

Azonosító	A bejelentés tartalmi kivonata	Státusz	Vizsgálat eredménye
1339963	<p>Bejelentő a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (továbbiakban Hszt.) 86. § (1) bekezdésében rögzítetteket kifogásolja. Álláspontja szerint a törvényszöveg megfogalmazása pontatlan, mivel olyan önmagában bizonytalan értelmű fogalomhoz köti a szolgálati jogviszony megszüntetését, mint a „közbizalom megzavarására alkalmasság”, amelynek jogalkalmazói értelmezése – az értelmezésre vonatkozó jogszabálybeli konkrét utalás, felsorolás hiányában – sértheti a jogbiztonságot.</p>	lezárt	<p>A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 86. § (2) bekezdés d) pontjában meghatározott méltatlansággal kapcsolatos közérdekű bejelentésben foglaltakat – a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, valamint a személyügyi szakterület bevonásával – a Belügyminisztérium kivizsgálta és az alábbi tájékoztatást adta.</p> <p>A közérdekű bejelentő a Hszt. 86. § (2) bekezdés d) pontjában meghatározott méltatlansággal kapcsolatosan kifogásolja, hogy az adott szabályozás nem felel meg a jogbiztonság követelményének, mert a szabályozás nem kellőképpen kiszámítható, előrelátható, egyértelmű a norma címzettjei számára. Álláspontja szerint a kérdéses, a Hszt.-ben foglalt, tilalmazott magatartást leíró diszpozíció határozatlan, nem körülhatárolt, világosan nem megfogalmazott, nem tartalmaz egyértelmű üzenetet arra vonatkozóan, hogy az egyén mikor követ el szankcionálható jogsértést.</p> <p>A közérdekű bejelentő álláspontja szerint a „közbizalom megzavarására alkalmas” megfogalmazásból ered a határozatlanság, részben mert a közbizalom maga is bizonytalan és értelmezést igénylő társadalmi jelenség, másrészt mert annak megítélése, hogy egy adott magatartás valóban alkalmas-e a közbizalom megzavarására, önkényes jogértelmezésre ad lehetőséget. A közbizalom veszélyeztetésére való alkalmassághoz pedig sem a törvény, sem az indoklás, sem jogi kommentárok nem fogalmaznak meg szempontokat. Mindezen túl a közbizalomba vetett hitet folyamatosan változtatja az ország adott társadalmi helyzete, a rendvédelmi szerv akkori megítélése, a cselekmény majdani megítélése, amely a cselekményt elkövető személy számára nem lehet ismeretes a cselekmény elkövetésekor.</p> <p>A közérdekű bejelentő álláspontja szerint a jogbiztonságot sérti, hogy törvényben alkalmazott jogkövetkezmények egy olyan szubjektív, a társadalomtudományok által használt, de nem egyöntetűen meghatározott fogalomtól függ, mint a „közbizalom”. Éppen ezért elvárhatatlan, hogy ilyen bizonytalan megfogalmazás szerint alakítsák az érintettek a meghatározásukat.</p> <p>A közérdekű bejelentésben foglalt kifogásokkal kapcsolatosan álláspontját az alábbiakban foglalta össze a belügyminiszter.</p> <p>1. A Hszt. 86. § (2) bekezdés d) pontjában megjelenő méltatlanság akkor valósul meg, ha a hivatásos állomány tagja a szolgálaton kívül olyan cselekményt követett el, amely a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalmat súlyosan veszélyezteti és emiatt nem várható el, hogy a rendvédelmi szerv szolgálati viszonyát fenntartsa.</p> <p>A Hszt. idézett megfogalmazásából is látható, hogy a jogalkotó célja a méltatlanság megfogalmazásakor az volt, hogy a legkirívóbb esetek szankcionálására kerüljön sor, a méltatlanná válás kimondását megalapozó magatartásnak súlyosan</p>

