

HOLECSKA ZSÓFIA*

**Martonyi János Közigazgatásunk
reformja című tanulmányának
jelenkorban is érvényes üzenete
a közigazgatás személyzetére vonatkozó
méltatlansági szabályokra nézve**

Jelen tanulmány célja *Martonyi János Közigazgatásunk reformja* című tanulmányában a közigazgatás személyzetére nézve megfogalmazott reformista törekvések aktualitásának bemutatása, különös figyelmet fordítva a rájuk vonatkozó jelenleg hatályos méltatlansági szabályok megfogalmazására és alkalmazására. Ezen szabályok elemzésével és összevetésével egyrészt arra keresi a választ, hogy az akkori szabályozás támasztott-e a személyzettel kapcsolatos magatartási követelményeket, valamint – ezen a gondolaton tovább haladva – határozott-e meg a rájuk nézve a méltatlansághoz hasonlatos tisztséget megszüntető okot. Másrészt azt is vizsgálja, hogy *Martonyi János* milyen problémákat vélt felfedezni a közszolgálat rendszerében, azokra miben látta a megoldásokat, amelyek a jelen méltatlansági szabályozás újragondolásában is kiindulópontként szolgálhatnak.

A tanulmány bemutatja a kor közigazgatás személyzetére vonatkozó – leginkább a kutatás tárgyához kapcsolódó – szabályokat, keresve a méltatlanság „gyökereit”, amelyek megfogalmazásában nem csak *Martonyi Jánosnak*, hanem *Magyar Zoltánnak* – mint *Martonyi* mesterének – is kiemelt szerepe van. Ezt követően tér rá a jelenleg hatályos szabályozás bemutatására, először röviden csoportosítva a közigazgatás személyzetét, ugyanis *Martonyiék* teljesen másként differenciálták, viszont a témánk szempontjából ennek megtevéle kiemelt jelentőséggel bír, mert az egyes szereplőkre nézve eltérő jelentéstartalommal érvényesül a méltatlanság, amelyet a tanulmány szintén vizsgálódás alá von. A dolgozat e megállapításokból és *Martonyi* gondolatai összevetéséből igyekszik a személyzet méltatlanságára vonatkozó következtetéseket levonni, ennek újragondolására nézve *de lege ferenda* javaslatokat megfogalmazni.

* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola.

I. A közigazgatás személyzetére vonatkozó szabályok Martonyi János idején

I. A Magyary-iskola és tanítása

Martonyi János korai munkásságának idején – a Magyary-iskola tagjaként – 1942-ben publikálta a *Hitel* című folyóiratba a *Közigazgatásunk reformja* című tanulmányát, mielőtt azonban rátérnénk ennek részletes elemzésére, ismertetnünk kell a kor közigazgatásának személyzeti összetételét és a jogállásukra vonatkozó szabályokat.

A közigazgatás személyzetét különböző szempontok szerint¹ csoportosította *Magyary Zoltán*, a kor legjelentősebb közigazgatás tudományának kutatója, aki szintén jelentős megállapításokat fogalmazott meg a hivatalnokokkal szemben. Először is meghatározta a fogalmát,² kiemelve, hogy korábban – tehát 1942 előtti időszakban – a szolgálat más által rábízott, alárendelt pozíció volt, amely határokkal bíró felelősségteljes feladatellátást jelentett fokozatosan az egész nemzet szolgálatával fejlődve. Tiszteletbeli foglalkozásként hatalommal és tisztelettel ruházta fel őket, ugyanakkor fizetést nem kaptak érte. Ebből alakult át a fő foglalkoztatás során, élethosszigan tartó alkalmazássá, részben fizetéssel történő honorálással.³ Ez az állandó alkalmazás munkamegosztást, az adott ügyben való szakértelmet és tapasztalat megszerzését jelentette. Ennek következtében a szakképzettség és a diploma megléte az alkalmazás feltételévé vált, folyamatos tökéletesítést, kitartó erőfeszítést és fegyelem hierarchia útján való belenevelést követelve meg tőlük, kialakítva a *hivatásos közszolgálatot*. Ez az egész személy egyéniségét igénybe vevő szolgálatot jelentett, párosulva az engedelmességi kötelezettséggel, amely az általános állampolgári kötelezettségnél magasabb, viszont különleges jogállásban való részesülésként volt ellentételezve. A közszolgálat a köznek való, mindenkinek válogatás nélkül történő teljesítést jelentette, egy olyan életpályát, ahol különös fegyelemre volt kötelezve, egész munkaidejét lekötve, de a hivatalos munkaidején túl is, teljes odaadást kívánó feladat, amely szükség esetén a személy élete feláldozásával is járhatott. Ez túlmélt az állampolgári kötelezettségeken, amelynek betartását a hivatali eskü letétele biztosította. Ezzel párosult még a megfelelő magatartás tanúsításának követelménye, amelynek a magánéletében is jelen kellett lennie, nemcsak a munkahelyén.⁴

A főnökökkel – mai szóhasználattal élve, vezetőkkel – szemben is komoly követelmények érvényesültek: jelentős jogi és erkölcsi fölényrel, valamint tekintélyt parancsoló egyéni adottsággal kellett rendelkezniük, azonban még ennél is többnek kellett lenniük jellemében tudásban és teljesítésben. A közszolgálatban akkor valósul meg az összhang, ha a közös eszme és hivatásérzet tölti meg működésüket, amely által eredményessé válik. Ezen is továbbmenve, odaadást és fegyelmet követelt meg, ehhez pedig állandóság kell.⁵

¹ Az egyes csoportok tagjainak részletes felsorolása nélkül a következő szempontok alapján osztályozta a hivatalnokokat: a) szolgálatadó személye szerint; b) alkalmazás jellege szerint; c) alkalmazás minősége szerint, e körben kiemelendő, hogy megkülönböztette az élethivatásként, állandóan alkalmazottak, az ideiglenesen alkalmazottak, politikai tisztviselők és tiszteletbeli hivatalnokok körét; d) képzés szerint; e) feladatkör szerint és f) foglalkozások, amelyek közszolgálatnak minősítenek, pedig valakinek, aki amúgy is közszolgálatban van, csak mellékfoglalkozásai szerinti hivatalnokok. Bővebben I. MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás: a közigazgatás szerepe a XX. sz. államban: a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 378-382. pp.

