

PRUGBERGER Tamás

A VEZETŐI MEGBÍZÁS VISSZAVONÁSÁNAK NÉHÁNY PROBLÉMÁJA A KÖZSZOLGÁLATI JOGBAN*

Széles jogi eszközrendszert felvonultató írásában a szerző azt a mai jogi lehetőséget helyteleníti, amelynek alapján magasabb vezetőt, ill. vezető beosztású köztisztviselőt e megbízás alól ezen joggal felruházott intézményvezető vagy előjáró indoklás nélkül felmenthessen. A szerző cikkében a „felperes” érvrendszerével azonosul.

Ennek az írásnak a központi problémáját a közszoigálatnak az a tétélesjogi szabályozáson alapuló gyakorlata adja, mely abból fakad, hogy a közszoigálatban dolgozót, végzettségén, képzettségén és szolgálati idejének figyelembevételével történő besorolásán túlmenően közszoigálati előjárója (munkáltatója) külön megbízással vezetői, magasabb vezető beosztásba helyezheti. Ezt a vezetői, magasabb vezetői megbízást azonban a közszoigálati előjáró, azaz a munkáltató a közszoigálat egyik területén bármikor indokolás nélkül visszavonhatja, míg a másikon akkor kell indokolni, ha ezt a leváltott vezető kifejezetten igényli. A megbízáss visszavonása esetén a visszavonás gyakorlójának a leváltott vezetőt, magasabb vezetőt eredeti munkakörébe kell visszahelyezni, és besorolásáról gondoskodni kell. Eme újabb besorolásnál figyelembe kell venni mindazokat az időközben elért feltételeket is, amelyek egy esetleges magasabb besorolást alapoznak meg.¹ Jogi szempontból önmagában ez még nem jelent sérelmet a leváltást elszenvetőnek, mivel a leváltott közszoigálati dolgozó legtöbbször a korábban magasabb szolgálati besorolást és munkaköri címet kap. Munka-szociálszichológiaiilag azonban legtöbbször mégis hátrányos a leváltottra nézve, mert ha nem önkéntes lemondásról, visszalépésről van szó, a munkatársak és főként a korábbi beosztottak oldaláról nézve tekintély-

vesztéssel jár. Ez a tekintélyvesztés különösen akkor fájdalmas, ha a leváltott vezetőnek, magasabb vezetőnek valamelyik ambiciózus beosztottja a felső szintű vezetésnél közvetlen felettesét rossz színben feltüntetve, sikeresen annak helyére tör. Már maga egy ilyen helyzet megmérgezhetheti a munkahelyi légkört, ami különösen akkor válhat tarthatatlanná, ha a volt vezető az őt kifúró új vezető beosztottjává válik, még ha ez rangos cím odaítélésével történik is. E munkahelyi szociálszichológiai követelmény indirekt módon hátrányos jogkövetkezményekkel is járhat a leváltott közszoigálati dolgozó sérelmére, mivel lehet, hogy lelki sérelme miatt nem tud urrá lenni indulatain, és nem tudja mérsékelni, fegyelmezni magát. Ezen túlmenően azonban a leváltott vezetőt, magasabb vezetőt közvetlen jogsérelem is érheti az esetben, ha munkáltatója nem tudja eredeti beosztásába visszahelyezni, és másik munkakört vagy beosztást az intézménynél felajánlani nem tud. Ilyen esetben könnyen felmentésre, tartalékállományba helyezésre, vagy – jobb esetben – olyan más intézményhez történő áthelyezésre kerül sor, amelyet a leváltott vezető gyakran vagy egyáltalán nem, vagy nagy nehézségek árán képes ellátni személyi (egészségi) vagy családi körülményei miatt. Mindez egzisztenciális bizonytalanságot alakít ki.

Mindezt figyelembe véve a Magyar Televízió 2. csatornájának 1998. július 2-i „Mélyvíz” című műsorában Kóthy Judit három szakértő, egy jogszociológus

* A cikk az OTKA 022023 nyilvántartási számú pályázat keretében készült.

(Nagy Endre), egy alkotmányjogász (Szamel Katalin) és egy közigazgatási jogász (Verebélyi Imre) bevonásával a Köztisztviselői Törvény (Ktv. -1991:XXII.tv.) vonatkozásában tárgyalták ezt a problémát. Mindhárom szakértő egymással összhangban bírálta a Ktv. 31. § (2) bekezdésének azt a szabályát, mely lehetővé teszi, hogy a magasabb vezető, ill. a vezető beosztású köztisztviselőt e megbízatása alól az e joggal felruházott intézményvezető vagy előjáró indokolás nélkül leválthassa oly módon, ahogy arról az előzőekben már szó esett.²

Ez a probléma azonban – mint majd kimutatjuk – nemcsak a köztisztviselőkre nézve áll fenn a Ktv. alapján, hanem részben hasonló szabály található a közalkalmazottakra nézve is a Közalkalmazotti Törvény (Kjt. – 1991:XXXII. tv.) 23. § (4) és (7) bekezdésébe megfogalmazva. A közalkalmazotti szférához tartozó vezető leváltása esetén a közalkalmazó a leváltást főszabályként szintén nem köteles indokolni, csupán a leváltott vezető kívánságára áll fenn „kényszerindokolási” kötelezettsége. Az ide vonatkozó kritikánkat a magyar munka- és közszolgálati jogot a nyugat-európai államok jogával összehasonlító monográfiánkban és több tanulmányunkban magunk is felvetettük, mégpedig nemcsak a köztisztviselői, hanem a közalkalmazotti szférára egyaránt, átfogó jelleggel.^{2/a} Ezt kívánjuk most is megtenni, de sokkal mélyrehatóbban, és nemcsak az elmélet oldaláról, hanem a problémákat a logikai okfejtéseknél sokkal jobban megvilágító gyakorlati jogesetek bemutatásán és elemzésén keresztül. Egy olyan jogesetcsoporthoz tudunk megragadni, amely az itt aposztrofált probléma megszüntetésének fontosságát mindennél jobban kiemeli, másrészt ezzel összefüggésben olyan jogdogmatikai problémákat is felszínre hoz, amelyek mindmáig megoldásra várnak a közszolgálati jog elméletében a kutatás, a jogalkotás és a jogalkalmazás szintjén egyaránt.