		<p>veszélyeztetnie kell a közbizalmat.</p> <p>Olyan cselekményről van tehát szó, amely már túlmutat az egyes egyén magatartásán, mert az egész szervezet társadalmi megítélését befolyásolhatja károsan, az adott szervezetbe vetett állampolgári bizalmat áthatja alá, olyan szervezetek esetében, amelyek feladatuknál, társadalmi rendeltetésüknél fogva az állampolgárok biztonságát hivatottak fenntartani, a védelmüket ellátni. Ezeknél a szervezeteknél az egész társadalomra hathat károsan az, ha a társadalom nem bízik a megfelelő fellépésükben, hiszen hogyan lenne elvárható az egyes állampolgártól, hogy bizalommal forduljon a rendőrséghez, a tűzoltósághoz, stb., ha azt látja, hogy a szerv feladatait végrehajtó állomány a legalapvetőbb társadalmi elvárásokat sem teljesíti.</p> <p>2. A belügyminiszter megjegyezte, hogy a méltatlanság nem új jogintézmény, korábban hasonló szabályokat 2011-et megelőzően is tartalmazott a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, majd a jogintézmény – két év elteltét követően – 2013-tól ismételtelen bekerült a törvénybe, 2015 júliusától pedig annak mintájára a Hszt.-be.</p> <p>3. A továbbiakban a belügyminiszter kifejtette, hogy más foglalkoztatási törvényekben is megjelenik hasonló szabályozás, különösen – de nem kizárólagosan – a közzsféra vonatkozásában. Így:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény szerint a katonai szolgálatra méltatlan az, aki magatartásával a Honvédség iránti közbizalom fenntartását súlyosan veszélyezteti és emiatt nem várható el, hogy a Honvédség a szolgálati viszonyát fenntartsa [162. § (1) bekezdés c) pont],</li><li>- a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében hivatalára méltatlan az a kormánytisztviselő, aki olyan magatartást tanúsít - akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a kormánytisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül -, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közzszigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa [64. § (1) bekezdés],</li><li>- a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény szerint az annak hatálya alá tartozó kormánytisztviselő, ügykezelő a munkaidején kívül, a pénzügyőr a szolgálaton kívül sem tanúsíthat olyan, a közzszolgálati tisztviselőhöz, illetve hivatásos állomány tagjához méltatlan magatartást, amely – különösen a munkakörének jellege, a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján – közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére, az általa betöltött munkakör tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének, a közzszolgálatba vetett bizalomnak, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalcéljának veszélyeztetésére [15/P. § (1) bekezdés],</li><li>- az ügyvédekéről szóló 1998. évi XI. törvény értelmében az ügyvédi tevékenység folytatásának feltételeként előírt kamarai tagság nem hozható létre és nem vehető fel a kamarába az, aki az életmódja vagy magatartása miatt az ügyvédi</li></ul>
--	--	--

