeskü letételével végső soron az élete feláldozásának kockázatát vállalja, a felkészülés érdekében gyakorlatokon, kiképzésen vesz részt, külföldi szolgálatot teljesít, szolgálati beosztása mellett a munkáltatói jogkört gyakorló döntése esetén köteles ör-, ügyeleti és készenléti szolgálatot adni, valamint túlszolgálatot teljesíteni. A Hjt. az ör-, az ügyeleti és a készenléti szolgálatot, valamint a túlszolgálatot többek között szabadidővel ellentételezi, de hogyan tudja ezt igénybe venni az, aki más közérdek szolgálatának

elsődlegességével járó jogviszonyból eredő kötelezettségének is maradéktalanul köteles eleget tenni. Némiképpen más a helyzet a közalkalmazotti jogviszony tekintetében, azonban a szellemi tevékenységnek nem minősülő feladatellátás véleményem szerint itt is veszélyeztet(het)i a honvéd integritását. Összegezve, az egyértelmű joggyakorlat és az integritás biztosítása érdekében a Hjt.-ben feltétlenül rendezni szükséges, hogy létesíthető-e egyidejűleg kormányzati szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszony, és ha igen, milyen feltételrendszer mellett.

Kérdésként merült fel, hogy indokolt-e az ügyvédi tevékenység más kereső tevékenységgé minősítése, amikor az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény szerint az ügyvéd nem állhat szolgálati viszonyban. Egyes szakmai vélemények szerint az egyértelmű szabályozás érdekében indokolt e tevékenység más kereső tevékenységek közé történő besorolása, mert a tilalom nem terjed ki a tudományos, a művészeti és a sporttevékenységre, valamint az oktatói tevékenységre, azaz ügyvédi tevékenység mellett szolgálati viszonyban oktatói tevékenység előzetes munkáltatói engedéllyel végezhető lenne. Vannak azonban mások, akik ezt vitatják, mert ugyan az előbbieket formálisan elképzelhetők, de nyilvánvalóan nem ez volt a jogalkotó szándéka. Szakmai véleményem szerint a két jogviszony egyidejű fennállása összeférhetlenségi és integritási kérdéseket vet fel, ugyanis míg a szolgálati viszonyban a köz szolgálatának elsődlegessége kell, hogy érvényesüljön, az ügyvéd a hivatásának gyakorlásával – törvényes eszközökkel és módon – köteles elősegíteni megbízója jogainak érvényesítését és kötelezettségeinek teljesítését, tevékenységében szabad és független, nem is vállalhat olyan kötelezettséget, amely a hivatásbeli függetlenségét veszélyezteti.

Más a helyzet az önkéntes tartalékos szolgálati viszonnal, amelyre szintén nem terjed ki az ügyvédekre egyébként irányadó korlátozás, azonban rájuk a fentieknek megfelelően a bejelentéshez, engedélyhez kötött más kereső tevékenység szabályai nem alkalmazhatók.<sup>199</sup>

A gyakorlatban többször kérdésként merült fel, hogy *más kereső tevékenységnek minősül-e az, ha az érintett a fenti jogviszonyok valamelyikében ellenszolgáltatás nélkül végez tevékenységet*. Figyelemmel arra, hogy a törvény a jogviszonyokat, tevékenységeket sorolja fel, és a fogalmi meghatározásban nem tartalmazza feltételként az ellenszolgáltatás ellenében történő tevékenységet, így véleményem szerint a fenti jogviszonyok, tevékenységek más kereső tevékenységnek minősülnek, független attól, hogy az állomány tagja, a honvéd tisztjelölt vagy a honvéd altisztjelölt azt ingyenesen vagy ellenérték fejében végzi.

<sup>199</sup> Hjt. 212. § (2) bekezdés.

A Hjt. a más kereső tevékenységek közül – a Kttv. szerinti úgynevezett gyakorolható tevékenységnek mintájára<sup>200</sup> – kiemeli a tudományos, az oktatói, a művészeti, a lektori, a szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységre irányuló jogviszonyt, ezeket együttesen *szellemi tevékenységek* minősíti, és kimondja, hogy ezek, továbbá *a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszony létesítéséhez általában nem szükséges a munkáltatói jogkört gyakorló előzetes engedélye*. Ha azonban a szellemi tevékenység, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszony közvetlenül összefügg az érintett szolgálati feladataival, vagy ha a munkavégzés időtartama érinti a szolgálati beosztás szerinti szolgálatteljesítési idejét, az állomány tagja az előbbi esetben köteles azt bejelenteni, míg az utóbbi esetben előzetesen kell azt engedélyeztetni.

A személyügyi gyakorlatban kapcsolódó kérdésként merült fel, *hogy előzetes engedély nélkül létesíthető jogviszonynak minősül-e az, ha valaki egyszemélyes korlátozott felelősségű társaságot hoz létre oktatási tevékenység üzletszerű folytatására, amelyet maga végez, amellet, hogy az alapító okirat szerint egyedüli tagként ügyvezetésre és képviselőre is ő jogosult*. A szakmai álláspont az volt, hogy ebben az esetben – a szolgálati feladattal való összefüggésre vagy a szolgálatteljesítési idő érintettségére való tekintet nélkül – szükséges a munkáltatói jogkört gyakorló előzetes engedélye, mert az érintett tevékenysége túlmutat a klasszikus oktatási tevékenységen.

Hasonló vélemény alakult ki a tanszékvezetői tevékenységgel kapcsolatban, mivel az is az oktatói tevékenységen túlmutató, előzetes engedélyhez kötött más kereső tevékenységnek tekintendő.

A beérkezett statisztikai adatok alapján *alacsony volt a szellemi tevékenységet végzők száma*. Ennek indoka álláspontom szerint az, hogy a honvéd szolgálati feladatként köteles közreműködni a honvédelmi nevelés programjának megvalósításában, a honvéd tisztképzésben, valamint a honvéd altisztképzésben.<sup>201</sup> E szabály a szolgálati érdek elsődlegességét fejezi ki. Következésképpen az állomány tagja a törvényben meghatározott egyes tevékenységeket eredeti szolgálati beosztásában való meghagyása mellett, szolgálati feladat ellátására vezényléssel, és nem pedig megbízási szerződéssel látja el. A vezénylés az állomány tagja esetén a szolgálati viszony módosításának minősül, amelyről a munkáltató egyoldalúan, az érintett beleegyezése nélkül, a szolgálat érdekében dönt. Az állomány tagja egyrészt kérheti külö-

<sup>200</sup> Kttv. 85. § (2) bekezdés.

<sup>201</sup> Lásd bővebben: Hjt. 78. § (2) bekezdés i) pont, 236. § (1) bekezdés f) pont; 2011. évi CXXXII. törvény 30. § (1) bekezdés f) pont.



nös méltánylást érdemlő egyéni érdekének figyelembevételét, másrészt a más helységbe történő vezénylések együttes időtartama 3 évenként a 6 hónapot nem haladhatja meg, és a vezénylés befejezésétől számított 6 hónapon belül újabb vezénylésre nem kerülhet sor (ettől kizárólag a honvéd kérelmére lehet eltérni).

Előfordulhat, hogy a honvédelmi nevelésben való közreműködése miatt a honvéd tisztjelölt és a honvéd altisztjelölt nem tud eleget tenni tanulmányi kötelezettségének. Ennek rendezését szolgálja, hogy a feladatellátás ideje alatti távolmaradást ex lege igazoltnak kell tekinteni, továbbá biztosítani kell a tanulmányi és vizsgakötelezettségei utólagos teljesítésének lehetőségét.<sup>202</sup>

A régi Hjt.<sup>203</sup> szerint az állomány tagja gazdálkodó szervezetnél – munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonynak nem minősülő – személyes közreműködési kötelezettséggel járó tagsági, felügyelőbizottsági tagsági vagy vezető tisztségviselői viszonyt csak a honvédség képviselőjében, az állomány-illetékes parancsnok engedélye alapján létesíthetett. Ezzel szemben jelenleg az állomány tagja köteles előzetesen bejelenteni (de nem kell előzetesen engedélyeztetnie), ha olyan gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő vagy felügyelőbizottsági tag, amely önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke – a tőkepiacról szóló törvény rendelkezései alapján számítva – legalább 50%.<sup>204</sup> Bővült tehát a lehetőségek köre, de ez a szabályozás más jogállásokkal össze lett hangolva, így különösebb nehézséget nem okoz.

Ezzel ellentétben az már elgondolkodtató, hogy a régi Hjt.<sup>205</sup> külön nevesítve szabályozta, ugyanakkor a hatályos szabályozásban már nem szerepel, hogy az állomány tagja köteles bejelenteni a gazdálkodó szervezetnél lévő vagyoni érdekeltségét (ide nem értve a nem meghatározó arányú részvényt és kisebbségi üzletrésztulajdont). Ezt az előírást a Hszt. jelenleg is tartalmazza.<sup>206</sup> Véleményem szerint ez a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez, illetve a vagyonyilatkozat-tételhez kötött szolgálati beosztások esetén rendezett, általános érvényesítése azonban szakmai vizsgálatot igényel.

Kérdésként merült fel, hogy *hogyan válik szét a bejelentéshez kötött más kereső tevékenység és az alapjog-korlátozás körében érvényesülő, egyesü-*

<sup>202</sup> Hjt. 236. § (3) bekezdés; 2011. évi CXXXII. törvény 30. § (5) bekezdés.

<sup>203</sup> Régi Hjt. 70. § (2) bekezdése.

<sup>204</sup> Hjt. 81. § (3) bekezdés.

<sup>205</sup> Régi Hjt. 70. § (4) bekezdés.

<sup>206</sup> Hszt. 109. § (3) bekezdés b) pont, (4) bekezdés.



lési jog korlátozásához kapcsolódó bejelentési kötelezettség. Az állomány tagja ugyanis nem csatlakozhat olyan szervezethez, amelynek tevékenysége a honvédség feladataival ellentétes. A szolgálati viszonyhoz nem kapcsolódó szervezettel fennálló vagy újonnan létesülő tagsági viszonyát az állomány tagja köteles írásban haladéktalanul bejelenteni a munkáltatói jogkört gyakorlónak. A tagsági viszony nem tartható fenn, vagy nem létesíthető, ha azt a munkáltatói jogkört gyakorló írásban megtiltja, mert az a katonai szolgálattal vagy a szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti. Ezt alkalmazni kell a politikai célt szolgáló szerveződéshez való csatlakozásra és az abban történő részvételre is, függetlenül attól, hogy annak tevékenysége vagy programja utólag válik ismertté.

A régi Hjt.<sup>207</sup> szerint nem kellett sem engedélyeztetni, sem bejelenteni a szolgálati időn kívüli *magán-nyugdíjpénztári, általános nyugdíjpénztári, egészség- és önszegélyező-pénztári tagságot*, mert azok „gyakorolható” tevékenységnek minősültek. E jogi helyzeteket a Hjt. jelenleg nem a más kereső tevékenység, hanem az előbb említett egyesülési jog korlátozása keretében kezeli. Véleményem szerint e területeken megvizsgálandó, hogy indokolt-e a bejelentési kötelezettség fenntartása (milyen integritást veszélyeztető, érdekkonfliktus veszélyével járó eseteket kívánt a jogalkotó ezáltal megelőzni, vagy más megközelítésben, beszélhetünk-e ezekben az esetekben szükséges és arányos jogkorlátozásról).

Az interjúk során felmerült az önkéntes tűzoltó tevékenység megítélése, figyelemmel arra, hogy ez nem minősül közérdekű önkéntes tevékenységnek.<sup>208</sup> Véleményem szerint az önkéntes tűzoltó egyesület tagjaként végzett tevékenységet a Hjt. jelenleg ugyancsak nem a más kereső tevékenység, hanem az előbb említett egyesülési jog korlátozása keretében kezeli.

*A Hjt. szabályozási rendszerében – a Kttv.-től és a Hszt.-től eltérően – a vezető beosztást betöltőkre vonatkozó előírások nem elkülönülnek el.* Ennek oka, hogy a Hjt.-ben nem a beosztás vezetői jellege a mérvadó, hanem a szolgálati beosztáshoz rendszeresített rendfokozat. A vezető beosztást betöltőkre irányadó különös rendelkezések egy-egy jogintézményhez kapcsolódóan jelennek meg. Ilyen például a más kereső tevékenység is, kifejezésre juttatva a vezetőkkel szembeni fokozott felelősséget és példamutatás

<sup>207</sup> A régi Hjt. 70. § (5) bekezdése szerint nem kell engedélyeztetni a szolgálati időn kívüli tudományos (kutatói), oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet, továbbá a társasház, lakásszövetkezet, magánnyugdíjpénztár, általános nyugdíjpénztár, egészség- és önszegélyezőpénztár, erdőbirtokossági társulási tagságot.

<sup>208</sup> Lásd bővebben a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény 1. § (2) bekezdés b) pontját.

követelményét, valamint a közérdek szolgálata teljességének megőrzéséhez fűződő érdeket.

A Hjt. általános jelleggel megtiltja, hogy *az állomány miniszteri rendeletben meghatározott vezetői beosztást betöltő tagja – meghatározott kivételekkel – más kereső tevékenységet folytasson*. Ettől eltérően az állomány miniszteri rendeletben meghatározott vezetői beosztást betöltő tagjának *a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye szükséges*

- az előzőekben említett, bejelentéshez kötött jogviszonyok létesítéséhez,
- egyesületben, érdekképviseleti szervezetben, valamint szövetkezetben tisztség viseléséhez,
- alapítvány, közalapítvány kezelő szervezete tagi vagy elnöki feladatainak ellátásához,
- állami alapító vagy az állami alapító által létrehozott szervezet által önállóan, más állami alapítóval, állami alapító által létrehozott szervezettel vagy államháztartáson kívüli szervezettel közösen alapított (köz)alapítványban felügyelőbizottsági tagsághoz,
- az edzői, a versenybírói, játékvezetői tevékenység végzéséhez és
- a tanszékvezetői tevékenység folytatásához.

A más kereső tevékenységből kizárt vezetői beosztásokat a Hjtvr. rendszeresíthető szolgálati beosztásokat meghatározó 4. és az 5. melléklete „(M)” toldattal határozza meg.<sup>209</sup> Jelenleg a mellékletek *ilyen vezető beosztást azonban nem tartalmaznak*. E hiányosság mind az adatszolgáltatás során kérdésként merült fel, mind az interjúk során megfogalmazódott. Egyöntetű vélemény volt, hogy *a vezetők tekintetében az általánostól eltérő speciális – szigorúbb – szabályozás érvényesüljön*. Egyedi álláspont volt, aki ezt csak az együttalkalmazási tilalom vonatkozásában értékelte szükségszerűnek, egyébként pedig nem. Szinte mindenki említette, és a statisztikai adatok is azt mutatják, hogy a hiányzó rendeleti szabály miatt problémás és nem egyértelmű, hogy most ki minősül vezetőnek. A kialakult helyzet feloldása érdekében a megkérdezettek személyügyi gyakorlatukban *az általános szabályokat alkalmazzák, azaz a besorolási osztály<sup>210</sup> alapján döntenek el, kire vonatkoznak a fokozott követelmények*.

Az állomány tagja a szolgálati feladathoz kapcsolódó *közszerepléséért tiszteletdíjat nem fogadhat el*.

<sup>209</sup> Hjtvr. 69. § (5) bekezdés.

<sup>210</sup> Hjtvr. 69/A. §.

A Kttv.<sup>211</sup> szerint a további jogviszonyra és a gyakorolható tevékenységre vonatkozó összeférhetlenségi szabály nem alkalmazható a munkavégzési kötelezettség alól mentesített kormánytisztviselővel szemben. Ilyen rendelkezést a Hjt. nem tartalmaz, ennek „átvétele” a jövőben mindenképpen megfontolandó.

Ugyancsak kérdéses *a katonai szolgálatra jelentkező más kereső tevékenységének megítélése*, figyelemmel arra, hogy jogszabályváltozások eredményeképpen lehetőség van arra, hogy az alkalmassági vizsgálatokat ne a katonai szolgálati viszony létesítése előtt, hanem a próbaidő alatt végezzék el. Senki sem adja azonban fel – vagy legalábbis nehezen – a biztos állását úgy, hogy amennyiben katonai szolgálatra mégsem alkalmas, jogviszonyát próbaidő alatt megszüntetik. Ezt a jövőben szakmailag rendezni javasolt.

Az interjúk során kérdésként merült fel, hogy *a honvéd altisztjelöltek nyári munkája bejelentéshez vagy előzetes engedélyhez kötött más kereső tevékenységnek* minősül-e. A honvéd tisztjelöltek esetén a gyakorlatban ezt érvényesítik. A jövőben javasolt a szabályozás egyértelművé tétele.

