

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 4 A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



Kis Norbert

TAPASZTALATOK ÉS TANULSÁGOK A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG MŰKÖDÉSÉNEK ELSŐ ÉVÉRŐL

2012. július 1-jén alakult meg a Kormánytisztviselői Döntőbizottság (KDB). Alapításáról, hatásköréről és működésének alapvető szabályairól a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), további szervezeti és eljárási szabályokról a 168/2012. (VII. 20.) kormányrendelet rendelkezik. A magyar közszolgálati jogban történelmi előzmények nélküli jogorvoslati fórum jött létre. A testület megalakítása része volt a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programnak, kiemelten a tisztviselői pálya jogi „infrastruktúrájára” vonatkozó fejlesztéseknek. A fórum első éve jelentősebb szakmai vagy tudományos vitát nem indított el, működésének fontosabb vonásai máig kevésbé ismertek, még a közigazgatáson belül is. Ezzel együtt a testület tette és teszi a dolgát, és a döntőbizottság korábbi tagjaként (első elnökeként 2012. augusztustól 2013. májusig) úgy gondolom, hogy az első év visszaigazolta a jogalkotói várakozásokat.

• • • • •

1. AZ INTÉZMÉNY CÉLJAI RÓL

A KDB egy országos hatáskörű, független testület, amely a kormánytisztviselő és a munkáltató jogvitáinak jelentős részében kötelező „másodfokú” fórumként jár el. A 2012. július 1. előtti esetekben (Ktv. 1992. évi XXIII. tv.) a kormánytisztviselő közvetlenül a bírósághoz fordulhatott a közszolgálati jogvitájában (keresetlevél Pp XXIII. fejezet.). A KDB a jogviták többségében a bíróságot kötelezően megelőző döntési fórumként került bevezetésre. Létrehozásának célja és várt hatása többretegű.

1. A KDB a panaszoknak helyt adó döntéssel vagy egyezség kötésével az ügyeket bírósági eljárás nélkül is lezárja. Ezáltal a KDB csökkenti a bírósági ügyterhet, és mérsékli a peres közszolgálati jogviták számát. A jogkereső tisztviselő a hatvannapos határidővel (hatvannapos hosszabbítás lehetősége) működő KDB előtt gyorsan érdemi döntéshez juthat. A bíróságok ügyterhének csökkentése evidens érdeke az igazságszolgáltatásnak is.

2. A KDB országos hatáskörű fórumként elvben egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítására képes. A Kttv. jelentősen megújította a közszolgálati jogot, amelynek a napi gyakorlatában a törvény alkalmazóinak (munkáltatóknak, tisztviselőknak egyaránt) precedensekre, egységes értelmezési mankóra van szükségük. A bírói gyakorlat a múltban és a jövőben

is elsődleges forrása a jogalkalmazásnak, azonban a KDB-től egy gazdagabb, közvetlenebb judiciumot vár a közszolgálat. Ezt az érdemi döntések, az egyezségi határozatok, a KDB kollegiumának elvi döntései és a KDB ún. véleményei szolgálják.

3. A KDB döntésével szemben az elégedetlen panaszos és a munkáltató előtt nyitva van a bírói út. A felek számára elfogadható döntések azonban „közigazgatáson belül maradnak”, és jelentős mértékben alakítják a közszolgálati joggyakorlatot. A KDB ezen döntései a közszolgálati jogi kultúra és a jogviták megelőzésének alakításában meghatározóak. A KDB missziója, hogy egy „adaptív” jogszemlélet kialakulását támogassa a közigazgatásban. A jogszemlélet annyiban „adaptív”, amennyiben a jogértelmezés keretein belül tekintettel van a kormánytisztviselő és a közigazgatás közötti közhatalmi alapú kapcsolatra, a szolgálat jogi és hivatásetikai kötelmeiből adódó sajátosságokra. A tisztviselő és a közigazgatás kapcsolatának „mélységi” ismerete csak megfelelő tisztviselői szolgálattal, gyakorlattal sajátítható el. A tisztviselőkből, illetve tisztviselői gyakorlattal rendelkező tagokból álló testület a Kttv. és a munkajog szabályait megfelelő empátiával és „terepismerettel” tudja adaptálni a közszolgálati joggyakorlathoz.