² MAGYARY 1942, 376. p.

³ MAGYARY 1942, 129-131. pp.

⁴ MAGYARY 1942, 131-132. pp.

⁵ MAGYARY 1942, 132. p.

A közigazgatás emberekért van működési alapelvéből levezetve, a tisztviselőtől elvárható, hogy minden emberen keresztül az egész közigazgatást lássa: a legkisebb ügyet is úgy kell intéznie, hogy tisztában van azzal, az állam nevében cselekszik, amely nem egy ember, hanem az egész közösség ügyének egy részlete. Ennélfogva jóllehet egy emberrel történik az adott ügy, mégis az egész közösség sorsára kihatással van. Fontos kíváncsi volt a tisztviselőkkel szemben a pártatlanság és tárgyilagosság, továbbá a protekció elvetése.⁶ A közigazgatás a közösségért van mint másik működési elv alapján, a közszolgálatnak az egész közület szükségleteit, érdekét kell szem előtt tartania, amelyet mindig egészként kell látnia, minden embert és minden szempontot figyelembe véve.⁷

A közszolgák egymás közti viszonyra is nagy hangsúlyt fektetett az akkori szabályozás: a bajtársiasság szellemét meg kellett őrizniük, ugyanis e magatartás tanúsítása is a köz érdeke, amelyre a főnököknek is ügyelniük kell.⁸

A hivatalnok jogállásának egész tartalmát áthatotta a közérdek figyelembevétele, amely az alábbiakban érhető tetten. Az alkalmazás feltételei között szerepelt az erkölcsi megbízhatóság, e körben a) a gondnokság alatt állás tilalma; b) szabadságvesztés hatálya alatt állás tilalma; c) nyereségvágyból elkövetett bűncselekmény vagy vétség miatti elítélés tilalma; d) hivatalvesztés hatálya alatt állás tilalma. Ennél is lényegesebb azonban az a követelmény, hogy erkölcsi tekintetben alapos kifogás alá nem eshetett a személye.⁹

A köz érdekében történő kinevezés a kiválasztási módszerekben is testet öltött, ugyanis az aktusok a köz érdekében való eljárásra adtak felhatalmazást, ezt nevezzük investitúrának, amely azonban nem biztosította a hivatalnok képességeit és alkalmasságát, ennek következtében az alkalmazottra van szükség az állás kedvéért és nem fordítva.¹⁰ Korábban, a liberális demokrácia idején, a választási rendszerek kerültek előtérbe, azonban – felismerve a szakszerűség követelményének szükségességét – a helyes kiválasztáshoz fűződő közérdek erősödésének következtében az érték alapú kiválasztás fokozatosan teret nyert és a hivatásos közszolgálatra való áttérés miatt a kinevezési rendszer lett a leginkább megfelelő.¹¹

A közérdek a jogviszony megszűnésénél is szerepet játszik: ha nem rendelkezett a tisztviselő azokkal a tulajdonságokkal, tudással és buzgalommal vagy megbízhatósággal, akkor meg kellett szűnnie a szolgálatnak. Ennek következtében nyugdíjazták a hivatalnokot, ha a) gondnokság alá, csőd alá helyezték vagy ha nem ítélték el a közszolgálatra való elbocsátásra;¹² b) feladatának kifogástalan ellátásához szükséges szakképzettséggel, szorgalommal nem rendelkezett vagy egyéb fontos kellékek hiánya megállapítást nyert.¹³

A jogállás tartalmát, azaz a jogainak és kötelezettségeinek körében is jelentős volt a közérdekűség és a megfelelő magatartás tanúsításának követelménye. A jogaikat a köz érdekében és a szervezet működése érdekében kellett gyakorolniuk.¹⁴ Nem csak a pontosan

⁶ MAGYARY 1942, 137-138. pp.

⁷ MAGYARY 1942, 138. p.

⁸ MAGYARY 1942, 390-391. pp.

⁹ MAGYARY 1942, 394-395. pp. és az 1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minőségéről. 1. §.

¹⁰ MAGYARY 1942, 399-400. pp.

¹¹ MAGYARY 1942, 400. p.

¹² MAGYARY 1942, 403. p. és 1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról 35. §.

¹³ 1934. évi I. törvénycikk a közszolgálati alkalmazottaknak és a honvédség tagjainak, valamint mindezek hozzátartozóinak ellátását szabályozó rendelkezések módosításáról 2. § (2) bekezdés b) pont.

¹⁴ MAGYARY 1942, 406-407. pp.

körülírt teendők és a magatartások voltak a jelentősek a kötelezettségeik körében, hanem az olyan helyzetek és a közszükséglet által megszabott szolgálatok, amelynek tartalma változó és előre nem látható. A szolgálaton kívüli magatartás is szigorú elbírálás alá esett, mégsem lehetett taxatív felsorolni ezeket a magatartásokat, viszont a vizsgáldás szempontjából a következők bírtak kiemelt jelentőséggel: a) teljes odaadás; b) hűség a haza és államfő iránt; c) igazmondás; d) megfelelő viselkedés; e) udvariasság, felekkel tárgyilagosság, pártatlanság; f) erkölcsös élet; g) káros szenvedélyek leküzdése; h) közbotránkozás elkerülése; i) közszolgálat tekintélyének megóvása és j) a közös háztartásban élő családtag köztisztességbe ütköző magatartásának el nem tűrése.¹⁵

