



Makkos Nándor

## A tisztviselők általános magatartási követelményeiről

### General requirements for the conduct of officials

#### Absztrakt

A *conditio humana* fogalmának elemzése messzire vezet, mégis minden hivatalrendi törvény tartalmaz megállapításokat, tiltásokat vagy előírásokat a tisztviselők magatartására vonatkozóan, mert a közszolgálatban az ember individualitása kénytelen meghajolni a közérdek előtt. E meghajolás azonban nem tekinthető hanyatlásnak, hiszen az emberi méltóság jog által nem igazolható, jog által mindenkor védendő érték. A mások tisztelete előtti meghajlás mindaddig nem térdre kényszerítés, míg a tisztviselő magatartása megfelel a társadalom erkölcsének. A társadalom által elvárt magatartásokat szabályozó újabb és újabb törvényekben változatlan, hogy semmis az a megállapodás, mely jogszabályba vagy jó erkölcsbe ütközik, jogszabály megkerülésével kötötték meg, vagy színlelt megállapodást takar. A tisztviselők régi és új feladat- és hatáskörei kibővülnek a hivatásetikai részletszabályok és etikai eljárások kormányrendeleti szinten történő rögzítésével. Izgalmas feladatot jelent megvizsgálnunk, hogy az új ruha alatt a régi erkölcs vagy új elvek, esetleg azok keveréke munkálkodik-e. A Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) adott esetben eljárásában igazolja, hogy a tisztviselő ellen etikai eljárás folyamatban van-e, vagy esetleg etikai büntetés hatálya alatt áll. Megfontolandó, hogy az etikai eljárás alkalmazása javít-e a tisztviselő alkalmazásában, újra alkalmazásában, vagy hatékonyabb a korábbi munkáltató véleményét kikérni. Tekintettel kell lennünk az általános esély megadására vagy az újrakezdés lehetősége csupán lehetőség marad? Az MKK eljárása mindenesetre terhelt a GDPR előírásaival, hiszen a személyiségi jogok védelme számos eljárás korlátja, mércéje. Írásunkban a közszolgálatot befolyásoló elvek, szabályok tartalmáról, rendeltetéséről, az erkölcs és a józan ész alkalmazásáról esik néhány szó.



**Kulcsszavak:** jóhiszeműség, tisztesség, jog, szakszerűség, hatékonyság, személyiségi jogok védelme

### **Abstract**

The analysis of the concept of *conditio humana* goes a long way, yet any professional law contains findings, prohibitions, or prescriptions regarding the conduct of officials, because in the public service, the individuality of man is compelled to bow to the public interest. However, this bow cannot be considered a decline, as human dignity cannot be justified by law, it is a value that must be protected by law at all times. Bowing before respecting others is not coercion to the knee as long as the official's conduct is consistent with the morals of society. In more and more laws regulating the behaviors expected by society, it is unchanged that an agreement that violates the law or good morals was concluded by circumventing the law or covers a sham agreement is null and void. The old and new tasks and powers of officials will be expanded by laying down detailed rules and ethical procedures for professional ethics at the level of government decrees. It is an exciting task to examine whether old morals, or new principles, or perhaps a mixture of them, are working. Where appropriate, the MCC shall certify in its proceedings whether ethical proceedings are pending against the official or whether they are subject to an ethical penalty. Consideration should be given to whether the application of an ethical procedure improves the employee's hiring, re-employment, or whether it is more effective to seek the opinion of the former employer. Do we have to consider giving a general chance, or does the opportunity to start again remain just an opportunity? In any case, the MKK procedure is burdened with the provisions of the GDPR, as the protection of individual rights is a limitation and standard of many procedures. In our writing, we talk about the content and purpose of the principles and rules that affect the public service, the application of morality, and common sense.

**Keywords:** good faith, fairness, law, professionalism, efficiency, protection of privacy

## **Tisztviselők általános magatartási követelményeiről**

A munkavégzés általános alapelvei közé soroljuk a munka megválasztásához való jog, a jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód, a megfelelő munkafeltételekhez való jog, a képesség szerinti teljesítés, a teljesítmény szerinti megítélés,

a munkaerő megtartása és az érdekvédelem elvét. A közszolgálat speciális elvei közé soroljuk, a politika-semlegesség (Hazafi, 2010), az érdemek elsődlegessége, a törvényesség, az alávetettség, az életpálya, a professzionalizmus és a fokozott felelősség elvét (György & Hazafi, 2018). Kormánytisztviselők hivatásetikai alapelvei közé soroljuk különösen a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem elvét. A vezetőkre – a felsoroltakon kívül – további, minősített etikai alapelvek vonatkoznak, különösen a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség elve (György et al., 2014). Az Európai Ombudsman által kibocsátott helyes hivatali magatartás európai kódexe tartalmazza a közszolgálati alapelveket és a helyes hivatali magatartás elveit. A kódex a közszolgálati alapelvek között említi a diszkrimináció tilalmát (URL1). Megjegyezzük, a kódex a kormánytisztviselőkre vonatkozó elvek között a 18. és 19. cikket a kormánytisztviselőt foglalkoztató intézményhez intézi. A 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.) alapján a kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek különösen a jóhiszeműség és tisztesség, a joggal való visszaélés tilalma, és a szakszerűség, a hatékonyság és a személyiségi jogok védelmének elve (Kit. 92. §). Tanulmányunkban ez utóbbiakra összpontosítunk a terjedelmi korlátok miatt. A hivatásetikai követelmények számos alkövetelményre bomlanak, különösen más, a kormánytisztviselő magatartására vonatkozó követelmények, elvek és jogok mentén.

