

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

DOKTORI ISKOLA

**A MUNKAJOGI FEGYELMI FELELŐSSÉG KÉRDÉSEI –
KODIFIKÁCIÓS VÁLASZOKKAL**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

TÉZISEI

ÍRTA:

DR. RÁCZ RÉKA

TÉMAVEZETŐ:

DR. HABIL. HORVÁTH ISTVÁN PhD.

TANSZÉKVEZETŐ EGYETEMI DOCENS

BUDAPEST

2020.

I. A dolgozat célkitűzése és tárgya

A dolgozat tárgyának meghatározását hangsúlyosan befolyásolta az, hogy bő fél évszázada a magyar munkajogban tudományosan feldolgozatlan egy meghatározó jogintézmény, a munkavállaló vétkes kötelezettségszegése miatti hátrányos jogkövetkezmények, a fegyelmi felelősség témája. 1964-ben született korábban e tárgykörben dolgozat, melynek szerzője Kertész István. A munka „*A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban*”¹ címet viseli. Kijelenthető: régen és ritkábban vizsgált és elemzett tárgykörrel van szó, amelynek ugyanakkor a jelentősége a mindennapi jogalkalmazásban is kiemelkedő.

I.1. A dolgozat célul tűzi ki annak megvizsgálását, hogy a munkáltatónak milyen eszközrendszere van abban az esetben, ha a munkavállalót vétkes kötelezettségszegése miatt szankcionálni kívánja. Álláspontom szerint a munkaviszony mindkét alanyának, így a munkáltatónak és a munkavállalónak is érdeke, továbbá a jogalkalmazási gyakorlat által felvethető és felvetendő kérdéseket is gazdagítja, ha a munkáltatónak nem kizárólagosan a munkáltatói jogkör gyakorlásából fakadó fegyelmezési lehetőségek és a jogviszony megszüntetése között kell választania, hanem ezen két köztes pont között egyéb, más lehetőség is rendelkezésére áll. Mindez a munkajogtól – az e tekintetben elválaszthatatlan – humánpolitika és munkaerő-gazdálkodás optikáján keresztül szemlélve is meghatározó.

I.2. A dolgozat megírása során első feladatomból fakadóan: mind elméleti, mind jogalkalmazási szempontból megerősíteni: értékes alternatívát ad, ha van a munkáltatónak egyfajta harmadik opciója a két végpont, így a munkáltatói jogkör gyakorlásából fakadó figyelmeztetés és a jogviszony-megszüntetés között. Ebből az első kérdésből fakadt rögtön a következőre történő válaszkérés, ez a harmadik utas szabályozás milyen jellemzőkkel rendelkezzen?! Milyen szinten, így például jogszabályban, vagy egyéb munkaviszonyra vonatkozó szabályban, esetlegesen munkaszerződésben kerüljenek szabályozásra a hátrányos jogkövetkezmények, a szabályozás meghatározza-e egyértelműen, világosan magát a jogkövetkezményt, vagy csupán garanciákat adjon, azok konkrét meghatározása nélkül.

I.3. Már előljáróban jelezni kell, hogy – figyelemmel az állam eltérő jogalkotói szerepére – elválik egymástól a magánszféra és a közszféra szabályozása, amely területek külön vizsgálendóak, és külön hipotézisek is állítandóak fel. Így a magánszféra tekintetében megfogalmazható hipotézis, szükség van a munkaviszony vétkes kötelezettségszegése esetén

¹ Kertész István: *A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964.

a harmadik lehetőségre, ugyanakkor a szabályozás célja, feladata – különös tekintettel a munka magánjogának kritériumaira –, hogy keretet, garanciát adjon a konkrét jogkövetkezmények (fegyelmi büntetések) meghatározása nélkül. Ugyanakkor a garanciák terjedjenek ki valamennyi kérdésre, gondolva itt arra, hogy magukra a jogkövetkezményekre vonatkozó keretek, biztosítékok definiálása mellett határozza meg a jogalkotó a jogkövetkezmény kiszabására vonatkozó eljárásrendszert. A közszféra tekintetében – különös tekintettel a közjogi karakterű, általános jelleggel kógens jogi szabályozásra – azonban mind a jogkövetkezmények, mind az eljárásrend kerüljön meghatározásra, azaz a garanciák, keretek megadásánál szigorúbb, kötöttebb szabályozást adjon a jogszabály. A közszféra tekintetében a hipotézis további eleme, hogy – figyelemmel a jelenleg hatályos, és a dolgozatban vizsgált, rendeleti szinten is megjelenő, a fegyelmi felelősséget érintő normákra – a szabályozásnak törvényi szinten kell megvalósulnia.