A Hjt. általános jelleggel előírja, hogy a felek kölcsönösen kötelesek tájékoztatni egymást minden olyan tényről, adatról, körülményről vagy ezek változásáról, amelyek többek között a törvényben meghatározott jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése szempontjából lényeges. A tájékoztatást olyan időben és módon kell megtenni, hogy az lehetővé tegye a jog gyakorlását és a kötelezettség teljesítését. Az összeférhetlenséghez kapcsolódóan *az általános tájékoztatási kötelezettséghez képest szigorúbb követelmény érvényesül: a honvéd haladéktalanul köteles írásban bejelenteni, ha vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel*, vagy ha szolgálati viszonyának fennállása alatt összeférhetlenségi helyzetbe kerül. Figyelemmel arra, hogy a szolgálati viszonyban az államot a honvédség, a honvédséget a munkáltatói jogkört gyakorló képviseli, a tudomására jutott összeférhetlenség megszüntetésére *a munkáltatói jogkört gyakorló haladéktalanul írásban köteles felszólítani az érintettet*. Amennyiben a honvéd az összeférhetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított 30 napon belül nem szünteti meg, *szolgálati viszonya a törvény erejénél fogva megszűnik*. Az adatszolgáltatások alapján *ebből az okból jogviszony-megszüntetésre nem került sor*.

Az állomány tagja a más kereső tevékenység létesítéséhez szükséges előzetes engedély iránti kérelmét, valamint az ehhez szükséges bejelentési kötelezettséget *az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon teljesíti*. Az előzetes engedély iránti kérelem tartalmazza különösen a tevékenység

<sup>211</sup> Kttv. 68. § (4) bekezdés.

kezdő időpontját, a munkáltató megnevezését, a fő tevékenység és a jogviszony meghatározását, a tevékenység szolgálatteljesítési időt érintő időtartamát, valamint a nyilatkozatot arról, hogy a más kereső tevékenység létesítése és fenntartása nem ellentétes a honvédség feladataival, nem akadályozza a szolgálat pártatlan és befolyástól mentes ellátását, és nem veszélyezteti a honvédség tekintélyét. A bejelentési kötelezettségre vonatkozó nyomtatvány tartalmazza különösen a szervezet megnevezését, a fő tevékenység meghatározását, valamint a beosztás, a jogviszony és a tevékenység jellegének megjelölését.

A formanyomtatványhoz csatolni kell az előzetes engedély elbírálásához szükséges iratokat. *Az előzetes engedély megadásáról vagy elutasításáról az állományilletékes parancsnok a szolgálati érdeket mérlegelve dönt.* Nem adható engedély, ha a más kereső tevékenység ellentétes a honvédség feladataival, vagy a szolgálat kötelelességszerű, pártatlan ellátását, illetve a honvédség tekintélyét veszélyezteti.

A korábban már bejelentett vagy engedélyezett más kereső tevékenységet érintő változást az állomány tagja *a változás bekövetkezését követő 8 napon belül köteles az állományilletékes parancsnoknak írásban bejelenteni.* A bejelentéshez csatolni kell az elbíráláshoz szükséges iratokat.

Az előzetes engedély a visszavonásig érvényes. Vissza kell vonni az előzetes engedélyt, ha az állomány tagja szolgálati kötelezettségeiből adódó feladatait a más kereső tevékenységgel összefüggő okból nem megfelelően látja el, vagy ha az engedély megadását kizáró körülmény az előzetes engedély megadását követően merül fel vagy jut az állományilletékes parancsnok tudomására. A visszavonás időpontját és indokát írásban rögzíteni kell. A vizsgált időszakban tárcaszinten 6 engedélyt vontak vissza.

Megszűnik az előzetes engedély, vagy a bejelentési kötelezettséget ismételten teljesíteni kell, ha az állomány tagja más honvédségi szervezethez áthelyezésre, kinevezésre kerül. A korábban engedélyezett más kereső tevékenysége akkor tartható fenn, ha azt az új állományilletékes parancsnok engedélyezi.

Az interjúk során megállapítható volt, hogy *az iratok a személyügyi nyilvántartás részét képezik.* Mindez jelenleg papíralapú nyilvántartást jelent, és javasolt az elektronikus nyilvántartás fejlesztése. A rendszeres felülvizsgálat csak egy válaszban jelent meg, így az eljárás során keletkező iratok a munkáltató által időszakosan felülvizsgálatáról nem beszélhetünk, a naprakész állapotot a honvédek változásbejelentési kötelezettsége biztosítja.

A katonai szolgálati jogban több olyan jogintézmény is van, amely sajátos kapcsolódó szabályokat tartalmaz arra az esetre, ha az állomány tagja igénybevétele mellett más kereső tevékenységet kíván folytatni vagy folytat. Ezek a szükséges és arányos korlátozások a következők:

*Egészségügyi szabadság* jár az állomány tagjának, ha betegség, műtét vagy baleset miatti sérülés következtében a szolgálat ellátására képtelen, vagy a szolgálat további ellátása az egészségi állapotának rosszabbodását eredményezné. Ugyancsak egészségügyi szabadságra jogosult az állomány tagja a társadalombiztosítási szabályokkal összhangban gyermekápolás céljából is. Az egészségügyi szabadság idejére az érintett részére főszabály szerint illetmény jár. Figyelemmel arra, hogy az egészségügyi szabadság célja a szolgálatképes állapot visszanyerése vagy a beteg gyermek gondozása, fontos korlátozás, hogy az egészségügyi szabadság idejére járó *illetmény összegéből legfeljebb annak 50%-a megvonható*, ha az állomány tagja *az egészségügyi szabadság ideje alatt más kereső tevékenységet folytat*, ide nem értve a szellemi tevékenységet. Ennél *szigorúbb korlátozások érvényesülnek a szülési szabadság idejére járó illetményre*, mert az *megvonásra kerül*, ha a szülési szabadság alatt az állomány tagja bármilyen jogviszonyban – ide nem értve a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban végzett tevékenységet – *díjazás ellenében munkát végez, vagy hatósági engedélyhez kötött keresőtevékenységét személyesen folytatja*, ide nem értve a szellemi tevékenységet.

A más kereső tevékenységhez *szükséges előzetes engedély és bejelentési kötelezettség irányadó az illetmény nélküli szabadság és a nyugdíj előtti rendelkezési állomány tagjára is*. Ez utóbbi sajátos katonai jogintézmény, amelyet a Hjt.<sup>212</sup> – a szolgálati nyugdíjrendszer megszűnésére figyelemmel és a Hszt.-hez<sup>213</sup> hasonlóan – biztosít: a szolgálat felső korhatárának elérése előtt 5 évvel, de legfeljebb a szolgálat felső korhatáráig kérelmére vagy szolgálati érdekből nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezhető a hivatásos állomány azon tagja, aki legalább 30 év tényleges szolgálati viszonyban töltött idővel rendelkezik. A hivatásos állomány nyugdíj előtti rendelkezési állományba tartozó tagja csak különleges jogrend idején hívható szolgálatba, illetményére és szabadságára sajátos szabályok érvényesülnek. Figyelemmel arra, hogy e rendelkezési állományba tartozó személy nem a nyugállomány, hanem az aktív tényleges katonai állomány tagja, ennek időtartama alatt is be kell tartani az összeférhetlenségre vonatkozó alapvető követelményeket.

<sup>212</sup> Hjt. 46. § (1) bekezdés t) pont, 48. §.

<sup>213</sup> Hszt. 78. §.

*A honvédelmi egészségkárosodási ellátás* 2017. január 1-jei bevezetése a katonai életpálya során bekövetkező rendkívüli események, élethelyzetek – baleset vagy betegségek miatti katonai szolgálatra, illetve adott szolgálati beosztásra való egészségügyi alkalmatlanság – hatékony kezelését szolgálja. Emellett a honvédelmi egészségkárosodási ellátási rendszer az állomány egzisztenciális biztonságát is erősíti a nyugdíjjogosultság eléréséig, mert a szolgálati kötelemekkel összefüggő baleset, betegség esetén az utolsó katonai illetménynek, egyéb esetekben – a szolgálati idő függvényében – ennek legfeljebb 80%-áig terjedő járadék vagy az aktuális illetményt erre kiegészítő ellátás jár. Ugyanakkor *a jogosult kereső tevékenysége korlátozott*: megszűnik az egészségkárosodási ellátásra való jogosultság, ha az állomány volt tagja nem a Hjt., a Kttv. vagy az Áttv. hatálya alá tartozó munkáltatóval létesít foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt. Az interjúk során kérdésként merült fel a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok lehatárolása: idetartozik-e a megbízási szerződés? Véleményem szerint a tárcának a jövőben indokolt lenne pontosítani, hogy mely jogviszonyok sorolandók a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok körébe.

## A fegyelmi felelősség és egyéb integritást „támogató” jogintézmények

### Felelősségi formák és elhatárolásuk

A büntetőjogi terminológia szerint értelmezett „katona”<sup>214</sup> a büntető anyagi jogban több szempontból is *fokozott felelősséget és fokozott védelmet* jelent. Egyrésztől

- hivatalos személynek<sup>215</sup> minősül a Magyar Honvédség állomány-illetékes parancsnoka és az úszólétesítmény vagy a légi jármű parancsnoka, ha a nyomozó hatóságra vonatkozó rendelkezések alkalmazására jogosult, továbbá a Honvédelmi Minisztériumnál vagy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál közhatalmi feladatot ellátó vagy szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetészerű működéséhez tartozik,

<sup>214</sup> A Btk. 127. § (1) bekezdése szerint katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja.

<sup>215</sup> Btk. 459. § (1) bekezdés 11. pont j) és k) alpont.



- közfeladatot ellátó személynek<sup>216</sup> minősül a Magyar Honvédség szolgálati feladatot teljesítő katonája.

Azaz egyes büntetőjogi tényállásokat tettesként vagy sértettként, míg mások súlyosító körülményként nevesítik. Másrészt – a hivatalos, illetve a közfeladatot ellátó személyekhez kapcsolódó sajátos szabályokon túl – egyes magatartások, mulasztások csak katona esetén minősülnek bűncselekménynek. Ezek az úgynevezett *katonai bűncselekmények*.<sup>217</sup> Kiemelendő, hogy a katona által elkövetett bármely bűncselekmény, valamint tényleges szolgálata alatt elkövetett katonai bűncselekmény esetén sajátos szabályokkal rendelkező büntetőeljárásnak, az úgynevezett *katonai büntetőeljárásnak* van helye.

*Fegyelemsértést* követ el a katona, ha a szolgálati viszonyból eredő kötelezettségét szándékosan vagy gondatlanul megszegi. Ha az állomány tagja nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, a szolgálati viszonyából eredő kötelezettségének megszegésével okozott kárért *kártérítési felelősséggel* tartozik. *Méltatlanságról* akkor beszélünk, ha a katona magatartásával a honvédség iránti közbizalom fenntartását súlyosan veszélyezteti, és emiatt nem várható el, hogy a honvédség a szolgálati viszonyát fenntartsa.

A katonai hivatás és a társadalom a honvédekkel szemben feddhetetlenséget, fegyelmezettséget, hűséget, példamutató és felelősségteljes magatartást követel meg. A szolgálati rend és fegyelem alapja a katonai élet- és szolgálati viszonyok rendezettsége, és elsődlegesen a szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabályok, belső rendelkezések, parancsok (utasítások) önkéntes betartása, végrehajtása. Az előírt szabályok megszegése, a morálisan kifogásolható magatartások súlyos következményekkel járhatnak mind a szervezetre, mind annak személyi állományára nézve. Interjúalanyaimmal folytatott beszélgetéseim alátámasztották, hogy egyetértenek a katonákkal szembeni fokozott felelősséggel, mert azok a honvédség alkotmányos rendeltetésére figyelemmel indokoltak. Megalapozottnak tartották, hogy egy-egy „kihágás” következtében a társadalmi megítélés hamar általánosításokhoz vezet(het), ezáltal sérül(het) a közösség bizalma más honvédekkel szemben, és végső soron a honvédség működése, alapfeladatainak ellátása, társadalmi rendeltetése iránt.

A „bizalomvesztés” a honvédek egymás közötti viszonyát is érinti („amit másnak szabad, azt nekem miért ne lehetne”), ami belülről is veszélyezteti a honvédség rendeltetésszerű működését. Kiemelendő ezzel összefüggésben az MK EBH 2008/1807., amely kimondta, hogy a szerződéses katonaként

<sup>216</sup> Btk. 459. § (1) bekezdés 12. pont a) alpont.

<sup>217</sup> Btk., katonai bűncselekményekről szóló XLV. fejezet.



szolgálati viszonyban álló személy részéről történő parancsmegtagadás a közbizalom súlyos veszélyeztetését valósítja meg akkor is, ha az nem válik civil személyek számára ismertté.

Nem kizárt, hogy egy adott cselekmény büntetőjogi, fegyelmi és méltatlansági felelősségi formát is kimerít. A „beazonosítás” jogász feladat. Az interjúk során a jogi szakmai álláspont szerint ez a gyakorlatban nem okoz problémát, ugyanakkor a személyügyi szakemberek tekintetében érezhető volt a bizonytalanság.

## Szabályozási háttér

2011-ben a hatályos jogállási törvény elkészítésének egyik fő célkitűzése az egyszerűbb és átláthatóbb szabályozás kialakítása, a törvényi rendezést nem igénylő kérdések végrehajtási rendeletben történő megállapítása volt. Jó példa erre a fegyelmi felelősség és a méltatlanság, amelyeknél a korábbi törvényi szintű előírások felülvizsgálva a Hjt. XIII. fejezete – a Kttv. többszintű szabályozásához hasonlóan – az alapvető, garanciális jelentőségű jogintézményeket tartalmazza, miközben a fegyelmi és a méltatlansági eljárás lefolytatásának rendjét, az eljárási cselekményekre nyitva álló határidőket, az elmulasztásuk jogkövetkezményeit, az értesítésre és a felhívásra, a határozatok formai és tartalmi követelményeire, az eljárásban részt vevők jogaira és kötelezettségeire, a kizárás és az elfogultság bejelentésére és elbírálására, a képviselőre, a tényállás tisztázására, valamint a fenytés kiszabására irányadó szabályokat miniszteri rendelet<sup>218</sup> határozza meg. A honvéd tisztjelöltek és a honvéd altisztjelöltek esetén<sup>219</sup> a fegyelmi eljárás jogszabályban nem szabályozott kérdéseiben a Nemzeti Közsolgálati Egyetem vagy az MH Altiszt Akadémia fegyelmi szabályzatát kell alkalmazni.

A fegyelmi gyakorlat megítélése érdekében adatokat kértem arra vonatkozóan, hogy hányszor rendeltek el fegyelmi eljárást, illetve alkalmaztak figyelmeztetést enélkül; a kiszabott fenytések számáról fenytési nemenként; a mentesítés alkalmazásáról; az egyszerűsített eljárások számáról; hány alkalommal alkalmaztak felfüggesztést a szolgálati beosztásból; az eljárás felfüggesztésére, megszüntetésére; és milyen okok alapozták ezeket meg. A katonai méltatlansági esetkörök vonatkozásában adatszolgáltatást kértem a méltatlansági esetek számáról, ezen belül elhatárolva a méltatlansági eljárásokat, illetve azt, hogy

<sup>218</sup> Hjt. 145. § (3) bekezdés, 238. § (2) bekezdés 31–33. pont; Hjtvr. VII. fejezet, 177. §, 183. §, 229–235. §§, 267. §, 272. §, Szolgálati Szabályzat, 735–770.2.

<sup>219</sup> Hjt. 232. § (4) bekezdés; 233. §.

volt-e olyan eset, amikor a szabadságvesztés-büntetéshez kapcsolódó méltatlanság megállapításától a honvédelmi miniszter eltekintett. A megkeresett szakmai irányító szerv azonban a kért adatok kiadását aggályosnak tartotta, figyelemmel arra, hogy az ilyen információk nyilvánosságra hozatalával azok bárki által megismerhetővé válnak, amely általános képet mutat a honvédség fegyelmi helyzetéről. Mindemellett az adatszolgáltatást ellentétesnek tartották a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 40. § (1) bekezdésével is, amely ezen adatokat nem nyilvánosnak minősíti. Munkámat azonban az interjúk során jelentős mértékben segítették. Ki kell emelnem, hogy e szakmai szerv *folyamatosan figyelemmel kíséri a fegyelmi joggyakorlatot a honvédelmi tárcánál,*<sup>220</sup> *végzi a fegyelmi elemző, értékelő tevékenységet, vezeti a Honvédelmi Minisztérium (HM) fegyelmi alapnyilvántartását, a HM szervezetek és a KNBSZ összesített fegyelmi nyilvántartását, továbbá az MH központi fegyelmi nyilvántartását,* ez utóbbi vonatkozásában ellátja a fegyelmi szakmai rendszergazdai feladatokat. Jelentéseik azonban a fentiekre figyelemmel *nem nyilvánosak.*

A fegyelmi és méltatlansági határozatokkal kapcsolatos fellebbezés, illetve a bírósági eljárásokról annyi mondható el, hogy szinte az esetek 100%-ában helybenhagyták az elsőfokon kiszabott fenyítést, illetve a megállapított méltatlanságot. A fegyelmi eljárásban abszolút súlyosítási tilalom érvényesül a Hjt. szerint, ennek ellenére viszonylag ritka a fellebbezés. A méltatlansági eljárásokban – tekintettel annak kimenetére – gyakoribb, azonban mind a másodfok, mind az eljáró munkügyi tanácsok elismerik a megalapozott munkáltatói döntéseket.