Az elvek bizonyos tulajdonságokkal bírnak:

- polarizálhatók (például munkaadókra, munkavállalókra, a köz- vagy magánszféra munkavállalóira alkalmazhatók stb.);
- szembe állíthatók (például a hatékonyság elve az emberi bánásmóddal, a munkaadói érdekek a munkavállalói érdekekkel stb.);
- egyes elvek tartalmaznak más elveket (például a szakszerűség elve tartalmazza a munkaadó és a munkavállaló továbbképzési kötelezettségét, a törvényességet, jóhiszeműségét, a tisztességet, az egyenlő bánásmódot stb.);
- egyes elvek önmagukban érvényesíthetők (például nemzeti érdek előnyben részesítése);
- más elvek összekapcsolódnak és csak más elvekkel együtt értelmezhetők (például jóhiszeműség és tisztesség, egyenlő bánásmód és tisztesség stb.);
- egyes elvek túlnyomóan anyagi jellegűek (például állami pénzügyi alapok védelmének elve, hatékonyság elve stb.);

- más elvek többnyire immateriális jellegűek (például jogvédelem, bizalom, együttműködés elve stb.).

Megjegyezzük, az elvek önkéntes követése lehetséges, kikényszeríthető, a kikényszerítendő magatartás azonban a köz- és magán-munkajogban csak jog- vagy érdeksérelem, illetve annak kilátásba helyezése által lehetséges.

## Jóhiszeműség és tisztesség elvéről

A természetes személyek és más jogalanyok tiszteletben tartására és tisztességes eljáráshoz való jogának védelmére kellő figyelmet kell fordítani.<sup>1</sup> A kormánytisztviselő teljes életútján jelenlévő tisztességes eljárás megjelenik az Alaptörvényben [M cikk (1); XIV. cikk (1); XXVIII. cikk (1) bekezdés]. A kormánytisztviselő tisztességes magatartását az értékteremtő munka és a tisztességes eljárás együttesében találjuk.<sup>2</sup> A kormánytisztviselőnek feladatai során kölcsönösen együtt kell működnie, más jogát jogos érdekét nem sértheti, a másik féllel szemben tájékoztatási kötelezettség terheli minden olyan tényről, adatról, körülményről vagy változásról, amely a Kit.-ben meghatározott jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése szempontjából lényeges [Kit. 63. § (2) bekezdés]. A Kit.-hez fűzött indokolás alapján a kormánytisztviselőnek a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően kell eljárni. A jóhiszeműség negatív értelemben a jó erkölcsbe ütközés hiányát *contra bonos mores* jelenti. Pozitív értelemben a *bona fides* a jóhiszeműséget és a bizalmat jelenti. A kormánytisztviselő eljárásában a jóhiszeműség jelentheti a szubjektív alapú tudatállapotot és jelentheti az objektív tisztességességet, melynek a jóhiszeműség és tisztesség felel meg.<sup>3</sup> Szűk értelemben a jóhiszeműség a jogsértés tudatosságának hiányát, bővebb értelemben, a jóhiszeműséget és bizalmat együttesen jelenti, mely elvezet a méltányosság fogalomhoz.

A tisztességes bánásmód a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódex II/7. pontja értelmezésében kissé különböző értelmet kap: *„Feladatainkat döntéseinkben, nyilatkozatainkban és cselekedeteinkben tisztességesen teljesítjük, azaz*

1 Bővebben lásd: EUMSZ 75. és 215. cikkéhez fűződő nyilatkozatban, Alapjogi Karta IV. és VI. cikkében.

2 Bővebben lásd: 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat az alkotmányjogi panasz elutasításáról.

3 Bővebben lásd: 34/2014 (XI.14.); 14/2018 (IX. 27.) AB határozat.

- a. *munkahelyünkön és munkahelyünkön kívül is példamutató módon betartjuk a ránk vonatkozó jogi és morális követelményeket,*
- b. *nem vállalunk közösséget a jogi és morális követelmények megsértőivel,*
- c. *elkerülünk minden olyan helyzetet, amely illetéktelen befolyás alá kerülésünkhöz vezethetne.”*

Az a) és b) pont vonatkozásában meg kell vizsgálni

1. a jogi,
2. morális követelményeket.

A c) pont tekintetében az illetéktelen befolyás kérdéskörét.

A kormánytisztviselőnek jogai gyakorlása és kötelezettségei teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően kell eljárnia<sup>4</sup>, továbbá kölcsönösen együtt kell működnie, és nem szabad olyan magatartást tanúsítania, amely a másik fél jogát, jogos érdekét sérti.<sup>5</sup> Jogot sért a joggal való visszaélés, mert a joggal való visszaélés tilalma alapelv.<sup>6</sup> A tisztesség megközelíthető annak negatív oldaláról, a tisztességtelenség hiányának oldaláról is, mert egyrészt a hamis látszat keltése tisztességtelen<sup>7</sup>, másrészt tisztességtelen a hamis tanúzás, hamis szakvéleményadás is.<sup>8</sup> A tisztesség negatív megfogalmazásait bővíti „*a Civil Service Code (CSC) tartalma, mikor tiltja a hatóságok vagy a parlament megtévesztését, vagy információk elhallgatását, valamint harmadik személy befolyásolásának tűrését, és a személyes nyereszkedést.*” (Kiss, 2019, 83.). A tisztesség követelményét sérti továbbá, ha a kormánytisztviselő joggyakorlása szemben áll olyan korábbi magatartásával, amelyben a másik féllel bízhatott [Ptk. 1:3. § (2) bekezdés].