Ebből a fenti jellemzőkből alakult ki az élethivatásos tisztviselői apparátus képe, amely *Martonyi* munkásságában is megjelenik mint a modern közigazgatás fő alkotó eleme.¹⁶

2. *Martonyi* reformtörekvései a közigazgatás személyzetének megjavítása érdekében

Martonyi János a korábban hivatkozott tanulmányában a bürokráciát jó értelemben használta és a nemzeti jövő létrehozásának legeredményesebb eszközöként definiálta, arra a megállapításra jutva, – csakúgy, mint mestere – hogy a hivatásos tisztviselőkből álló és a sokágú közigazgatási szervezet nélkülözhetetlen.¹⁷ Kiemelte, hogy a társadalom és a közigazgatás kölcsönhatásban állnak egymással, emiatt a közigazgatás színvonala a nemzet tulajdonságaitól függ. A közigazgatás reformjának pedig mindig a társadalom jobba tételéből kell kiindulnia. *Martonyi* a közigazgatás minőségi problémájául szolgáló megoldást a közszolgálat személyzetét kitevő középosztály alakulásának mikéntjében látta, kijelentve, a közigazgatás javítása nélkülük nem lehetséges, valamint, hogy a közigazgatással szemben lévő elégedetlenség belső okai jórészt a középosztályban keresendőek.

A tisztviselők viselkedésének ugyanakkora jelentősége van, mint az egész szervezet racionalizálásának.¹⁸ Rámutatott e kettő közti összefüggésre: a jó személyzet nélkül a legjobb szervezés sem lesz hiba nélküli, viszont hiába tökéletes az egyén munkája, ha rossz a közigazgatáson belüli koordináció.¹⁹

Martonyi is lefestette a köztisztviselő eszményképét, akiknek az első helyen a magyarság igazi arculatának és helyzetének megismerésében álló kötelességnek kell szerepelnie. Ismernie kell a jogszabályokat és utasításokat, de ezen is túl még fontosabb, hogy hivatása tárgyául szolgáló területnek és személyek adottságaival tisztában legyen. *Magyaryhoz* hasonlóan, *Martonyi* is azt tartotta fontosnak, hogy a tisztviselő a nép problémáit ismerje meg, kiváltva belőle azt a magatartást, hogy ne csak elintézendő aktákat, hanem segítségre szoruló embereket lásson mögötte. Ezeket az ügyeket lelki mérlegre kell helyezniük, azt nézve, hogy a nemzet átfogó érdeke kicsiben mit követel meg tőle. Olyan felelősségérzetnek kell eltölteni az egész közösség iránt, amelyet csak a magyar műveltség táplál. Mindez teszi őt fogékonyá a köz véleményére és tölti el alázattal, így nem saját kényelmét tartja

¹⁵ MAGYARY 1942, 404-406. pp.

¹⁶ MARTONYI JÁNOS: *Közigazgatásunk reformja*. Hítel 1942/2. 100. p.

¹⁷ MARTONYI 1942, 100. p.

¹⁸ MARTONYI 1942, 101-102. pp.

¹⁹ MARTONYI 1942, 102. p.

fontosnak, továbbá a kötelezettségeit nem a hivatali órák letöltésében meríti ki. Valóban az ügyek tényleges elintézésére törekszik és nem csak „szabadulni” akar tőlük.²⁰ Mindezek képezik az alapját a helyesen felfogott testületi szellemnek, aki saját hivatástudatát az önmagával szemben támasztott erkölcsi követelményekre és a nép szolgálatában állapított munkára alapítja. Ennek eredményeként szerez tekintélyt és értékelést a munkájáért, mert mások problémáira keresi a megoldást és nem a saját érdekeit helyezi előtérbe.²¹

Martonyi is hangsúlyozta a jó főnök ideálját, aki nélkülözhetetlen a szervezeti hierarchiában, valamint a személyzet megfelelő utánpótlását és képzését is kiemelendően fontosnak tartotta.²² Ez utóbbinak már a középiskolában el kell kezdődnie, hogy az egyetemi oktatás során már a szaktudás megszerzésével kell folytatódnia. Az alkalmazás az előmeneteli rendszernél is az erkölcsi felelősségerzet növelése játszik szerepet, ennek során a képzettség, eredményesség a legfontosabb.²³

Mindezek teremthetik meg a közigazgatás reformjának legfőbb feltételét annak érdekében, hogy a személyzet teljes köre jó tisztviselő legyen, ugyanis a rossz törvényekkel és jó hivatalnokokkal lehetséges a kormányzás, viszont fordítva ez már nem igaz.²⁴

II. Martonyi tanításának hatása a jelenkorra

1. A közigazgatás szereplőinek csoportosítása

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk a személyzet egyes tagjaira vonatkozó méltatlansági szabályokat, majd összevessük a Martonyi által megfogalmazott reformista gondolatokkal, kielemezve annak aktualitását és abból következtetéseket vonhassunk le, először csoportosítanunk kell a közigazgatás személyzetét. Egyes szerzők – és Magyary is akkoriban – eltérő szempontok alapján tették ezt meg,²⁵ azonban jelen tanulmány a szűkebb értelemben vett civil közigazgatás színterén mozogva²⁶ két alrendszer határol el egymástól: az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást. Mindkét szféra rendelkezik politikai és szakmai szereplőkkel egyaránt.²⁷

²⁰ MARTONYI 1942, 104-105. pp.

²¹ MARTONYI 1942, 106. p.

²² MARTONYI 1942, 106. p.

²³ MARTONYI 1942, 107-108. pp.

²⁴ MARTONYI 1942, 108. p.

²⁵ Erről bővebben I. GYÖRGY ISTVÁN: *A közszolgálati alkalmazottak csoportosítási lehetőségei*. In: Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 13-19. p.; LUDÁNYI DÁVID: *A közszolgálati jogviszony differenciálódása*. Munkajog 2020/1. 42-51. p.