## A fegyelmi felelősség

A honvédség működésének alapja a szigorú függelmi rend és a magas fokú fegyelem. A függelem<sup>221</sup> a katonai szolgálati rend és fegyelem nélkülözhetetlen eleme, amely biztosítja a szolgálati előljáró (hivatali felettes) jogát a parancs (utasítás) kiadására,<sup>222</sup> és meghatározza az alárendelt kötelezettségét a parancs (utasítás) teljesítésére.<sup>223</sup>

A törvényesség és a függelem fontos eleme, hogy az előljáró (felettes) hatáskörében eljárva az alárendeltjeinek kizárólag jogszabályba nem ütköző

<sup>220</sup> A Magyar Honvédség katonai szervezetei magas fokú fegyelmének fenntartása érdekében végrehajtandó feladatokról szóló 195/2012. (HK 9.) HVKF intézkedés.

<sup>221</sup> Hvt. 43. §.

<sup>222</sup> Hvt. 50. §.

<sup>223</sup> Hvt. 51. §.

parancsot (utasítást) adhat, és ezért felelősséggel tartozik. E jogával nem élhet vissza, így különösen a közérdek elsődlegességére figyelemmel a katonát magáncélra nem veheti igénybe, és – egyes, törvényben meghatározott szolgálati feladatok kivételével – a katona életét, egészségét vagy testi épségét közvetlenül vagy súlyosan nem veszélyeztetheti. A katona szolgálatteljesítése során főszabály szerint feltétlen engedelmisséggel tartozik: esküjére figyelemmel a parancsot (utasítást) nem tagadhatja meg.<sup>224</sup> E követelmény alól kizárólag egy kivétel van: *nem adható ki, és nem hajtható végre az a parancs (utasítás), amely bűncselekmény elkövetésére irányul, illetve azt valósít meg.* Ezzel összhangban garanciális szabály, hogy *a parancsra végrehajtott cselekmény miatt a katona*

- *nem tartozik fegyelmi felelősséggel*, kivéve, ha tudta, hogy a parancs végrehajtásával fegyelemsértést követ el, és azt a parancsot adónak nem jelentette,
- *nem büntethető*, kivéve, ha tudta, hogy a parancs végrehajtásával bűncselekményt követ el.<sup>225</sup>

Mindemellett a függelem magában foglalja azt is, hogy a honvédnek a szolgálati előjáró irányában engedelmisséget kell tanúsítania, a szolgálati tekintélyt tiszteletben kell tartania, amelyért végső soron büntetőjogi felelősséggel tartozik. Az a katona ugyanis, *aki a parancsot nem teljesíti, bűncselekményt (vétséget) követ el.*<sup>226</sup> Súlyosabban minősül, ha minderre csoportosan kerül sor, más alárendeltek jelenlétében vagy egyébként nyilvánosan, akár a parancs teljesítésének kifejezett megtagadásával, akár egyéb sértő módon történik, vagy ha az a szolgálatra vagy a fegyelemre jelentős hátrány veszélyével jár. Természetszerűleg fokozott felelősséggel jár, ha e bűncselekményt háború idején vagy megelőző védelmi helyzetben követik el, és leginkább, aki háborúban a harci parancsot, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenység vagy békefenntartás során a fegyverhasználatra vonatkozó parancsot nem teljesíti. Ugyancsak *vétséget*<sup>227</sup> követ el, aki a katonák között az előjáró, a parancs, a szolgálati rend vagy a fegyelem iránt elégedetlenséget szít. Az azonban már büntett, ha a bujtogatásból a szolgálatra vagy a fegyelemre

<sup>224</sup> A jogszabálysértő parancs (utasítás) esetén, ha annak jogellenessége felismerhető a katona számára, arra haladéktalanul köteles a parancsot (utasítást) adó figyelmét felhívni. Ha a parancsot (utasítást) adó parancsát (utasítását) ennek ellenére fenntartja, azt kérelemre írásba kell foglalnia. Ha ezt követően továbbra is fenntartja, a jogszabálysértő parancs (utasítás) végrehajtásáért kizárólag az azt kiadó felel.

<sup>225</sup> Lásd bővebben: PK BH 1995/327.

<sup>226</sup> Btk. 444. §: parancs iránti engedetlenség.

<sup>227</sup> Btk. 448. §: bujtogatás.

jelentős hátrány származik. *Szolgálati tekintély megsértése*<sup>228</sup> miatt felel az is, aki az előjáró, a szolgálatát teljesítő feljebbvaló, őr vagy más szolgálati közeg tekintélyét más előtt vagy feltűnően durván megsérti.

A katonai fegyelem alapja a katonai élet- és szolgálati viszonyok rendezettsége, a jogszabályok, belső rendelkezések, parancsok (utasítások) önkéntes betartása, végrehajtása. *Fegyelemsértést* követ el az állomány tagja és az önkéntes tartalékos katona, *ha a szolgálati viszonyból, a honvéd tisztjelölt és a honvéd altisztjelölt, ha a tisztjelölti, altisztjelölti szolgálati viszonyából vagy a hallgatói, tanuló jogviszonyából eredő kötelezettségét szándékosan vagy gondatlanul megszegi.*<sup>229</sup> A fegyelemsértés akkor szándékos, ha az elkövető magatartása következményeit előre látja, kívánja, vagy a következményekbe belenyugszik. Gondatlanság akkor terheli a katonát, ha előre látja magatartásának lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, továbbá akkor is, ha a következményeket azért nem látta előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.<sup>230</sup> Az interjúk során rákérdeztem a leggyakoribb fegyelemsértésekre. Interjúalanyaim több évre visszamenőleg e körbe az öltözködési, az alaki, valamint a közlekedési szabályok megsértését jelölték meg.

A honvédség Alaptörvényben rögzített alapvető feladata a nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzésére. Jelenleg is több mint 1000 katona teljesít szolgálatot külföldön. Az állomány külföldi szolgálatot teljesítő tagja – a Hjt. mellett – a nemzetközi szerződéseket, a nemzetközi megállapodásokat, a nemzetközi szervezet által kiadott szabályzatokat, a fogadó országnak a külföldi fegyveres erők tagjaira is vonatkozó előírásait, az adott nemzetközi missziót működtető nemzetközi szervezet által kiadott Egységes Művelti Szabályokat is köteles betartani. E kötelezettség maradéktalan érvényre juttatása érdekében *fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni, ha az állomány tagja a külföldi szolgálat ideje alatt a nemzetközi műveletre vonatkozóan kiadott, rá is kötelező szabályt megsérti.*<sup>231</sup>

Törvény garanciális jelleggel szabályozza, hogy melyek a fenyegetőséget kizáró okok. Egyrésztől ilyen a korábban már említett parancsra végrehajtott cselekmény, kivéve, ha a honvéd tudta, hogy a parancs végrehajtásával fegyelemsértést követ el, és azt a parancsot adónak nem jelentette, illetve ha

<sup>228</sup> Btk. 447. §.

<sup>229</sup> Hjt. 145. § (1) bekezdés; 212. § (1)–(2) bekezdés; 225. § (1)–(2) bekezdés; 232. § (1) bekezdés; 233. §.

<sup>230</sup> Szolgálati Szabályzat, 736.

<sup>231</sup> Hjt. 209. § (1) bekezdés a) pont.

a honvéddel szemben büntethetőséget kizáró ok áll fenn (kóros elmeállapot, kényszer, fenyegetés, tévedés, jogos védelem vagy jogszabály engedélye).<sup>232</sup>

A *fenyítés célja* a szolgálati rend és fegyelem védelme, az elkövető nevése, valamint másoknak a fegyelemsértéstől történő visszatartása.

Az állomány tagjával és az önkéntes tartalékoskal szemben

- feddés,
- megrovás,
- szigorú megrovás,
- beosztási illetmény csökkentése (legfeljebb 20%, időtartama legfeljebb 1 év),
- kötelező várakozási idő meghosszabbítása (6 hónaptól 2 évig),
- szolgálati viszony megszüntetése, vagy lefokozás,
- fenyítés szabható ki.
- A honvéd tisztjelölttel és a honvéd altisztjelölttel szemben
- feddés,
- megrovás,
- szigorú megrovás,
- ösztöndíj legfeljebb 5 hónapra 10–50%-kal csökkentése, valamint
- kizárás
- fenyítés szabható ki.

A pénzbírság kiszabása nem általános fenyítési forma, az kizárólag a fegyelmi eljárásban elbíráható szabálysértések során, a külföldi szolgálat ideje alatt elkövetett fegyelemsértés esetén, valamint az önkéntes tartalékos katonával szemben alkalmazható, feltéve, hogy az illetményéről vagy a díjáról nem mondott le. Fegyelmi eljárásban elbíráható katonai vétség esetén a korábban felsorolt fenyítés vagy pénzbüntetés szabható ki. Kiemelném, hogy a Hjt. – a Hszt.-vel<sup>233</sup> ellentétben – nem ismeri fenyítésként az eggyel alacsonyabb rendfokozatba történő visszavetést és az alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezést.

Az interjúk során *a válaszadók megfelelőnek tartották a fenyítési formákat*. A kiszabható fenyítések álláspontjaik szerint alapvetően megfelelnek a kitűzött speciális és általános, preventív céloknak. Egyikük kiemelte az állománygyűlésen történő kihirdetés indokoltságát, és visszatartó jellegét. A törvény ugyanis előírja, hogy a fenyítés kiszabásáról szóló jogerős határozatnak a fenyített nevét és rendfokozatát, a fenyítés mértékét, valamint a tényállást

<sup>232</sup> Hjt. 145. § (2) bekezdés.

<sup>233</sup> Hszt. 185. §.

tartalmazó, vizsgáló által összeállított kivonatát – a további fegyelemsértések megelőzése, elkerülése céljából – a fenytettel legalább azonos szolgálati beosztásúak és legalább azonos rendfokozatúak előtt, a jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül ki kell hirdetni.

A korábbi személyügyi gyakorlatában *több problémát is okozott az alacsonyabb beosztásba helyezési fenytetés alkalmazása*, amelyet a Hjt. jelenleg már nem ismer (a Hszt. a fentiekben jelzettek alapján igen). Többen említették *a katonai mellékbüntetések (nem fenytetések) közül a rendfokozatban visszavetés*<sup>234</sup> felülvizsgálatának szükségességét. Ebben az esetben a katona eggyel alacsonyabb rendfokozatba kerül annál, mint amelyet a bűncselekmény elbírálása idején visel. A rendfokozatban visszavétést akkor kell alkalmazni, ha a bűncselekmény a rendfokozat tekintélyének sérelmével jár, de lefokozásra nincs szükség. A katonai mellékbüntetés egy évtől két évig terjedő, határozott időre szól. A katonai előmenetel egyik fő szabálya az állomány tagja által viselt és az általa betöltött beosztáshoz rendszeresített rendfokozat egyezősége. Mindezekre figyelemmel nem egyértelmű, hogy amennyiben az állomány tagja a katonai szolgálatra nem méltatlan, hogyan alakul a további foglalkoztatása: betöltheti-e a korábbi rendfokozatának megfelelő általános előmeneteli rendű beosztását, mert a mellékbüntetés határozott időre szól; így azonban ez idő alatt eltér egymástól a viselt és a rendszeresített rendfokozat, amelyre a Hjt. jelenleg nem biztosít lehetőséget. Vagy a másik megközelítésben, nem töltheti be a korábbi rendfokozatának megfelelő, általános előmeneteli rendű beosztását, mert a viselt és a rendszeresített rendfokozat eltér egymástól, és ezért a visszavetés idejére alacsonyabb beosztásba történő áthelyezésére kell intézkedni; mivel erre kizárólag az érintett beleegyezésével<sup>235</sup> kerülhet sor. Nem tisztázott, hogy mi van akkor, ha ő ebbe nem egyezik bele, és hogyan kezelendő, ha letelik a mellékbüntetés végrehajtási ideje.

Ennek rendezése érdekében a tárca törvénymódosítást kezdeményez.

Fegyelemsértés elkövetésének alapos gyanúja esetén a törvény nem ad mérlegelési jogot a munkáltatói jogkört gyakorlóknak,<sup>236</sup> hogy indít-e eljárást, vagy sem. Mindez azt jelenti, hogy *a parancsnok köteles a fegyelmi eljárást határozattal megindítani*.<sup>237</sup> Ettől csak a törvényben meghatározott esetekben és módon tekinthet el:

<sup>234</sup> Btk. 138. § és a végrehajtásához kapcsolódóan lásd BK BH 1998/159.

<sup>235</sup> Hjt. 43. § (3) bekezdés.

<sup>236</sup> A fegyelmi jogkört főszabály szerint az állományilletékes parancsnok gyakorolja. Lásd bővebben: Hjt. 2. melléklet; Hjtvrh. 129–132. §§, 1. melléklet 7. pont, 13. melléklet.

<sup>237</sup> Hjt. 148. § (1) bekezdés.

- nem indítható fegyelmi eljárás, ha az állomány tagjával szemben eljárási akadály, így fenyegetőséget kizáró ok áll fenn, az állomány tagjának szolgálati viszonya megszűnt, az állomány tagja meghalt, a fegyelemsértés elévült, vagy a kötelezettségszegést már jogerősen elbírálták;
- a fegyelmi eljárás elrendelése mellőzhető, ha a fegyelemsértés olyan csekély súlyú, hogy – figyelembe véve az elkövető magatartását, a szolgálati rendhez való viszonyát, valamint az egyéb enyhítő és súlyosító körülményeket – a figyelmeztetés is elégséges;<sup>238</sup>
- feddési, megrovási vagy szigorú megrovási fenytítés fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül, egyszerűsített eljárásban is kiszabható, amennyiben a tényállás egyszerű megítélésű, kisebb tárgyi súlyú, a fegyelemsértést az állomány tagja írásban beismerte, és az állomány tagja a fegyelmi eljárás lefolytatásáról írásban lemond (úgynevezett egyszerűsített eljárás).

*Az eljárási akadályok tekintetében az elévülést emelném ki:* a katonák esetén nem indítható fegyelmi eljárás, ha a fegyelemsértés elkövetése óta 1 év vagy az arról való tudomásszerzéstől számított 30 nap eltelt. Az elévülés kezdő napja a kötelezettségszegő magatartás elkövetésének a napja, a kötelezettség elmulasztása vagy nem teljesítése esetén az a nap, amikor a kötelezettség teljesítésére rendelkezésre álló határidő eltelt, vagy jogellenes állapot fenntartásában megvalósuló kötelezettségszegés esetén az a nap, amikor a jogellenes állapot megszűnt. Amennyiben a kötelezettségszegés miatt először büntető- vagy szabálysértési eljárás indul, a fegyelmi eljárás megindítására nyitva álló 30 napos határidőt a jogerős határozatnak a munkáltatói jogkört gyakorlóval történt közlésétől, az egyéves határidőt az eljárás jogerős befejezésétől kell számítani. Mindezeket összevetve a Kttv.-vel és a Hszt.-vel, megállapítható, hogy az objektív és szubjektív határidő tekintetében a másik két hivatásrend azonos szabályokat tartalmaz: nem lehet fegyelmi eljárást indítani, ha a kötelezettségszegés felfedezése óta három hónap, illetve a fegyelmi vétség elkövetése óta három év eltelt.

A szoros személyi, illetve tárgyi összefüggéseire tekintettel egy fegyelmi eljárásban bírálható el az állomány több tagja által együttesen, egy időben

<sup>238</sup> A figyelmeztetést határozatba kell foglalni. Amennyiben a figyelmeztetés alkalmazását megalapozó körülmények a fegyelmi eljárás elrendelését követően állapíthatók meg, a fenytítés kiszabása mellőzhető. Az állomány tagja – ha a figyelmeztetést nem fogadja el – annak közlésétől számított 8 munkanapon belül kifogással élhet. Ezt követően a fegyelmi eljárást haladéktalanul meg kell indítani, illetve le kell folytatni.



elkövetett kötelezettségszegés, ha azok tárgya azonos; az állomány tagja által elkövetett további, a fegyelmi eljárás során felderített kötelezettségszegés; az a fegyelemsértés, amely kapcsolódik a fegyelmi eljárás alapjául szolgáló kötelezettségszegéshez vagy az eljárás alá vont személyhez. Az interjúk során többen jelezték, hogy *nehézséget okoz, hogy a közalkalmazottak esetén megszűnt a fegyelmi felelősség*. A gyakorlatban katonák és közalkalmazottak egymás mellett teljesítenek szolgálatot, végzik munkájukat, és adott esetben együtt követnek el fegyelemsértést. A közalkalmazottak esetében azonban az alkalmazható szankciók korlátozottak, és nem adnak lehetőséget a fokozatosságra sem.

A munkáltatói jogkört gyakorló *a fegyelmi eljárást határozattal felfüggeszti*, ha az állomány tagjának tartós távolléte, egészségi állapota miatt, önhibáján kívüli okból az eljárási cselekményben nem tud részt venni, illetve az eljárási jogait nem tudja gyakorolni, vagy a kötelezettségszegés elbírálása olyan előzetes kérdéstől függ, amelynek eldöntése bíróság, más hatóság, honvédségi szervezet vagy szakértő hatáskörébe tartozik. Az eljárás felfüggesztése az első esetben legfeljebb az akadály megszűnéséig, az utóbbi körben legfeljebb az eljárás jogerős befejezéséig vagy a szakvélemény elkészítéséig tart. A munkáltatói jogkört gyakorló a fegyelmi eljárást határozattal akkor is felfüggesztheti az állomány tagja a Hvt. 36. § (1) bekezdés h) pontja szerinti migrációs feladatokban vagy ugyanitt a (2) bekezdés a) pontja szerinti katasztrófavédelmi feladatban való részvételének időtartamára.