4. A közszolgálati jogviszony sajátos halmazát alkotják a hivatásetikai jogi köteleességek. A Kttv. a kormány-tisztviselői köteleességek részének tekinti a hivatásetikai elveket (Kttv. 76. §). A hivatásetikai elvek jogi köteleességként való egységes értelmezése a közigazgatás ethosának megújításában alapvető fontosságú. Ehhez a normák tartalmát a tisztviselők számára érthető és befogadható módon kell meghatározni, ami nélkül csak szankcionált tilalomfává válna a hivatás-etika.

5. A KDB összetétele és eljárásrendje megfelelően szolgálja és nyitott, őszinte konfliktusrendezés érdekeit. Az „egyezségi kultúra” a jogviták rendezésében nagyobb eséllyel alakul ki a KDB tárgyalóasztalánál, mint a bírósági tárgyalóteremben. Ennek irányába mutat a jogviták megelőzését szolgáló konzultációs feladat, amelyben a KDB ún. vélemény adásával tisztáz jogi kérdéseket, és az egyedi esetekből általánosítható elvek is formálódhatnak.

2. AZ INTÉZMÉNY STÁTUSA

A döntőbizottság legfeljebb tizenöt főből álló testület, amely legfeljebb tizenhárom tagból, egy elnökhelyettesből és az elnökből áll. 2013. májusában hat taggal, azaz két eljáró tanáccsal működött. A döntőbizottság független testület [2. § (1) bek. R.]. A független státus a jogorvoslati hatáskör és a státus alapja. A függetlenség fontosabb jogszabályi garanciái: a közszolgálati biztosok függetlenek; a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek; a jogorvoslati tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A közszolgálati biztos minden ügyben befolyástól mentesen és részrehajlás nélkül köteles eljárni, a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani, és arról a döntőbizottság elnökét tájékoztatni [8. § (2)–(5) bek.].

A döntőbizottság működési szabályait a jogszabályok keretei között maga állapítja meg ügyrendjében.

A pártatlan döntéshozatal nem veszélyeztette az a megoldás, hogy a KDB önálló adminisztrációval és költségvetéssel nem rendelkezik. Titkársági feladatait a Közigazgatási és

Igazságügyi Minisztérium (KIM) Közzolgálati Főosztálya látja el, a közzolgálati biztosok javadalmazását és a működés költségeit a KIM biztosítja.

A döntőbizottsági taggá való kinevezés nem keletkeztet foglalkoztatási jogviszonyt. A tagok egy része azonban aktív kormánytisztviselő. A kormánytisztviselőn a kormányhoz és a közigazgatáshoz való hűség köteleme van, ezért fontos annak kiemelése, hogy e köteleme alól a biztosi feladatok jogszabály szerinti pártatlansága feloldást jelent.

A döntőbizottság elnökét és helyettesét, valamint tagjait ugyan a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter nevezi ki (határozatlan időre), azonban a független döntéshozatal ez nem befolyásolja. A döntőbizottság tagjainak megbízatása felmentéssel szűnik meg. A felmentést a közigazgatási és igazságügyi miniszternek nem kell megindokolnia. Ezen a ponton megfontolandó annak a függetlenségi kockázatnak a kiküszöbölése, amely az indokolás nélküli felmentésben rejlik. A függetlenség alapvető garanciája hiányzik, ha a miniszter indokolás nélkül alkalmazhatja a döntőbiztos felmentésének eszközét. Javasolt a határozott idejű megbízás (pl. öt év) bevezetése, és a mandátum ideje alatt csak a bírák felmentésének okaihoz hasonló esetköröket javasolt bevezetni.

3. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG FELADATAI

A 2012. július 1. előtti ügyekben a kormánytisztviselő, munkáltató és az érdek-képviselői szerv a Kttv.-n alapuló jogi igényét kizárólag bíróság előtt érvényesíthette. Ezen szabály alól került ki a kormánytisztviselő, amikor a Kttv. meghatározza azon esetköröket, amelyekben a kormánytisztviselő nem fordulhat közvetlenül bírósághoz, hanem közzolgálati panasz útján a KDB-hez fordul¹ az alábbiakkal kapcsolatos ügyekben:

- a) a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése;
- b) az összeférhetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítás;
- c) a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításai;
- d) a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozat;
- e) a kinevezés egyoldalú módosítása.