I.4. A következtetések megfogalmazásához szükséges biztos alapokhoz elkerülhetetlen áttekinteni a szabályozás történetét. Erre a dolgozatban hangsúlyosan került sor, arra figyelemmel, hogy álláspontom szerint a korábbi szabályozás vizsgálatából lehet a jelenre és jövőre vonatkozóan tanulságot levonni. Kitérni a felelősség, a vétkesség fogalmára, a polgári jogi szabályozásból a felelősség kérdésköre tekintetében átvehető, illetve a munkajogi szabályozás tekintetében is relevanciával bíró kérdésekre, nemzetközi kitekintést adni, végül pedig konklúziót vonni, azaz a munka elején felállított hipotézist megerősíteni vagy megcáfolni.

II. A hipotézisek

II.1 Az első feltételezés, hogy a magánszféra munkajogában is szükség van a munkáltatói jogkör gyakorlásából fakadó figyelmeztetési, fegyelmezési jogkörök, illetve a munkaviszony megszüntetése, mint a munkavállaló vétkes kötelezettségszegésének ultima ratio-ként alkalmazott hátrányos jogkövetkezménye mellett egy harmadik, további lehetőségre.

II.2. A második hipotézisként, ennek a szabályozásnak a munka magánjogában a munkavállaló érdekeit védő garanciákat kell adnia, anélkül azonban, hogy konkrétan meghatározza az alkalmazható jogkövetkezményeket. Ugyanakkor, a jogkövetkezmények garanciális jellegű szabályozása mellett szükség van arra és a munkavállalói érdekeket nézve indokolt, hogy a hátrányos jogkövetkezmények kiszabására vonatkozóan megkövetelje a jogalkotó az eljárásrend következetes és világos szabályozását.

II.3. A munka közjogában, a közszférában a jogalkotó biztosítson kötött szabályozást, mind a hátrányos jogkövetkezmények, mind az azok kiszabására irányuló eljárásrend tekintetében, továbbá a szabályozás valamennyi eleme törvényi, és ne rendeleti szintű legyen.

III. Az értekezés szerkezete

III.1. Megítélésem szerint a hipotézisek cáfolata vagy megerősítése céljából rendkívüli fontosságú volt, hogy a munkafegyelem meghatározása, és a munkavállalói vétkes kötelezettségszegések megelőzése mikéntjének bemutatása után sor kerüljön a történeti áttekintésre. Annak feltérképezésére, hogy egyrészt ezek a rendelkezések milyen jellemzőkkel bíró korábbi szabályozások voltak, másrészt, hogy ezeket a megoldásokat miként értékelte a jogtudomány, illetve milyen kérdéseket, problémákat vetettek fel a jogalkalmazási gyakorlatban. A munkafegyelem meghatározása tekintetében bemutatásra kerülnek Kertész István megállapításai, a külföldi szakirodalomból Alekszandrov definíciója. A munkafegyelmi kötelezettség kapcsán ismertetem a munkafegyelmi kötelezettségek belső és külső határait. A munkavállalói vétkes kötelezettségszegés megelőzése tekintetében az alapot Eörsi Gyulának a „Prevenció és vétkesség” című tanulmánya adta. A dolgozat ennek alapul vételével kifejti a vétkes kötelezettségszegés megelőzése tekintetében a technikai-szervezési és a társadalmi-pszichikai védekezési eszközöket, ebben a jogi szabályozás helyét szerepét.

III.2. A történeti áttekintésnek kiemelkedő szerepet szántam, igen részletes fejezetet jelent a dolgozatomban. Kezdve a szabályozás bemutatását a XIX. századtól, egészen a céhrendszer felszámolásával, folytatva a széttöredezett rendszert mutató előírásokat – a dualizmus ipartörvényeiben és kereskedelmi törvényében, a Monarchia agráriumában, cselédsorában, mezőgazdasági munkásaként, erdőmunkásaként, a vízen, a (vas)útépítésen, a vasúton, a dohányiparban és a sajtóban. Az első világháborút követő szabályozás is teret kap, majd ezt követi a szocializmus első fegyelmi szabályozása. Még az első Munka Törvénykönyvét megelőzően lépett hatályba a közületi vállalatok fegyelmi szabályzatáról szóló 34/1950. (I. 27.) M.T. sz. rendelet. A fegyelmi felelősségről a szocializmus szabályozásában a munkajogi kódexek rendelkezéseinek elemzésével kapunk képet, majd a magánszféra szabályozását a harmadik és negyedik Munka Törvénykönyve elemzésével látjuk meg. A magánszféra mellett a közszolgálati szabályozás sem maradhat ki, a kezdetektől egészen a hatályos rendelkezésekig. Ennek kapcsán – a fragmentált hazai közszolgálati szabályozásra figyelemmel mellőzhetetlenül – összehasonlításra kerül a közalkalmazottakra, valamint köz- és kormánytisztviselőkre korábban megalkotott, majd a jelenleg is hatályos szabályozás.