A tisztesség nem provizórikus tényező a kormánytisztviselő magatartásában. Tisztességen Berke olyan magatartást ért, melynek a munkaviszony teljes szakaszában jelen kell lennie. Azonban a tisztesség nem is passzív magatartás, hiszen az elv magában foglalja a hibák feltárásának és haladéktalan korrigálásának kötelezettségét, a rendelkezésére álló források rendeltetészerű felhasználásának követelményét (Berke et al., 2012). Kormánytisztviselők tisztességén tehát helyes, tisztességes, jóhiszemű, nem csalárd magatartást értünk. A kormánytisztviselő

4 Az 7/2013. (III. 1.) AB határozat alapján a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye. Bővebben lásd: Barabás, Rozsnyai & Kovács, 2018.

5 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, Mt. 6.§. (2) bek.

6 A Kúria Pfv. 20.466/2017/8. polgári ügyben hozott határozata az alapelv forrásául az Alaptörvény B) cikk 1). bekezdését jelöli meg.

7 A jó hírnév sérelmét jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó, azt sértő, valótlan tényt állít, hírszél, vagy való tény hamis színben tüntet fel Ptk. 2:45. § (2) bek.

8 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról.

helyes magatartása nem elszigetelten jelenik meg a kormánytisztviselői közösségben, hanem interakciókban bontakozik ki. A kormánytisztviselői magatartás több irányban hat.

A helyes magatartás, mint a kölcsönös bizalom<sup>9</sup> megtartása. A közszolgálatban a közszolgálat elsőbbségének elve a meghatározó, a kormánytisztviselőnek felelősségtudattal és a közigazgatásba vetett bizalom fenntartását szolgálva kell eljárnia [Kit. 66. § (1) bekezdés]. A kormánytisztviselőnek tehát a közigazgatásba vetett bizalom fenntartását szolgálva kell eljárnia, nem szabad olyan magatartást tanúsítania, amely alkalmas arra, hogy „*az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja.*”<sup>10</sup> Ilyen magatartás lehet például az, ha a kormánytisztviselő a kormányablakban hangosan trágár vicceket mesél.

### *Tisztesség, mint „morál”*

A jog az ember külső világát alakítja, míg az erkölcs a belső világát. Az erkölcs modern kori alapítójele Kant munkásságában válik el a hit parancsolataitól (Kant, 1787, 596.). A jog definíciójában a ténybeli dimenziót annak a felhatalmazáson alapuló kiadása és társadalmi hatékonysága elemei reprezentálják, míg ideális dimenzióját az erkölcsi korrektségében találjuk (Alexy, 2010). Az erkölcs objektivitásának azonban egy hibaelmélettel kell szembenéznie, „*mely szerint az erkölcsileg kötelező, tiltott vagy megengedett, illetve az erkölcsileg jó vagy rossz, illetve igazságos vagy igazságtalan ítéletek szubjektív, relatív, vagy egyszerűen csak a pusztá döntések eredményeit tükrözik*” (Alexy, 2010).

### *Illetéktelen befolyás*

Az illetéktelen befolyás a kormánytisztviselő oldaláról megvalósíthatja a hivatali visszaélést [2012. évi C. törvény (Btk.) 305. §]. A hivatali visszaélésnek azonban több konjunktív feltétele van.<sup>11</sup> Személyi adatkezelés megsértésével például akkor követhető el a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy

9 Bár a Kit. nem tartalmazza, bizalomvesztés fenn állhat nemcsak a vezető és a munkavállaló irányában, hanem fordítottan is. A vezető részéről a kormánytisztviselő irányában a tisztelet megadásának hiánya végső soron saját vesztét is okozhatja a felelősség hierarchiában, hiszen, mikor a felettes nem szakértő – a vezető szerepe folytán – kiszolgáltató helyzetbe kerülhet. Amennyiben a vezető szaktudásának hiányához, magatartása meg nem felelősége is társul, „*körülötte elfogyhat a levegő*”, ezért a vezető elhagyhatja a kormánytisztviselői pályát. A vezető gondoskodási kötelezettséggel is rendelkezik a munkavállaló irányában, ezért részéről a kormánytisztviselő irányában támasztott elvárások és szükségletek tartós figyelmen kívül hagyása, a kormánytisztviselő hivatásának feladásához is vezethet.

10 A Kúria az Mfv. II.10.286/2018. számú ügyben hozott határozata.

11 Bővebben lásd: 1/2018. számú büntető elvi határozatban.

feladat- és hatáskörének illetéktelen, külső befolyástól nem mentes ellátása, ha az adatokat fel is használják (Bírósági Döntések Tára (BDT2019. 3988.; Közigazgatási- Gazdasági Döntvénytár KGD2018. 27.).