Törvény garanciális jelleggel kimondja, hogy *a fegyelmi eljárást határozattal meg kell szüntetni*, ha annak tartama alatt az állomány tagjának szolgálati viszonya megszűnik, ha a kötelezettségszegés nem fegyelemsértés, vagy azt nem az állomány eljárás alá vont tagja követte el, illetve ha a fegyelmi eljárás adatai alapján nem állapítható meg, hogy azt az állomány eljárás alá vont tagja követte el, továbbá ha a fegyelmi eljárás megindítását kizáró ok áll fenn, vagy az ügyben – a felfüggesztést megalapozó előzetes kérdés kivételével – bíróság előtt vagy más hatóságnál eljárás indult. Megszűnik a fegyelmi eljárás, ha a munkáltatói jogkört gyakorló figyelmeztetést alkalmaz, és a kifogás benyújtására nyitva álló határidő kifogás benyújtása nélkül eltelt. Az interjúk alapján a fegyelmi eljárások esetén *a leggyakoribb megszüntetési oknak* tekinthető az, hogy az elkövetett cselekmény *nem fegyelemsértés*, valamint *az eljárás alá vont szolgálati viszonyának megszűnése*.

A fegyelemsértés súlya vagy jellege megkövetelheti az eljárás alá vont szolgálattól való távoltartását. Hasonlóan a Kttv.<sup>239</sup> szerinti állásból törté-

<sup>239</sup> Kttv. 157. §.

nő felfüggesztéshez a Hjt.<sup>240</sup> szabályozza a szolgálati *beosztásból történő felfüggesztést*. A jogintézmény sajátos, „korlátozott” jogállást eredményez: a beosztásból felfüggesztett szolgálati beosztásával járó jogait nem gyakorolhatja, szolgálati fegyverét és a szolgálati okmányait köteles leadni, honvédségi szervezet területére csak a munkáltatói jogkört gyakorló engedélyével léphet be, egyenruháját nem viselheti, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója a felfüggesztés alapjául szolgáló fegyelemsértésre tekintettel annak viselését írásban megtiltotta, továbbá egészségügyi szabadságra nem jogosult.<sup>241</sup>

A munkáltatói jogkört gyakorló döntése alapján az *illetmény* legalább 5%-át, de legfeljebb 50%-át *vissza kell tartani* többek között a szolgálati beosztásból történő felfüggesztés időtartama alatt. A munkáltatói jogkört gyakorló ilyenkor az illetmény 50%-át meghaladó mértékű, de legfeljebb az öregségi nyugdíj jogszabályban meghatározott mindenkori legkisebb összegét meghaladó részének visszatartásáról is dönthet, például ha az állomány tagja vezető beosztást tölt be, vagy az illetmény visszatartását megalapozó magatartása ismétlődő jellegű vagy az állomány tagjának szolgálati beosztásával közvetlenül összefügg. Ugyanakkor kötelező az illetménynek a nyugdíjminimum összegét meghaladó részét visszatartani például a szolgálati viszony megszüntetését vagy lefokozást kimondó fegyelmi határozat kézbesítésétől fogva. Garanciális szabály, hogy az állomány tagja a visszatartott illetmény mindenkori jegybanki alapkamattal növelt összegére utólag jogosult, ha a fegyelmi eljárást a felelősség megállapítása nélkül szüntetik meg.

A gyakorlatban problémát jelentett a rendelkezési állományba tartozók helyzetének kezelése, akik a honvédségnél nem töltenek be szolgálati beosztást, így a „beosztásból felfüggesztés” önmagában nem értelmezhető. Erre figyelemmel a Hjt.<sup>242</sup> egyértelművé teszi, hogy amennyiben a jogintézmény alkalmazásának feltételei fennállnak, a szolgálati beosztásból való felfüggesztés szabályai irányadók a rendelkezési állomány tagjával szemben is.

A fegyelmi eljárás fegyelmi vizsgálatból<sup>243</sup> és személyes meghallgatásból<sup>244</sup> áll. *Interjúalanyaim a jogszabályokban megállapított határidőket megfelelőnek tartották.*

A munkáltatói jogkört gyakorló a *fenyítést határozatban szabja ki*. A szolgálati viszony megszüntetése vagy lefokozás fenyítés esetén a munkál-

<sup>240</sup> Hjt. 152. §, 212. § (1)–(2) bekezdés; 225. § (1)–(2) bekezdés, 232. § (2) bekezdés, 233. §.

<sup>241</sup> Hjt. 121. § (1) bekezdés h) pont.

<sup>242</sup> Hjt. 152. § (1) bekezdés.

<sup>243</sup> Hjtvr. 1. § 5. pont, 135–144. §§.

<sup>244</sup> Hjtvr. 145–146. §§.

tatói jogkört tiszték és altiszték esetén a Honvéd Vezérkar főnöke, legénységi állomány esetén az állományilletékes parancsnok gyakorolja, míg tábornok esetén a miniszter előterjesztést tesz a köztársasági elnökhöz. A fenyítést úgy kell kiszabni, hogy az igazodjon a fegyelemsértés súlyához és jellegéhez, a honvédségi szervezet fegyelmeire gyakorolt hatásához, továbbá a miniszteri rendeletben meghatározott egyéb súlyosító és enyhítő körülményekhez. Ugyanazon fegyelemsértés esetén egymás mellett több fenyítés nem szabható ki. Akkor is csak egy fenyítés szabható ki, ha a munkáltató több fegyelemsértést bírál el egy eljárásban.

A törvény szabályozza az egyes fenyítési nemek hatályát és az ezzel járó joghátrányokat: az állomány tagja magasabb rendfokozatba nem nevezhető ki, nem léptethető elő, magasabb beosztásba nem nevezhető ki, elismerésben, pénzjutalomban nem részesíthető, más szervhez nem vezényelhető, miniszteri rendelet a külföldi szolgálatra vezénylését és annak meghosszabbítását a külföldi szolgálat jellegére tekintettel kizárhatja, egyes juttatásokra való jogosultságát korlátozhatja vagy kizárhatja. Kérdésként merült fel, hogy hogyan kell eljárni akkor, ha a fegyelmi eljárás alatt az érintett kötelező várakozási ideje letelik, azonban előléptetésére nem kerülhet sor, mert azt a törvény a folyamatban lévő eljárásra figyelemmel kizárja, azonban az érintettel szemben rendfokozatot nem érintő fenyítés kerül kiszabásra. Ennek rendezése érdekében a tárca törvénymódosítást kezdeményez, hogy ilyen esetekben az állomány tagját az eljárás jogerős befejezésekor elő kell léptetni, a feltételek teljesítésének idejére visszamenőleges hatállyal.

A munkáltatói jogkört gyakorló – meghatározott körülmények mérlegelésével, az előírt idő lejárta előtt – a fenyítés hatálya alól a honvédet mentesítheti. A szolgálati viszony megszüntetése vagy a lefokozási fenyítés esetén ennek lehetősége kizárt, összhangban azzal, hogy a jogerőre emelkedéstől számított 5 évig nem létesíthető szolgálati viszony azzal a személlyel, akinek lefokozására vagy szolgálati viszonyának megszüntetésére fegyelmi fenyítésként került sor.<sup>245</sup> E tilalmi idő megegyezik a Hszt.-vel,<sup>246</sup> eltér azonban a Kttv.-tól,<sup>247</sup> mert ha a kormányzati szolgálati viszony hivatalvesztéssel szűnik meg, a volt kormánytisztviselő 3 évig nem alkalmazható államigazgatási szervnél. A tilalmi idő lejártát követően az érintett kizárólag szerződéses állományba vehető vissza – a korábban viselt rendfokozatától függetlenül – hadnagy vagy ügyőrmester rendfokozattal, illetve közkatonaként.<sup>248</sup>

<sup>245</sup> Hjt. 31. § (2) bekezdés f) pont, 156. § (6) bekezdés.

<sup>246</sup> Hszt. 41. § (1) bekezdés g) pont, 217. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>247</sup> Kttv. 155. § (5) bekezdés.

<sup>248</sup> Hjt. 40. § (4) bekezdés; 75. § (1) bekezdés.

Ahogy azt korábban már említettem a honvéd – mint katona<sup>249</sup> – által elkövetett bármely bűncselekmény, valamint tényleges szolgálata alatt elkövetett katonai bűncselekmény esetén katonai büntetőeljárásnak van helye.<sup>250</sup> A katonai büntetőeljárásban az ügyész feladatát általános jelleggel a katonai ügyész látja el.<sup>251</sup> Ha a nyomozást nem a katonai ügyész végzi, a katonai vétségek esetén nyomozó hatóságként az állományilletékes parancsnok jár el.<sup>252</sup>

*A katonai vétség parancsnoki fegyelmi jogkörben való elbírálása nem azonos a fegyelmi vétség parancsnoki fegyelmi eljárásban való elbírálásával.*<sup>253</sup> Előbbi esetben ugyanis az elkövető katona katonai bűncselekmény vétségi alakzatát valósítja meg, míg utóbbi esetben a katona elkövető a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségét szegi meg vétkeken. Az utóbbi tehát enyhébb súlyú és szélesebb körű cselekményt foglal magában, és a fegyelmi felelősségre vonás gyakorlatilag külső hatóság bevonása nélkül, teljes egészében az állományilletékes és a fegyelmi jogkörrel rendelkező parancsnok hatáskörébe tartozik. Éppen ezért a fegyelmi fenytést kiszabó parancsnoki határozat elleni jogorvoslat a polgári perrendtartás szabályai szerinti munkaügyi jogvita keretében, míg a katonai vétség miatt kiszabott parancsnoki határozat ellen a katonai büntető eljárás szabályai szerinti külön eljárás keretében lehet jogorvoslatért folyamodni.

A fentiekben túl *fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni* a honvéd által a szolgálati viszony tartama alatt *a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett szabálysértést* a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés kivételével<sup>254</sup> valamint a külföldi szolgálati ideje alatt külföldön elkövetett bármely szabálysértést, ha annak elbírálását nemzetközi szerződés lehetővé teszi.<sup>255</sup>

Ugyancsak a törvény tartalmazza a fegyelmi eljárásban elbírálni szabálysértésekre és a katonai vétségekre vonatkozó sajátos rendelkezéseket, továbbá a büntetőeljáráshoz kapcsolódóan is rendezi az állomány tagja szolgálati beosztásából történő felfüggesztésének szabályait és a felfüggesztés jogkövetkezményeit.

<sup>249</sup> Btk. 127. § (1) bekezdés.

<sup>250</sup> Be. 470. §.

<sup>251</sup> Be. 474. §.

<sup>252</sup> Be. 477. §; a Magyar Honvédség katonai nyomozó hatóságairól és a bűncselekmények parancsnoki nyomozásáról 19/2003. (V. 8.) HM–IM együttes rendelet.

<sup>253</sup> Lásd bővebben: Szűcs 2010.

<sup>254</sup> Lásd bővebben: a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, 28. §.

<sup>255</sup> Hjt. 209. § (1) bekezdés.

A fegyelmi eljárás lefolytathatósága, a fegyelmi eljárás során történő döntés-előkészítés és határozathozatal biztosítása, a kiszabott fenyítések és azok hatályának, továbbá a szolgálatviszony-létesítési akadály naprakész megállapíthatósága érdekében *fegyelmi nyilvántartást kell vezetni*. A fegyelmi nyilvántartásban szereplő adatok körét, az adatkezelés időtartamát a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény (Haktv.)<sup>256</sup> állapítja meg.

A Hszt.<sup>257</sup> lehetővé teszi, hogy a hivatásos állomány tagja kérje a *Becsületbíróság* összehívását, ha fegyelmi ügyben vele szemben szolgálatviszony-megszüntetési fenyítést szabtak ki, és a fegyelmi ügyben hozott érdemi határozat ellen benyújtott panaszt elutasították, vagy a panasz benyújtásának lehetőségét e törvény kizárja, továbbá akkor is, ha szolgálati viszonyát méltatlanság miatt szüntették meg, és a felmentés ellen benyújtott szolgálati panaszát elutasították, vagy a felmentés ellen a szolgálati panasz benyújtásának lehetőségét e törvény kizárja. A Becsületbíróság eljárásában a hivatásos állomány tagja szolgálati viszonyának fenntarthatóságáról dönt. *A katonai szolgálati jog e lehetőséget nem tartalmazza* (nincs kamarai típusú érdekképviselet sem).

## A méltatlanság

Általános magatartási követelmény, hogy a szolgálati viszonyban a szolgálat érdekének elsődlegessége, a honvédség iránti közbizalom megóvásának szem előtt tartásával kell eljárni, *a honvéd szolgálatteljesítési időn kívül sem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely a honvéd etika szabályait sérti, a szolgálati viszonyhoz méltatlan, vagy amely a pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.*

A méltatlanság jogintézményét a régi Hjt. mellett a katonai szolgálati viszony méltatlanság címén történő megszüntetésének eljárási szabályairól szóló 40/2007. (XI. 28.) HM rendelet szabályozta. A gyakorlati tapasztalatokra, a kodifikációs követelményekre és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatának<sup>258</sup> megállapításaira is figyelemmel – a felülvizsgált és kiégszített rendeleti szintű szabályok 2012. január 1-jétől önálló fejezetként

<sup>256</sup> Haktv. 14–15. §, 3. melléklet.

<sup>257</sup> Hszt. XVIII. fejezet.

<sup>258</sup> AJB 2120/2010.

beépültek a régi Hjt.-be. A hatályos szabályozás<sup>259</sup> többszintű. A KNBSZ-nél történő szolgálatteljesítés időtartama alatt – és a belső biztonsági vizsgálatra figyelemmel – a méltatlanság szabályai nem alkalmazhatók.

*A katonai szolgálatra méltatlan*<sup>260</sup> az,

- akit jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, kivéve, ha az elítélt a szolgálatban megtartható,<sup>261</sup> ezért a bíróság a vétség miatt kiszabott, egy évet meg nem haladó szabadságvesztést, illetve az elzárást katonai fogdában rendeli végrehajtani,
- akit a bíróság jogerősen felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, és előzetesen nem mentesített a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól, vagy
- aki magatartásával a honvédség iránti közbizalom fenntartását súlyosan veszélyezteti, és emiatt nem várható el, hogy a honvédség a szolgálati viszonyát fenntartsa.

A Hszt.<sup>262</sup> méltatlanságként kizárólag ez utóbbi fordulatot ismeri, az első két eset a kifogástalan életvitel keretében értékelhető.

A jogerősen kiszabott végrehajtandó vagy felfüggesztett szabadságvesztés-büntetéshez kapcsolódó méltatlanság megállapításától a miniszter eltekinthet, ha a szabadságvesztés mértéke az 1 évet nem haladja meg, és a büntetőeljárásban megállapított tények alapján az állomány tagja által elkövetett cselekmény a honvédség iránti közbizalom fenntartását nem veszélyezteti. A méltatlanság harmadik, *a gyakorlatban legjellemzőbb változatát a honvédségen belül lefolytatott* úgynevezett méltatlansági eljárás<sup>263</sup> során állapítják meg.

Méltatlanságnál a munkáltatói jogkört tábornok esetén a honvédelmi miniszter és a köztársasági elnök, tisztek és altisztek esetén a Honvéd Vezérkar főnöke, legénységi állomány esetén az állományilletékes parancsnok gyakorolja. A munkáltatói jogkört gyakorló határozatban méltatlansági eljárást akkor rendel el, ha a tudomására jutott tények alapján megalapozottan feltételezhető, hogy az állomány tagja által elkövetett cselekmény veszélyezteti a honvédség iránti közbizalom fenntartását. Az egyszerűsített eljáráshoz hasonlóan a munkáltatói jogkört gyakorlónak lehetősége van arra

<sup>259</sup> Hjt. 162–163. §§, 212. § (1)–(2) bekezdés, 225. § (1)–(2) bekezdés, 232. § (2) bekezdés, 233. §, 238. § (2) bekezdés 32. pont, 2. melléklet; Hjtvr. VIII. fejezet, 184. §, 236. §, 268. §, 1. 11. melléklet.

<sup>260</sup> Hjt. 162. §, 212. § (1)–(2) bekezdés, 225. § (1)–(2) bekezdés, 232. § (2) bekezdés, 233. §.

<sup>261</sup> Btk. 132. § (1) bekezdés.

<sup>262</sup> Hszt. 86. § (2) bekezdés b) és d) pont, (9) és (10) bekezdés, XVII. fejezet.

<sup>263</sup> Hjt. 163. §, 212. § (1)–(2) bekezdés, 225. § (1)–(2) bekezdés, 232. § (2) bekezdés, 233. §, Hjtvr. VIII. fejezet, 184. §, 236. §, 268. §, 1. 11. melléklet.



is, hogy a méltatlanságot külön eljárás nélkül állapítsa meg, feltéve, hogy ehhez a honvéd írásban hozzájárul.

Az interjúk során megtudtam, hogy *a méltatlansági eljárások mintegy 98%-a bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanújára tekintettel indul*. Gyakori elrendelési ok az ittassággal összefüggő cselekmények (gépjárművezetés illetve szolgálatban fennálló), valamint a vagyoni elleni bűncselekmények (különösen a csalás, hűtlen kezelés) elkövetésének megalapozott gyanúja.