A panaszok több mint 60 százalékánál annak tárgya a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése volt, 4 százalékánál a minősítés, teljesítményértékelés megállapításai, 3 százalékánál fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozat, 14 százalékánál kinevezés egyoldalú módosítása, 17 százalék egyéb tárgykörök. Nulla százalék a Kttv. 190. § (2) bekezdés b) pontja szerinti összeférhetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással kapcsolatos ügy.

A 2012. július 1. előtti jogesetekben ezekben az ügyekben közvetlenül bírósághoz lehetett fordulni harminc napon belül. A harmincnapos szabály immáron a közzolgálati panasz benyújtására vonatkozik (a döntőbizottsághoz), továbbá a döntőbizottság döntésével szemben a kormánytisztviselő, illetve a munkáltató a döntés közzlésétől számítva szintén harminc napon belül fordulhat bírósághoz.

¹ A köztisztviselőkre a KDB hatásköre nem terjed ki, ez a kör továbbra is a közvetlen bírósági jogkeresés szabálya alá esik.

A jogviták sajátos típusát képviseli a sérelmezett közös megegyezés esete. A jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére vonatkozó megállapodás megtámadása esetén a kormánytisztviselő a közzolgálati panaszt, a munkáltató a keresetlevelet a megtámadás eredménytelenségének megállapítása esetén nyújthatja be. A megtámadás eredménytelen, ha a másik fél annak közzlésétől számított tizenöt napon belül nem válaszol, vagy azt nem fogadja el.

A munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozó döntése ellen a kormánytisztviselő a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz, illetve a bírósághoz akkor fordulhat, ha a Kttv. kifejezetten megengedi. Gyakori eset a nyugdíj miatti felmentés sérelmezése, amelyet a KDB gyakorlatában olyan mérlegelési jogkörnek kell tekinteni, amelyre nincs kifejezett jogorvoslati engedély a Kttv.-ben.

A 2012. július 1. előtti szabályozásban a sérelmezett intézkedés a bíróság jogerős döntéséig nem volt végrehajtható, kivéve a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése, amelyre nem volt a keresetnek halasztó hatálya. Ez a szabályozási logika az új eljárásrendben is érvényesül.

A bírósági jogkeresés lehetősége az alábbi esetekben nyílik meg a kormánytisztviselő előtt:

- a) ha a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határidőn belül nem bírálja el a közzolgálati panaszt;
- b) elbírálja, azonban részben vagy egészben nem ad helyt a panasznak;
- c) minden egyéb tárgyú igény esetén, amelyet a Kttv. nem sorol közzolgálati panasz kötelező tárgykörébe (KDB hatáskörbe) az igény érvényesítésére vonatkozó elévülési időn belül.

A közzolgálati panaszt a Kormánytisztviselői Döntőbizottság annak kézhezvételétől számított hatvan napon belül bírálja el, ezt a határidőt indokolt esetben egy alkalommal hatvan nappal meghosszabbíthatja.

A kormánytisztviselő minden olyan kérdésben, amelyet a Kttv. nem sorol közzolgálati panasz kötelező tárgykörébe (KDB-hatáskörbe), véleményt kérhet a Kormánytisztviselői Döntőbizottságtól az igény megalapozottságáról. A munkáltató bármely, a Kttv.-ből származó igényével összefüggésben véleményt kérhet. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság véleményezési eljárása nem érinti a bírósághoz fordulás jogát. A véleményezési eljárásban a döntőbizottság nem határozatot hoz, hanem a döntőbizottság tagja által kiadott és indokolással ellátott véleményt bocsát ki.

4. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG FELÉPÍTÉSE, MŰKÖDÉSE

A KDB testületként működik, az elnöknek jogszabályban meghatározott feladatai a következők:

- a) dönt az összeférhetlenségi ügyekben;
- b) képviseli a döntőbizottságot;
- c) jóváhagyja az ügyrendet;
- d) ellenőrzi az eljárási határidők megtartását;

- e) gondoskodik a kollégium véleményének a közszolgálati biztosok általi megismeréséről;
- f) kijelöli az eljáró tanács tagjait;
- g) gyakorolja – a kinevezés és a felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat a titkárságvezető és annak helyettese felett;
- h) összehangolja a döntőbizottság tevékenységét, közreműködik az egységes joggyakorlat biztosításában;
- i) összehívja a kollégium üléseit;
- j) ellátja azokat a feladatokat, amelyeket a döntőbizottság ügyrendje számára előír.