Álláspontom szerint nélkülözhetetlen volt, hogy a történeti rész precízen bemutatásra kerüljön, hiszen számos következtetést a történeti rész, annak szabályozása és jogirodalma adta.

III.3. A felelősség kérdésének jogelméleti és általános polgári jogi feldolgozása már a hátrányos jogkövetkezményeket elemző fejezetben megtörténik, meghatározóan Eörsi Gyula, Szladits Károly, Marton Géza, Asztalos László és Bihari Mihály művei alapján. A munkajogi felelősség, fegyelmi felelősség, a fegyelmi vétség, az eljárás és a büntetés elemzésével folytatódik a munka. Támaszkodva ennek során meghatározóan Kertész István, Román László és Horváth István munkásságára. A nemzetközi kitekintést is tartalmazó munkát a hipotézisben foglaltak értékelése és a Szerző javaslata zárja.

IV. A feldolgozás módszertana

A dolgozat elkészítését hosszas, különböző területeken végzett kutatómunka előzte meg. Kutatásaimat a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztériumban kezdtem meg, ahol jogharmonizációval és kodifikációval foglalkozhattam. Az itt töltött évek alatt végeztem a doktoranduszi képzést, az abszolutóriumot 2005-ben megszerezve. A közigazgatásban szerzett tapasztalatokat a jogalkalmazás területe váltotta fel, a minisztériumban szerzett elméleti jellegű, kodifikációs ismereteket kiegészítve. Mindemellett lehetőségem volt oktatni is, 2016-ig külsős, majd 2016-tól közalkalmazotti jogviszonyban álló oktatóként az ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékén.

V. Dolgozatom következtetéseinek rövid összefoglalása

Miként kaptunk választ a hipotézisekre a jogtörténet, a hatályos szabályozás, az irodalom, és a bírói gyakorlat vizsgálatából?

V.1. Az első hipotézis: a magánszféra munkajogában is szükség van a munkáltatói jogkör gyakorlásából fakadó figyelmeztetési, fegyelmezési jogkörök, illetve a munkaviszony megszüntetése, mint a munkavállaló vétkes kötelezettségszegésének ultima ratio-ként alkalmazott hátrányos jogkövetkezménye mellett egy harmadik, további lehetőségre.

V.2. A második feltételezés: amennyiben van harmadik utas szabályozás, akkor annak a munkavállaló érdekeit védő garanciákat kell adnia, anélkül azonban, hogy konkrétan meghatározná az alkalmazható jogkövetkezményeket. Ugyanakkor, a jogkövetkezmények garanciális jellegű szabályozása mellett szükség van arra, és a munkavállalói érdekeket nézve indokolt, hogy a hátrányos jogkövetkezmények kiszabására vonatkozóan megkövetelje a jogalkotó az eljárásrend következetes és világos szabályozását.