²⁶ A tanulmány a tulajdonképpeni közigazgatási szervek személyzetével foglalkozik, leszűkítve a civil közigazgatásra, ugyanis a végrehajtó hatalom fegyveres szerveinek személyzete nem tartozik vizsgálódásunkhoz, mert rájuk speciális szabályok vonatkoznak. Jóllehet az 1942-es időkben ezen csoportok is a személyzet körébe esettek, azonban jelen helyütt speciális jogaik és kötelezettségeik révén jogállásuk és a rájuk vonatkozó szabályok vizsgálata nem tartozik a vizsgálódás tárgyához.

²⁷ A közigazgatás személyzete tagjainak részletes felsorolását a jogállásukat szabályozó törvények teszik meg. Az államigazgatás szakmai szereplőire nézve a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kít.), valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) tartalmaz rendelkezéseket, míg az államigazgatás politikai szereplőit kizárólag a Kít.-ben találjuk. Az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőit a Kttv. sorolja fel, míg a politikai szereplőit

Akárcsak *Magyary Zoltán*, a dolgozat is egy olyan csoportosítási szempontot alkalmaz, amelyen belül a politikai akaratot megtestesítő személyeket is a közigazgatás személyzetének tagjaként tekinti.²⁸ Ezt a közigazgatásban betöltött szerepük adja, ugyanis mindannyian a köz érdekében, a közbizalom birtokában látják el a tevékenységüket. A politikai szereplőknél is ugyanolyan fontos az elhivatottság, az egyén problémáinak lelkiismeretes elintézése úgy, hogy tudják, ez az ügy a közösség létében mekkora jelentőséggel bír. Nekik is az egész közösség szükségletét figyelembe véve kell eljárniuk. Az önkormányzati szinten a polgármesterek és a helyi önkormányzati képviselők esetére nézve ezt nem nehéz levetíteni: a közösség a választópolgárok érdekeit kell maximálisan előtérbe helyezniük, hiszen annak reményében választották meg őket, hogy ennek eleget fognak tenni. Az államigazgatási szinten már más a helyzet, a politikai szereplők pozíciójának bizalmi jellege csak közvetve figyelhető meg, mindazonáltal e közvetlenség ellenére is a személyzet részét képezik.

Az egyes pozíciók bizalmi jellegének ellenére azt a megállapítást kell tennünk, hogy a jogállásukat rendező szabályok a mai napig szerteágazóak és nem egységesek, különösen igaz ez a szakmai szereplőkre nézve, amely az alábbiakban érhető tetten.

2. A közigazgatás szakmai szereplői és a tisztségre való méltatlanságuk

A közigazgatás szakmai szereplőire vonatkozó szabályozás alakítására és egységesítésére a rendszerváltozást követően megindultak a törekvések. Míg *Martonyi* idején a zárt közszolgálati rendszer volt a jellemző, vagyis a hivatásos közszolgálati modell és élethivatás-szerűség került a középpontba egy stabil szolgálatot létrehozva, a II. világháborút követően ez háttérbe szorult és a zsákmányrendszer épült ki. Ez az 1960-70-es években változik meg, visszahozván a szakmaiság előre sorolását. 1992-ben ismét az élethivatás-szerűsége, stabilitásra és politikai semlegességre helyezte a hangsúlyt a jogalkotó a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) megalkotásakor,²⁹ 2011-ben pedig a Széll Kálmán Tervvel kihirdetett új életpályamodell és a hatályba lépett közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvénye (továbbiakban: Kttv.) által is az új közszolgálati értékek bevezetése került középpontba. A 2012-es *Magyary*-program még ennél is továbbment: a hatékonyság növelése érdekében a közszolgálat megújítása érdekében közös elvekkel az átjárhatóságot kívánta biztosítani az egyes életpályák között.³⁰ A célja a karrierrendszer megőrzése, de ugyanakkor az alkalmazkodóképesség biztosítása. A Magyar Kormánytisztviselői Kar és a hivatásitokai szabályok kidolgozásával egy közös értékrendet kívánt létrehozni, amely zsinórmértékül szolgál. Hivatássá kívánta

a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.). Bővebben l. HOLECSKA ZSÓFIA: *A közigazgatás személyzetének méltatlansága – a bírói joggyakorlat elemzésén keresztül*. Közigazgatás Tudomány 2023/1. 40-41. pp.

²⁸ Azt azonban el kell ismernünk, hogy *Magyary* a község képviselő testület tagjait nem tekintette a közszolgálat tagjainak, mivel nincsenek szolgálati alárendeltségben, amely azonban feltétele a közszolgálatnak. L. MAGYARY 1942, 129. p.

²⁹ BALÁZS ISTVÁN – VESZPRÉMI BERNADETT: *Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában*. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem Kiadó, Debrecen, 2017. 124. p. és FAZEKAS JÁNOS: *A közigazgatás személyzete*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog: általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2020. 369-370. pp.