A közszolgálat fogalmának és határainak elvi tisztázása

Miként e tanulmány címe és bevezetője is utal rá, a mai magyar tételesjoggal ellentétben a közszolgálat fogalmát nem szűkítjük le a köztisztviselői jogviszonyra, pontosabban arra a közszolgálati jogviszonyra, amelyet a Ktv. fog át, hanem a közszolgálat fogalmát kiterjesztjük a Kjt. által rendezett közalkalmazotti jogviszonyra is. A jelenleg hatályos magyar szabályozás ugyanis azáltal, hogy a „public service” szférájában dolgozókat elkülönítve a gazdasági, azaz a magánmunkaviszony alkalmazottaitól az Mt-től elválasztva, közalkalmazottként és

közszolgálatként külön kezeli, közelebb áll a francia és belga-luxemburgi szabályozáshoz, és lényegesen távolabb van a német-osztrák-holland-svájci megoldástól. A német közszolgálati jog ugyanis hivatalnoknak (Beamte), azaz köztisztviselőnek csak azt tekinti, aki az őt alkalmazó közintézmény tevékenységével, céljával és feladat körével összefüggő érdemi ügyintézkést vezetőként vagy beosztott munkatársként végez. Az ezen a körön kívül eső irodai és fizikai kisegítőszemélyzetet az előbb említett germán típusú jogrendszerek végső soron a BGB-hez (NSZK), ABGB-hez (Ausztria), ill. az OG-hez (Svájc) kapcsolódó magán munkavállalóként kezelik alkalmazotti (Angestellte) vagy munkás (Arbeiter) besorolás mellett.

Mint már szó esett róla, a magyar megoldás ettől teljesen eltérően – valószínűleg terminológiai és dogmatikai át nem gondoltás következtében – nem megfelelően tételesjogiasította a közszolgálat fogalmát. Ugyanakkor a közszolgálat fogalmának valóságos tartalma alapján az állapítható meg, hogy a Ktv. mellékletét képező III. és IV. besorolási osztályban szereplő ügykezelői és fizikai alkalmazottak tulajdonképpen a Kjt. által behatárolt közalkalmazotti körbe tartoznak. Ez pedig a francia-frankofon megoldáshoz áll közel. A különbség csak az, hogy míg a magyar jogi szabályozás két kódex jellegű törvénnyel, vagyis a Kjt.-vel és a Ktv.-el mereven elkülöníti a hatósági tevékenységet ellátó közintézményekben dolgozókat a nem hatósági profilú közintézményeknél dolgozóktól, addig a frankofon „public service” joga ilyen merev törvényi szintű szervezeti elkülönítést nem végez, hanem az egységes közalkalmazotti rétegen belül első sorban belső intézménystatummokkal és ágazati jogi szabályozással határolja körül a munkakör jellege alapján azt a tisztviselői, hatósági személyi kört, amely a közigazgatásban vagy az igazságszolgáltatásban joghatást kiváltó kötelező erejű aktusok meghozatalára jogosult. Ha már a magyar „public service” jogi szabályozása ehhez a modellhez áll közel, a hazai közszolgálati szabályozást következetesen ehhez a francia-latin modellhez kellene igazítani, már csak azért is, mert egyedül így van értelme a közszolgálat fogalmának, amely tulajdonképpen átfogja mind a köztisztviselői, mind pedig az egyéb közalkalmazotti kategóriát.

Ebben az aspektusban a jelenlegi tételesjogi merev elkülönítés ellenére együtt indokolt tárgyalni a köztisztviselői és a közalkalmazotti vezetői megbízatás viszszavonásának problémáját, amely lényegében anyagi jogi kérdés. Ugyanakkor azonban ennek van egy kényes eljárásjogi oldala is, amely nemcsak e kérdéskörben,

hanem egyéb közszolgálati jogvitákban is megjelenik, függetlenül attól, hogy közalkalmazottról vagy köztisztviselőről van szó. Ez az eljárásjogi kérdés pedig az, hogy a sérelmet szenvedett közszolgálati dolgozó egy lépcsőzetes és belső tagolással felépített hatósági és nem hatósági intézményrendszerben jogszerűen kit perelhet: azt az intézményt, amelynek munkatársi kollektívájához tartozik, vagy azt a felettes szervezetet, amelynek képviselőjétől a sérelmes döntést elszenvedte. Ez a vitatott jogi probléma lényegében az olyan közszolgálati jogvitákra szűkül le, ahol a felettes szerv vezetőjének utasítása, intézkedése, ill. határozata folytán az alsóbb szintű szerv vezetőjét érinti hátrányos helyzet, ill. lényegében valamilyen felelősségrevonás. Itt merül fel az a kérdés, hogy a sérelmet szenvedett közszolgálati dolgozónak kit, illetve mely szervet kell perelnie. Azt a szervet amelyen belül mint vezető dolgozik, vagy a felettes szervét. A következőkben e kérdés elvi szintű megoldására is kísérletet teszünk.