A méltatlansági eljárásra – a törvényben meghatározott kivételekkel – a fegyelmi szabályokat kell alkalmazni például az eljárás felfüggesztésére, megszüntetésére vagy a szolgálati beosztásból való felfüggesztésre is. Méltatlansági eljárásokban *a leggyakoribb eljárás-megszüntetési ok, amikor a cselekmény nem eredményezi a honvédség iránti közbizalom fenntartásának súlyos veszélyeztetését*. Az eljárással kapcsolatban egyebekben módosítási, racionalizálási javaslat az interjúk során nem merült fel.

A méltatlansági eljárás lényegi eleme a gyorsaság, a szabálysértési vagy a büntetőeljárásban hozott döntést megelőző azonnali beavatkozás lehetősége, ha a honvéd magatartása súlyosan veszélyezteti a honvédség iránti közbizalom fenntartását. Az eljárások párhuzamos lefolytatása véleményem szerint nem ütközik a kétszeres értékelés tilalmába, a méltatlanságra vonatkozó döntés pedig nem „előrehozott büntetés”, nem vonja el más hatóság vagy a bíróság hatáskörét, mert más szempontrendszerrel vizsgál és értékeli a külső hatóság és a bíróság, illetve más a honvédség.

A honvédség működésébe vetett *közbizalom nem objektív és egzakt fogalom*, az ezt veszélyeztető magatartások körét nem sorolják fel taxatív módon, nem azonosíthatók a bűncselekményekkel, a szabálysértésekkel, a szabályszegésekkel vagy azok egyes tényállásaival, továbbá a fegyelemsértéssel vagy az etikai vétségekkel. Előfordulhat ugyanis, hogy a honvéd által elkövetett magatartás nem valósít meg bűncselekményt, szabálysértést vagy szabályszegést (vagy felelősségre vonásának eljárási akadálya van), nem minősül fegyelemsértésnek sem, mert nem függ össze a szolgálati kötelezettség vétkes megszegésével. Hangsúlyozandó, hogy ugyan a méltatlan magatartás minden esetben morálisan kifogásolható, azonban nem minden etikai vétség éri el a méltatlanság szintjét. Az interjúk során a megkérdezettek a méltatlanság jogintézményének szükségességével egyetértettek, azonban az önálló etikai felelősséget nem tartották indokoltnak.

A fentiekre figyelemmel a hatályos jogi környezet *nem tartalmaz felsorolást arra nézve, hogy mikor kötelező a méltatlansági eljárás megindítása:*



ezt minden esetben a munkáltatói jogkört gyakorló mérlegeli, ha a tudomására jutott tények alapján megalapozottan feltételezhető, hogy a honvéd magatartása miatt a honvédségnek határozottan fel kell lépnie saját „jó hírnevének” megóvása, illetve más honvéd feddhetetlenségének és példamutató szolgálatának védelme érdekében.

A méltatlansági eljárás időtartamára a honvéd a fegyelmi eljárás szabályai szerint szolgálati beosztásából felfüggeszthető. A gyakorlati kérdésként azonban előfordul itt is, mint a fegyelmi eljárásnál, hogy az eljárás szolgálati beosztást be nem töltő személlyel szemben indul, vagyis az eljárás alá vont személy rendelkezési állományba tartozó katona. Ilyen esetben is szükséges lehet a méltatlansági eljárás felfüggesztése, például előzetes kérdés elbírálása miatt. A méltatlansági eljárás felfüggesztés során azonban megszűnhet a rendelkezési állomány alkalmazásának jogalapja (például lejár a maximális 1 év), és ha az állomány tagja más rendelkezési állományba nem helyezhető át (szolgálati beosztásban nem foglalkoztatható a folyamatban lévő eljárás miatt), akkor szolgálati viszonyát – felmentési idő, végkielégítés mellett – e jogcímen felmentéssel meg kell szüntetni. A szolgálati viszony megszűnése pedig azal jár, hogy a folyamatban lévő méltatlansági eljárást is meg kell szüntetni. Az ilyen, a szolgálat érdekét nyilvánvalóan sértő helyzetek kezelése érdekében a Hjt. önálló rendelkezési állományi jogcímet<sup>264</sup> állapít meg.

*A méltatlanság megállapítása esetén a honvéd szolgálati viszonya* – a régi Hjt., a Kttv.<sup>265</sup> és a Hszt.<sup>266</sup> felmentési idő és végkielégítéssel nem járó felmentési jogcíme helyett – *a törvény erejénél fogva szűnik meg.*<sup>267</sup> Ebben az esetben is igaz, hogy az érintettel nem létesíthető szolgálati viszony a jogerőre emelkedéstől számított 5 évig,<sup>268</sup> továbbá ezt követően is kizárólag szerződéses állományba vehető vissza – a korábban viselt rendfokozatától függetlenül – hadnagy vagy őrmester rendfokozattal, vagy közkatonaként<sup>269</sup>.

A szabályozás garanciális jelleggel biztosítja az eljárás alá vont jogorvoslat-hoz való alkotmányos jogának érvényesítését: a méltatlansági határozattal szemben fellebbezés nyújtható be.<sup>270</sup> Ahogy azt már korábban említettem, a méltatlansági eljárás lényege az azonnali beavatkozás, ezért a jogorvoslat-

<sup>264</sup> Hjt. 46. § (1) bekezdés o) pont.

<sup>265</sup> Kttv. 63. § (2) bekezdés a) pont, 64. § (3) bekezdés; 69. § (9) bekezdés e) pont.

<sup>266</sup> Hszt. 86. § (2) bekezdés d) pont.

<sup>267</sup> Hjt. 68. § (1) bekezdés l) és m) pont.

<sup>268</sup> Hjt. 31. § (2) bekezdés f) pont, 156. § (6) bekezdés.

<sup>269</sup> Hjt. 40. § (4) bekezdés; 75. § (1) bekezdés.

<sup>270</sup> Hjt. 163. § (5) bekezdés.

nak – a Kttv.-hez<sup>271</sup> és a Hszt.-hez<sup>272</sup> hasonlóan – a szolgálati viszony megszűnésére nincs halasztó hatálya.<sup>273</sup> A tábornokok tekintetében a szolgálati viszony megszűnésére vonatkozó sajátos szabályok a méltatlanság megállapítása esetén is érvényesülnek<sup>274</sup>.

A korábban jelzetteknek megfelelően a katonai szolgálati jogban nincs Becsületbíróság.<sup>275</sup>

## Az etikai felelősség

*2002. január 1-jétől 2003. június 30-ig a régi Hjt. tartalmazta, hogy az etikai szabályokat, az etikai eljárás, és az Etikai Bizottság működésének rendjét a Katonai Etikai Kódex határozza meg. A Katonai Etikai Kódexet a Honvédelmi Érdekegyeztető Fórum egyetértésével miniszteri ajánlásként adták volna ki. Az etikai szabályok vétkes megszegése a régi Hjt. szerint etikai vétségnek minősült, és az elkövetővel szemben az Etikai Bizottság szóbeli vagy írásbeli figyelmeztetést alkalmazhatott, továbbá kezdeményezhette a méltatlanná válás megállapítását (ez utóbbi nem kötötte a munkáltatót). E rendelkezéseket a 2003. évi XLV. törvény hatályon kívül helyezte, elfogadva a szociális partnerek azon javaslatát, miszerint az etikai eljárás szabályai ne szerepeljenek a jogállási törvényben.*

A hatályos törvény jelenleg az általános magatartási szabályok között ugyan tilalmazza a honvéd etika szabályainak megsértését,<sup>276</sup> de egyebekben hallgat arról, hogy melyek ezek, illetve mi az etikai felelősség, hogyan zajlik a megállapítása, és milyen következménnyel jár az etikai eljárás.

A honvédekkel szembeni morális elvárásokat, a szolgálati érintkezés és a katonai udvariasság alapjait a fentiekre figyelemmel a Szolgálati Szabályzat<sup>277</sup> és a „Katonai Etikai Kódex” közzétételéről, a „Honvédségi Etikai Tanács” létesítéséről és feladatairól szóló 67/2003. (HK 18.) HM utasítás határozza meg. Ezek zsinórmértékül kívánnak szolgálni a honvédek mindennapi cselekedetei és viselkedése során, segítséget nyújtva a döntési dilemmaként jelentkező élethelyzetekben a követésre ajánlott és a kifogásol-

<sup>271</sup> Kttv. 64. § (4) bekezdés.

<sup>272</sup> Hszt. 224. §.

<sup>273</sup> Hjt. 163. § (5) bekezdés.

<sup>274</sup> Hjt. 163. § (6) bekezdés.

<sup>275</sup> Hszt. XVIII. fejezet.

<sup>276</sup> Hjt. 5. § (1a) bekezdés.

<sup>277</sup> Lásd bővebben: a Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet 6–19. pont, 20–23. pont.

ható magatartásformák felismeréséhez és kezeléséhez, ezáltal ahhoz, hogy megfeleljenek a haza és a társadalom elvárásainak, a szolgálat és a hivatás értékrendjének (integritás követelmény).

A Szolgálati Szabályzat és a Katonai Etikai Kódex is meghatározza a katonai kiemelt erkölcsi erényeit, alapértékeit (hazaszeretet, hűség, bátorság, bajtársiasság, tisztelet, becsületesség, fegyelmezettség), a katonával szemben a szolgálatteljesítés, a társadalmi érintkezés és a magánélete során támasztott alapvető elvárásokat, magatartási szabályokat, külön kiemelve a parancsnokok fokozott felelősségét és példamutatását. Hangsúlyozandó azonban, hogy *a Katonai Etikai Kódexben előírt etikai szabályok megsértőivel szemben – figyelemmel arra, hogy HM utasítással került kiadásra – kizárólag erre alapozva nem indítható és nem folytatható felelősségrevonási eljárás, továbbá jelenleg nem létezik önálló etikai szankciórendszer sem.* Ennek megfelelően „etikai vétség” esetén – a honvéd magatartásától függően – a fegyelmi felelősség vagy a katonai szolgálatra való méltatlanság megállapítása kezdeményezhető, továbbá ennek megfelelő szankció szabható ki. Ha a magatartás szabálysértést vagy bűncselekményt valósít meg, természetesen szabálysértési vagy büntető-eljárásnak van helye.

Az interjúk során a megkérdezettek a büntető, a szabálysértési, a fegyelmi és a méltatlansági felelősség mellett *nem hiányolták az etikai felelősség mint jogi kategória bevezetését.* Azt azonban többen kiemelték, hogy indokolt lenne egy olyan *etikai elvárásokat megállapító szabályrendszer kidolgozása, amely mentén a méltatlanság jogintézménye kiteljesedhet, tekintettel a méltatlanság definíciójának nem teljesen egzakt voltára.*

#### Nemzetbiztonsági ellenőrzés

A Hjt. a szolgálati beosztás betöltésének feltételei között tartalmazza az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló törvényben előírt vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség esedékességekori teljesítését, valamint a jogszabályban<sup>278</sup> meghatározott nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörben az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez indokolt, valamint – amennyiben szükséges – a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételeknek való megfelelést (úgynevezett nemzetbiztonsági alkalmasság).

A *szolgálati viszony* 30 napos felmentési idővel és fele végkielégítéssel *megszüntethető* vagy – amennyiben az érintett szolgálati viszonyban való továbbfoglalkoztatása tervezett, legfeljebb 1 évre – *rendelkezési állomány-*

<sup>278</sup> A kapcsolódó szabályokat jelenleg a honvédelmi miniszter feladat- és hatáskörét érintően a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek meghatározásáról szóló 2/2015. (IV. 10.) HM rendelet tartalmazza.

*ba helyezhető*, ha az állomány tagja szolgálati beosztásában azért nem foglalkoztatható tovább, mert annak ellátására nemzetbiztonsági szempontból alkalmatlan (úgynevezett *beosztásra alkalmatlanság*). *A szolgálati viszonyt* azonban kötelező jelleggel, felmentési idő és végkielégítés nélkül *meg kell szüntetni*, ha az állomány tagja nemzetbiztonsági szempontból a katonai szolgálatra alkalmatlan (úgynevezett *szolgálatra alkalmatlanság*).

## Kifogástalan életvitel

Szemben a Hszt.-vel, a hatályos Hjt. már *nem tartalmazza e követelményt*. E különbözősége figyelemmel – összehasonlító jelleggel – fontosnak tartottam megvizsgálni az eltérés okait, amelyek a következők.

Az úgynevezett kifogástalan életvitel<sup>279</sup> követelményének való megfelelés azt jelenti, illetve jelentette, hogy a jelentkezővel, illetve az állomány tagjával szemben nem állhatnak fenn a büntetlen előélettel kapcsolatban előírt kizáró körülmények, bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság jogerősen szabadságvesztést vagy elzárást nem szabott ki, vagy kényszergyógykezelését nem rendelte el, vagy a jelentkező vagy az állomány tagja megfelel – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyai megváltozására, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének. Az előírás *a katonai szolgálati jogban* – a Hszt.-vel ellentétben nem általános jogviszony-létesítési előírásként érvényesült, hanem a nemzetbiztonsági alkalmasság és a poligráfus vizsgálat vállalása mellett kifejezetten *a KNBSZ hivatásos állományban történő szolgálatteljesítés feltételeként*. Ugyanakkor e személyi körre nem terjedtek ki a méltatlanságra vonatkozó szabályok.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés *egyszintűvé válására figyelemmel indokolatlanná vált*, hogy egyidejűleg kerüljön ellenőrzésre a nemzetbiztonsági alkalmasság és a kifogástalan életvitel. Ennek megfelelően 2013. augusztus 1-jétől az akkori Hszt.-t módosították a kettős követelmény eltörlésével (ez jelenleg is igaz).<sup>280</sup> Ezzel összhangban 2014. január 1-jétől a Hjt. sem tartotta fenn a kifogástalan életvitel követelményét.<sup>281</sup>

<sup>279</sup> Hszt. 42. §, régi Hjt. 247. §.

<sup>280</sup> Hszt. 33. § (4) bekezdés.

<sup>281</sup> Lásd: 2013. évi CCLII. törvény 68. § (18) bekezdés c)–e), h), j)–k) pont. Hatályos 2014. január 1-jétől.

## Összefoglaló: megállapítások, javaslatok

### Összeférhetetlenség

Megállapítható, hogy a honvédelem területén nincsenek munkáltatónként belső összeférhetetlenségi szabályzatok, hanem a vonatkozó jogszabályi előírások tárcaszinten érvényesülnek.

A területen az alábbi javaslatok tehetők:

a munkáltató tájékoztatási kötelezettségének bővítése az összeférhetetlenséggel kapcsolatos kötelezettségekkel,

- a Hjt. szerinti közeli hozzátartozók körének szakmai vizsgálata,
- a különböző jogállási törvények előírásainak összehangolása,
- a Hjt. szerinti más kereső tevékenységek formáinak szakmai vizsgálata, bővítése,
- a vezetők más kereső tevékenységére irányadó rendelkezések egyértelművé tétele,
- a más kereső tevékenység és az egyesületi joghoz kapcsolódó bejelentési kötelezettség összehangolása,
- a honvéd altisztjelöltek nyári munkájára irányadó szabályozás pontosítása,
- a nyilvántartási rendszer fejlesztése,
- egyes katonai szolgálati jogintézmények (például az úgynevezett honvédelmi egészségkárosodási ellátás) esetén javasolt a foglalkoztatással járó jogviszonyok fogalmának pontosítása.

### Fegyelmi felelősség és egyéb integritást „támogató” jogintézmények

Megállapítható, hogy a honvéd, katona jogállás fokozott felelősséggel és fokozott védelemmel jár. A kutatás eredményeként rögzíthető, hogy a felelősségi formák jól elhatárolhatók. Megfontolásra javasolt az etikai kódex reformja.

# AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG, VAGYONNYILATKOZAT-TÉTELI KÖTELEZETTSÉG, VALAMINT A FEGYELMI ELJÁRÁS TAPASZTALATAI

*Összefoglaló tanulmány a kutatásról*

*Dargay Eszter*

## **A kutatás indíttatása, antikorrupciós aspektusai**

A kormány 2015 tavaszán fogadta el az NKP-t.<sup>282</sup> A négy évre szóló, ám célkitűzései tekintetében ezen időszakon túlmutató szakpolitikai stratégiához kapcsolódóan kétéves időintervallumokra fogadtak el intézkedési terveket.<sup>283</sup>

Az NKP a kormányzati stratégiai dokumentumok rendszerébe illeszkedve a korrupcióellenes szakpolitika alapidokumentuma. Jelentőségét a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia is kiemeli: „A 2010–2014 közötti időszakhoz hasonlóan a következő fejlesztési ciklusban is kiemelt kormányzati cél a korrupciós jelenségek visszaszorítása, az átlátható állami működés biztosítása és az integritás szemlélet erősítése. A korrupció elleni fellépés hiányában veszélybe kerülne a Stratégiában kitűzött általános célok elérése, és a szolgáltató állam modelljének megvalósítása.”<sup>284</sup>

Az NKP mint szakpolitikai stratégia egyik fő beavatkozási területe a közigazgatáson belüli korrupciómegelőzés, ahol célkitűzésként fogalmazták meg az államigazgatási szervek szervezeti integritásának fejlesztését és az államigazgatás személyi állománya tekintetében jelentkező integritási kockázatok csökkentését.