³⁰ BALÁZS – VESZPRÉMI 2017, 131. p.

tenni a közszolgálatot, közös kapcsolódási pontok, mint például a hivatásetikai normák kialakításával.³¹ Ennek következtében nem tisztán zárt rendszer jön létre, hanem a zárt rendszer felé hajló modell, viszont ismét átláthatatlanná vált a szabályozás. A stabilitás, élethivatás, garantált előmenetel elvesztette jelentőségét, kiüresedett és jogilag, erkölcsileg is kiszolgáltatottá vált ez a réteg, akinek elsődleges feladata a köz szolgálata és a közbizalom birtoklása. A dolgozók ismét vegyesek lettek, az intézmények széttagoltak, a jogviszonyok sokrétűek és átláthatatlanok. A rájuk vonatkozó jogi szabályozás pedig elavulttá vált, ennek következtében a korrupció növekedésnek indult.³²

A szakmai szereplők zárt rendszerből a nyílt rendszer felé történő elmozdulásának egyik eredményeként tekinthető a méltatlanság – mint tisztséget megszüntető kötelező felmentési ok – bevezetése is, amelyet a jogalkotó már a Ktv.-ben is deklarált, majd 2011-ben a Kttv. is nevesíti, igen tág és határozatlan jogfogalommal meghatározva, nagy mozgásteret engedve a munkáltatói jogkör gyakorlójának a jogviszony megszüntetésére, amely csökkent a kiszámíthatóságot, így a jelenleg hatályos szabályozás kritikájaként értelmezhető.³³ Méltatlanság jogcímén ugyanis fel kell menteni a kormánytisztviselőt, ha olyan magatartást tanúsít munkavégzésével, jogviszonyából eredő kötelezettség megszegésével vagy munkahelyén kívül, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírét, illetve a jóközigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyát fenntartsa.³⁴ Ez a rendelkezés azonban csak egyes szakmai szereplőkre vonatkozik: az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőire, valamint az államigazgatás egyes szakmai szereplőire. A másik körre a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Kit.), valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (továbbiakban: Küt.) egy teljesen más jogintézményt nevesít: az érdemtelenséget.³⁵ Ennek körében azonban csak a tisztviselő munkahelyén kívül tanúsított magatartása értékelendő, a munkahelyen történő nem megfelelő magatartást fegyelmi jogkörben elbírálható vétségként tekintik és ennek megfelelően szankcionálják. A nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal történő feladatellátás – mint az érdemtelenség második esetköre – pedig a Kttv. bizalomvesztés elemeit idéző tényállási elem.³⁶

Felmerülhet a kérdés, miért indokolt a két különböző jogintézményt nevesíteni ugyanarra a célra ugyanarra a személyi csoportra, akik a közigazgatásban ugyanazt a funkciót töltik be és akikre nézve mindhárom törvény olyan hivatásetikai alapelveket fogalmaz meg, mint a hűség, elkötelezettség, nemzeti érdekek előnyben részesítés, igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és a tisztesség, előítéletektől való mentesség, pártatlanság, felelősségtudat szakszerűség, együttműködés és az intézkedések megtételére vonatkozó arányosság és védelem.³⁷

³¹ BALÁZS – VESZPRÉMI 2017, 132-133. pp.

³² BALÁZS – VESZPRÉMI 2017, 134-136. pp.

³³ BENCsik ANDRÁS: *A közszolgálati jogviszony létesítéséről*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2018/3. 165. p.

³⁴ Kttv. 64. § (1) bekezdés.

³⁵ Kit. 107. § (2) bekezdés a) pont és Küt. 39. § (3) bekezdés a) pont.

³⁶ HAZAFI ZOLTÁN – LUDÁNYI DÁVID (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest, 2021. 362-364. pp.

³⁷ Kttv. 82. § (1) bekezdés, Kit. 92. § és Küt. 50. § (1) bekezdés.

A korábban említett, a dolgozókra vonatkozó egyes jogintézmények széttagoltsága itt is tetten érhető, amely a Magyary-Program eredménytelenségeként is értékelhető. A jogalkotó ugyanis ugyanazzal a céllal nevesíti a közigazgatás három személyi körére nézve a méltatlanságot és az érdemtelenséget, pedig ők ugyanolyan szakmai feladatokat látnak el a közigazgatásban, ugyanazoknak a hivatásetikai alapelveknek kell megfelelniük. Ráadásul ezen feladataikat a legnagyobb szakértelemmel és elhivatottsággal kell elvégezniük, a közösség érdekeinek messzemenőig történő tiszteletben tartásával, mégis eltérő jogkövetkezésménnyel sújtja ennek elmulasztását.

A méltatlansági szabályok különbözősége pedig még inkább kiviláglik a politikai szereplők méltatlanságának összevetésénél.

3. *A politikai szereplők méltatlanságának eltérő megítélése*

Az önkormányzati igazgatás politikai szereplői esetében a méltatlanság mint fogalom egy taxatív felsorolásban ölt testet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (továbbiakban: Möt.v.), – mint a közösség tagjai által megfogalmazott szubjektív értékítéletként³⁸ – bevezetett jogintézménynél, ahol csak a törvényben felsorolt esetek³⁹ valamelyikének bekövetkeztekor válik a képviselő vagy a polgármester méltatlanná és vesztí el ezáltal a mandátumát.

Kiemelendő, hogy az önkormányzati képviselőkkel szemben támasztott megfelelő magatartás tanúsításának követelménye a kiegyezést követően kezdett kialakulni. Először a pozíció *bizalmi* jellege került rögzítésre, majd olyan tisztséget megszüntető okokat deklarált a jogalkotó, amelyek szintén a fenti kívánalom érvényesülését szolgálták. A tanácsrendszer idején hatályos visszahívási jog pedig a méltatlanság tanácsai változatának is tekinthető, mert az akkori rendszerben jelentőséget kapott a tanácsstag megbízatása során tanúsított magatartása. A rendszerváltást követően azonban ezen követelmény csak 2012-ben, egy jogszabálymódosításkor került ismét értékelésre, és jutott előtérbe a képviselők erkölcsileg kifogásolhatatlan és feddhetetlen magatartása.⁴⁰

Az Möt.v. a helyi önkormányzati képviselő (és polgármester) méltatlanságára vonatkozó rendelkezései a 2014-es általános választások napján léptek hatályba, viszont a közbizalomnak megfelelő magatartás követelménye nem itt kerül megfogalmazásra, hanem az összeférhetetlenség jogintézményénél,⁴¹ amely nem önmagában, általános jelleggel értékeli az ezzel ellentétes eljárást, így e rendelkezés alkalmazásakor nem lehet elszakadni az összeférhetetlenség jogintézményi jellegétől és további erkölcsi feddhetetlenség körébe tartozó követelményekkel kitölteni.⁴² Ennélfogva az, ha a képviselő vagy polgármester

³⁸ NAGY MARIANNA – HOFFMAN ISTVÁN (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG–ORAC. Budapest, 2016. 144. p.