		<p>hivatas gyakorlásához szükséges közbizalomra érdemtelen [13. § (4) bekezdés],</p> <p>- a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény előírja, hogy a közjegyző sem hivatalában, sem hivatalán kívül nem tanúsíthat olyan magatartást, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja, továbbá kizárja a közjegyzői kinevezést azon személy esetében, aki életmódja vagy magatartása miatt a közjegyzői hivatas gyakorlásához szükséges közbizalomra érdemtelen [8. §, 17. § (1) bek. g) pont], stb.</p> <p>4. A közbizalmat súlyosan veszélyeztető magatartások, illetve a hivatásos állomány által ehhez kapcsolódóan betartani rendelt szabályok taxatív felsorolása nem lehetséges és nem is indokolt. Részben mert nem lehet minden lehetséges esetet taxatív számba venni, másrészt, mert a magatartások olyan mértékben eltérőek lehetnek, amelyek alapján nem indokolt egységes, taxatív felsorolás, vagy mindenre kötelező szempontrendszer meghatározása, mert az éppen az eset egyedi körülményeinek vizsgálatát tenné lehetetlenné (és éppen ezek az egyedi körülmények vezethetnek oda, hogy hasonló magatartás közül az egyik megalapozza a méltatlanság megállapítását, míg a másik nem).</p> <p>Ugyanakkor a hivatásos állománytól elvárható, hogy ismerje az őt foglalkoztató rendvédelmi feladatokat érintő szervvel fennálló hivatásos szolgálati jogviszonyából fakadó legalapvetőbb és általános elvárásokat. Nem beszélhetünk tehát sem „nagyértékű személyes szubjektivitásról”, sem „önkéntes jogalkalmazásról” (amelyet a többszintű jogorvoslat lehetősége is kizár).</p> <p>A hivatásos állomány tagjával szemben mindezeket túl fokozott elvárások érvényesülnek. A társadalom részéről a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya felé alapvető elvárás a magas szintű szakmai munkavégzésen túlmenően a feddhetetlen, erkölcsös életvitel. E körben indokolt idézni a Hszt. preambulumát, amely szerint <i>a kötelezettségek teljesítése a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományától magas szintű szakmai ismereteket követel meg, valamint megköveteli a törvények és más jogszabályok feltétlen tiszteletét, a kötelezettségek pártatlan és etikus teljesítését, a hivatással járó kötelezettségek vállalását, a Magyarország iránti tántoríthatatlan hűséget és bátor belytállást.</i></p> <p>A hivatásos állomány tagjától álláspontom szerint joggal elvárható, hogy mind a szolgálatteljesítés, mind a magánélete során a jogi és jogon kívüli (pl. erkölcsi) szabályokat, normákat ismerje és tiszteletben tartsa, illetve előre lássa és felmérje magatartásának lehetséges következményeit.</p> <p>5. A belügyminiszter nem ért egyet a közérdekű bejelentésben foglalt azon állítással sem, miszerint a magatartás tanúsítását követően kerülne meghatározásra annak törvénytörő volta. A Hszt. hatályos rendelkezése tartalmazza a méltatlanság jogintézményét, így ha valaki a mai napon elkövet egy – utóbb a méltatlansági eljárás során a méltatlanság megállapítását megalapozó – cselekményt, az a mai napon is jogsértő. Hiszen összehasonlító példaként egy büntetőeljárás során a bíróság is utólag dönt arról, hogy a gondatlan bűncselekmény miatt vádolt terhelt tudattartalma mire terjedt ki a cselekmény elkövetésekor (átfogta-e a tudata az</p>
--	--	--

		<p>eredmény bekövetkezésének lehetőségét, megfelelő gondosság mellett tudnia kellett-e a lehetséges következményekről, belenyugodott-e azokba, stb.), ettől függetlenül még nem utólag válik törvénytörővé a cselekmény, ezek már mind a bizonyítás körében értékelendő kérdések, amelyek szükségszerűen utólagosak.</p> <p>A belügyminiszter azzal sem ért egyet, miszerint a „közbizalomba vetett hitet folyamatosan változtatja az ország helyzete”, nem vitatva, hogy következnek be változások, azonban azok jellegükből adódóan nem egyik napról a másikra mennek végbe, hanem lényegesen hosszabb folyamat eredményeként, így arra alappal hivatkozni, hogy az érintett az adott magatartás tanúsításakor nem volt tisztában azzal, hogy az a közbizalmat veszélyeztető cselekmény, álláspontja szerint nem lehet.</p> <p>6. A közérdekű bejelentésben foglaltak alapján – amely az önkényes jogalkalmazás lehetőségét veti fel – szükségesnek tartotta a miniszter kiemelni, hogy a Hszt.-beli eljárás több jogorvoslatra is lehetőséget teremt. Lényeges garanciális szabály az, hogy az eljárás alapjául szolgáló tényállás, illetve az érintett magatartása több eljárési fórumon kerül megítélésre.</p> <p>A méltatlanná válást <i>első fokon</i> az állományilletékes parancsnok, tábornok elleni eljárás esetében a miniszter állapíthatja meg, méltatlansági eljárás keretében. A méltatlansági eljárás során vizsgálatot kell tartani, amelynek során össze kell gyűjteni mindazokat a bizonyítékokat, amelyek alapján a vezető dönthet a méltatlanság kérdésében. A méltatlanságot megalapozó magatartás hiányában az eljárás megszüntetésre kerül.</p> <p>A méltatlanság kérdésében hozott érdemi határozat ellen önálló jogorvoslat nincs, a végrehajtásról rendelkező – vagyis a felmentésről szóló – állományparanccsal vagy határozattal szemben nyújtható be <i>szolgálati panasz</i> (kivételesen ez alól csak olyan szervezetek esetében van, ahol a szervezet sajátosságaira tekintettel a törvény a szolgálati panasz benyújtását kizárta).</p> <p>Ha az érintett szolgálati panaszát elutasítják, akkor ezt követően a hivatásos állomány tagja kérheti a <i>Becsületbíróság</i> összehívását. A Becsületbíróság eljárása során a hivatásos állomány tagja szolgálati viszonyának fenntarthatóságáról dönt, vagyis arról, hogy a méltatlansági eljárás során megállapított tényállás alapján valóban indokolt-e a szolgálati viszony megszüntetése vagy sem. Ha a Becsületbíróság akként dönt, hogy a megállapított tényállás nem volt olyan súlyos, amely alapján a méltatlanná válás okán fel kellene menteni az érintettet, akkor a felmentést hatályon kívül helyezi.</p> <p>Ha a Becsületbíróság a felmentés helyben hagyásáról dönt, az érintett ezt követően még a döntés meghozatalától számított harminc napon belül keresetet nyújthat be a <i>bírósághoz</i>.</p> <p>A döntést tehát végső soron négy különböző fórum is vizsgálja, az eljárás többszintű, részletesen szabályozott eljárési keretek között meghozott döntésen alapul. A hivatásos állomány tagja szolgálati viszonyának méltatlanság miatti megszüntetéséről nem egy személy dönt, így nem egy adott személy szubjektív</p>
--	--	---