Megjegyezzük, amennyiben az elkövető a bűncselekményt hatalmi vagy befolyási viszonyával visszaélve követi el, a bűncselekmény minősített esete válik meg (Btk. 198. §). Megjegyezzük továbbá, hogy egyrészt a jóhiszeműség és tisztesség elvében felállított zsinórmértékre támaszkodva lehet gátat szabni a diszpozitív szabályozás lehetőségével való visszaélésnek<sup>12</sup>, másrészt az levelezhető a *venire contra factum proprium* elvből is, harmadrészt a jóhiszeműség és tisztesség követelménye szerződések esetében levelezhető a tilos szerződés semmisségét kimondó Ptk. 6:95. §-ából is.

Felmerülhet bennünk a kérdés, hogyan kapcsolódik a tisztesség követelménye az egyenlő bánásmódhoz? A kérdésre egy ősi jogi generál klauzulával is válaszolhatnánk: „*honeste vivere alterum non laedere...*”, e helyett azonban, helyezhetjük a hangsúlyt egy „közlebbi” elvre is, mely alapján mindenkivel, munkatársakkal, vezetőkkel és szolgáltatásokat igénybevevőkkel is „*azonos tisztelettel*” [2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.) 1. §] kell bánnunk, nem sértve a jóhiszeműség és tisztesség elvét.

Végül megjegyezzük, a munkáltató irányából az egyenlő bánásmód követelményéből fakad, hogy „*a munkáltatónak azonos mércével és részrehajlástól mentesen kell eljárnia a kötelezettségszegések szankcionálása, a jogviszony megszüntetését eredményező döntések meghozatala, a teljesítmény értékelése, a munkavégzés minősítése vagy az illetmény eltérítése során.*” (Petrovics, 2018, 152.).

## A joggal való visszaélés tilalmáról

Az ECHR (*European Court of Human Rights* – Emberi Jogok Európai Bírósága) 17. cikke is tartalmazza a joggal való visszaélés tilalmát. Jellemzőek e kifejezésnek különösen az alapjogi aspektusai (Eisgruber & Sager, 2007, 171.; Domingo, 2016, 81.), szabadságjogokkal, büntetőjoggal<sup>13</sup>, valamint más jogi előírásokkal való kollíziói (Kiss, 2010). A joggal való visszaélés (Ptk. 1:5. §) a jogszerűség negatív tartalmú, parancsoló aspektusa.<sup>14</sup> A magatartás akkor is jogszerűtlennek minősül, ha a törvény szövegének megfelel ugyan, de nem

12 Bővebben lásd: Kommentár a 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvhez.

13 Bővebben lásd: Alaptörvény VI. cikk; Kúria 23/2018. számú munkaügyi elvi határozat.

14 Indokolás a 2018. évi CXXV. törvényhez.

a jogintézmény rendeltetésének megfelelő célra irányul.<sup>15</sup> A célhoz kötött jogszerűség elvével együtt megvalósított joggyakorlás követelménye a kormánytisztviselői és más hivatásrendek magatartását is meghatározó alapelv.<sup>16</sup> Mind a kormányzati szervezet, mind a kormánytisztviselő köteles a tevékenységével összefüggő jogszabályokat megtartani [Kit. 116. § (1) és 64. §. (3) bekezdés].

Mind a kormányzati szervezet, mind a kormánytisztviselő meg tudja valószínűsíteni – azonban nem valószínűsíthatja meg szankciók nélkül – a joggal való visszaélést, vagy ha úgy tetszik a jogszerűtlenséget eljárásában [Kit. 116. § (1) a) pont és 64. §. (4) bekezdés].

A kormánytisztviselőnek eljárása során joga és kötelessége is a rendeltetészerű joggyakorlás, és feladatai ennek az elvnek megfelelő teljesítése. A kormánytisztviselő jogszerűtlen tevékenysége közvetlenül és közvetetten is sértheti az egyenlő bánásmód elvét. A kormánytisztviselő köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. A neminem laedit qui suo iure utitur elv alapján „senki sem sérti mások jogát, ha saját jogát gyakorolja.” Ellenben a joggal való visszaélés megvalósíthatja különösen mások jogos érdekeinek csorbítását, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozását, zaklatását, véleménynyilvánításának elfojtását [Kit. 64. § (2) bekezdés], de a jognyilatkozat megtagadását is, melyet azonban a bíróság pótolhat [Kit. 64. § (5) bekezdés].

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére és a joggal való visszaélésre való egyidejű hivatkozás esetén elsődlegesen azt lehet vizsgálni, hogy a hátrányokozás összefüggésben áll-e az Ebktv.-ben felsorolt védett tulajdonsággal. Személyiségi jogsértés esetén mindig a természetes személy magatartásának vizsgálatából szükséges kiindulni, de figyelemmel kell lennünk arra is, hogy a személyiségi jogában megsértett választása szerint, a személyiségi jogsértés objektív jogkövetkezményei a természetes személy mellett a jogi személlyel szemben is érvényesíthetők.<sup>17</sup> Esetünkben a természetes személy, a kormánytisztviselő, jogi személy nevében jár el. Az eljárás során három elvre mindenképpen figyelemmel kell lennünk: a betudás, a felhatalmazás és az elválasztás bíróságok által kimunkált elveire.