Mind a munkavállalónak, mind a munkáltatónak többletlehetőséget, jogot ad, ha a munkáltató nem csupán a figyelmeztetés, a jogviszony-megszüntetés szélsőségei között választhat, hanem egy harmadik lehetőség is rendelkezésére áll. A dolgozat hivatkozik Vincenti Gusztávra, aki már 1942-ben megfogalmazza, hogy „...a fegyelmi jog szabályai általában kötelességet rónak a munkavállalókra...azonban, annyiban, amennyiben a fegyelmi büntetés kiszabását meghatározott eljáráshoz köti, egyúttal jogot is adnak nekik.” Az eljárásrend meghatározása tehát garanciákat jelent, kereteket ad, teszi mindezt anélkül azonban, hogy sértené a munkajog, mint magánjogi jogág szellemiségét. Áttekintve a fegyelmi felelősség történetét, a fegyelmi felelősség megállapítására lehetőséget adott a szabályozás már a kezdetektől – utalni lehet itt a vasúti szolgálati rendtartásról szóló 1914. évi XVII. törvénycikkre, vagy a Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról szóló 1924. évi V. törvénycikkre. A kezdeti szabályozás hangsúlyt helyezett az eljárási rendelkezésekre akként, hogy előírta, hogy a törvény alapján készített rendtartás, szabályzat határozza meg a fegyelmi eljárás rendjét. A II. világháborút követően pedig meghatározóan maga a jogszabály határozta meg az eljárási szabályokat, példaként hozható a dolgozat történeti részében részletesen elemzett első és második Munka Törvénykönyve is. Az eljárásrendnek törvényben történő meghatározása a feleknek, azaz a munkaviszony alanyainak is könnyebbséget adna, hiszen közel sem biztos az, hogy a munkáltató rendelkezik azzal a hozzáértéssel és munícióval, hogy az eljárási rendnek a munkaviszonyra vonatkozó szabályoknak megfelelő meghatározása megvalósuljon.

Ehhez kapcsolódóan azt is meg kell jegyezni, hogy a dolgozatban szintén precízen elemzett harmadik Munka Törvénykönyvében - amelyben kizárólag a kollektív szerződés határozhatta meg a munkavállaló vétkes kötelezettségszegése miatti jogkövetkezményeket (fegyelmi büntetéseket) - kötelező volt az eljárási rendnek is a kollektív szerződésben történő meghatározása. A kollektív szerződést kötő felek – a munkáltató és a szakszervezet – pedig számottevő munícióval, intézményesített jogi szakmai segítséggel rendelkeznek, mint esetleg az a munkáltató, amely a kollektív szerződés hatálya alatti státusz hiányában határoz meg hátrányos jogkövetkezményeket, illetve annak a kiszabására irányuló eljárásrendet.

A szabályozás történetének feldolgozásából látható, további garanciális elemnek minősül, hogy a hátrányos jogkövetkezményeknek milyen feltételrendszernek kell megfelelniük. Így például a hatályos szabályozás szerint csak a munkaviszonnyal összefüggő, annak feltételeit határozott időre módosító lehet, a munkavállaló személyiségi jogát, emberi méltóságát nem sértheti, a vagyoni hátrány esetén az nem haladja meg a munkavállaló egyhavi alaphétét, továbbá meghatározó az arányosság követelménye az elkövetett kötelezettségszegéssel. A szabályozás történetének és a bírói gyakorlatnak az elemzéséből látjuk a választ arra, hogy az ezzel összefüggésben felvetődő kérdéseket a jogalkalmazási gyakorlat megválaszolja, iránymutatást ad.

V.3. A harmadik hipotézis: a munka közjogában, a közszférában a jogalkotó adjon kötött szabályozást, mind a hátrányos jogkövetkezmények, mind az azok kiszabására irányuló eljárásrend tekintetében, továbbá a szabályozás valamennyi eleme törvényi, és ne rendeleti szintű legyen. Ennek kapcsán szintén vissza kell utalni a történeti részre, illetve a hatályos szabályozás elemzésére. Valamennyi közszoigálati törvény tartalmazta a fegyelmi szabályozást.

V.4. Jogalkotási javaslatok

V.4.1. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény

A hatályos szabályozás tekintetében az előbbieken megfogalmazott követelmény miatt aggályos, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényben 2012-benhatályon kívül helyezésre került a fegyelmi felelősségvonásra vonatkozó rész. A hatályos szabályozás szerint a közalkalmazotti jogviszonyban a Munka Törvénykönyve irányadó, azaz a munkáltatónak és a közalkalmazottnak arra van lehetősége, hogy – amennyiben nem állnak kollektív szerződés hatálya alatt – a kinevezésben határozzák meg a hátrányos jogkövetkezményeket, illetve az