		<p>megítélésén alapul a döntés.</p> <p>A közérdekű bejelentő által feltett további kérdések vonatkozásában az alábbiakról adott tájékoztatást a belügyminiszter.</p> <p><i>1. Az elkövetett cselekmény elbírálásához milyen szempontokat kell figyelembe vennie az elbíráló félnek, így a méltatlansági eljárást lefolytató személynek az állományilletékes parancsnoknak, illetve a becsületbíróság tagjainak? Amennyiben a cselekményt az állományilletékes parancsnok és az előjáró parancsnok is méltatlannak találja, úgy a becsületbíróság tagjainak a személyes szubjektivitásukon kívül, milyen kötelemeket kell figyelembe venniük?</i></p> <p>A Hszt a méltatlansági eljárás, illetve a Becsületbíróság eljárásának legalapvetőbb szabályait rendezi, a részletes szabályok miniszteri rendeletben kerülnek rögzítésre.</p> <p>A méltatlansági eljárás során először is tisztázni kell a tényállást. Az eljárás során alapvetően tisztázandó tény, hogy a hivatásos állomány tagja a terhére rótt cselekményt elkövette-e, a cselekmény elkövetésében milyen körülmények hatottak közre, illetve a cselekmény megítélésénél milyen, a hivatásos állomány tagja javára és terhére rótt körülmények vehetőek figyelembe. Ezen tényállás megállapítását követően kell és lehet eldönteni azt, hogy a kifogásolt magatartás veszélyeztette-e a közbizalmat, és ha igen, milyen mértékben.</p> <p>Ebben a kérdésben a méltatlansági eljárást lefolytató parancsnok dönt. Az ő döntése ellen benyújtott szolgálati panasz során az általános szabályok szerint vizsgálja meg az előjáró, hogy a méltatlansági eljárás során meghozott döntés jogszerű volt-e.</p> <p>A Becsületbíróság eljárása során már arról kell dönteni, hogy a méltatlansági eljárás során megállapított tényállás alapján valóban indokolt-e kimondani a méltatlanná válást – és ez alapján a felmentést alkalmazni – vagy sem. Éppen ezért a Becsületbíróság a méltatlansági eljárás során megállapított tényállást nem bírálhatja felül, kizárólag arról hoz döntést, hogy a szolgálati viszony megszüntetése jogkövetkezményként alkalmazandó, vagy a szolgálati viszony megszüntetését a feltételek hiányában nem tartja indokoltnak. Vagyis valóban megállapítható-e, hogy a megállapított tényállás szerinti magatartást a közbizalmat súlyosan veszélyezteti-e vagy sem.</p> <p>A feltett kérdés második mondatában szereplő kérdés túlmutat a méltatlanságra vonatkozó kérdéskörön, hiszen az lényegében a jogorvoslat mint jogintézmény létét kérdőjelezi meg, holott a jogorvoslat lényege éppen az, hogy a döntés felülvizsgálatra kerülhessen, nem kell ahhoz semmilyen új szempontot megállapítani, ahogy egy bírósági eljárás során sem kell egy további dimenziót vizsgálni a másodfokon eljáró bíróságnak, ugyanazt a magatartást vizsgálja és minősíti újra, időnként az elsőfokon eljáró által hozott döntéstől eltérő módon.</p> <p><i>2. Olyan jellegű szándékos cselekmények, melyek elkövetési magatartása cselekményenként azonos, tehát ittas vezetés bűncselekmény (ahol a magatartás alkohol fogyasztása, majd ezt követő gépjárművezetés), lopás bűncselekmény (ahol a magatartás idegen</i></p>
--	--	--