Az érdemi határozatokat az eljáró tanácsok hozzák meg.

A döntőbizottság az ügyrendjében meghatározottak szerint közszolgálati biztosokból álló kollégiumot is működtet a jogorvoslati gyakorlat egységességének biztosítása érdekében. A kollégium elnöke a döntőbizottság elnöke. A kollégium az egységes jogorvoslati gyakorlat biztosítása érdekében elemzi a döntőbizottság gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben. Amennyiben a kollégium megállapítja, hogy az eljáró tanácsokban hozott döntés elvi jelentőségű, akkor iránymutatást ad az egységes jogalkalmazás érdekében. A kollégium működésére vonatkozó szabályokat a döntőbizottság ügyrendje állapítja meg.

A döntőbizottság ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait a titkárság látja el. A titkárság a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szervezetében működő főosztálynak megfelelő szintű szervezeti egység, a titkárságon foglalkoztatottak a KIM-mel állnak kormányzati szolgálati jogviszonyban. A titkárságot a titkárságvezető vezeti. A titkárságvezető a döntőbizottság elnökének irányítása alatt végzi munkáját. A titkárságon foglalkoztatottak kormánytisztviselők, kormányzati ügykezelők. A titkárságvezetőt, a titkárságvezető-helyettesét a KIM közigazgatási államtitkárának a döntőbizottsági elnökének az egyetértésével nevezi ki, menti fel. A titkárságvezető, a titkárságvezető-helyettes felett a munkáltatói jogokat – a kinevezés és a felmentés kivételével – a döntőbizottság elnöke gyakorolja.

5. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG ELJÁRÁSA

A döntőbizottság eljárása közszolgálati panasz benyújtásával indul. A panasz benyújtása és az eljárás költség- és illetékmentes. A KDB-nek eljárási kötelezettsége van. Az eljárás szakaszokra tagolódik.

1. Az első szakasz a befogadhatósági vizsgálat, amelyet a titkárság végez és tesz rá javaslatot.

A vizsgálat javaslata alapján panasz elutasításáról a döntőbizottság elnöke dönt: ez gyakorlatilag csak a hatáskörhiány lehet. A panasz alaki kellékei hiánypótlásban orvosolhatóak. Ennek eredménytelensége esetén a szintén történhet elutasítás.

A befogadhatóságról az elnök dönt. Erről kap értesítést a panasszal érintett államigazgatási szerv (munkáltató), megküldve számára a panaszt. Az első évben a panaszok 69 százaléka befogadható volt.

2. Az érdemi vizsgálati szakaszban a befogadható panaszra a döntőbizottság elnöke kijelöli az ügy elbírálásában eljáró tanácsot. Az érdemi döntés-előkészítés folyamatában a titkárság a panasszal kapcsolatban:

- a) iratokat kérhet be a panaszostól, illetve a munkáltatótól;
- b) meghallgathatja a panaszost, illetve a munkáltatót;
- c) tanút hallgathat meg;
- d) szakértőt kérhet fel;
- e) egyéb, a panasz kivizsgálásához szükséges cselekményeket végezhet.

Ebben a szakaszban az ügy elbírálásában eljáró tanács a titkárságvezető javaslatára meghallgathatja a panaszost, illetve a munkáltatót. Meghallgatásra az ügyek többségében nincs szükség. A meghallgatást elsősorban bizonyítási, tényállás-tisztázási indokok alapozzák meg, azonban ezenfelül az egyezségmotiválás is jelen van a KDB meghallgatási praxisában. A meghallgatás nem nyilvános. A meghallgatásról jegyzőkönyvet kell felvenni. A meghallgatás vonatkozhat a panaszos, a munkáltató, tanú, szakértő meghallgatására. Gyakori a panaszos és a munkáltató „tárgyalásszerű” együttes meghallgatása. A gyakorlatban – a formalitások betartása mellett – jelen van a „kollegialitás” szellemisége. Ennek célja a vitázó felek között – akár a meghallgatás során – az egyezségi szándék kialakítása. A meghallgatás esetenkénti eredményes „egyezségi tárgyalássá” alakul. Ennek közvetlen lehetősége nélkül is gyakori, hogy az eljáró tanács a megegyezési szándékot mutató feleknek javaslatot ad a konszenzus feltételeire, és határidőt a közös megegyezésre. Ennek elmaradása esetén a KDB határoz.