Az Összeférhetetlenség, vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség, valamint a fegyelmi eljárás tapasztalatai című kutatás az NKP e beavatkozási területe

<sup>282</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat.

<sup>283</sup> Lásd: 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat és 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat.

<sup>284</sup> Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, 27.

mentén vizsgálta a címében szereplő jogintézményeket. Az NKP és a kutatás tárgyát képező jogintézmények közötti kapcsolatot az teremti meg, hogy a közszolgálati szervek és azok személyi állománya integrálásának fő letéteményeiként tekintünk rájuk:

- Az összeférhetlenségi szabályok hivatottak biztosítani, hogy az esetleges magánérdekek ne csorbítsák vagy veszélyeztessék a közérdek érvényesülését, illetve az államhatalmi ágak elválasztása közszolgálati szempontból is érvényesüljön.
- A fegyelmi eljárások az esetlegesen elkövetett normaszegések és fegyelmi vétségek – mint a szervezeti integritást sértő cselekmények – feltárására, valamint az elkövetőinek felelősségre vonására irányulnak.
- A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítése – a nemzetközi kötelezettségek teljesítésén túl – pedig olyan részben preventív, részben represszív eszköz, amely a költségvetési források tiszta és átlátható felhasználására kíván támogatólag hatni.

Összegezve megállapítható, hogy a kutatás elsődleges célja a korrupcióellenes fellépés, illetve az integritásfejlesztés szempontjából jelentős közszolgálati jogviszonyok és jogintézmények felülvizsgálata és elemzése, amely kutatási eredmények fejlesztési javaslatokként hasznosulhatnak a kormányzati döntéselőkészítés folyamatában, az NKP által megszabott feladatok eredményes végrehajtásában. Másodlagos cél az elért eredményeknek a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzési és továbbképzési rendszerében történő hasznosítása. A fenti célok mellett szempont a szélesebb nyilvánosság számára az eredmények hozzáférhetővé tétele, a kormánytisztviselők/köztisztviselők, honvédek és állampolgárok tudatformálásának elősegítése.

## **A kutatás résztanulmányok alapján azonosítható kulcskérdései**

A jó kormányzás egyik eleme, hogy annak teljesítményét megfelelő mérési eszközökkel vizsgálat alá lehessen vonni. Az egyik mérőeszköz a kormányzat iránti bizalom és a társadalom korrupcióval kapcsolatos vélekedése.

Mindhárom jogintézmény célja, lényege e megállapítások fényében ragadható meg: a közszolgálatba vetett közbizalom növelése. Mindez az, amely egy komplex, széles és egységes platformra emeli őket az NKP-ban foglaltakkal.



A kutatás első alapgondolata és valamennyi rész tanulmányban megtalálható kulcskérdése erre tekintettel az alábbi: *Mennyiben képesek a jogintézmények hozzájárulni a közbizalom növeléséhez?*

A korrupcióval szembeni fellépés és az értékalapú szervezeti működés általános követelményei között a megelőzési céllal (prevenció) megfogalmazott korrupcióellenes beavatkozások teremtenek szoros kapcsolatot.<sup>285</sup>

E gondolatmenet mentén az integritásszemlélet egyik alaptéziséhez, a megelőzéshez jutunk. Ez egyben az NKP kulcs gondolata is, amely esetünkben a korrupciós, tágabb értelemben a szervezeti integritás sérelmének lehetőségét magukban hordozó körülmények megelőzését jelenti. Ebből az aspektusból vizsgálva kutatásunk alapkérdése, hogy a hatályos jogi szabályozás és az az alapján követett jogalkalmazói gyakorlat mennyiben képes ezt a megelőző funkciót érvényesíteni.

A kutatás következő, rész tanulmányokban megjelenő kulcskérdése tehát: *Mennyire alkalmasak a jogintézmények az integráns működést veszélyeztető élethelyzetek, cselekmények megelőzésére?*

Integráns közszolgáról akkor beszélhetünk, ha az illető a rá irányadó szabályokkal és az általa vallott elvekkel összhangban cselekszik. Az egyén és a szervezet integritása szoros kölcsönhatásban van egymással: erősítik, de gyengíthetik is egymást: ha az egyén nem azonosul a szervezet értékrendjével, elvárásaival, akkor a szervezet sem tud hatékonyan működni.<sup>286</sup>

A rész tanulmányok alapján a kutatás harmadik kulcskérdése: *Az összeférhetetlenségi, fegyelmi és vagyonyilatkozat-tételi szabályok érvényesítése során feltárt tapasztalatok milyen képet mutatnak a közszolgálat személyi állománya integritásának helyzetéről?*

A tanulmányban az alábbi rész tanulmányok fenti kulcskérdések mentén történő elemzését és bemutatását végzem el, külön kiemelve és utalva azon területekre, ahol az eredmények alapján jogszabály-módosítást, változtatást tartunk szükségesnek:

Csóka Gabriella: *A fegyelmi eljárás és további integritást sértő, veszélyeztető magatartások szankciói a civil közszolgálatban*

Lóczy Péter: *A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség érvényesülése a közszolgálati szervek egyéni és szervezeti integritást erősítő tevékenységében*

Szekendi Gyöngyvér: *Az összeférhetetlenség és a fegyelmi eljárás tapasztalatai a honvédek vonatkozásában*

<sup>285</sup> Nemzeti Korrupcióellenes Program, 23.

<sup>286</sup> Nemzeti Korrupcióellenes Program, 25.

Dargay Eszter – Zatykó Petra: *Az összeférhetlenség szabályozása és gyakorlata a civil közszolgálatban*

Zádori Beáta Helga: *A foglalkoztatást kizáró ok, a méltatlanság, a bizalomvesztés, az Átv. 9. § (2) bekezdése szerinti felmentési jogcímekkel és a méltatlansági eljárással kapcsolatos közszolgálati jogviták statisztikai adatai és a kapcsolódó anonimizált határozatok gyűjteménye*

Kovácsné Kőszegfalvi Orsolya: *A fegyelmi ügyekkel, az összeférhetlenséggel és a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos közszolgálati jogviták statisztikai adatai.*

## A kutatás módszerei

A kutatás módszerei a résztanulmányok alapján az alábbiak szerint összegezhetők:

- A jogintézményeket szabályozó jogszabályok vizsgálata a jogpolitikai és szakpolitikai célokra figyelemmel, különösen az egyes hivatásrendek jogállási szabályaira nézvést.
- Statisztikai adatfelvétel, ahol az eszközök tekintetében eltérések mutatkoznak az alábbiak szerint:
  - a „civil közszolgálat” esetében a közszolgálati statisztikai adatgyűjtés végrehajtását lehetővé tevő Közszolgálati Statisztikai Adatbázison (KÖZSTAT) keresztül történt az adatgyűjtés az összeférhetlenség, a fegyelmi eljárások és a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítése tekintetében egyaránt;
  - mindez a honvédekre vonatkozó adatok esetében a Hatv. szerinti adatközlés útján valósulhatott meg.
- Szakmai interjúk lefolytatása a jogintézmények gyakorlati alkalmazását végző, azokra közvetlen rálátással rendelkező személyügyi vezetőkkel.

## Az összeférhetlenségi szabályok érvényesülése a közszolgálatban

A közszolgálati törvényekben szabályozott összeférhetlenségi okok rendszere számos alkotmányos cél megvalósulását szolgálja. Ilyen cél a hatáskörök és hatalmi pozíciók koncentráálásának megakadályozása, a hatalmi

ágak elválasztásának garantálása, a gazdasági és a politikai pozíciók összefonódásának megakadályozása. Mindezen elvárások érvényesítése a politikai és gazdasági összeférhetetlenség, az együttalkalmazási tilalom, valamint a további és egyéb jogviszonyok létesítésével kapcsolatos rendelkezések szorosan összefüggő és egymásra épülő jogi normáiban ölt testet.

A kutatás során különös hangsúlyt fektettünk a jogszabályok elemzésén túl a gyakorlat feltárására, ugyanis a bevezetésben rögzített kulcskérdések az összeférhetetlenségi szabályok érvényesítési protokolljának beható elemzése nélkül megválaszolatlanul maradnának.

*Ami a jogintézmény közbizalom növelését támogató jellemzőit illeti, az alábbiak állapíthatók meg.*

Úgy véljük, hogy az összeférhetetlenség jogintézménye egyike azoknak, amely a közvélemény körében kellően „beivódott”, ismert. Ezek azok a rendelkezések, amelyek egy jelentős hányadánál a társadalom is jelentős kontrollt tud gyakorolni. Mindez fokozott felelősséget jelent: egy-egy szabályszegés a bizalmat különös mértékben képes lehet megingatni, míg igaz ez fordítva is: a jó példával hatványozott eredmény érhető el. A törvények azonos tartalommal szabályozzák az összeférhetetlenség esetén követendő szabályokat:

- az érintett személynek kötelező bejelenteni, ha vele szemben összeférhetetlenségi ok merült fel,
- a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles haladéktalanul írásban felszólítani az érintettet az összeférhetetlenség megszüntetésére,
- amennyiben az érintett ezt nem teszi meg, a közszolgálati jogviszonya megszűnik.<sup>287</sup>

A bizalom alapvető feltétele, hogy a szabály érvényesülése elengedhetetlen, míg a megszegőkkel szembeni szankció elkerülhetetlen legyen. Ez felveti az ellenőrzés szükségességét, ezzel kapcsolatban azonban már az NKP is hiányosságokat tárt fel: „Az összeférhetetlenség ellenőrzéséről azonban egyik jogszabály sem szól, az önkéntes bejelentés elvét tartalmazzák, tehát ha az érintett nem jelenti be az összeférhetetlenséget, az nem jut a munkáltató tudtára.”<sup>288</sup>

Mindez átvezet a kutatás második kulcskérdésére: *Mennyire alkalmas a jogintézmény az integráns működést veszélyeztető élethelyzetek, cselekmények megelőzésére?* Témánk szempontjából az integráns működés veszélyeztetése alatt az összeférhetetlenségi szabályok megszegését értjük.

<sup>287</sup> Nemzeti Korrupcióellenes Program, 28.

<sup>288</sup> Nemzeti Korrupcióellenes Program, 28.

Az alábbiakban ennek megfelelően a kutatás által a szabályok érvényesülése terén feltárt főbb eredményeket szükséges rögzíteni.

A vonatkozó jogállási törvények biztosítanak egy olyan eljárási keretet, amelyet „elméletileg” külön szabályok megalkotása nélkül is alkalmazni lehet. Ennek ellenére elmondható, hogy a civil közszolgálatban a szervek jelentős hányada az összeférhetlenségi szabályok alkalmazására belső eljárásrendet alkot. Ez nem mondható el a honvédelem területén, ahol egyértelműen megállapítást nyert, hogy a katonai szervezetek nem alkotnak belső szabályozókat a kérdésben.

Az államigazgatási szervek szabályzatai alapvetően három esetkört érintenek: szabályozás a bejelentésekre és az engedély iránti kérelem benyújtására; a felszólítás munkáltatói aktusára; valamint a döntés meghozatalának eljárására.<sup>289</sup> A kutatás során lefolytatott interjúkból jól körvonalazódott, hogy a szabályzatok megalkotásának egyik fő célja az állomány figyelmének a felhívása, tehát az, hogy a tisztviselők minél szélesebb körben ismerjék meg az összeférhetlenségi szabályokkal kapcsolatos kötelezettségeiket.

Ezzel összhangban fontos kiemelni, hogy a honvédelmi körben lefolytatott kutatás kiemelte, miszerint a katonai alakulatok gyakorlatában nem egyészes, hogyan értesülnek a honvédek az összeférhetlenséggel kapcsolatos kötelezettségeikről. Vannak olyan szervezetek, ahol az egyént a jogviszony létesítéséhez kapcsolódóan a munkáltatónak előírt tájékoztatási kötelezettség révén tájékoztatják, azonban megjegyzendő, hogy a Hjtvrh. ezt nem emeli ki kötelező tájékoztatási tárgykörként, így ez általánosan nem követelhető meg. Máshol nincs előírt formalizált tájékoztatási mód, hanem amikor a kérdés aktuálissá válik, az érintett megkapja a megfelelő tájékoztatást. Megállapítható, hogy az összeférhetlenséggel kapcsolatos eljárás a szervezeti kultúra része, a gyakorlatban a kiválasztás során a személyügyi munkatársak igyekeznek az esetleges összeférhetlenséget megalapozó körülményeket feltérképezni, kizárni, de ez jellemzően az egyén „bevallásán” alapul.<sup>290</sup>

Az integritást veszélyeztető élethelyzetek megelőzése szempontjából különös figyelmet érdemel a további jogviszonyok létesítésének bejelentésére és engedélyezésére vonatkozó joggyakorlat. A bejelentési és engedélyezési kötelezettség minden hivatásrendnél törvényi szintű szabályozókban foglalt, azonban kérdés, hogy a szervek ezt követően figyelemmel kísérik-e, és ha igen, akkor miként az adott tevékenység folytatását.

<sup>289</sup> Lásd: DARGAY-ZATYKÓ: Az összeférhetlenség szabályozása és gyakorlata a civil közszolgálatban. A kutatás megállapításai, eljárásrend

<sup>290</sup> Lásd :SZEKENDI Gyöngyvér: Összeférhetlenség, valamint a fegyelmi eljárás tapasztalatai a honvédek vonatkozásában, Összeférhetlenség

A civil közszolgálatban színes a kép: egyes esetekben a belső szabályozók előírják, hogy az engedélyezés alapjául szolgáló jogviszony megszűnését is be kell jelenteni, de olyan eseteket is feltárt a kutatás, ahol a jogviszonyban bekövetkezett változásokat is jelezni kell. Fontos kiemelni, hogy a honvédelem, valamint a NAV-törvény hatálya alá tartozó kormánytisztviselők esetében a jogalkotó itt a fokozott figyelem elvét követi. A törvényi szabályok ugyanis mindkét körben előírják, hogy a lényeges, utóbb bekövetkezett változásokat is be kell jelenteni.

Külön vizsgálati szempontként körvonalazódott az, hogy a munkáltatók milyen körülményeket vizsgálnak egy-egy összeférhetlenségi helyzet – döntően jogviszony engedélyezése – kapcsán a döntésük meghozatalakor. A civil közszolgálatban a belső szabályozókban e körben a munkáltatók olyan körülményeket tartottak szükségesnek vizsgálni, mint a folytatni kívánt tevékenység tartalma és azon szervezet megnevezése, akinek a részére ezt a tevékenységet a tisztviselő végezni fogja. A honvédek körében mindezt törvényi szinten rendezték, miszerint az előzetes engedély megadásáról vagy elutasításáról az állományilletékes parancsnok a szolgálati érdeket mérlegelve dönt. Nem adható engedély, ha a más kereső tevékenység ellentétes a honvédség feladataival, vagy a szolgálat kötelességszerű, pártatlan ellátását, illetve a honvédség tekintélyét veszélyezteti.

Összességében elmondható, hogy a kutatás e körben több olyan területet is feltárt, ahol a protokollok akár jogszabály-módosítással, akár belső szabályozó alkotásával fejleszthetők annak érdekében, hogy a jogintézmény prevenció hatása erősödjön. Ennek főbb esetei:

- a jogviszony létesítését megelőzően lefolytatható, a leendő összeférhetlenség kiszűrésére irányuló eljárások,
- az állomány körében az összeférhetlenségi szabályok minél szélesebb körben való megismertetése és ezáltal a jogkövető magatartás elősegítése,
- engedélyezés hatálya alá tartozó jogviszonyok esetén az azokban bekövetkezett változások követése,
- az összeférhetlenségi esetek következetes nyilvántartása.

Vizsgálatunk szempontja volt, hogy *az összeférhetlenségi szabályok érvényesítése során feltárt tapasztalatok milyen képet mutatnak a közszolgálat személyi állománya integritásának helyzetéről?* A civil közszolgálatban részletes adatokat sikerült feltárni az összeférhetlenségi szabályok érvé-

nyesülése terén,<sup>291</sup> amelyek többek között azt mutatták, hogy a bejelentések és engedélykérelmek teljes létszámra vetített aránya a fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében 2,16%, a minisztériumok esetében 3,57%, míg 4,92%, azaz a NAV szerveinél a legmagasabb. A honvédelmi szervek esetében kimagasló mértékű más kereső tevékenység a honvéd egészségügy területén mutatkozott. A bejelentéshez kötött tevékenység tárcaszinten 1077 fő, előzetes engedélyhez kötött tevékenység tárca szinten 1102 fő. Fontos megállapítás, miszerint az engedély megtagadásáról nem volt adat, visszavonásra pedig 6 alkalommal került sor. Mindenképpen jelzésértékű, hogy sem a civil közszolgáltatásban, sem a honvédelemben nem volt panasz vagy jogorvoslati kérelem (ideértve a bírósági eljárást is) a vizsgált időszakban.

## **A vagyonyilatkozat-tételi szabályok érvényesülése a közszolgáltatásban**

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség hazánkban közel két évtizedes múltra tekint vissza. Ezen időszak alatt abból a szempontból, hogy a jogintézmény a korrupciómegelőzési politikákat milyen mértékben képes támogatni, alapvetően két nézet vált uralkodóvá.