dolog eltulajdonítása) és melyeknél a Btk szerinti büntethetőséget megszüntető vagy kizáró okok nem merülnek fel, az elbíráló személyt vagy személyeket kötik-e a korábbi vizsgált cselekményekben hozott döntések? A közérdekű bejelentő kérdése tehát arra is irányul, hogy ugyanazon cselekmény elkövetéséért éppúgy méltatlanná válik-e egy alacsony beosztásban levő őrmester és egy magas beosztásban levő ezredes? Hiszen – indokolása szerint – amennyiben a korábbi döntések nem kötik a jogalkalmazó tevékenységét, úgy a döntés meghozatala szükségképpen még inkább szubjektív jogértelmezést igényel, amely magában hordja a nem követkevs, önkényes jogalkalmazás lehetőségét.

A korábban más eljárás során hozott döntés egyetlen új cselekmény elbírálásakor sem köti a döntéshozót. Mind a Hszt. vonatkozásában, mind a magyar jogszabályok egészére elmondható, hogy nem teremtenek „precedensjogot”. A kérdésben példaként megfogalmazott egyezőségek ellenére is számos olyan egyedi eltérés lehet az esetek között, amely alapján általánosan megállapítható, hogy minden egyes cselekmény esetében egyedileg, az eset összes körülményének figyelembevételével és mérlegelésével kell döntést hozni.

Határozottan kijelenthető ugyanakkor, hogy az egyedi körülmény nem attól függ, hogy az érintett milyen rendfokozottal, vagy milyen szolgálati beosztásban látja el a hivatásos szolgálatot. Az egyedi körülmények – az iskolapéldán keresztül bemutatva – olyanokat vesznek számba, minthogy pl. azért vezetett-e ittasan az érintett, mert a súlyosan beteg gyermekét kellett egy nem várt esetben orvoshoz eljuttatnia, vagy csak egy hirtelen ötlettől vezérelve. Természetesen ez csak sarkított példa, de jól mutatja, hogy két – a magatartások egyetlen mondatban összefoglalt bemutatása alapján – azonosnak tűnő cselekmény között számos, a méltatlansági eljárás során figyelembe veendő körülmény elvezethet oda, hogy eltérő döntés születik az eljárás végén.

Éppen ezért kell a méltatlansági eljárás során lefolytatandó vizsgálatkor a tényállás alapos felderítésére, a méltatlanságot megalapozó körülmények tisztázására és bizonyítására törekedni.

3. *A cselekmény társadalmi veszélyessége bír-e jelentőséggel a méltatlansági eljárás során?*

Álláspontunk szerint a méltatlanság fogalmából – miszerint az a közbizalmat súlyosan veszélyeztető cselekmény – szükségszerűen következik a társadalmi veszélyesség.

4. *A jogszabály által érintett személyek mi alapján, és hogyan éljék a mindennapjaikat úgy, hogy egy adott cselekményüket, az elkövetést követően nyilvánítják méltatlannak?*

Mint fentebb is kitértünk rá, a méltatlanságot a hatályos jogszabály jelenleg is meghatározza. Vagyis a hivatásos állomány tagja tudatában kell, hogy legyen annak, hogy a közbizalmat súlyosan veszélyeztető magatartása méltatlanság megállapításához vezethet. Egy ilyen cselekmény esetében tehát már az elkövetés pillanatában alkalmas a méltatlanság megállapítására, az egy szükségszerűség, hogy az ennek megítéléséről szóló eljárást nyilvánvalóan csak utólagosan, a magatartás tanúsítását követően lehet lefolytatni.