eljárásrendet.² Ez azzal a következménnyel bír, hogy a korábban hatályos szabályozással ellentétben a jelenlegi rendelkezések szerint a közalkalmazottak meg vannak fosztva a törvény adta garanciáktól. Ehhez kapcsolódóan kell továbbá megjegyezni, hogy a közalkalmazotti törvénynek a fegyelmi eljárásra vonatkozó garanciális rendelkezése szerint kötelező volt a fegyelmi eljárás megindítása, ha az eljárás lefolytatását a közalkalmazott kérte maga ellen.³ A közalkalmazottnak tehát törvényben biztosított lehetősége volt arra, hogy amennyiben indokoltnak találta, tisztázhassa magát egy fegyelmi eljárásban. Erre sincsen lehetőség a jelenleg hatályos szabályok szerint – sem a közalkalmazottak, sem más közszolgálati törvények hatálya alá tartozó foglalkoztatottak esetében. Garancia volt a közalkalmazottnak a törvény fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályozásában az is, hogy fegyelmi vétségnek csak az számított, ha a közalkalmazott *lényeges* kötelezettségszegést követett el⁴, azaz, amennyiben például néhány perccel később jelent meg a munkahelyén, mint a munkaidő kezdete, nem követett el fegyelmi vétséget. További lehetőségként a törvény azt is megadta, hogy a kötelezettségszegés csekély súlya és tisztázott tényállás esetén mellőzni lehetett a fegyelmi eljárás lefolytatását, ebben az esetben azonban csak a megrovás büntetés volt kiszabható⁵.

Eljárási biztosítékvolt, hogy a fegyelmi eljárás megindítása tekintetében a kinevezési jogkör gyakorlója (magasabb vezető és vezető beosztású közalkalmazott tekintetében) a megbízásra jogosult mérlegelési jogkörében dönthetett, ez alól kizárólagosan két kivétel létezett, egyrészt a már említett azon eset, ha a közalkalmazott maga ellen kérte az eljárás megindítását, illetve a jelentős súlyú fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén⁶.

A jelenlegi szabályoznak a módosítása, a fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályozás, így a 2012. július 1-je előtt hatályos állapot ismételt hatályba léptetése lenne indokolt, biztosítva ezzel a törvényi garanciákat mind közalkalmazott részére (a törvényben precízen szabályozott eljárási rendet, a fegyelmi vétségnek kizárólag lényeges kötelezettségszegés esetén történő megvalósítását, a lehetőséget arra, hogy a maga ellen kért fegyelmi eljárás esetén a közalkalmazott tisztázhassa magát), mind pedig a fegyelmi jogkör gyakorlója részére (így például részben a mérlegelési jogkörben történő eljárás indítását.)

² Ez arra tekintettel mondható ki, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) nem tartalmaz különös szabályt a fegyelmi felelősségre, emellett nem zárja ki a Munka Törvénykönyvének (Mt.) a fegyelmi szabályozást tartalmazó 56. §-ának alkalmazását, azaz a Kjt.-ben az Mt. szabályozása az alkalmazandó.

³ A Kjt. 2012. július 01-jétől hatályon kívül helyezett 46. § (2) bekezdésének b) pontja.

⁴ A Kjt. 2012. július 01-jétől hatályon kívül helyezett 45. § (1) bekezdése.

⁵ A Kjt. 2012. július 01-jétől hatályon kívül helyezett 46. § (8) bekezdése.

⁶ A Kjt. 2012. július 01-jétől hatályon kívül helyezett 46. § (2) bekezdése.

A fegyelmi felelősség Kjt-ben történő ismételt szabályozása akár akként is megvalósulhatna, hogy a rendkívüli felmentés hatályon kívül helyezésre kerülhetne, hiszen az szintén garanciákat nélkülöz, hogy a közalkalmazott jogviszonyának megszüntetésére sor kerülhet ugyan azonnali hatállyal, de minden előzetes eljárás lefolytatása nélkül⁷. A fegyelmi felelősség ismételt szabályozásával a lényeges kötelezettségszegés esetén a garanciát jelentő eljárási szabályok be- és megtartásával állna fenn a munkáltatónak az a jogosultsága, hogy a fegyelmi eljárásban bebizonyosodott lényeges kötelezettségszegés esetén szüntesse meg a jogviszonyt az azonnali hatályú megszüntetést jelentő elbocsátás fegyelmi büntetéssel.⁸

V.4.2.A közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), és a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.)

E két, egyébként a közigazgatás foglalkoztatási szabályait vitathatóan megkettőző törvény szabályozása kapcsán meg kell fogalmazni, hogy rendkívül aggályos az, hogy a dolgozatban kifejtettek szerint releváns lényeges szabályok nem törvényi szinten kerülnek szabályozásra. A jogalkotói megoldás indokolatlan és aggályos mivoltát támasztja alá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény [Jat.]. Ezen túlmenően jogalkotási követelmény, hogy az adott életviszony szabályozása nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Említhető továbbá az az elvárás, amely szerint, ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat [Jat. 3-4. §]. Hivatkozni lehet továbbá a Jat. azon elvására, amely szerint, nem lehet felhatalmazást adni a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására [Jat. 5. § (2) bek. a) pont] .