A köztisztviselői vezetői megbízás visszavonásával kapcsolatos indokolás problémája egy jogvitán keresztül

Visszaulva a hivatkozott szakértői televíziós kerekasztal-beszélgetésre, valamint ugyancsak ott hivatkozott elméleti okfejtésünkre, mindkettőnél az a helyzet, hogy a vezetői, magasabb vezetői megbízás visszavonásánál a hivatali felettes szervet vagy személyt a Ktv. által szabályozott közszolgálat területén indokolási kötelezettség nem, míg a Kjt. által szabályozottnál csak erre irányuló igény esetén terheli. Ez magában rejti az önkényes döntés csíráját és a diszkrimináció motiválta visszaélés lehetőségét. Ez a megoldás, mivel kiiktatja a jogi kontroll lehetőségét, az 1950-es évek munkajogi szabályozására emlékeztet, amely nem tette lehetővé a vezető állású dolgozók részére, hogy munkaügyi vitájukat az akkori területi (megyei) munkaügyi döntőbizottság elé vigyék, hanem vitájukat a szolgálati felettes döntötte el. Ez a rendelkezés nemcsak az államhatalmi és az államigazgatási szférában, hanem az állami vállalati és a szövetkezeti munkaviszonyban is egyaránt fenn állott. Igaz, most csak a közszolgálatban érvényesül – bár jóval szelídítettebb formában – ez az elv, de mégis csak létezik. Indoka ennek akkor a hivatalos álláspont szerint az volt, hogy a vezető olyan ismeretek birtokában van, amelyek nyilvánosságra kerülése az adott szervezet vagy magára az államra nézve gazdaságilag, gazdaságpolitikailag, vagy párt-, illetve bel-, esetleg külpolitikailag káros. Azt, hogy a vezetői

megbízás visszavonását érintő indokolási kötelezettség alóli „ex lege” mentesítésnél hasonló indokok térnek vissza és hasonló önkényességek jelennek meg, legutóbb – a sajtót is felkavaróan – az a leváltási sorozat mutatja, amelyet a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) nemrég leváltott volt elnöke valósított meg, amelynek kárvallottja több megyei statisztikai hivatali igazgató lett.

A Magyar Nemzet 1998. augusztus 13-i számában Kavin Ferenc tollából megjelent egy cikk azzal a címmel, hogy „A KSH-ban rejtett diktatúrát” emlegetnek. E „rejtett diktatúra” feltárásaként az egyik megyei igazgató közlése alapján a szerző arról ír, hogy a KSH akkori elnöke olyan diktatórikus vezetői stílust folytatott, ami „olyan rossz döntésekhez vezetett, amelyeket nem tudott volna kierőszakolni, ha nem megfélemlített, illetve juttatásokkal lekötöztetett udvaroncok hada veszi körül, a többi munkatárs pedig nem menekül az elmúlt időszak beidegződései alapján a diktatúra elől a passzív rezisztenciába”.⁵ E szó szerint idézett mondatrész olyan sarkosított jogszociológiai és szociálpszichológiai megállapításokat tartalmaz, amelyek mögött meghúzódó jelenségek elburjánzása komoly erkölcsi és anyagi károkat idézhet elő a közintézmények igazgatásában és a közigazgatásban. Maga a cikk is két hibás döntést említ fel, amely nem következett volna be a statisztikai hivatali hálózatban, ha az elnöktől kiinduló „rejtett diktatúra” nem érvényesült volna.

E diktatórikus vezetési stílusból fakadó egyik hibás döntésként írja le Kavin, hogy „1996-ban a teljes körű kereskedelmi és vendéglátó hálózat összeírását elnöki utasításra manuális kontroll nélkül, kizárólag optikai leolvasó alkalmazásával” kellett volna feldolgozni. „A kérdezőbiztosok túlnyomó többsége azonban képtelen volt olyan betűket rajzolni, amit az optikai leolvasó fel tudott volna dolgozni”. Ezért a főpróba nélkül „élesben” alkalmazott módszer – amelynek bevezetését az illetékes KSH főosztályvezető bírálta – kudarcba fulladt. A főosztályvezetőt a bírálat után az elnök – indokolás nélkül – rövidesen leváltotta.⁶ A másik vitatott elnöki döntés a cikk egyik interjúalánya szerint az volt, hogy az újonnan bevezetni tervezett „Közigazgatási Adatnyilvántartó és -továbbító Országos Rendszer” (KATOR) felállításához szükséges „teljes körű gazdaságszerkezeti összeírás” előkészítésére alig három hónapos határidőt jelölt meg a KSH akkori elnöke, ami részben a nyári időszakra esett, amikor „a sok szabadság miatt” alig lehet adatokhoz jutni.⁷ Ezt a döntést több megyei igazgató is élesen bírálta, többek között a cikk egyik interjúalánya is, aki a Vas megyei Igazgatóság igazgatója volt. A KATOR-t

bíráló területi igazgatókat fokozatosan leváltották – természetesen indokolás nélkül –, ide értve a Vas megyei Igazgatóság igazgatónőjét is.⁸ Utóbb bebizonyult, hogy a bírálóknak volt igazuk, mivel a KATOR kiépítése teljesen csődöt mondott, és mindmáig nem vezették be.⁹ Ennek részletes elemző leírását adja az Élet- és Irodalom két egymást követő számában közzétett „KATOR I. és II.” című terjedelmes cikk.¹⁰ A vas megyei igazgatónő 1997. június 3-i hatállyal történő – szintén nem indokolt – leváltásának ugyancsak a Ktv. 31. § (2) bekezdésével megalapozott indokolás nélküli leváltásának informális, de *alaposan valószínűsíthető* oka – amit az elnök kifejezésre is jutott – az volt, hogy elérve az öregségi nyugdíjkorhatárt, élt az Alkotmánybíróság 17/1994 (III. 29) AB sz. határozata által kimondott munkaviszony-fenntartás mellett is lehetséges nyugdíj-megállapítással, és nyugdíjfolyósítás igénybevételével. A KSH elnöke kifogás tárgyává tette, hogy e lépését nem közölte vele. Minthogy a statisztikai hivatali hálózat más munkatársai is éltek e lehetőséggel, „több fórumon is kijelentette”, hogy nyugdíjasokat nem kíván vezetőként foglalkoztatni. Etikátlannak tartotta ugyanis, hogy aktív köztisztviselő havi illetménye mellett még nyugdíjat is felvegyen.¹¹ (Meg kell jegyezni, hogy ez a szemlélet a közszolgálatban is megnyilvánul, főleg az oktatás területén. Ennek alapmotívuma bizonyos fokú irigység a kollegák részéről, hogy valaki munka nélkül jövedelmet vesz fel. Előrehaladottabb korát viszont nem irigylik.)