³⁹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.v.) 38. § (1) bekezdés.

⁴⁰ Bővebben l. HOLECSKA ZSÓFIA: *A helyi önkormányzati képviselők jogállása a méltatlanság tükrében*. Forum: publicationes discipulorum iurisprudentiae. Szeged, 2021. 166., 174. pp.

⁴¹ Möt.v. 36. §.

⁴² Kúria Kf.V.39.802/2020/10. Az ítéletet a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 163. §-a alapján a Bírósági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: BHGY) közzé kell tenni, azonban ez nem történt meg. Ennek anonimizált változata kikérésére volt lehetőség az eljárási szabályok szerint.

nem tanúsít megfelelő, közérdeket nem előtt tartó, pártatlan és etikus magatartást, nem jár semmiféle szankcióval, mint a szakmai szereplők esetében, ahol kifejezetten erre épül a méltatlansági szabályozás koncepciója.

A pozíciók bizalmi jellegét mutató csoportosításából adódóan tőlük is ugyanúgy elvárható lenne, hogy ismerjék annak a közösségnek az igényeit és érdekeit, amelyekből a választóik kikerülnek, továbbá a problémáikat igyekezzenek úgy megoldani, hogy azokat a maguk egészében lássák. Nekik is olyan lelkülettel kell bírniuk, hogy áthassa cselekedeteiket a buzgalom, a tenni akarás a közösségért, elvégre ennek reményében választották meg.⁴³ Azt is ki kell emelni, hogy az önkormányzati tisztség, legyen az akár képviselői vagy polgármesteri mandátum, jelentős a közéletben, ezért fokozott figyelemnek vannak kitéve,⁴⁴ így megkívánandó tőlük a közmegebotránkozást okozó magatartások elkerülése.⁴⁵ Mindezeket *Martonyi János* idejében értékelték a közszolgálat személyzetére nézve, ez ehelyütt is indokoltnak mutatkozik és a jogalkotónak kell megtennie a méltatlanság jogintézményének körében, erre a kiindulási pontra alapozva.

Arra azonban figyelemmel kell lenniünk, hogy a képviselők és polgármesterek esetében egy választott tisztviselőnek szűnik meg a megbízatása a méltatlanság kimondásával, így garanciális törvényi szabályok szükségesek ennek megállapításához. Ehhez az is hozzátartozik, hogy a méltatlanság jogi szabályozásának másik háttere, hogy a képviselő-testületi többség számára egyfajta eszköz a kisebbséggel szembeni fellépésre, ugyanis minősített többséggel megszüntethető a képviselő mandátuma.⁴⁶ A visszaéléssel szemben jóllehet a bírói jogorvoslat⁴⁷ védelemmel szolgál, azonban a kiszámíthatóság és a jogbiztonság elve miatt a generálklauzulák alkalmazásának mellőzésével és a törvényi tényállás pontos megfogalmazásával meghatározni a méltatlanságot, úgy, hogy a választópolgárok bizalmának és a közérdeknek megfelelő eljárási követelmény érvényre jusson, mivel ez a tisztség rendeltetése. Ha ennek megfelelő értékelése továbbra is elmarad, akkor visszas helyzet jön létre: olyan képviselők és polgármesterek őrizhetik meg a mandátumukat, akik a választók bizalmát elvesztették. Igaz, a következő választások alkalmával lecserélhetik őket, levonva azt a tanulságot, hogy nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.⁴⁸ Ez a megoldás azonban nem juttatja érvényre a demokrácia és a jogállamiság követelményét, ráadásul az önkormányzati képviselőktől elvárandó magatartási szabályok jogszabály szintű megalkotására nézve hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásának is jelentős szerepe van, különösen az Európa Tanácsban való tagsága miatt.⁴⁹

Az államigazgatás politikai szereplőire nézve azért indokolt a méltatlanság szabályok kiterjesztése, mert a pozíció bizalmi jellege – közvetve ugyan, de – megfigyelhető. Ők is az államot szolgálják, ezen is továbbmenve, szerepük az állam képviselőiben áll. Ennek körében a megfelelő, erkölcsös, feddhetetlen magatartás és a közmegebotránkoztatás elkerülése követelményként rögzíthető lenne, valamint rájuk is ugyanúgy megfelleltethetők

⁴³ Vö. MARTONYI 1942, 104-105. pp.

⁴⁴ A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény indokolása.

⁴⁵ Vö. MAGYARY 1942, 405. p.

⁴⁶ Möt. 50. §.

⁴⁷ Möt. 38. § (5) bekezdése alapján Möt. 37. § (4)-(5) bekezdései.

⁴⁸ Bővebben ld. 18/2013. (VII.3.) AB határozat az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő elvi vélemény nyilvánításáról dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményét. ABH 2013, 758. p.