Mind a Kttv-ben, mind a Kit-ben aggályos továbbá az eljárás indítására vonatkozó határidő szabályozása. A Kttv-ben⁹ és a Kit-ben¹⁰ is három hónapos szubjektív és hároméves objektív határidő került meghatározásra. A mindkét hivatkozott törvényben szabályozott három hónapos szubjektív határidőt érdemes összevetni azzal, hogy a Munka Törvénykönyvében az azonnali hatályú felmondásra vonatkozóan 15 nap¹¹, a Kjt-ben az azonnali hatályú felmondással egyenértékű rendkívüli felmentés esetén is 15 nap a szubjektív határidő¹². Az

⁷ Kjt. jelenleg hatályos 33/A. §

⁸ A Kjt. 2012. július 01-jétől hatályon kívül helyezett 45. § (2) bekezdés e) pontja.

⁹ Kttv. 156. § (1) bekezdés

¹⁰ Kit. 164. § (10) bekezdés

¹¹ Mt. 78. § (2) bekezdés

¹² Kjt. 33/A. § (3) bekezdés

Mt-ben és Kjt-ben a tizenöt napos szubjektív határidőn belül az azonnali hatályú megszüntetés esetén nem vizsgálati határidőről van szó, hanem ezalatt intézkedni kell a munkáltatói jogkör gyakorlójának, azaz dönteni abban az igen fajsúlyos kérdésben, hogy él-e a jogviszony azonnali hatályú megszüntetésének lehetőségével. Ezzel szemben, a Kttv-nek és a Kit-nek a három hónapos szubjektív határideje a fegyelmi eljárás tekintetében csupán arra szolgál kizárólagosan, hogy a döntsön a fegyelmi jogkört gyakorló, indítson-e fegyelmi eljárást vagy sem. Ezen döntés meghozatalára indokolatlanul hosszú a három hónapos határidő, és lehetőséget teremt arra is, hogy ezalatt az érintett közszolgálati tisztviselővel, kormánytisztviselővel a fegyelmi jogkör gyakorlója esetlegesen sajátos alkut kössön. Ennek elkerülése miatt lehet indokolt a három hónapos határidő lerövidítése néhány napra mindkét törvényben.

További kodifikációs probléma, hogy az azonnali hatályú felmentést lehetővé tevő megszüntetési jogcímek¹³ éppen a fegyelmi eljárás megfelelő alkalmazását aknázzák alá, hiszen lehetőséget adnak a garanciákkal bíró előzetes eljárás nélküli azonnali hatályú munkáltatói megszüntetésre. Indokolt lenne ezen szabályozás átgondolása, és helyette a fegyelmi eljárás, és indokolt esetben a hivatalvesztés, mint fegyelmi büntetés alkalmazása, hiszen a munkáltatónak biztosított azonnali hatályú, felmentési idő nélküli megszüntetés a hivatalvesztés fegyelmi büntetést teszi jelentéktelenné. Ugyanez mondható el arra a szabályozásra, hogy a fegyelmi eljárás alá vont kormánytisztviselő a fegyelmi eljárás megindulásától kezdődően kérheti az azonnali hatályú felmentését.¹⁴ Ez a rendelkezés ugyanúgy a fegyelmi eljárást teszi súlytalanná, így a hatályon kívül helyezése indokolt.

Súlytalanná teszi továbbá a fegyelmi eljárást, a fegyelmi felelősség intézményét a mind a Kttv¹⁵-ben, mind a Kit¹⁶-ben szabályozott azon rendelkezés is, amely biztosítja az egyoldalú kinevezés-módosítást. Ez a jogszabály adta lehetőség, azaz a kinevezés munkáltató általi egyoldalú, a köz- vagy kormánytisztviselő *beleegyezése nélküli* módosítása minősíthető ténylegesen olyan hátránynak a jogviszony tartalmát illetően, amelyet a munkáltató bármilyen, garanciákat tartalmazó előzetes eljárás lefolytatása nélkül alkalmazhat. Az egyoldalú kinevezés-módosítás aggályos a fegyelmi felelősség intézménye tekintetében is, így annak hatályon kívül helyezése indokolta fegyelmi felelősség - mint a hátrányos

¹³Példaként hozható: Kttv. 64/A. § (3) bekezdés – méltatlanság esetén azonnali hatállyal megszüntethető a kormányzati szolgálati jogviszony

¹⁴Kttv. 155/A. § (2) bekezdés, Kit. 166. § (5) bekezdés

¹⁵Kttv. 48. § (1) bekezdés

¹⁶Kit. 89. § (1) bekezdés

jogkövetkezmények kiszabását garanciákhoz kötő előzetes eljárás lefolytatásához kötő intézmény – súlyának, presztízsének fenntartása, megőrzése érdekében.