Arról már szó esett, hogy az indokolási kötelezettség hiánya kiszolgáltatja a köztisztviselőt a felettesének, és önkényes eljárásokra ad lehetőséget. Erre utalnak azok az újságcikkek, amelyek a nemrég leváltott KSH elnök részéről végrehajtott vezetőcserék motívumaival foglalkoznak. A vezetőcserék motívumainak túlnyomó része – mint láttuk – az elnökkel szembeni kritikával függ össze. A vezetők egy részének leváltásánál azonban az Alkotmánybíróságnak már említett munkaviszony fenntartása melletti nyugdíj megállapítására és nyugdíj felvételére való jogosultságot kimondó 53/1992 (X.29.) sz. határozatába foglalt lehetőséggel történő élés volt. Itt tehát a vezetői megbízás visszavonása jogi normába ütközik. A KSH elnöke ezekben az esetekben törvénytörően járt el. A törvénytörő vezetői leváltásoknak számtalan más formája is megnyilvánulhat, sőt meg is nyilvánul a gyakorlatban. Ezekre azonban éppen a Ktv. inkriminált 31. §-ának (2) bekezdésébe foglalt indokolási kötelezettség alaki mentesülés miatt nem derül fény. Kivétel ez alól, ha a leváltás motívuma diszkrimináció, amikor is a vezetőnek kell bizonyítania azt, hogy a

köztisztviselő leváltásában őt semmiféle diszkrimináció nem motiválta.

A KSH Vas megyei Igazgatóságának leváltott vezetője részéről a Szombathelyi Munkaügyi Bíróság előtt megindított M. 160/1997. sz. perben a kereseti kérelem a vezetői megbízás visszavonásának a jogellenességét hátrányos megkülönböztetésre alapozta, mivel élt az Alkotmánybíróság fent ismertetett határozatában deklarált nyugdíjfolyósítással egybekötött munkavégzés melletti nyugdíjmegállapítási lehetőséggel. A Szombathelyi Munkaügyi Bizottságnak e perben meghozott 17. sz. ítélete a tanúvallomások és az azokkal összhangban álló intézkedések, valamint informálisan elhangzott, de bizonyított nyilatkozatok alapján valószínűsítve látta azt, hogy a vezetői megbízás visszavonásának a motívuma a köztisztviselői jogviszony fenntartása melletti nyugdíj-igénybevétel volt. Exculpation, azaz kimentési jellegű ellenbizonyítást pedig az alperes eme, az összes körülmények által megalapozottnak tűnő felperesi állítással szemben nem tudott felhozni. Erre alapozva az elsőfokú munkaügyi bíróság a felperesi keresetnek helyt adott. Ennek megfelelően az ítélet rendelkező része a következőképpen szól: „A munkaügyi bíróság az alperessz. vezetői megbízás visszavonásának a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközését állapítja meg, így azt hatályon kívül helyezi. A felperest eredeti vezetői, az alperesi KSH Vas megyei Igazgatóságának igazgatójaként helyezi vissza”.¹²

Az ítéleti indokolás ügyszövege részleteinek kiemelése és elemzése utal arra, hogy milyen bonyolult módon sikerült a munkaügyi bíróságnak az itt közölt – szerintünk a megbillent jogi egyensúlyt helyreállító – rendelkező részt megalapoznia. Az indokolás kiemeli, hogy a KSH elnökhelyettese tanúvallomásában hangsúlyozta, hogy „a vezetői megbízás visszavonását megelőzően semmiféle munkavégzési hiányosság nem merült fel felperessel szemben”. „A munkával kapcsolatos kritikai észrevételeket nyíltan, de ugyanakkor korrekt módon közölte a mindenkori vezetővel, kollegáival, így nem utolsó sorban a felette munkáltatói jogkör gyakorlójával is. Hasonló vallomást tett az igazgatói székből leváltott felperes jogutóda is, aki korábban helyettese volt.” Mindkét tanút meglepte a július 1-vel hatályos hirtelen leváltás, és a helyettes új igazgatóvá történt kinevezése, amiről még a június 25-i igazgatói értekezleten – amelyen a helyettesek is részt vettek – szó sem volt.¹⁴ Azt viszont maga a felperes is vallotta és az ő elmondása alapján indirekt módon a fenti két tanú is, hogy a KSH elnöke a június 25-i értekezlet után megkérdezte felperest

rest, igaz-e, hogy igénybe vette a nyugdíját. Felperes közölte, hogy „a beszélgetés szituációjából azt szűrte le, hogy a KSH akkori elnöke rossz néven vette, hogy ő élt ezzel a jogával és nyugdíjasként továbbra is vezetői munkakörben dolgozik”.¹⁵ Ezt a benyomását a felperes közölte a fent említett két tanúval is, akik e közlést a bíróság előtti vallomásukban meg is erősítették.

A „quasi” kihallgatás a nyugdíj igénybevétele felől és az igazgatói tisztségből való leváltás közötti okozati összefüggés valószínűségének megalapozása szempontjából lényegesnek ítélte a munkaügyi bíróság azt a kereseti kérelemben előadott körülményt, hogy a felperest több kollégája informálta, miszerint „a KSH elnöke az 1996. dec. 10-én a Statisztikai Társaság rendezvényén, az 1997. jún. 26-i elnöki értekezleten, a júl. 9-i igazgatói értekezleten és a júl. 22-i vezetői kollégiumon is kijelentette, hogy a közigazgatásban nyugdíjas nem dolgozhat, a nyugdíj igénybevétele etikátlan és a vezetői megbízással összeférhetetlen”.¹⁶ Minthogy e kijelentésekre nézve felperes az informátor kollégáit – nehogy hátrányos helyzetbe hozza őket – nem akarta tanúként megjelölni, a munkaügyi bíróság e kijelentések elhangzása szempontjából is megidézte tanúként a KSH elnökét, aki viszont külföldi előadásra hivatkozással kimentette magát és levélben tett vallomást. Írásbeli vallomásában azonban e kijelentéseire nézve nem nyilatkozott, csupán azt hangoztatta, hogy az újszerű követelmények és feladatok tették szükségessé az „öregségváltást”. Eme indok meggyőző voltát azonban kétséggé tette a bíróság számára az, hogy a korábbi helyettesből lett új igazgató a felperesnél idősebb személy.