A felhatalmazás alapulhat a Ptk. általános képviseleti szabályain és speciális képviseleti szabályon, mint a közigazgatási jogkör gyakorlására vonatkozó szabály [Ptk. 2:51. § (2) és (3) bekezdés], továbbá alapulhat munkaviszonyon vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyon.

---

15 Indokolás a 2018. évi CXXV. törvényhez.

16 Bővebben lásd: 2018. évi CXXV. törvény; 2019. évi CVII. törvény; 2017. évi CL. törvény; 2017. évi CXLIII. törvény; 2015. évi CXLIII. törvény.

17 Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III. 28.) TT. számú állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban.



A betudás elvének lényege az, hogy a jogi személy olyan, a jog által életre hívott fiktív jogalany, amely teljes jogképességgel rendelkezik, de önállóan cselekedni, intézkedni nem képes. Az elválasztás elvének lényege pedig az, hogy abban a körben, ahol a jogi személy nevében eljáró természetes személy személyiségi jogot sértő magatartását a jogi személynek kell betudni, a természetes személy cselekvősége hiányzik; így a jogi személy mellett a természetes személlyel szemben objektív – és szubjektív – szankció sem érvényesíthető, vagyis kizárólag a jogi személy rendelkezik passzív perbeli legitimációval, figyelemmel a ne bis in idem elvére. A jogi személy tevékenységi körében eljáró kormánytisztviselő tehát a tevékenységéből eredő helyzetével visszaélve, a tevékenységi köréből mintegy kilépve, elkövetheti a személyiségi jogsértést, melyek munkajogi, polgári és büntetőjogi szankciókat is maguk után vonhatnak.<sup>18</sup>

## Szakszerűség elvéről

A szakszerűség elve több oldalról is megközelíthető a közigazgatásban. A hatóság oldaláról akkor szakszerű egy feladat elvégése, ha hatásköre gyakorlása során az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, részrehajlás nélkül, a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el [2016. évi CL. törvény (Ákr.) 2. § (2) bekezdés a)–c)].

Az egyszerűség a hatóság eljárásában azt jelenti, hogy az ügyfelek jogai az egyszerűsítés ellenére sem sérülhetnek. A hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy a hatóság az egyezséget jóváhagyja [Ákr. 81. § (2) bekezdés a), illetve b) pont]. Az Ákr. az egyenlőség több aspektusát is említi. A törvény előtti egyenlőség az Alaptörvényben is megfogalmazott alapelv, ugyanakkor az Alaptörvény a bánásmódok közül szó szerint csak az embertelen és megalázó bánásmódot említi [Alaptörvény U cikk (1) bekezdés g); II. cikk (1) bekezdés]. Megjegyezzük, az egyenlő bánásmód követelménye magában rejti a diszkrimináció tilalmán kívül az esélyegyenlőség biztosításának igényét is (Alaptörvény XV. cikk IV.; XXVI. cikk, Ebktv.).<sup>19</sup> A jogszabályban meghatározott határidő az Alaptörvényben is megjelenik, hiszen mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül,

18 2015.El.II.JE/P.1-3. mellőző végzés.

19 Alaptörvény XV. cikk. IV.; XXVI. cikk, Ebktv.

tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés]. A részrehajlásmentesség, a jogszabályok által működő állampolgárait oly módon szolgáló állam fogalmával kapcsolatos, ahol az állampolgárok ügyeit tisztességesen, visszaélés mentesen és méltányosan intézik.

A kormánytisztviselő akkor látja el szakszerűen a feladatait, ha feladatait a jóhiszeműség és tisztesség, a joggal való visszaélés tilalma, a hatékonyság, és nem utolsósorban a személyiségi jogok védelme elvét alkalmazva jár el. A kormánytisztviselő feladatai sokrétűek. Lehetnek a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozóak és egyéb szakmai szabályoknak megfelelők, azonban mindkét esetben a közérdek figyelembevételével kell ellátnia feladatait [Kit. 65. § (1) bekezdés]. A kormánytisztviselő a feladataival összefüggő szakmai követelményeket munkája során érvényesíti [Kit. 65. § (2) bekezdés]. Szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogait és kötelezettségeit a rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolnia és teljesítenie. A tisztességtelenség kritériuma a szakmai gondosság követelményeivel való ellentétesség<sup>20</sup>, ahogy a megtévesztő vagy agresszív gyakorlat is (Zavodnyik, 2013). A szakmai gondosság a kormánytisztviselő ésszerűen elvárható szintű szakismeretét is jelenti, illetve a jóhiszeműség és tisztesség alapelveinek megfelelően elvárható tőle a gondosság és a mulasztás hiánya. Az agresszív gyakorlat túlmutat a passzív magatartáson, fizikai vagy pszichikai nyomásgyakorlást jelent, mely a másik fél cselekvési szabadságát korlátozza.