Figyelemmel arra, hogy az előzőekben kifejtett javaslatok a megszüntetési rendszert érintették, indokolt megjegyezni azt is, hogy – szemben a Kjt. szabályozásával –, mind a Kttv., mind a Kit. nélkülözi a köztisztviselő és a kormánytisztviselő részére az azonnali hatályú lemondás lehetőségét, mint megszüntetési jogcímet.¹⁷ Indokolt lenne ezen megszüntetési jogcímnak mindkét törvényben történő szabályozása, hogy a munkáltató minősített kötelezettségzegése esetén a köz- illetve kormánytisztviselőnek is lehetősége legyen az azonnali hatályú megszüntetésre. Meg kell jegyezni továbbá, hogy mind a Kttv., mind a Kit. megszüntetési rendszerét átláthatóbbá tenné, ha expressis verbis szabályozná a munkáltatói azonnali hatályú felmentést, mint megszüntetési jogcímet.

V.4.3. A szankció szociális „mellékhatása”

Ahogy az a történeti részben is szerepelt, a második világháború előtt lehetőség volt a szociálisan meglepően érzékeny büntetések kiszabására, például arra, hogy pénzbüntetés 10-100 pengő között a törvényhatósági szegényalap javára kerüljön kiszabásra. Ezt az elgondolást, azaz szociális célra történő felhasználható vagyoni hátrány alkalmazását – például vagyoni hátrány karácsonyi jótékonysági vacsorára történő fordítása – indokolt lehetne fegyelmi büntetésként meghatározni.

V.4.4. A tárgyalás

A Kit. kapcsán elemzésre került, hogy megadja a szabályozás azt a lehetőséget, hogy nem minden esetben kerüljön sor tárgyalás tartására. A tárgyalás mellőzésének lehetősége kapcsán utalni lehet egy klasszikusan magánjogi területre, az ügyvédi tevékenységet szabályozó törvényben a fegyelmi felelősség szabályozására. Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény meglehetősen részletesen szabályozza a fegyelmi felelősség kérdését. Hasonlóan a Kit. fegyelmi felelősségének szabályozásához, az ügyvédi törvény is lehetőséget ad arra, hogy a tárgyalás tartása nélkül kerüljön sor a fegyelmi határozat meghozatalára,¹⁸ egyszerű megítélésű ügyben. Garanciális szabály azonban egyrészt az, hogy a tárgyaláson kívül hozott határozatban a kamarából történő kizárás fegyelmi büntetés nem szabható ki, másrészt pedig az eljárás alá vont ügyvéd a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon

¹⁷ A Kjt. 29. §-a szabályozza a rendkívüli lemondás megszüntetési jogcímet.

¹⁸ Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 127. §

belül tárgyalás tartását kérheti. Hangsúlyozni kell azonban azt, hogy amíg a Kit. szerint a fegyelmi eljárásban a fegyelmi jogkör gyakorlóját illeti meg a döntés joga, hogy maga hozza meg a fegyelmi határozatot, vagy kijelöl-e fegyelmi tanácsot, addig az ügyvédi tevékenységről szóló törvényben a határozatot a fegyelmi tanács hozza meg – tehát a fegyelmi tanácsot kell kijelölni–, csak a határozat meghozatalára kerül sor tárgyalás tartása nélkül. Összehasonlítva ezt a két szabályozási megoldást, az ügyvédi tevékenységről szóló törvény megoldása alkalmazható lehetne a Kit. szabályozásában is, azaz a fegyelmi jogkör gyakorlója által a tanács kijelölésre kerülne. Ez a kormánytisztviselőnek garanciát jelentene, hiszen elválna a fegyelmi jogkör gyakorlójának és a fegyelmi határozatot meghozó személye. Továbbá, a Kit. fegyelmi felelősségi szabályozásában az az ügyvédi törvényben foglalt megoldás is szabályozásra kerülhetne, hogy az eljárás alá vontat megilleti az a jogosítvány, hogy kérheti a tárgyalás tartását a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül.