Mindezek alapján az elsőfokon eljáró munkaügyi bíróság azt a jogi következtetést vonta le, hogy „az Alkotmánybíróság 1996. okt. 22-i 45/96. sz. határozata a nyugdíjazás terén lényeges változást hozott. Ettől az időponttól kezdve nem volt jogszabályi előírás az, hogy csak az mehet nyugdíjba, aki előtte munkaviszonyát, közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszonyát megszünteti. Párhuzamosan e jogviszonyok fennállása mellett is kérhető az öregségi nyugdíj megállapítása. Ily módon az öregségi nyugdíj megállapítása, folyósítása az érintett munkavállalók, magánügyévé vált”.¹⁷ Ennélfogva az ítéleti indokolás szerint a nyugdíjazás miatti leváltás hátrányos megkülönböztetés, amit alátámaszt az Alkotmánybíróság 857/B/1994. sz. határozata is, amely az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben arra utal, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma „nemcsak az emberi, illetve állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az

emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre”.¹⁸ Az ítélet indokolása utalt továbbá a 1280/B/1992. sz. AB. határozatra is, amelyre figyelemmel a nyugdíj igénylése miatti vezetői megbízás visszavonása diszkriminatív. E határozat értelmében „az életkor mint egyéb helyzet szerinti különbségtétel” csak akkor nem diszkriminatív, „ha az életkori feltételek az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkoznak és nem önkényesek”. A törvényhozónak áll ugyanis csak jogában „meghatározott foglalkozások gyakorlását, ill. tisztségek betöltését életkori feltételekhez kötni”.¹⁹ Mindezt figyelembe véve a nyugdíj igénybevétele miatti leváltás önkényes és diszkriminatív. E tényt viszont az Mt. 5. § (1) bekezdése alapján nem a felperesnek kell bizonyítani, hanem az alperesnek azt hogy intézkedése nem volt hátrányosan megkülönböztető. E jogszabályhely ennél fogva feloldja a Ktv. 31. § (2) bekezdésének azt a rendelkezését, hogy a vezetői megbízás visszavonását nem kell megindokolni. Ennélfogva az ügy elbírálása is bírósági hatáskörbe tartozik.²⁰

Az alperesi fellebbezésre a Vas megyei Bíróság által Mf. 20.069/1998/5. sz. alatt meghozott másodfokú ítélet az elsőfokú ítéletet helyben hagyta. A diszkrimináció bizonyítására vonatkozó koncepciója azonban bizonyos fókig eltért az elsőfokú bíróságétól. A megyei bíróság álláspontja szerint ugyanis a munkáltató az Mt. 5. § (2) bekezdésben előírt bizonyítási kötelezettségének nemcsak úgy tud eleget tenni, hogy „a bizonyítékait előterjeszti, ami ily módon a vezetői megbízás indokait is kell, hogy jelentse”. A másodfokú ítélet indokolása szerint „az e körön kívül eső egyéb bizonyítékokkal is eleget tehet a munkáltató bizonyítási kötelezettségének”. „Ezt tette az alperes a megyei bíróság álláspontja szerint, amikoriratot csatolt annak bizonyítására, hogy a KSH-nál 32 személy – köztük 6 vezető beosztású – dolgozik úgy, hogy egyidejűleg az öregségi nyugdíjat is igénybe veszi”. A megyei bíróság a vezetői megbízás visszavonásánál elkövetett hátrányos megkülönböztetést elsősorban nem a nyugdíj igénybevételevel összefüggésben látja, hanem abban, hogy a felperes bátran megmondta a véleményét az igazgató egyes döntéseiről. Ezért azt a körülményt tartotta perdöntőnek, hogy „többen tettek konkrét célzásokat arra, hogy „nem szabad konkrét véleményt nyilvánítani, pontosabban jól be kell azt csomagolni”.²¹ Mivel felperes nem e szerint járt el, ezért érthette a felperesi tisztségviselőt hátrányos megkülönböztetés. Ezért helyezett nagyobb súlyt arra, hogy jogutódja az igazgatói székben idősebb a felperesnél, ami „nem támasztja alá az alperesnek az újszerű feladatokra

és az ebből fakadó magasabb követelményekre való hivatkozást”.²² A megyei bíróság tehát tovább tágitotta a hátrányos megkülönböztetés körét, amelynek el nem követését az alperes nem tudta bizonyítani.

E pernek *tanulása* az, hogy a vezetői megbízások visszavonását igen gyakran a vezetővel szembeni indokolatlan személyi ellenszenv, előítélet, antipátia, a vezetőnek a főnökénél nagyobb felkészültségből, jobb kvalifikációból fakadó szakmai féltékenység stb. táplálja. Mindez belefér a diszkriminációnak az Alkotmánybíróság 857/B/1994. sz. már hivatkozott határozatában kifejtett „globális” diszkrimináció fogalmának. Ilyen módon is meg lehet állapítani a köztisztviselői vezető-megbízás visszavonásának jogszerűtlenségét, azonban – mint ahogy ez a per is mutatja – igen körülményesen. Sokkal megfelelőbb lenne ezért itt is előírni a köztisztviselői vezetői megbízás visszavonásánál is az Mt. 89. §-ának (2) bekezdéséhez, vagyis a munkáltató részéről történő felmondáshoz hasonlóan az indokolási kötelezettséget, a jogszerűtlen megbízás visszavonás esetére pedig hasonló szankciókat, mint amelyeket az Mt. 100. és 101. §-a munkáltató részéről történő jogellenes felmondásra nézve tartalmaz.