Az egyik álláspont szerint a meghatározott időszakonkénti nyilvános és nem nyilvános vagyonyilatkozat megtétele – annak statikus és időszakos jellege miatt – önmagában nem alkalmas a prevencióra, a korrupciós jelenségek kialakulásának megakadályozására, és nem alkalmas a jogellenes vagyongyarapodás tételes kimutatására sem. E körben a sokat hangoztatott érv az adminisztrációs többletterheken túl továbbá az is, hogy a kötelezettség szándékos elmulasztásához fűződő jogkövetkezmények csak jelképesek, a nem nyilvános körben a korábban hatályos és a jelenlegi Vnytv. alkalmazása során is túlságosan erőtlenek maradtak, az adóigazgatási szervezet vagyongyarapodási vizsgálatait ellenére még mindig nincs hatékony visszatartó erő a titkolt vagyonszerzés, a jogellenes vagyongyarapodás szankcionálására.

A másik, koncepcionálisan ugyancsak markáns álláspont szerint a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget a jelenleginél még részletezettebb és kötöttebb közjogi eljárási szabályokkal kell szigorítani. Minél kötöttebbek az eljárási szabályok, annál erőteljesebb a visszatartó erő, csökkentve a folyamatosan jelentkező korrupciós kockázati tényezőket.

<sup>291</sup> Lásd: DARGAY–ZATYKÓ: Az összeférhetlenség szabályozása és gyakorlata a civil közszolgáltatásban, A kutatás megállapításai, A KÖZSTAT rendszerben beérkezett adatok bemutatása

Az NKP ezen polémiát annyiban feloldja, hogy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget alapvetően mint a korrupcióellenes fellépés eszközt tárgyalja. Úgy gondolom, e megközelítés alapvetően összefüggésben van azzal is, hogy az NKP az integritási szemlélet talaján áll. Ugyanis a fenti álláspontoktól függetlenül az semmiféleképpen nem vitatható el, hogy a – nemzetközi kötelezettség érvényesítése mellett – a kötelezettség fennállása, meghatározott időszakonkénti teljesítése és a munkáltatói kontroll alatti működtetése a szabálykövetésre, a személyi integritásra ösztönzőleg hat.

Ahogy az a bevezetésben is szerepelt, kulcskérdés az, hogy a jogintézmény gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai mit mutatnak, és az *mennyiben képes hozzájárulni a közbizalom növeléséhez*. E körben fontos kiemelnünk, hogy a kutatás az NKP-vel összhangban kizárólag a végrehajtó hatalom által érintett tisztviselői kört vonta vizsgálódásának tárgykörébe, azaz csak a nem nyilvános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel érintett kör van fókuszban. A közbizalom növelése szempontjából az alábbiaknak tulajdoníthatunk jelentőséget:

- A vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek köre általános érvénnyel került-e megállapításra?  
E körben fontos megállapítás, hogy a hazai szabályozási rendszer talán legnagyobb vívmánya, hogy nincs a magyar államszervezetet érintően egyetlen alkotmányos/közjogi státust betöltő, illetve állami-önkormányzati foglalkoztatotti csoport, amely számára az adott foglalkoztatási jogviszonyukat szabályozó jogállási és/vagy a kapcsolódó további törvények ne írják elő a vagyoni helyzetük áttekintésére irányuló kötelezettséget (sok esetben ugyan eltérő eljárási részletszabályokkal).<sup>292</sup>
- A vagyonyilatkozat-tételi szabályok betartásának és betartatásának megvan a jogkövetkezménye és szankciórendszere – az azt megszegő/nem teljesítő tisztviselők felelősségre vonásra számíthatnak.
- Fontos kiemelni, hogy az NKP-vel összhangban a kutatás itt nem a vagyongyarapodási vizsgálatokra, hanem arra koncentrált, hogy megfelelők-e és kellően hatékonyak-e a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő esetleges munkajogi szankciók.

Mindezek átvezetnek a bevezető részben ismertetett második kulcskérdéshez: *Mennyire alkalmas a jogintézmény az integráns működést veszélyeztető élet-*

<sup>292</sup> Lásd: Lóczy: A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség érvényesülése a közigazgatási szervek egyéni és szervezeti integritást erősítő tevékenységében, A kötelezettségi eljárás közjogi szabályozási rendszere



*helyzetek, cselekmények megelőzésére?* E körben az alábbi megállapítások tehetők:

- **Vagyonnyilatkozat-tételre kötelezettek köre:** a vagyonnyilatkozati rendszer nem nyilvános nyilatkozat-tételre kötelezett alanyi körét érintően a 2001. évi szabályozási rendszer alapjait, közjogi kereteit meghagyó, de eljárási rendszerét jelentősen felülíró új, a 2007. év végén hatályba lépett Vnytv. szabályozza. A korrupciós/integritási kockázatok értékelése a munkakörökre is kiterjedt az utóbbi években. Ennek eredményeit a vagyonnyilatkozati szabályozásba becsatornálandó indokolt azon kiemelt munkakörök, beosztások meghatározása, amelyekben a korrupció esélye, a munka jellege és a hozott szakmai és pénzügyi jellegű döntések összefüggése az államháztartással és a közpénzek felhasználásával egyértelmű a megelőzés hatékonyságára pozitív hatást gyakorolna.
- A megelőzéssel összefüggően ki kell térni a nyilatkozattétel gyakoriságára is. A kérdéskör számos szakmapolitikai vitával terhelt. Azonban megállapítható, hogy a megelőzést, az egyszerűsítést és a jelenlegi rendszer hatékonyabbá tételét szolgálná az, ha az évenkénti/kétévenkénti automatikus nyilatkozattétel helyett más megoldások is górcső alá kerülnének:
  - az érintett – ha nyilatkozattételre kötelezett munkakörbe került – a jogviszony keletkezésekor köteles megtenni az úgynevezett induló vagyonnyilatkozatát;
  - az induló vagyonnyilatkozatot követően rendszeres időközönként csak a vagyonban bekövetkezett változásokról tenne nyilatkozatot;
  - a jogviszony megszűnése (illetve munkakörből távozás) előtt úgynevezett részletes, átfogó záró-vagyonnyilatkozatot tenne, de azt ellenőriznék;
  - az összevetésre a jogviszony megszűnését közvetlenül megelőzően, illetve a vagyongyarapodásról tett nyilatkozatot követően kerülne sor, de megmaradna az összevetés lehetősége akkor is, ha a közszolgálati tisztviselővel szemben bejelentést tesznek.<sup>293</sup>
- A megelőzés hatékonyságának alapvető feltétele, hogy az adatkör, amelyre a nyilatkozattétel kiterjed, kellően világos, érthető és gazdasági és pénzügyi vonatkozásokban helytálló legyen. Az NKP által

<sup>293</sup> Lásd: LÓCZY: A vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség érvényesülése a közigazgatási szervek egyéni és szervezeti integritást erősítő tevékenységében, Összegzés, javaslatok

kifejezetten nevesített témakör a szolgáltatandó adatok körének felülvizsgálata, amelyre vonatkozóan a kutatás szintén érdemi javaslatokat szolgáltat.<sup>294</sup>

- Az NKP első intézkedési terve feladatul szabta, hogy a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő esetleges munkajogi szankciók bevezetése érdekében át kell tekinteni a vonatkozó jogszabályokat, és javaslatot kell készíteni a módosításukra.<sup>295</sup>

Ez a kérdéskör közvetlen összefüggést mutat a közbizalom előbbiekben tárgyalt kulcskérdésével: azaz a hatályos rendszer a kötelezettséget megszegőkkel szemben kellően hatékony fellépést biztosít-e. A kutatás során megállapítást nyert, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések nem teszik lehetővé, hogy szervezeti/munkáltatói szinten ellenőrizhetővé váljon, hogy a Vnytv. 2. § és 3. §-ai által meghatározott közszolgálati személyi körben, illetve a 3. §-ában meghatározott tevékenységi területen alkalmazottak a kötelezettségüknek ténylegesen eleget tettek, másrészt a vagyonyilatkozatok munkáltatói szintű ellenőrzésének összevetése milyen gyakorisággal valósul meg, illetve nincsenek meg a valós tartalomra vonatkozó összevetés szakmai és garanciális feltételei. A fentiek alapján az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztése tekintetében a kutatás három alternatíva vizsgálatát javasolja a távlati jövőben.<sup>296</sup>

Harmadik kulcskérdésünk, hogy *a vagyonyilatkozat-tételi szabályok érvényesítése során feltárt tapasztalatok milyen képet mutatnak a közszolgálat személyi állománya integritásának helyzetéről*. E körben a vizsgálat tárgya az, hogy a KÖZSTAT-rendszerben szolgáltatott adatok alapján a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megszegésével, valamint azzal összefüggésben az integritás sérelmének gyanúját megalapozó esetekre<sup>297</sup> milyen számadatok állnak rendelkezésre. Megállapítható, hogy e körben értékelhető adatok nem érkeztek, azaz ilyen eseteket nem tárt fel a kutatás.

<sup>294</sup> Lásd: LÓCZY: A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség érvényesülése a közigazgatási szervek egyéni és szervezeti integritást erősítő tevékenységében, Összegzés, javaslatok

<sup>295</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat, 12. pont.

<sup>296</sup> Lásd: LÓCZY: A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség érvényesülése a közigazgatási szervek egyéni és szervezeti integritást erősítő tevékenységében, Összegzés, javaslatok

<sup>297</sup> Értve ez alatt: a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megtagadása miatti jogviszony-megszüntetéssel érintettek számát [Vnytv. 9. § (1) bekezdés; 10. § (2)–(3) bekezdés], a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnésétől számított egy éven belül megindított eljárások számát [Vnytv. 14. § (1) bekezdés a) pont], a kötelezett vagyoni helyzetére vonatkozó bejelentés alapján megindított eljárások számát [Vnytv. 14. § (1) bekezdés b) pont], a vagyonyilatkozattal kapcsolatos névtelen bejelentések számát [Vnytv. 14. § (2) bekezdés], a munkáltatói ellenőrzés során a vagyonyilatkozatok tartalmából alaposan feltehető, hogy a kötelezett vagyongyarapodása a nyilatkozattételi kötelezettséget megalapozó jogviszonyából, illetve az őrzésért felelős által ismert egyéb törvényes forrásból származó jövedelme alapján nem igazolható [Vnytv. 14. § (1) bekezdés a) pont].

Ennek fényében kiemelendő, hogy 4 alkalommal került sor munkáltatói intézkedésre azért, mert a kötelezett a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének a megalapozó jogviszony, beosztás, munka- vagy feladatkör megszűnését követően az előírt határidőben nem tett eleget.<sup>298</sup> Mindez azt mutatja, hogy a közszolgálati jogviszony megszűnését követően az adatok már kimutattak jogsértő magatartást.

## A fegyelmi eljárások és további integritást sértő magatartások a közszolgálatban

Elsőként mindenképpen utalni szükséges arra, hogy a jogviszonyokban meglévő alapvető különbségek okán a kutatás a szabályozottság terén markáns különbségeket tárt fel. Mindezek az egyes jogviszonyok kötelezettségi és jogosultsági rendszerének eltérőségére vezethetők vissza. Ennek erőteljes megjelenését érhetjük tetten például abban, hogy a jogalkotó a honvédek esetében a parancs iránti engedetlenséget bűncselekménynek minősíti.<sup>299</sup> Mindazonáltal a különbségek ellenére megállapítható, hogy valamennyi jogviszony ismeri a fegyelmi felelősség és a méltatlanság fogalmát, valamint általános elvárásként az etikai követelményeket.<sup>300</sup> A bevezetésben rögzített kulcskérdések mentén az alábbi megállapítások tehetők.

*A jogintézmény és a közbizalom közötti kapcsolat e körben jelenik meg legmarkánsabban.* Legyen szó bármilyen közszolgálati jogviszonyról, annak a munkaviszonyhoz képest megállapítható speciális tartalmát az adja, hogy a foglalkoztatott munkavégzése során a munkáltató szuverenitásának és az állami hatalomnak a megtestesítője, a tisztviselő saját személyében a jogalanyok feletti, kényszerítő jellegű hatalom gyakorlója. Tekintettel arra, hogy a tisztviselő munkavégzése során az állami hatalom megtestesítőjévé és gyakorlójává válik, a foglalkoztatási jogviszonyából származó jogoknak és kötelezettségeknek e sajátos közjogi jogállást tükröznie kell. A jogalkotó azáltal, hogy a köz szolgálatában állók jogviszonyát mintegy kiemeli a többi munkavégzés közül és az abból származó kötelezettségeknek, valamint azok megszegésének külön szabályrendszert alkot, tulajdonképpen „bizalmat” épít. A közhatalom gyakorlása kötelezettségekkel jár, és magasabb szintű elvárá-

<sup>298</sup> Vnytv. 14. § (1) bekezdés b) pont.

<sup>299</sup> Btk. 444. § (1) bekezdés.

<sup>300</sup> A Hjt. ismeri a honvéd etika szabályainak megsértését, de az etikai felelősséget nem szabályozza.

sokat fogalmaz meg az adott személlyel szemben.<sup>301</sup> Ezzel bizalmi oldalról járul hozzá a közhatalmi döntések legitimációjához.

E gondolatot erősíti a fentiekben a honvédek parancs iránti engedetlenségét bűncselekményi minősítését előíró norma alapos vizsgálata is. A bűncselekmény ugyanis súlyosabban minősül, ha minderre csoportosan kerül sor, más alárendeltek jelenlétében vagy egyébként nyilvánosan, akár a parancs teljesítésének kifejezett megtagadásával jár.<sup>302</sup> A közbizalomra nézve súlyos veszélyt jelentő magtartást kriminalizál a bujtogatás törvényi tényállása is: vétséget<sup>303</sup> követ el, aki a katonák között az előljáró, a parancs, a szolgálati rend vagy a fegyelem iránt elégedetlenséget szít. Az azonban már büntett, ha a bujtogatásból a szolgálatra vagy a fegyelemre jelentős hátrány származik. Szolgálati tekintély megsértése<sup>304</sup> miatt felel az is, aki az előljáró, a szolgálatát teljesítő feljebbvaló, őr vagy más szolgálati közeg tekintélyét más előtt vagy feltűnően, durván megsérti.

A méltatlanság – ideértve a méltatlansági eljárást is – jogintézményére mindenképpen e kulcskérdés körében kell utalást tenni. A méltatlanság szabályai valamennyi jogviszonyban annak tekintélyét, az azzal kapcsolatos közbizalom építését és megőrzését hivatottak biztosítani. Markáns elemük, hogy a fenti követelmények komplex megközelítése által nem csak a munkahelyi, hanem azon kívüli és a magánéleti szférára is kihatnak. Ezen a tényen az sem változtat, hogy a civil közszolgálatban a méltatlanság intézményének szabályozása szétaprózódott: a Kttv. szerinti szabályok irányadók a kormánytisztviselőkre és a köztisztviselőkre, az Áttv. szabályai az állami tisztviselőkre, továbbá a NAV-törvény is külön szabályokat rögzít a NAV-nál foglalkoztatott kormánytisztviselőkre.

Feltétlenül említést kell tenni a Kttv. szerinti méltatlansági eljárásról. A civil közszolgálatban a 2015. április 15. napjával hatályba lépett rendelkezések szerint a tisztviselő az együttműködési kötelezettség körében köteles jelezni a munkáltatója felé, ha vele szemben közvádra üldözendő büntett megalapozott gyanúját közölte.<sup>305</sup>

A munkáltatói jogkör gyakorlója köteles méltatlansági eljárást indítani, ha a tisztviselő arról értesíti, hogy vele szemben közvádra üldözendő büntett

<sup>301</sup> A szláv eredetű tiszt szó – amelyből a tisztségviselő kifejezésünk származik – eredeti jelentése: becület, tisztesség. Így tehát a tisztségviselő szóban nem elsősorban a hatalom, a beosztáshoz kapcsolódó tekintély jelenik meg, sokkal inkább a vele szemben támasztott elvárás: a becületesség és feddhetetlenség.

<sup>302</sup> Btk. 444. § (3) bekezdés.

<sup>303</sup> Btk. 448. §.

<sup>304</sup> 447. §.

<sup>305</sup> Kttv. 85/A. § (1) bekezdés.

megalapozott gyanúját közölték.<sup>306</sup> A méltatlansági eljárás célja annak megállapítása, hogy a büntetőeljárásban vizsgált cselekmény összefüggésben áll-e, és ha igen, milyen mértékben a kormánytisztviselő munkakörével, továbbá a tanúsított magatartás alkalmas-e arra, hogy a kormánytisztviselő által betöltött munkakör tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett közbizalmat súlyosan rombolja. Szankcióként a munkáltató a tisztviselőt más munkakörbe helyezheti, vagy felfüggesztheti állásából.