## A hatékonyság elvéről

A Kit. a hatékonyság elve keretében tartalmazza, hogy a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyban a közszolgálat elsődlegessége alapján kell, hogy eljárjon. Kérdéses az, hogy a közszolgálat elsődlegességének elve [Kit. 66. § (1) bekezdés; Kttv. 9. § (1) bekezdés] megtörik-e a közszolgálatra nem élethivatásként (?) tekintő közszféra más ágazataiban, hiszen a közalkalmazott is „a közérdek figyelembevételével” látja el feladatait [Kjt. 39. § (2) bekezdés]. Úgy tűnik, a kormánytisztviselői felelősség fokozottabb, mint a közalkalmazotti, bár a közalkalmazott minősítő lapján a munkavégzésével kapcsolatos felelősség- és hivatástudatot is értékeli (Kjt. 1. számú mellékletének 3. és 4. pontja), valamint a közalkalmazott is tartozik kártérítési (anyagi) felelősséggel (Kjt. 83. §). A kormánytisztviselő felelőssége azonban az anyagi

---

20 Bővebben lásd: különösen a 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 4. melléklete 3. és 4. pontjában foglaltakat.

felelősségen túl etikai szintre van emelve<sup>21</sup>, és megjelenik, mint fegyelmi felelősség (Kit. 116. §). A kormánytisztviselőnek – a felsoroltakon kívül – feladatait gazdaságosan, költségtakarékosan és a polgárok elégedettségét, valamint az eredményességet szem előtt tartva és a határidőket betartva kell végeznie [Kit. 66. § (2) bekezdés]. A kormánytisztviselők hatékony és valódi munkát végeznek.<sup>22</sup> Hatékonyak akkor minősül a munkavégzés, ha egységnyi idő alatt több feladatot képes elvégezni a kormánytisztviselő, a munkavégzésnek azonban egyidejűleg több követelménynek is meg kell felelnie – mindenekelőtt a jogszerűségnek –, ezért a hatékonyság elve az egyenlő bánásmóddal kapcsolatosan már többértelmű lehet.

Amennyiben hatékonyságról beszélünk az egyenlő bánásmódban, az jelentheti a jogvédelem anyagi jogi előírásainak kormánytisztviselők általi gyors elsajátítását. Amennyiben az egyenlőség jogvédelmi intézményének hatékonyságáról beszélünk, akkor a jogalkotás minősége is kiváló, például visszatartó erejű az előírás, és/vagy a szankció, valamint a jogi folyamatok ellenőrzési mechanizmus is jól működik, mely rövid idő alatt feltárja a jogsértést, és az előírások teljesedésbe mennek. Más szóval, a közigazgatási szerv hatékony ügyvitele érdekében hármaskövetelménynek kell, hogy eleget tegyen:

- úgy szervezi meg jogvédelmi tevékenységét, hogy az eljárása alatt az eljárások résztvevőinek minimális költséget okozzon, és
- a tényállást jogszerűen megállapítva
- az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.<sup>23</sup>

A Kúria elvi állásfoglalása értelmében a felsorolás pontjai nem egyenlő súlyúak, ugyanis sem az eljárás költségei, sem az eljárás alapossága nem írhatja felül az eljárás jogszerűségét.<sup>24</sup> A hatékony eljárás a hatóság és az ügyfél oldaláról is követelményeket támaszt. A hatóság oldaláról a hatékonyság, a megfelelő eljárásjogi intézmények megválasztása is szerepet játszik.<sup>25</sup> Az ügyfél oldaláról ugyanakkor megfogalmazható, hogy a hatóság munkájának hatékonyságát segítheti az ügyfél iratbetekintési joga.<sup>26</sup> A költséghatékonyság a hatósági eljárásra és nem a későbbi ügyféli kiadásokra vonatkozik.<sup>27</sup> Az ügyfél nem hiatalozhat alappal a hatékony és gyors eljárásvitel sérelmére, ha az eljárás azért

21 Bővebben lásd: az előítélettel kapcsolatos felelősségben. Kit. 92.§.

22 Case C-53/81. D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie. 23 March 1982 (17).

23 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 4. § (4) bek.

24 Kúria Kfv. III. 37.972/2015/4.

25 Megyei bíróság K.20.102/2010/4.

26 61/2009. (VI. 11.) AB határozat.

27 Kfv. II.37.711/2014/6.

húzódott el, mert az ügyfél magatartása, együttműködése nem volt megfelelő.<sup>28</sup> Az egyenlő bánásmód hatékonyságának elve elsősorban a közigazgatási szervek és az ügyfél kapcsolatában merülnek fel, azonban a kidolgozott bírósági irányelvek hasznosíthatók, különösen az átfedések és párhuzamosságok kiküszöbölésével a közigazgatási szervezetrendszerben is.