Ez a jogbiztonság és a köztisztviselői kar erkölcsi tartása és az ottani korrekt, tisztességes légkör fenn-tartása, valamint az előljárói döntési felelősség erősítése miatt is lényeges lenne. Mindez közvetett módon a hatósági ügyintézésre is kihat. Nagyon gyenge érv ezzel szemben, amit a KSH jogi képviselője a felülvizsgálati kérelmében előadott, miszerint „a jogalkotó a közszolgálati munkahelyek vezetési viszonyainak és ezáltal a közhatalom gyakorlásának stabilizálása céljából zárta ki a munkáltatói jogok gyakorlóinak mérlegelési jogkörébe tartozó döntések elleni jogorvoslati utat”.²³ Ez a „kizárás” a közhatalomnak nem a stabilitásához, hanem demoralizálódásához és önkényessé válásához vezethet. Ezért a Ktv-nek itt kifejtett kiegészítése mindenképpen *szükséges*.

A közalkalmazotti vezetői megbízás visszavonásával kapcsolatos indokolás egy politikai színezetű döntés tükrében

A közalkalmazottak esetében a Kjt. 23. §-ának (4) bekezdése értelmében – ellentétben a Ktv. előző fejezetben bírált rendelkezéseivel – a vezetői megbízás visszavonását a munkáltató a közalkalmazott kérelmére indokolni köteles. Annálfogva pedig, hogy a Kjt. 1. §-a Kjt-ben nem szabályozott kérdésekben az Mt. szabályait automatikusan alkalmazni engedi, sőt rendeli, ha a meg-

bízás visszavonása jogellenes, az Mt. 100. és 101. §-ában megállapított jogellenes munkáltatói felmondás szabályai alapján kell eljárni. Ezzel kapcsolatosan problémánk nincs. Problémát az okoz, hogy az indokolásra a munkáltató nem automatikusan köteles, hanem csak akkor, ha ezt a közalkalmazott kifejezetten kéri. Eredetileg ez került volna az Mt-be is. Az Mt. javaslatának első változata még ilyen szabályt tartalmazott. A jogirodalmi bírálatok hatására azonban az Mt-be a munkáltató részéről történő felmondás esetére az automatikus indokolási kötelezettség került. A magunk részéről az Mt. javaslat első változatának a Kjt. 23. § (4) bekezdésével egyező megoldás kritikájaként azt vetettük fel, hogy a munkáltató a munkavállalót abban az esetben, ha indokolást kérne, megfenyegetheti – amivel a rendszerváltozás előtt gyakran éltek is –, hogy „utána nyúl” és megghiúsítja másutt való elhelyezkedését. Még inkább fennáll ez a veszély a közszolgálati szférában, hiszen annak mozgási pályája sokkal szűkebb, mint a gazdasági munkalehetőségek világa.

Éppen ezért a közalkalmazotti szakszervezeti berkekből nyert információink szerint ez a körülmény viszsztatartja a leváltott közalkalmazottakat attól, hogy az őket leváltó munkáltatótól a leváltás indokait írásban megkérjék. Ebbe belejátszik az is, hogy a Kjt. 23. §-ának (7) bekezdése értelmében a leváltott vezetőt a Kjt-hez hasonlóan újból be kell sorolni. Ezért, ha a leváltott közalkalmazott vezető írásbeli indokolást munkáltatójától nem igényel, kedvezőbb besorolást remélhet. Hogy ilyen kiszolgáltatottsági érv ne álljon elő, és a közalkalmazotti viszonyt a szolgálathűség és a konstruktív kritikai szellem elhalványulása ne uralja el, a Kjt. 24. § (4) bekezdését akként lenne szükséges módosítani, hogy a munkáltató a vezetői megbízás visszavonását ne csak kérelemre, hanem minden esetben hivatalból is köteles legyen indokolni.

Ez esetben a Ktv-én és a Kjt-én alapuló vezetői megbízás visszavonásának a szabályai egyezők lennének, ami megfelelne az e tanulmányban már tárgyalt közszolgálat egységesítési koncepciónak.²⁴ A vezetői megbízás visszavonását érintő indokolási kötelezettség ilyen irányban történő szabályozásegységesítése ellen hat azonban az a munkáltatói szövetségek oldaláról felmerülő igény, amely arra irányulna, hogy a munkáltató részéről történő felmondás esetén, ha arra a munkaviszony létesítésétől számított egy éven belül kerül sor, a munkáltatót semmiféle indokolási kötelezettség ne terhelje. Az Mt. módosítására irányuló 1998. évi javaslat első változata tartalmazta ezt a megoldást. A második változatban azon-

ban már nem szerepelt. E koncepció megvalósulása esetén a közszolgálati vezetői megbízás visszavonását érintő általunk itt kifejtett koncepció irreálissá vált volna. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azonban azt, hogy az Mt-nek egy ilyen tartalmú módosítása teljesen antiszociális volna, és ellentétben állna az Európai Szociális Charta, valamint a Munkavállalók Szociális Alapjogairól szóló 1989 decemberében kihirdetett bizottsági Charta szellemével. Az EU tagállamainak felmondásvédelmi szabályai ilyen megoldást sehol sem tesznek lehetővé. Az e téren liberális Dániában is országos kollektív szerződések kötik meg a munkáltatók kezét, előírva felmondásindoklási kötelezettségüket, az Egyesült Királyság pedig mint jelentős ügyeket a felmondással kapcsolatos jogvitákat a „Labour Council” hatáskörébe helyezi, ahol a munkavállaló érdekében a szakszervezet hivatalból képviselheti az elbocsátott munkavállalót. Több EU tagállamban a munkavállalónak az üzemi tanács egyetértése nélkül nem lehet felmondani (Hollandia, Belgium) más tagországokban pedig a felmondás feltételeit a munkáltató a munkarendben az üzemi tanáccsal egyetértve köteles meghatározni (NSZK, Ausztrália).