⁴⁹ Erről bővebben l. HOLECSKA ZSÓFIA: *A helyi önkormányzati képviselők méltatlansága a nemzetközi standardok tükrében*. Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány. Budapest, 2022. 5-12. p.

a szakmai szereplőkre érvényes hivatásetikai szabályok, mivel nekik is a nemzet és a közösség érdekeit átfogóan kellene látniuk, az egyes egyének problémáit ugyanúgy az egész közösség problémájának kellene tekinteniük. Ráadásul, ha figyelembe vesszük, hogy egyes szerzők a közszolgálati jogot a munkajog részét képező sajátos jogterületeként értelmezik és a közszolgálatot egy gyűjtőkategóriának tekintik, azon foglalkoztatási jogviszonyokkal, amelynek során az állam vagy az önkormányzat a jogszabály által hatáskörébe sorolt kötelezettségeket teljesít és munkavégzésre irányuló jogviszonyt hoz létre, akkor meg kell emelni, hogy a munkajog területén is megjelenik a bizalom – méltatlanság háttere.⁵⁰ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény általános magatartási követelményeket fogalmaz meg, amely a felekre nézve kereteket jelöl ki. Különösen jelentős az a követelmény a munkavállalókra nézve, hogy a munkaviszonyuk fennállása alatt nem tanúsíthatnak olyan magatartást, amellyel a munkáltatójuk jogos gazdasági érdeket veszélyeztetik, valamint munkahelyükön kívül sem tehetnek olyat, amely – a munkakör jellege és munkáltató szervezetben elfoglalt helye alapján – közvetlenül és ténylegesen alkalmas a munkáltató jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének vagy a munkaviszony céljának veszélyeztetésére. A törvény külön rendelkezése alapján azonban a munkavállaló magatartása korlátozható is, erről viszont tájékoztatni kell.⁵¹ Ezen kívül kapcsolódási pont a Kttv., Kit. és Küt szabályaival a titoktartási és együttműködési kötelezettség is, amelyeknek meg kell felelniük.⁵²

Abból következően, hogy a politikai szereplők kvázi munkáltatója az állam, rájuk is explicit érvényesíthetők a fenti kívánalmak. Náluk fokozottan érvényes, hogy a nemzet érdekeit kell elsődlegesen figyelembe venniük a feladatellátásuk során, amelyhez a megfelelő lelkiállattal kell rendelkezniük. Az ország élén álló személyekként minden megnyilvánulásuk és tettük kihat a nemzet és a közösség mindennapjaira és a tőlük kapott megítélés formálja a közvéleményt. Ebből fakadóan azok a magatartási követelmények, amelyek a munkavállalókra – és természetesen a szakmai szereplőkre – nézve kívánalom, a megfelelő magatartásnak a munkahelyen és azon kívül történő tanúsítása, a közmegebotránkoztatás elkerülésének és erkölcsös életmódnak ugyanúgy értékelésre kellene kerülniük, ez pedig a méltatlansági okok keretén belül indokolt.⁵³

III. Következtetések és javaslatok

A közigazgatás személyzetére vonatkozó reformtörekvéseket már *Martonyi János* is megfogalmazta, amelyek azóta – kisebb megszakításokkal – időről-időre aktuálissá válnak és

⁵⁰ MÉLYPATAKI GÁBOR: *A közszolgálati- és munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban: Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata.* MTA Law Working Papers 2015/23, 4-5. pp.

⁵¹ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 8. § (1)-(2) bekezdés.

⁵² Mt. 8. § (4) bekezdés.

⁵³ A méltatlanság mérésének el kell ismerni, hogy nehéz meghatározni, honnan ered és vannak-e társadalmi standardjai vagy az, hogy erkölcsi alapon kellene-e megítélni. Vannak azonban olyan cselekmények, amelyek megalapozzák. Ilyene a pártatlanság sérelme, befolyástól való mentesség sérelme és a hivatás etikai normák megsértése. 2012-ben a jogalkalmazói oldalon is bizonytalan jogintézmény volt annak elhatárolása, hogy az adott magatartás méltatlanság vagy a fegyelmi jogkör hatálya alá eső magatartás erkölcsi és jogszabályi normák megsértése. Sok kérdést vetett fel, amelyre a jogtudománynak kell választ adnia, valamint a bíróságnak kell kimunkálnia a megfelelő gyakorlatot. Erről bővebben I. MÉLYPATAKI 2015, 8-10. pp.

a jogalkotó elé is kerülnek, felismerve ennek szükségességét, és jogszabályok megalkotása által igyekezve ezt orvosolni.⁵⁴ Ennek ellenére a személyzetre vonatkozó joganyag azóta is széttörédezett, ugyanis nem alakult ki egységes szabályozás, hiába volt rá igyekezet. Különösen, ha figyelembe vesszük azt a csoportosítási szempontot, amelyet a tanulmány alkalmaz, azaz a funkcionalitás szerinti felosztást, a politikai szereplők személyzet körébe történő vonásával, így ez a széttagoltság még inkább kivehető. Ez kihatással bír a rájuk vonatkozó méltatlansági szabályokra, eltérőséget eredményezve. Ez azonban, hiába töltenek be eltérő funkciójú pozíciókat, indokoltatlan, mert végső soron mindannyian a közszolgálatban álló, közbizalommal rendelkező tisztviselők. Ebből következően mindannyiukkal szemben – a politikai szereplőkkel is – a nemzet legfőbb szolgálatát, a társadalom mindennél előrébb való érdekeinek figyelembevételét és képviselését kell követelményül támasztani, valamint a köz érdekében történő eljárást, erkölcsös magatartás tanúsítását és a közösség mélyreható ismeretét. Ennek elmulasztását minden esetben szankcionálni kell a jogalkotónak, erre pedig a méltatlanság jogintézményénél van a leginkább lehetősége, annak rendeltetése szempontjából, amelyet egységesen, a közigazgatás egész szereplőire kiterjesztően kell megtennie. Ezt nem teheti meg korlátlanul: megfelelő garanciarendszer kiépítésével kell deklarálnia, a kiszámíthatóság és a jobbiztonság elveit figyelembe véve, elismerve, hogy a generálklauzulák alkalmazásának mellőzése valóban indokolt – mivel ez csökkenti a fenti követelményeket. A törvényi tényállásokat pontosan kell megfogalmazni, úgy, hogy a polgárok bizalmának és a közérdeknek megfelelő eljárási követelmény érvényre jusson, mivel ez a tisztség rendeltetése.