## Személyiségi jogok védelmének elve

A diszkrimináció elleni védelem a munkajogban számos területen értelmezhető, mind a munkaadó, mind a munkavállaló, mind az érdekképviselői szervek, illetve a szolgáltatást nyújtók és a szolgáltatást igénybe vevők szempontjából. Mind az elkövetői, mind a sértetti oldalon található természetes és jogi személyeket, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokat. Diszkrimináció elleni jogvédelem magában foglalja különösen a nemzetközi emberi jogi, a nemzetek feletti szupranacionális, az alkotmányjogi, jogszabályi, a kollektív szerződés szerinti, valamint az ember belső meggyőződésének megfelelő jogvédelmet is. A kormánytisztviselő szempontjából a személyiségi jogvédelem az azt támadó és azt fenyegető személyek és intézmények által okozható fizikai és nem fizikai károk<sup>29</sup> kiküszöbölését tartalmazza. Az általános védelem elvét a közszolgálatban foglalkoztatott valamennyi személy tekintetében az ILO 151. sz. egyezménye az abban foglalt kivételekkel<sup>30</sup> is tartalmazza.<sup>31</sup> A Kit. alkalmazásában a kormánytisztviselők személyiségi jogait tiszteletben kell tartani [Kit. 67. § (1) bekezdés]. Személyiségi jog védelmében munkaügyi per, közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per, fogyasztóvédelmi vagy szabálysértési hatósági eljárás indítható (Ebkvtv. 12. §). Személyiségi jog sérelme, különösen élet, testi épség és az egészség, személyes szabadság, magánélet, magánlakás, becsület és a jó hírnév megsértése, magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez, névviseléshez, képmáshoz és a hangfelvételhez való jog, és nem utolsósorban személy hátrányos megkülönböztetése esetén jöhet szóba (Ptk. 2:43. §). Amennyiben a jogsértés megállapításra kerül, az

---

28 Kfv. II.37.797/2014/6.

29 Bővebben lásd: Alaptörvény V. cikke, Btk. nem részletezett, és Ptk. alább taglalt cikkei.

30 Az ILO 151. számú egyezmény 1. cikk 1–3. pontja alapján az általános védelem elve nem alkalmazható három esetben. Egrészt amennyiben más nemzetközi munkaügyi egyezmények kedvezőbb rendelkezései vonatkoznak a hatóságok által foglalkoztatott személyekre, másrészt magas szintű alkalmazottakra, akiknek feladatait általában politikai döntéshozó vagy irányító jellegűnek tekintik, vagy rendkívül bizalmas jellegű feladatok esetén, harmadrészt nemzeti törvények vagy rendeletek határozzák meg, hogy az egyezményben előírt garanciák milyen mértékben vonatkoznak a fegyveres erőkre és a rendőrségre.

31 Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151), (1) bek.

Egyenlő Bánásmód Hatóságnak – EBH-nak – [Ebktv. 16. § (1) bekezdés] és a bíróságnak (Ptk. 2:51. §) széles lehetőségei vannak a jogsértést szankcionálni.

A Kit. személyiségi jogsérelem esetén a Ptk. rendelkezéseit rendeli alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy a Ptk. 2:52. § (2) és (3) bekezdése, valamint 2:53. §-a helyett a Kit. kártérítési felelősségre vonatkozó szabályai (Kit. 164. §) az irányadók. Ennek megfelelően a kormánytisztviselő, ha az elvárható gondosságot eljárása során elmulasztja, „*az általa a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelességeinek megszegésével szándékos vagy gondatlan magatartással a kormányzati igazgatási szervnek okozott kárt köteles megtéríteni.*”<sup>32</sup> A kormánytisztviselő a kárt akkor köteles megtéríteni, ha a kárt szándékosan, súlyos vagy enyhe gondatlansággal okozza. Szándékos gondatlanság esetén a teljes kárt meg kell térítenie. Enyhe gondatlanság esetében legfeljebb négy havi illetményével felel. A kormányzati igazgatási szerv vétkes közrehatása esetén a kárt meg kell osztani. A kárért való helytállást akkor is meg kell osztani, ha a kárt többen okozták és a közrehatás mértéke nem állapítható meg. A kárfelelősségben létezik méltányosság, mert „*a kormánytisztviselőt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján bíróság a kártérítés alól részben mentesítheti.*”<sup>33</sup>

A Pp. alapján a jogvita elbírálásához szükséges jelentős tények felsorakoztatása és az állítások alátámasztására szolgáló bizonyítékok rendelkezésre bocsátása – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a peres feleket terheli.<sup>34</sup> A bizonyítási teher kérdése döntő fontosságú az antidiszkriminációs előírások szempontjából, az egyedi panaszok elbírálásában a személyiségi jogok érvényesítésében, azonban a bizonyítási teher előírásai egyenlő bánásmód megsértése esetén nem azonosak a Pp. és az Ebktv. előírásaiban.<sup>35</sup> Gyulavári véleménye szerint „*Az egyenlő bánásmód megsértése esetén érvényesülő kimentéses bizonyítás alapján a munkáltató kötelezettsége bizonyítani, hogy megtartotta az Ebktv. és az Mt. vonatkozó előírásait, vagyis hiányzik az okozati összefüggés a hátrány és a védett tulajdonság között, vagy nem kellett megtartania azt.*” (Gyulavári, 2009, 12.) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelem szenvedett félnek a jogsérelem valószínűsítését és a másik félnek a kimentési esetek bizonyítási kötelezettségét a jogalkotó konkrétan meghatározta.<sup>36</sup> Személyiségi jogok megsértése esetében polgári peres eljárásban a sértett félnek kell bizonyítania a jogsértés elkövetését. Személyiségi jogok

32 Indokolás a Kit. 164. §-hoz.

33 Ibid.

34 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.) 4. § (2) bek.

35 Bővebben lásd: 2000/43/EK irányelv 8. cikk (1) bek.; 2000/78/EK irányelv 10. cikk (1) bek.; 2006/54/EK irányelv 19. cikk (1) bek.; Ebktv.