Eljárása során a döntőbizottság gondoskodik arról, hogy a panaszos, illetve a munkáltató az eljárás során felvetődött összes tény, iratot, nyilatkozatot megismerhesse, és azokkal kapcsolatban álláspontját kifejthesse. A panaszos a közszolgálati panaszát a döntőbizottság határozatának meghozataláig visszavonhatja. A közszolgálati panasz visszavonása esetén a döntőbizottság az eljárást megszünteti.

6. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG HATÁROZATAI

Az eljárás harmadik szakasza a döntéshozatal. A döntési javaslatot a titkárságvezető terjeszti fel az ügy elbírálásában eljáró tanács elnökéhez. A tanács a határozatát többségi szavazással hozza.

A döntőbizottság a következő határozatokat hozhatja:

- a) a panasznak egészben vagy részben helyt ad, illetve a panaszt elutasítja;
- b) az egyezséget jóváhagyja;
- c) az eljárást megszünteti, ha az a) és b) pontok szerinti határozat meghozatalára nincs lehetőség.

A KDB első évében az ügyek 5 százalékában a panasznak egészben, 14 százalékában a panasznak részben helyt adott, 56 százalékában a panaszt elutasította. 15 százalékában panasz visszavonása miatt az eljárást megszüntette, 10 százalékában egyéb okból szüntette meg az eljárást.

A döntőbizottság határozata jogerős, ha a panaszos, illetve a munkáltató a határozat közlésétől számított harminc napon belül nem indít munkaügyi jogvitát. A KDB működésének első évében a határozatok 60 százaléka jogerőssé vált, közel 40 százalékban a kereset benyújtására került sor bírói felülvizsgálat iránt.

A döntőbizottság a jogellenes jogviszony megszüntetésének jogkövetkezményeiről a Kttv. 193–194. §-okban meghatározottak szerint dönt. Ezenfelül ha a döntőbizottság a panaszt egészben vagy részben alaposnak találja, a munkáltatót egészben vagy részben kötelezheti a panaszos szükséges és igazolt költségeinek, valamint az eljárás miatt kiesett munkaidejére járó illetményének megtérítésére.

6.1. Továbbfoglalkoztatás

Ha a KDB megállapítja, hogy a munkáltató a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát jogellenesen szüntette meg, a kormánytisztviselő abban az esetben kérheti az eredeti munkakörében való továbbfoglalkoztatását, ha

- a) a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe [10. § (1) bekezdése], illetve felmentési védelemben (70–71. §) ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmentési korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [57. § (4) bekezdése, 63. § (4) bekezdése]; vagy
- b) a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, illetve a munkavédelmi képviselőnek (munkavédelmi bizottság tagjainak) kormányzati szolgálati jogviszonyát a 201. § (1) bekezdésébe vagy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76. §-ának (3) bekezdésébe ütköző módon szüntette meg; vagy
- c) a fegyelmi felelősség nem áll fenn, vagy annak megállapítása esetén a hivatalvesztés fegyelmi büntetés nem áll arányban az elkövetett fegyelmi vétség súlyával; vagy
- d) a jogviszony megszüntetése az egyenlő bánásmód követelményébe ütközött; vagy
- e) a kormánytisztviselő a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését vagy erre irányuló saját jognyilatkozatát sikerrel támadta meg.

6.2. Továbbfoglalkoztatás mellőzése, kártérítés

A munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi a kormánytisztviselő visszahelyezését eredeti munkakörébe, feltéve, ha a kormánytisztviselő továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem várható el. Ilyennek minősül különösen, ha

- a) a kormánytisztviselő munkaköre megszűnt;
- b) a munkakörét betöltötték;
- c) a szervnél létszámcsökkentést hajtanak végre az ítélet jogerőssé válásakor;
- d) a szervnél nincs üres álláshely.