A *Martonyi* által megfogalmazott kívánalmak az egész közszolgálat eszméjét és szellemiségét át kell, hogy hassák. Amíg a közérdeknek megfelelő eljárási követelmény nincsen deklarálva a közigazgatás egész személyi gárdájára nézve a méltatlanság körében, addig egy visszás helyzet van függőben: olyan személyek is megőrizhetik a pozíciójukat, akik közmegebotránkozást keltettek vagy nem a közösség érdekét helyezték előtérbe eljárásuk során, és emiatt megrendült a polgárok beléjük vetett bizalma. Amíg a jogalkotó nem gondolja újra a méltatlansági szabályokat, figyelembe véve a fentebb kifejtett követelményeket, addig a közigazgatás személyzetére vonatkozó joganyag is széttörédezett lesz, ráadásul a számon kérhetőség hiányában csökkenő bizalommal bíró hivatalnokoknak sem lesz tekintélyük a közösség szemében, így a feladataikat sem tudják a leghatékonyabban ellátni, amely által csökken a közigazgatás színvonala, veszélybe sodorva a nemzet hatékony működését is, mivel a jó személyiállomány hiánya miatt a közigazgatás nem lesz működőképes, ahogyan *Martonyi* is rámutatott.

IV. Összegzés

A tanulmány célja *Martonyi János Közigazgatásunk reformja* című tanulmányában megfogalmazott, közigazgatás személyzetét célzó reformtörekvések és a személyzettel támasztott követelmények bemutatása volt, összefüggésbe hozva a jelenleg hatályos és rájuk vonatkozó méltatlansági szabályokkal, keresve a jogintézmény gyökereit és a megfogalmazott kívánalmak aktualitását és jelentőségét a jelenlegi szabályozás újragondolására nézve.

⁵⁴ BENCsik 2018, 155. p.

Martonyi már 1942-ben rámutatott arra, hogy a közigazgatás megítélése szempontjából a tisztviselők személyiségének ugyanakkora jelentősége van, mint a szervezet racionalizálásának, rávilágítva a két dolog kölcsönhatására. A köztisztviselő eszményképe is ugyanakkora jelentőséggel bír, akinek a közösség igazi arculatának és helyzetének megismerésének kell a legfontosabb lennie. A legjelentősebb kötelezettsége a gondoskodása tárgyát alkotó terület és személyek adottságainak, valóságos életviszonyainak ismerete. A nép bajjaival való megismerkedésnek kell kiváltania a tisztviselőből azt a magatartást, hogy segítségre szoruló embereket látva felelősségérzet töltse el a közösség érdeke iránt. Ez az alapja a tisztviselői kar helyesen felfogott testületi szellemének. A közigazgatás javítása a személyzetben dől el, ezért fontos a megfelelő nevelés és a szelekció kiválasztásukban. Ezen kívánalmak megteremthetik a közigazgatási reform legfőbb feltételét, hogy a kezdőtől a vezetőig jó tisztviselők legyenek.

Mindezen követelményeknek ugyanúgy érvényesülnie kell véleményem szerint a közigazgatás politikai szereplőire nézve is, nem csak a szakmaira. Nekik is a nép érdekeit kell figyelembe venniük, a választópolgárok problémáit kell elsődlegesnek tekinteniük, azaz ahogy *Martonyi János* is rámutatott, a gondoskodásuk tárgyát képező területnek és személyeknek az adottságaival és életviszonyaival tisztában kell lenniük. Felelősségérzetük is kell, hogy legyen a közösségük iránt.

Ezt a jogalkotónak kell értékelnie a méltatlansági szabályok újragondolásakor, ez azonban csak úgy valósulhat meg, – ahogy *Martonyi* is kiemelte – ha a társadalom is megváltozik. Tekintettel arra, hogy a közigazgatás és a nemzeti társadalom kölcsönhatásban állnak, azaz végső soron a közigazgatás színvonala és jellegzetes vonásai a nemzet tulajdonságaitól, szervezési tehetségétől és gondolkodásmódjától függenek. Minden országnak nemcsak olyan kormánya, hanem olyan közigazgatása is van, amelyet megérdemel, így a közigazgatás megjavítása – és ezáltal a személyzetére vonatkozó szabályozás megváltoztatása – mindig a társadalom átneveléséről és jobbá tételéről kell kiindulnia.

ZSÓFIA HOLECSKA

ACTUALITY OF JÁNOS MARTONYI'S STUDY ON
THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION
FOR THE CONCEPT OF INDIGNITY OF
PUBLIC ADMINISTRATION PERSONNEL

(Summary)

The purpose of this study is to examine the current relevance of reformist aspirations for public administration personnel as discussed in János Martonyi's study, *„Reform of Our Public Administration”*. The study particularly focuses on the formulation and application of the existing rules governing the conduct of these personnel.

It aims to address two primary questions. First, it seeks to determine if the regulations in place during *Martonyi's* time imposed specific behavioral requirements on public administration staff by analyzing and comparing these rules. Furthermore, we aim to investigate whether these regulations provided a basis for terminating employment, particularly due to reasons similar to *„indignity.”* Second, we will explore the issues that *János Martonyi* identified within the public service system and the solutions he proposed. These findings may offer insights for reevaluating the current rules regarding *„indignity.”*

The study begins by presenting the rules governing public administration personnel during *Martonyi's* era, with a specific focus on the origins of *„indignity.”* It is important to note that both *János Martonyi* and *Zoltán Magyar* played significant roles in formulating these rules. Subsequently, we will provide an overview of the existing regulations. To aid in this analysis, we will briefly categorize public administration personnel, as *Martonyi's* differentiation holds particular significance in understanding the various interpretations of *„indignity”* among different actors. By comparing *Martonyi's* ideas with the present regulations, this study aims to draw conclusions regarding the treatment of staff facing *„indignity”* and formulate recommendations for potential legal reforms.