A honvédek esetében a bejelentési kötelezettség előírása nem volt szükséges, mert a munkáltatói jogkört gyakorló az állomány tagjával szemben indult büntető eljárás megindulásáról tájékoztatást kap<sup>307</sup>. A munkáltató az állomány tagját szolgálati beosztásából határozattal felfüggeszti, ha az állomány tagja ellen büntetőeljárás indul, és a terhére rótt bűncselekmény a honvédség tekintélyét, működésébe vetett közbizalmat súlyosan sérti vagy veszélyezteti, vagy a szolgálattól való távol tartása indokolt.<sup>308</sup>

A kutatás második kulcskérdése, hogy a *jogintézmény mennyire alkalmas az integráns működést veszélyeztető élethelyzetek, cselekmények megelőzésére*. Miután a fegyelmi eljárások, valamint az egyéb témánk fókuszába vont szabályszegések esetén már megvalósult cselekményekről beszélünk, elsősre a kérdés ezen aspektusból ellentmondásosnak tűnhet. Hogyan lehet szó itt megelőzésről, ha már elkövetett szabályszegésekről beszélünk? Az ellentmondásosság azonban felületes szemlélődést feltételez.

Ha ugyanis azt vizsgáljuk, hogy a jogalkotó az egyes szabályszegéseknél milyen magtartásokat ír le, azokat hogyan részletezi és „rangsorolja”, akkor azzal egy értékrendet is közvetít. Ezen értékrenddel való azonosulás, annak követése pedig a személyi integritás egyik legfontosabb megjelenési formája. Téves tehát azt feltételezni, hogy a fegyelmi szabályok – úgyszintén egyéb más szabályszegések – csak azért vannak a jogszabályokban, mert azok a már megvalósult szabályszegések elkövetőinek felelősségrevonását szolgálják. A kötelezettségek egyértelmű kinyilvánítása, meghatározása, a nemkívánatos magatartások transzparens közlése az integritás fejlesztésének irányába hat.

Az ide vonatkozó jogi szabályozás elemzését követően elmondható, hogy a jogalkotó az egyes hivatásrendek esetében alapvetően azonos fogalmakat használ, azonban azok tartalma több esetben nem esik egybe. Ennek okát a kutatásunk során nem tudtuk feltárni: továbbá az sem egyértelmű, hogy

<sup>306</sup> Kttv. 64. A §.

<sup>307</sup> Hjt. 160/B. § (1) bekezdés.

<sup>308</sup> Hjt. 161. § (1) bekezdés.

ez a jogalkotói tevékenység tudatos vagy esetleg a szabályozások módosítása során az egyes szabályok egymástól való eltávolodására vezethető-e vissza.

Valamennyi jogviszony esetében elmondható, hogy fegyelmi felelősséget a szolgálati jogviszonyból származó kötelezettségek vétkes megszegése alapoz meg. Alapvető különbségek tárhatóak fel azonban például a fegyelmi büntetések nemei és a jogorvoslati formák között.

E körben kiemelendő azon rendelkezés, amely a honvédek esetén előírja, hogy a fenyítést úgy kell kiszabni, hogy az igazodjon a fegyelemsértés súlyához és jellegéhez, a honvédségi szervezet fegyelmeire gyakorolt hatásához, továbbá a miniszteri rendeletben meghatározott egyéb súlyosító és enyhítő körülményekhez.<sup>309</sup> Mindebből azon következtetés vonható le, hogy a fenyítés célja a szolgálati rend és fegyelem védelme, az elkövető nevelése, valamint másoknak a fegyelemsértéstől történő visszatartása.<sup>310</sup> Ebből következően a fenyítés kiszabásánál a parancsnoknak azt is mérlegelnie kell, hogy az kellő visszatartó, prevenciós hatást gyakoroljon az állományra.

Ezen szempontból érdekes különbséget tárt fel a kutatás a civil közszolgálat terén. A Kttv. fegyelmi felelősségrevonás szabályait és a felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendeletek fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályait alkalmazni kell a kormánytisztviselők, állami tisztviselők és köztisztviselők vonatkozásában is. A NAV-törvény szerint külön szabályozás vonatkozik a NAV-nál foglalkoztatott kormánytisztviselők fegyelmi felelősségre vonására. E téren lényeges többlétszabály a Kttv-ben foglaltakhoz képest, hogy meghatározásra kerül, mely szempontok alapján kell mérlegelnie és súlyoznia a munkáltatói jogkör gyakorlójának a tisztviselő magatartását. „A fegyelmi büntetést különösen a fegyelmi vétség tárgyi súlyának, a fegyelemre gyakorolt hatásának, az elkövető vétkességének, a személyi körülményeinek, valamint a munkájában a fegyelmi vétség elkövetése előtt tanúsított magatartásának mérlegelésével kell kiszabni.”<sup>311</sup> A NAV esetében tehát – hasonlóan a honvédek szabályozásával – szintén kifejezett utalást találunk arra, hogy a fegyelmi büntetés kiszabásánál az elkövetett cselekmény szervezeti fegyelemre gyakorolt hatására is figyelemmel kell lenni – tehát a jogalkotó a megelőzési aspektust nevesíti.

A jogviszonyok tartalmának különbözősége, a szabályszegések szervezeti hierarchiára gyakorolt hatásának eltérő értékelése jelenik meg a következőkben is. Kormánytisztviselő és állami tisztviselő estében a hatályos szabályozás

<sup>309</sup> Hjt. 154. § (1) bekezdés.

<sup>310</sup> Lásd: SZEKENDI Gyöngyvér: Összeférhetetlenség, valamint a fegyelmi eljárás tapasztalatai a honvédek vonatkozásában, Fegyelmi felelősség.

<sup>311</sup> NAV-törvény, 33/G. § (2a) bekezdés.

három évig tiltja azon tisztviselővel a jogviszony létesítését, akinek jogviszonya hivatalvesztés miatt szűnt meg.<sup>312</sup> Mindezt a honvédek esetében szigorúbb szabályokkal találjuk meg: lefokozás vagy szolgálati viszony megszüntetése fenyítéssel büntetett személlyel öt évig nem létesíthető szolgálati viszony.<sup>313</sup>

Összegezve megállapítható, hogy szabályszegési oldalról a tisztviselői és honvéd magatartások széles köre szabályozott.

A fegyelmi büntetések/fenyítések formáival kapcsolatban anomáliákat a kutatás nem tárt fel, azokat a gyakorlatban alapvetően aggálymentesen alkalmazhatónak tartják.

A civil közszolgálatban azonban a fegyelmi eljárások lefolytatásánál több esetben az volt tapasztalható, hogy a munkáltató számos esetben eljárási hibát vét, nem tudja tartani az eljárási határidőket, különösen a bonyolult tényállású ügyekben nehézségekbe ütközik az integritást sértő magatartás kellő mélységű feltárása, ok és tényszerű bizonyítása. Mindez arra enged következtetni, hogy a jogalkalmazás az elbírálás szempontjai tekintetében alaposabb és részletesebb jogalkotói iránymutatást vár.<sup>314</sup> E körben utalni kell továbbá arra is, hogy a jóval bővebben és több jogintézmény által lefedett kör miatt a tisztviselők esetében a bírói és a döntőbizottsági joggyakorlatban is számos olyan eset volt feltárható, ahol gondot okozott az egyes cselekmények minősítése (fegyelmi vétség, bizalomvesztés vagy méltatlanság). Mindehhez még az etikai vétség is társul, amely alapján egy-egy cselekmény kapcsán még annak etikai alapelveknek<sup>315</sup>, valamint a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexének történő megfelelés vizsgálata is újabb szempontként jelentkezik.

A résztanulmányok alapján a kutatás harmadik kulcskérdése, *a feltárt tapasztalatok milyen képet mutatnak a közszolgálat személyi állománya integritásának helyzetéről?*

A KÖZSTAT-rendszeren keresztül beérkezett adatok alapján megállapítható, hogy a civil közszolgálatban fegyelmi büntetést a vizsgált időszakban 248 esetben szabtak ki a munkáltatók. Ez a 83 ezer fős kormánytisztviselői és állami tisztviselői állományt alapul véve, elenyésző, 0,2%-os arányt jelent. A méltatlansági esetek száma (értve ez alatt a méltatlansági eljárásokat is) 40, bizalomvesztés miatt 11 főnek szűnt meg a jogviszonya.

<sup>312</sup> Kttv. 155. § (5) bekezdés.

<sup>313</sup> Hjt. 31. § (2) bekezdés.

<sup>314</sup> Lásd: Csóka Gabriella: A fegyelmi eljárás és a további integritást sértő, veszélyeztető magatartások szankciói a civil közszolgálatban. A fegyelmi felelősségre vonásra vonatkozó összegző megállapítások és jogalkotási javaslatok.

<sup>315</sup> Kttv. 83/A. §.



A honvéd jogállás tekintetében sajnos nyilvános adatok híján nem volt lehetősége a kutatásnak érdemi adatelemzést végezni. Az interjúk, valamint ismert bírósági döntések alapján azonban megállapítást nyert, hogy a munkáltatói döntések szinte 100 %-ban helybehagyásra kerülnek.

## Összegzés

Jogintézmények szükségesek és azok antikorrupciós és integritást fejlesztő hatásait a kutatás közvetlenül azonosítani tudta.

A továbblépés irányát bizonyos körben jogszabály-módosításokban, továbbá a jogalkalmazás fejlesztésében látjuk.

A résztanulmányokban foglalt javaslatok fő irányai az alábbiak:

- a jogszabály-módosítási javaslatok összegzése, egy előterjesztésbe foglalása
- a jogalkalmazás hatékonyságát növelő javaslatok esetében azok módszertani útmutatókban történő közzététele, illetve jó gyakorlatként történő megosztása
- a kutatás eredményeinek Nemzeti Közszerológati Egyetem képzéseibe történő beépítése.

## IRODALOM

- BÁGER Gusztáv (2012): *Korrupció. Büntetés, integritás, kompetencia.* Budapest, Akadémiai Kiadó Zrt.
- DARÁK Péter – DÁVID Péter – HAZAFI Zoltán – SIPOS-SZABÓ Zsanett (2009): *A vagyonyilatkozat és a vagyongyarapodási vizsgálat jogi, módszertani kérdései.* Budapest, CompLex Kiadó.
- DOMOKOS László – PULAY Gyula – SZATMÁRI János – GERGELY Szabolcs – SZABÓ Zoltán Gyula (2016): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában.* Forrás: [https://asz.hu/storage/files/files/a\\_jo\\_kormanyzas\\_epitokovei/6.pdf](https://asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 11. 02.).
- GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog.* Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- GYULAVÁRI Tamás (2013): *Munkajog.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- HAZAFI Zoltán szerk. (2012) *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata.* Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000-/01\\_20120331\\_A\\_Kttv\\_magyarazata\\_AROP225\\_online.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000-/01_20120331_A_Kttv_magyarazata_AROP225_online.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 11. 02.).
- JUHÁSZ Lilla Mária (2014): Közszolgálati reformok. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság működése. Interjú dr. Csóka Gabriellával. Új magyar közigazgatás, 7. évf. 4. sz. 49–51.
- KIS Norbert (2013): Tapasztalatok és tanulságok a Kormánytisztviselői Döntőbizottság első évéről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 4. sz. 16–25.
- KOVÁCSNÉ KŐSZEGFALVI Orsolya (2017): *A fegyelmi ügyekkel, az összeférhetetlenséggel és a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos közszolgálati jogviták statisztikai adatai.* KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16. „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” projekt.
- LÓCZY Péter – SZABÓ-SIPOS Zsanett (2007): A költségvetési szféra vagyonyilatkozati rendszerének továbbfejlesztése. *Közigazgatási Szemle*, 1. évf. 3. sz. 52–66.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- NÉMETH Erzsébet – MARTUS Bettina Szandra – SZABÓ Zoltán Gyula (2016): *Integritás felmérés: közintézmények. Az Állami Számvevőszék 2016. évi*

*kutatási jelentése.* Forrás: [https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_tanulmanyok/2016/integritas\\_felm\\_2016.pdf?ctid=976](https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/integritas_felm_2016.pdf?ctid=976) (letöltés dátuma: 2017. 11. 02.).

Szűcs Zoltán (2012): A parancsnoki nyomozati és fegyelmi jogkör. Kompromisszum a büntető felelősségre vonás gyorsítása és egyszerűsítése érdekében? *Jogelméleti Szemle*, 2. sz. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/szucs42.html> (letöltés dátuma: 2017. 11. 02.).

ZÁDORI Beáta Helga (2017): *A foglalkoztatást kizáró ok, a méltatlanság, a bizalomvesztés, az Átv. 9. § (2) bekezdése szerinti felmentési jogcímekkel és a méltatlansági eljárással kapcsolatos közszolgálati jogviták statisztikai adatai és a kapcsolódó anonimizált határozatok gyűjteménye.* KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16. „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” projekt.

*Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.* Forrás: [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_fejleszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 11. 02.).

*Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0).* Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgas-fejlesztési-Program.pdf> (letöltés időpontja: 2015. 11. 06.).

A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe. Forrás: <http://mkk.org.hu/hivatasetika> (letöltés dátuma: 2017. 11. 02.).

# JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

## Törvények

1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.)
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nbtv.)
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
1998. évi XI. törvény az ügyvédekről
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
2001. évi CII. törvény a közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetetlenségéről és vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségéről
2001. évi CXX törvény a tőkepiacról (Tpt.)
2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról (rég. Hjt.)
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről (Art.)
2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezetének Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezménye és ennek kihirdetéséről
2007. évi CLII. törvény az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségről (Vnytv.)
2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról (NAV-törvény)
2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló (Bjt.)
2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról (Üszt.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt).
2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.)
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (Mt.)
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)
2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról (Haktv.)
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.)
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (Áttv.)
2016. évi XXXIII. törvény az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2017. évi CXXXIX. törvény a Kormánytisztviselői Döntőbizottság elnevezésének megváltoztatásával összefüggő egyes törvények módosításáról

## Rendeletek

- 2/2015. (IV. 10.) HM rendelet a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek meghatározásáról
- 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet a Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról (Szolgálati Szabályzat)
- 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról (Korm. rendelet)
- 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás 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
- 45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról

- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
- 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Hjtvrh.)

## **Kormányhatározatok**

- 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról
- 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról
- 1007/2013. (I. 10.) Korm. határozat az államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról
- 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról
- 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
- 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közszolgálati életpályák összehangolásáról
- 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017–2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról
- 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről
- 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról
- 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról
- 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015-2017. évekre tett vállalásait tartalmazó második akciótervéről
- 1605/2017. (IX. 5.) Korm. határozat a 2017. évi vizsgálati tárgyköreiből és a vizsgálat alá vont szervekről

## Utasítások, szabályzatok

- 2/2013. (V. 28.) BM KÁT utasítás a Belügyminisztérium Közzolgálati Szabályzatáról
- 2/2013. (III. 29.) NFM KÁT utasítás a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Közzolgálati Szabályzatáról
- 2/2015. (X. 15.) ME KÁT utasítás a Miniszterelnökség Közzolgálati Szabályzatáról
- 1/2016. (X. 26.) MK KÁT utasítás a Miniszterelnöki Kabinetiroda Közzolgálati Szabályzatáról
- 1/2017. (III. 10.) IM KÁT utasítás az Igazságügyi Minisztérium Közzolgálati Szabályzatáról
- 2092/2016/VEZ szabályzat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Foglalkoztatási Szabályzatáról



# ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

## Ábrák

1. ábra: További jogviszonyok és gyakorolható tevékenységek
2. ábra: Gyakorolható és közérdekű önkéntes tevékenység
3. ábra: A jogviszonyok létszamarányos bemutatása
4. ábra: A vagyonyilatkozat tárgya az OECD-tagországokban
5. ábra: A vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek személyi köre az OECD-országokban
6. ábra: 2012. június 1. napja és 2017. szeptember 30. napja között lezárt panaszügyek tárgy szerinti megoszlása
7. ábra: Felmentési jogcímek szerinti megoszlás
8. ábra: Fegyelmi határozat tárgyában benyújtott és lezárt ügyek évek szerinti megoszlása
9. ábra: 2012–2017 között a KDB által lezárt ügyek megoszlása

## Táblázatok

1. táblázat: A vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek a vizsgált időszakban
2. táblázat: A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítésével kapcsolatos fontosabb adatok
3. táblázat: Az adatot szolgáltató szervek számadatai szervtípusonként
4. táblázat: Az adatgyűjtés összesített eredménye (2016. január 1. – 2017. június 15.)
5. táblázat: Fegyelmi vétséget megalapozó magatartások és számadataik (2016. január 1. – 2017. június 15.)
6. táblázat: Fegyelmi büntetések (2016. január 1. – 2017. június 15.)
7. táblázat: Fegyelmi büntetések a KDB előtti eljárásokban (2016. január 1. – 2017. június 15.)
8. táblázat: Fegyelmi büntetést megalapozó magatartások a KDB előtti eljárásokban (2016. június 1. – 2017. június 15.)
9. táblázat: A KDB-hez benyújtott panaszok száma jogintézmények szerinti bontásban

- 
10. táblázat: A KDB-nél bizalomvesztés témában lezárult panaszok év szerinti megoszlása
  11. táblázat: A KDB-nél méltatlanság témában lezárult panaszok év szerinti megoszlása
  12. táblázat: A KDB-nél a jogintézmény hatálybalépése óta elbírált panaszok év szerinti megoszlása

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 61 16

E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

ISBN 978-615-5920-43-1 (PDF)

ISBN 978-615-5920-44-8 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFECTETÉS A JÖVŐBE**