V.4.5. A magánszféra munkajoga: A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

A hatályos szabályozás mindenképpen módosításra szorul a következő kérdésekben. A munkavállalói érdekeket nézve indokolt, hogy a hátrányos jogkövetkezmények kiszabására vonatkozóan megkövetelje a jogalkotó az eljárásrend következetes és világos szabályozását. Azaz, hasonlóan a harmadik Munka Törvénykönyvéhez¹⁹ a szabályozásnak tartalmaznia kell, hogy mind a kollektív szerződés, mind a munkaszerződés az eljárási szabályok meghatározása mellett határozhatja meg a hátrányos jogkövetkezményeket. Ahogyan az a fentiekben hivatkozásra került, Vincenti Gusztáv már 1942-ben megfogalmazta, hogy „...a fegyelmi jog szabályai általában kötelességet rónak a munkavállalókra...azonban, annyiban, amennyiben a fegyelmi büntetés kiszabását meghatározott eljáráshoz köti, egyúttal jogot is adnak nekik.” Az eljárásrend meghatározása tehát garanciákat jelent, kereteket ad, teszi mindezt anélkül azonban, hogy sértené a munkajog, mint magánjogi jogág szellemiségét.

A hátrányos jogkövetkezmények tekintetében álláspontom szerint helyes az a megoldás, hogy a konkrét jogkövetkezmények nincsenek a Munka Törvénykönyvében megfogalmazva, hanem a feltételrendszert adja meg a jogszabály, amelynek meg kell felelniük. Ezzel cseng össze, hogy a vagyoni hátrány összege az egy havi alapbér összegét nem haladhatja meg.²⁰ Ez a rendelkezés garancia a munkavállaló szempontjából, ugyanakkor munkáltatói oldalról nézve ez az összeg minősíthető, értékelhető nem meghatározónak. A munkáltató vélekedhet úgy,

¹⁹ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 109. § (1) bekezdés

²⁰ A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 56. § (2) bekezdés

egy havi alapbérért nem érdemes a fegyelmi eljárást lefolytatni, a fegyelmi felelősség intézményét alkalmazni. Véleményem szerint azonban a munkajog feladata a garanciák biztosítása, a munkavállalói érdekek szem előtt tartása, így az egy havi alapbér összegének emelése nem indokolt. Továbbá, a jelenlegi szabályozáshoz képest még erőteljesebb hangsúlyt fektetnék a munkavállalói érdekekre – kifejezetten szabályozva a vagyoni hátrányban megjelenő hátrányos jogkövetkezményekre vonatkozóan a részletfizetés törvényi biztosítását, például az egy havi alapbér 1/3-át meghaladó összegű vagyoni hátrány alkalmazása esetén. Bizonyos szociális szempontokra figyelemmel (pl. a munkavállaló egyedül neveli saját háztartásában 16 éven aluli gyermekét és alapbére alacsonyabb a garantált bérminimuménál) e szankció alkalmazását indokolt lenne a törvénynek kizárnia.

Végül, nem lehet elhagyni annak megemlítését, amely szerint hátrányos jogkövetkezmény nem állapítható meg olyan kötelezettségzegés miatt, amelyet a munkáltató a munkaviszony megszüntetésének indokaként is megjelöl.²¹ Ez a rendelkezés logikai ellentmondást tartalmaz, hiszen amennyiben megszüntetésre került a munkaviszony, azt nem követi hátrányos jogkövetkezmény alkalmazása. A szabályozást szükséges lenne módosítani: nem lehet a munkaviszonyt megszüntetni olyan mulasztás, magatartás miatt, amely a jogviszony fennállása alatt hátrányos jogkövetkezmény kiszabásának adta indokát.

§§§§§§

Véleményem szerint az értekezésben levont következtetések alkalmazhatóak lehetnek a hatályos szabályozás kapcsán. Véggkövetkeztetésként pedig azt kell kimondani, hogy a fegyelmi felelősség intézményének mind a magánszféra, mind a közszféra szabályozásában történő fenntartása a munkavállalónak, közalkalmazottnak, tisztviselőnek is érdeke, hogy a vétkes kötelezettségzegésekre vonatkozó jogkövetkezmények szabályozása hárompólusú lehessen.

²¹A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 56. § (4) bekezdés