36 Ebktv. 5., 7., 8., 17/A., 19., 22. §, Mt., Ákr., Pp., EBH 2018.K.23.

megsértése esetében mérvado az Ebktv. 8. §-a, mely bővebb tartalmú, mint az Alapjogi Karta 21. cikke. Az Ebktv. 8. § t) pontjában megjelölt egyéb helyzet, mint védett tulajdonság keretei nem értelmezhetők tágan. Annak két fő fogalmi kritériuma, hogy tartozzon az egyén személyisége lényegi vonásához, és az egyént egy sérülékeny társadalmi csoporthoz kapcsolja. A joggal való visszaélés esetében a kormánytisztviselő esetleges ultra vires akciója vizsgálándó, amennyiben ilyen védett tulajdonság nem állapítható meg. „*A jogsérelmet szenvedett félnek nem azt kell valószínűsítienie, hogy a vele szembeni bánásmód valamely tételes jogi szabályba ütközött, hanem azt, hogy az neki valamilyen – hétköznapi értelemben vett – hátrányt okozott.*” [Ebktv. 12. § (1) bekezdés.]

Kormánytisztviselők esetében az egyenlő bánásmód megsértése esetén az EBH eljárása nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is megindulhat.<sup>37</sup> Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalása alapján az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek valószínűsítienie kell, hogy:

1. A jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány éri vagy érte, és
2. A jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott úgynevezett védett tulajdonsággal. Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület szerint azonban<sup>38</sup> összehasonlítható csoport hiányában a hátrányos megkülönböztetés nem állapítható meg.<sup>39</sup>

## Következtetések

Egyrészt megjegyezzük, hogy a kormánytisztviselők megfelelő magatartási követelményei nemcsak azokat a magatartásokat tartalmazzák, melyek előírtak, hanem azokat a magatartásokat is, melyek nem tiltottak. Ebből következik, hogy a nem megfelelőnek ítélt magatartásokat időben és térben hatályos jogszabályoknak kell tiltaniuk. Másrészt a kormánytisztviselők fokozott felelősségéből következik, hogy a tevésben vagy mulasztásban elkövetett jogsértéseik nemcsak hivatásetikai, hanem szakmai szabályok megsértését is jelentik. Problémaként jelentkezhet az is – ahogyan az áttekintésből is kitűnik –, hogy a megfelelő magatartást előíró, vagy a helytelen magatartást tiltó előírás

37 Bővebben lásd: A Tanácsadó Testület 288/1/2010 (II. 11.) TT. számú állásfoglalása a 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 2009. október 1. napjától hatályos 14/B. §-ának eljárásjogi értelmezéséről.

38 Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III. 28.) TT. számú állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban.

39 KGD 2015. 148.

számos különböző szintű jogszabály vagy belső rendelkezés rejti, s ez sértheti a szabályok megismeréshez fűződő egyéni és közérdeket. A szabályok szerepe azonban éppen a különböző morállal bíró kormánytisztviselők rábírása bizonyos kötelező minimum betartására. Figyelemmel kell lennünk arra is, hogy az államszervezetben különböző funkciót betöltő szervezetekben az általános magatartási követelményeken felül speciális előírások is meghatározásra kerülnek, melyekről ebben a tanulmányban nem írtunk.

## Felhasznált irodalom

---

- Alexy, R. (2010). The Dual Nature of Law. *Ratio Juris*, 23 (2), 167-182. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9337.2010.00449.x>
- Barabás G., F. Rozsnyai K. & Kovács A. Gy. (2018). *Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer
- Berke Gy., Kiss Gy., Bankó Z., Kajtár E. & Kovács E. (2012). *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
- Domingo, R. (2016). *God and the Secular Legal System*. Cambridge University Press
- Eisgruber, C. L. & Sager, L. G. (2007). *Religious Freedom and the Constitution*. Harvard University Press Cambridge. <https://doi.org/10.4159/9780674034457>
- György I., Hazafi Z., Horváth I., Kun A., Lindner V. & Petrovics Z. (2014). *Közszolgálati jog*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem
- György I. & Hazafi Z. (2018). *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Dialóg Campus
- Gyulavári T. (2009). „Egyenlő bánásmód törvény – célok és eredmények”. In Majtényi B. (Szerk.), *Lejtős pálya – Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség* (pp. 12-13). L'Harmattan Kiadó
- Hazafi Z. (2010). *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
- Kant, I. (1781). *Kritik der reinen Vernunft*. Felix Meiner Verlag, Hamburg [http://www.ciando.com/img/books/extract/3787321128\\_lp.pdf](http://www.ciando.com/img/books/extract/3787321128_lp.pdf)
- Kiss Gy. (2010). *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Magánkiadás
- Kiss Gy. (Szerk.) (2019). *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Dialóg Campus Kiadó
- Petrovics Z. (2018). A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1 (6), 140–159.
- Zavodnyik J. (2013). *Indokolás a 2008. évi XLVII. sz. törvényhez; Nagykommentár a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvényhez*. Wolters Kluwer

## **A cikkben található online hivatkozások**

---

URL1: *Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in Their Relations with the Public*. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20131125-code-good-administrative-behaviour-en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20131125-code-good-administrative-behaviour-en_1.pdf)

## **A cikk APA szabály szerinti hivatkozása**

---

Makkos N. (2021). A tisztviselők általános magatartási követelményeiről. *Belügyi Szemle*, 69 (5), 835-850. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.5.7>