Ez utóbbi megoldás átvezet bennünket ahhoz a kérdéshez, amely a bizonyos fokig politikai töltetű nem hatósági jellegű intézmények vezetőit érintő vezetői megbízások visszavonásával kapcsolatos. Az ilyen vezetői megbízások visszavonására többnyire kormányváltások során kerül sor. Legutóbb a bécsi „Collegium Hungaricum” igazgatójának idő előtti indokolás nélküli visszahívásával foglalkozott a Kossuth Rádió „16 óra” műsora. A rádióadásban közölt tényállás szerint a Collégium Hungaricum igazgatójának e beosztása 1999 nyarán szűnt meg. Ezzel szemben 1998 év végén a Külügyminisztérium közölte vele, hogy leváltására 1999. február végével kerül sor. A megbízás megszűnésének előrehozatalát a főhatóság nem indokolta.²⁵ A megoldás ilyen és hasonló esetekben az lenne, ha az intézmény alapszabálya lefektetné a visszahívás, ill. a vezetői megbízás időtartamának általános feltételeit, az ettől való egyedi eltéréseket (döntéseket) pedig a felettes hatóság indokolni lenne köteles. Egy ilyen előírás kiszámíthatóvá tenné a politikai színezetű intézményekben is a vezetők státushelyzetét, az előre kiszámíthatóság pedig erősítené egzisztenciális biztonságukat.

A közszolgálati intézmények perképességének a dilemmája

Az e tanulmányban elemzett per – hasonló tárgyban folytatott más ügyekhez hasonlóan – felvetette azt a

kérdést, hogy a leváltott intézményvezető mely szervvel szemben nyújthatja be a keresetét. A KSH szervezeti szabályzata értelmében ugyanis nemcsak a Központi Statisztikai Hivatal jogi személy, hanem az egyes igazgatóságok is önálló jogi személyek, vagyis jogok és kötelezettségek hordozói. A Szombathelyi Munkaügyi Bíróság előtt lefolytatott perben alperes először a per megszüntetését kérte, hivatkozva arra, hogy felperes a keresetet azzal az igazgatósággal szemben nyújtotta be, amelynek a leváltásig igazgatója volt. A vezetői megbízás visszavonásáról hozott döntést viszont a felettes szerv vezetője, vagyis a KSH elnöke hozta meg. Az alperesi álláspont szerint éppen ezért nem az igazgatóságot, hanem a KSH-t kellett volna felperesnek perelnie. A Munkaügyi Bírósággal összhangban a másodfokú bíróság álláspontja ezzel szemben az volt, hogy a volt igazgató munkáltatója nem a KSH, hanem a megyei igazgatóság. Ezt az álláspontot megerősíteni látszik az, hogy a leváltott vezető a leváltás után az igazgatóságon beosztotti munkakörben dolgozik új besorolással. Nincs viszont meghatározva, hogy az új besorolást ki végzi el: a megbízás visszavonását végző felettes szerv vezetője, vagy pedig az új igazgató.

Ez a kérdés csak akkor nem okoz problémát, ha egy jogi személyiséget jelentő szervezeten belül történik a vezetői megbízás visszavonása. Itt viszont a felé rendelt intézmény vezetője váltja le az alá rendelt intézmény vezetőjét, és egyúttal adja is a vezetői megbízást, valamint gyakorolja a munkáltatói jogokat. Ebből kifolyólag hasonló természetű ügyben a Veszprémi Munkaügyi Bíróság a Szombathelyi Munkaügyi Bírósággal és a Vas megyei Bírósággal ellentétesen azt az álláspontot alakította ki, hogy ilyen esetben a keresetet a felettes szervhez kell benyújtani. A probléma tehát nyitott. Két ellentétes álláspont alakult ki ugyanis a bírói gyakorlatban, és mindkét álláspont megalapozható.

Megnyugtató megoldást e kérdésben a strukturális és lépcsőzetesen hierarchizált jogi személyiségelmélet, valamint a munkáltatói utasításadási jog gyakorlásának együttes szemlélete, továbbá az adhat, hogy e két tényező miként képeződik le a közigazgatási és a közszolgálati szervezetrendszeren belül. A klasszikus és egyúttal monolit jogi személyiségelméletet felváltó hierarchikus rendszerben strukturált jogi személyiségelmélet szerint egy jogi személyiséggel rendelkező szervezetrendszer úgy is felépülhet, hogy maga az egész szervezeti rendszer egy olyan átfogó jogi személyiség, amelynek egyes szervezeti egységei, sőt e szervezeti egységek alegységei is önálló jogi személyiséggel rendelkeznek, mivel a

felette álló szervezet azzal ruházza fel. Ez annyit jelent, hogy a központ az alá rendelt egységnek vagyont oszt le és felruházza jogalanyisággal, vagyis azzal, hogy a leosztott vagyona erejéig jogokat szerezhessen, és kötelezettségeket vállalhasson.²⁶

E strukturáltan hierarchizált jogalanyiség annyit jelent, hogy a szervezeti alrendszer a saját nevében léphet fel, kifelé vállalhat kötelezettségeket és szerezhet jogokat. Kifelé mindez saját döntésként jelenik meg, még akkor is, ha befelé a szervezeten belül egy ilyen szoros függőségi viszony áll fenn. Ez már a belső jogi kapcsolatok területe. Ennélfogva a felettes szerv a hierarchiában elfoglalt helye alapján kinevezheti vagy megbízhatja az alsóbb szinten álló szervezet vezetőjét, és a megbízást a szervezeti szabályzatban lefektetettek szerint vissza is vonhatja. Ennek korlátja a jogi értékek szerint az Mt. 5. §-ába foglalt rendeltetésellenes joggyakorlásnak kellene lennie a közszolgálatban is.