Ebben az esetben meg kell téríteni a kormánytisztviselő elmaradt illetményét (egyéb járandóságait), továbbá a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kárát is. Nem kell megtéríteni az illetménynek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, amely máshonnan megtérült vagy kellő gondosság mellett megtérülhetett volna. A kellő gondosság elmulasztásának különösen azt kell tekinteni, ha a kormánytisztviselő az állami foglalkoztatási szervvel nem működik együtt a munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése érdekében, nem köt álláskeresési megállapodást, illetve az e szerv által felajánlott – a foglalkoztatás elősegítéséről szóló jogszabályban foglalt feltételekre tekintettel – megfelelő munkahelyet elutasítja, továbbá maga nem keres aktívan munkahelyet. A bíróság a kellő

gondosság elmulasztásának az elmaradt illetmény, egyéb járandóságok, illetve a kormánytisztviselői kár megtérítésével kapcsolatos következményét az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapítja meg.

A kormányzati szolgálati jogviszony jogellenes megszüntetése esetén a továbbfoglalkoztatás feltételei fennállnak (I. pont), de a kormánytisztviselő az eredeti munkakörébe való visszahelyezést nem kéri, vagy a bíróság mellőzi a kormánytisztviselő eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, a kormányzati szolgálati jogviszony a jogellenességet megállapító határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. Ekkor a II. pontban foglaltakon felül a bíróság a munkáltatót – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével – a kormánytisztviselő legalább két-, legfeljebb tizenkét havi illetményének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi.

Ha a kormányzati szolgálati jogviszonyt nem az I. pontban foglalt módon szüntették meg jogellenesen, a kormányzati szolgálati jogviszony a megszüntetésről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik, de a kormánytisztviselő részére – az eset összes körülményének, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két-, legfeljebb huszonnégy havi illetményének megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni.

A kormánytisztviselő, ha a kormányzati szolgálati jogviszonyát nem a Kttv.-ben előírtak szerint szünteti meg, köteles a munkáltató számára a lemondási időre járó illetményének megfelelő összeget megfizetni. Ha a kormánytisztviselő a határozott időtartamú kormányzati szolgálati jogviszonyát szünteti meg jogellenesen, szintén ezek a rendelkezések irányadók. Ha azonban a határozott időből még hátralévő időtartam rövidebb két hónapnál, a munkáltató csak a hátralévő időre járó illetmény megfizetését követelheti. A munkáltató jogosult ezt a mértéket meghaladó kárának érvényesítésére is. Ezek együttesen nem haladhatják meg a kormánytisztviselő tizenkét havi illetményének összegét.

7. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG HATÁROZATÁNAK BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLATA

1. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata iránti perben az 1952. évi III. törvénynek a polgári perrendtartásról szóló speciális szabályait (358/C. §–359/A. §) és általános rendelkezéseit kell alkalmazni. A panaszos, illetve a munkáltató a határozat közlésétől számított harminc napon belül nem indíthat munkaügyi jogvitát. A panaszos a panasz részbeni vagy egészbeni elutasítása, illetve az eljárás megszüntetése esetén érdekelt ebben. A keresetlevelet az ellenérdekű féllel (munkáltató, illetve a panaszos) szemben, a döntőbizottsághoz benyújtva kell előterjeszteni. A keresetlevél benyújtásának a döntőbizottság határozatának végrehajtására halasztó hatálya van. A döntőbizottság a keresetlevelet az ügy irataival együtt tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a döntőbizottság határozatát végzéssel teljes egészében hatályon kívül helyezi, és a döntőbizottságot új eljárásra utasítja, ha nem volt szabályszerűen megalakítva, vagy a határozat meghozatalában kizárt személy vett részt. Ha a döntőbizottság a hatáskörét túllépve járt el, vagy hatáskörének hiányát jogszabálysértéssel állapította meg, a határozatot a munkaügyi bíróság ebben a részében helyezi hatályon kívül.

MUNKAKÖRALAPÚ RENDSZER, JAVADALMAZÁSI ALTERNATÍVÁK, INTEGRITÁS¹

2. Az 1. bekezdésben meghatározott esetek kivételével a munkaügyi bíróság a döntőbizottságot nem utasíthatja újabb eljárásra, hanem érdemben dönt, és a megtámadott határozatot egészben vagy részben megváltoztatja, vagy a keresetet elutasítja. Ha a felek között egyezség jött létre, a munkaügyi bíróság az egyezséget jóváhagyó végzésében a határozatot hatályon kívül helyezi.

8. ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság a közszolgálati személyügy egyik reményteli innovációja. Felállítását talán nem előzték meg komoly összehasonlító tanulmányok és hatáselemzések, de az alapvetések stabilak voltak. A „második instancia” olyan eszközrendszert kapott, amely a jogviták gyors és békés rendezésének hatékony módját kínálja. A KDB működésének első évében a határozatok 60 százaléka jogerőssé vált, közel 40 százalékban a kereset benyújtására került sor bírói felülvizsgálat iránt. Ez az arány azt jelzi, hogy a jogviták többségében sikerült konszenzust teremteni, de legalábbis a bírósági jogvitától megkímélni a feleket és az igazságszolgáltatás túlterhelt rendszerét is. Ennél messzebbre vezető következtetésekhez talán a második és harmadik esztendő vezethet, amelyben már a korábbi határozatok bírói felülvizsgálata is lezárul. Az intézmény eredményességének értékelését segítenék jogszociológiai, közszolgálati jogi kutatások, továbbá a nemzetközi mintakeresés, illetve a magyar „minta” terjesztése is segítené, hogy a KDB a hazai közszolgálati kultúra hasznos szreplőjévé váljon.

A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program igen ambiciózus terv megvalósítását tűzte célul, amikor a közszolgálaton belül honos, alapvetően zárt típusú, karrieralapú rendszert fokozatosan fel kívánja váltani egy nyitott, jellemzően munkaköralapú rendszerrel. Ezt a célkitűzést a kormány az alábbiak szerint fogalmazta meg: „A magyar közszolgálat alapvető fordulat előtt áll. Cél a közigazgatásban eltöltött éveken (tapasztalaton) alapuló előmeneteli rendszer helyébe egy munkaköralapú rendszer bevezetése. Ennek oka, hogy míg az előbbi a tapasztalatot, addig az utóbbi az egyéni tudást, kompetenciát és teljesítményt helyezi a karrierpályán történő előrelépés fokmérőjévé. Ez a rendszerszintű átalakítás nem pusztán jogszabályok módosítását igényli, hanem új szerepbe helyezi a közigazgatási vezetőket, újfajta belépési politikát igényel, és magával vonja a köztisztviselői képzési rendszer átalakítását. Röviden: kultúráváltást hoz és igényel.² A két rendszer között felfedezhető különbségeket a témával foglalkozó hazai és nemzetközi területen tevékenykedő szakemberek és kutatók jól ismerik, hisz e tárgykörben számos publikáció, szakértői elemzés látott napvilágot.³ A közszolgálatban dolgozók többsége viszont már jóval kevesebb érdemi információval rendelkezik a tárgykört illetően. Ennek ellenére sokan szeretnének valódi és szemmel látható változást az emberierőforrás-menedzsment, valamint a közszolgálati jog tárgykörébe tartozó területeken is. Ezért talán nem érdektelen a változást akarók és a jelenlegi megoldás mellett sikraszállók figyelmét is felhívni arra, hogy a tervezett intézkedések – ha azokat következetesen, a szakma szabályai és az egyéb területeken összegyűlt tapasztalatok figyelembevételével fogják megvalósítani – a közszolgálat valamennyi szegmensét, annak irányítását, kultúráját, erőforrás-gazdálkodását, kapcsolatrendszerét, együttműködését, szakmai tevékenységét, motivációját, követelménytámasztását, tehát,

1 Jelen tanulmány a „Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban” ÁROP-2.2.5-2008-0001 projekt „Első kézből” közigazgatási szakmai-módszertani műhelybeszélgetés „HR folyamatok és integritás” című rendezvényén 2013. május 23-án elhangzott *Munkaköralapú rendszer és javadalmasztási alternatívák* című előadás bővített változata.

2 A Magyar Köztársaság Kormánya: Államreform operatív program CCI-szám: 2007HU05UPO002. Az Európai Bizottság 2007. augusztus 21-én kelt, B(2007)4012 számú határozatával elfogadva. Egységes szerkezetbe foglalt, módosított verzió (hatályos 2012. január 1-jétől), 56 p.

3 Lásd egyebek mellett pl.: BOKODI Márta: Munkaköri rendszer a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012. április, 5. évfolyam 4. szám, 21–27. p.; HAZAFI Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I–III. rész. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008. november, 1. évfolyam 1. szám, 56–66. p.; 2008. december, 1. évfolyam 2. szám, 24–38. p.; 2009. január, 2. évfolyam 1. szám, 18–32. p.