Konkretizálva mindezt a közintézményekre és a közhivatalokra, mind a közhatalmi, mind a közigazgatási, mind pedig az egyéb közintézményi szervezetrendszer felülről lefelé piramisszerűen épül fel, ahol minden szint egy-egy önálló jogalanyisággal felruházható intézménykockája egy felette álló szintű hasonló intézménykockától függ. Így megy fel ez a függőségi láncolat egyre szűkülően az adott szervezetrendszer csúcsáig. Nagyon jól leképeződik ez az államháztartási törvényben a központi és az önkormányzati költségvetési rendszerek, alrendszerek és al-alrendszerek strukturális láncolatában. Ebben a struktúrában az önálló jogi személyiséggel rendelkező alárendelt hivatali, ill. közintézményi egység és a felette álló önálló jogalanyiságú vagy más jogi személyiségű szervezethez tartozó egység vezetője gyakorolja a munkáltatói jogokat az alá tartozó egység felett. Utasítási jogot ennél fogva az intézményvezető felülről kap, irányában munkáltatói jogalanyisággal a felső szerv rendelkezik, míg ő a maga az általa irányított szervezeten belül ugyancsak munkáltató. Az ilyen hivatali vezető tehát – Beck Salamon terminológiájával élve – „kettősfedelű” jogviszonyban áll. Vagyis munkajogi jogviszonya kettős-kötődésű. Minthogy felülről utasítást kap, lefelé pedig utasítást ad, munkáltatója tulajdonképpen a felettes szerv. A közszolgálatban tehát az önálló jogi személyiségű szervezeti egység vezetőjét a felette álló szervezet perelhetné csak, mert vele, ill. annak vezetőjével van jogvitája. Visszatérve azonban a strukturáltan hierarchizált jogiszemélyiség-tanra, a felül lévő szervezet jogalanyiséga átfogja az alatta álló szervezet jogi személyiségét is. Ennélfogva alá-, és fölérendeltségi kapcsolat

esetén álláspontunk szerint indifferens, hogy a vezető a felettes szervét vagy a maga által vezetett alsóbb szinten álló szervezetet perli be. Bármelyik szint is legyen az alsóbb szintű szerv vezetője által perbe fogva, a kereset a már tárgyalt összekapcsoltság következtében a másik szintre is kihat. Ez esetben a jogalanyiséget az együvé tartozás alapján komplexen kell nézni, és a tárgyalást le kell folytatni.

Jegyzetek

- 1 Ktv. 31. § (2) ÉS (6) bekezdés; Kjt. 23. § (4) és (7) bekezdés
- 2 Visszhang Élet és Irodalom, 1998. dec. 4-i szám 2. old.
- 2/a Prugberger T.: Magyar és európai munka- és közszolgálati jog. Közgaz. és Jogi Kiadó, Bp. 1995
- 3 Ktv. 2. sz. melléklet
- 4 1950. évi tv. munkaügyi vitákról szóló fejezet
- 5 Kavin Ferenc: A KSH-ban „rejtett diktatórárt” emlegetnek. Aki megtip-pelte az inflációt. Magyar Nemzet, 1998. aug. 13. szám 5. old.: A „rejtett diktatúra” fennállását megerősíti Vukovich György (volt KSH elnök): „Egy kinevezés háttéréről” c. cikke Magyar Nemzet 1998. szept. 3. szám 11. old.
- 6 Kavin, hiv. hely
- 7 Kavin, hiv. hely
- 8 Kavin, hiv. hely
- 9 Kavin, hiv. hely
- 10 Ószabó Attila–Vajda Éva: Kator I. és Kator II. (Korszerű adat-egyvezetés) Élet és Irodalom 1998. nov. 13. sz. 9–10. old. és nov. 14. sz. 11–12. old.
- 11 Szombathelyi Munkaügyi Bíróság M. 160/1997/17. sz. elsőfokú ítélet, 10. old.
- 12 Szombathelyi Munkaügyi Bíróság M. 160/1997/17. sz. ítélete 1. old.
- 13 Ítélet, 3. old.
- 14 Ítélet, 7. old.
- 15 Ítélet, 5. old.
- 16 Ítélet, 10. old.
- 17 Az Alkotmánybíróság határozatai, 1995. márc. 27. sz.
- 18 Ítéleti indoklás 3. old.
- 19 Az Alkotmánybíróság határozatai, 1995. febr. 20. sz. ítéleti indoklás 15. old.
- 20 Ítéleti indoklás 13. old.
- 21 Vas megyei Bíróság Mf. 20.069/1998/5. sz. mf. ítélet 4. old.
- 22 Mf. ítélet 3. old.
- 23 Felülvizsgálati kérelem 2. old.
- 24 Az egységes közszolgálati szabályozás mellett foglalt állást Kiss György: Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái. Munkaügyi Minisztérium. Bp., 1997. június; Prugberger Tamás: A közszolgálati jog újraszabályozásának kérdéséhez. Magyar Közigazgatás, 1998/10. sz. 626–630 old.; Prugberger:Kenderes: A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervbevett újraszabályozás tükrében, Magyar Közigazgatás, 1991/10. sz.; U. ők: A közalkalmazotti és köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása. Magyar Közigazgatás, 1993/6. sz.
- 25 „16 óra”. A Magyar Rádió politikai magazinja. Kossuth Adó, 1999. jan. 9.
- 26 L. F. Fabricius: Relativität der Reschtsfähigkeiten, München, 1963.; L. F. Rittner: Die werdende iuristische Tübingen Person Moor Verlag, Tübingen, 1973.; L. J. Mielke: Die Abgrenzung der juristischen Person des öffentlichen Rechts von der juristischen Person des Privatrechts. Hamburg, 1965; Sárközy Tamás: A jogi személy elméletének átalakulása (Vizsgálódás a szervezetek komplex jogalanyiságáról. Közg. és Jogi K. Kiadó, Bp. 1985.; Prugberger Tamás: A jogalanyiség, a dologi jog és a kötelmi jog kapcsolatának funkcionális elmélete. Dissertationes Savarienses, Savaria Press, Szombathely, 1997. I. és II. fejezet.