

Makkos Nándor¹

Elkötelezettség, igazságosság méltányosság, egészség, képzés, és a közigazgatás jövője az egyenlő bánásmódban

I. Elkötelezettség, lojalitás szerepe az egyenlő bánásmódban

A legfontosabb hivatásetikai elvek közé tartozik az elkötelezettség és a lojalitás, hogy a tisztviselő mindenkit elkötelezetten és lojálisan szolgáljon. Igaznak tűnik az Alkotmánybíróság megállapítása, amely szerint „a lojalitás nem jogi kötelezettség, hanem a jog által nem szabályozható erkölcsi viszony,” illetve „A közhivatal ellátásával járó kötelezettségek, feladatok teljesítéséhez az állampolgár személyes, belső többlet-elkötelezettségére is szükség van.”² A „többlet elköteleződés” kifejeződése az eskütétel is, mely szóban és írásban is történhet, azonban az eskütétel tényét írásban rögzíteni kell.³

Igaznak tűnik az a megállapítás is, hogy a mindenki szolgálata nem jelenti automatikusan a mindenki egyenlő szolgálatát, sőt mindenki válogatás nélküli szolgálatát sem, hiszen hogyan lehetne a sürgősebb eseteket gyorsabban kiszolgálni, válogatás nélkül? Véleményünk szerint az egyenlő bánásmód ennek ellenére erkölcsös bánásmódot jelent, még akkor is, ha az erkölcs jogilag nehezen értelmezhető.

Lojalitást befolyásolja a munkavállaló hozzáállása is az elvégzendő feladathoz. Vezetők véleménye alapján az ideális munkavállaló:

- „megbízható, elkötelezett a cég és munkája iránt,
- önálló és kezdeményező munkájában,
- hajlandó és képes is felelősséget vállalni,
- együttműködik munkatársaival,
- innovatív és rugalmas, olyan, aki képes alkalmazkodni az új helyzetekhez,
- magasan képzett, ugyanakkor tud és akar folyamatosan továbbfejlődni, tanulni.”⁴

Bár a kormánytisztviselők nem magán cégen belül dolgoznak, Bakacsi megállapításai a közszolgálat munkavállalóira is igazak, a lojalitást, tehát általános alapelveként értelmezhetjük.

A hűség és elkötelezettség a közszolgálatban azonban fokozottabban érvényesül, a hűség-kapcsolat tartóssága miatt. A tisztviselőnek hűnek kell lennie „a mindenkori alkotmányhoz, az államhoz, a demokratikus jogelvekhez. A „hűség nem egy adott személyhez, nem egy adott politikai ideológiához és nem egy párthoz kötődik.”⁵ A tartós hűségviszony a kormánytisztviselőkre többlet kötelezettségeket, és jogosultságokat tartalmaz, hiszen az tőle „teljes odaadást kíván, szükség esetén egészsége, sőt élete feláldozását,” és magánéletében is megköveteli tőle a megfelelő magatartás tanúsítását.”⁶ A hatalomnak (államnak) mindig is érdeke volt, a hozzá hűséges alattvalók szolgálatának, munkavállalói

¹ Makkos Nándor Orcid: 0000-0001-8978-3870

² Bővebben lásd: 52/2009. (IV. 30.) AB határozatban.

³ Kit. 87. § (2) bek.

⁴ BAKACSI Gyula – BOKOR Attila – CSÁSZÁR Csaba – GELEI András – KOVÁTS Klaudia – TAKÁCS Sándor (2000): *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment* KJK-Kerszöv, Budapest, 2000. 81.p. https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/85764/strategiai_emberi_eroforras_menedzsment.pdf?sequence=3&isAllowed=y Letöltés: 2019.01.01.

⁵ KISS György szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása* Dialóg Campus Budapest, 2019. p. 91.

⁶ HAZAFI Zoltán (szerk): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata* ÁROP-2.2.5.-2008-0001 számú, Humán-erőforrásgazdálkodás a központi közigazgatásban kiemelt projekt 2012. március 31. pdf. Letöltés: 2020.04.24.

rétégenek kialakítása.⁷ Amennyiben a hűség hiányzik, az kapcsolatba kerül a tisztviselő munkájának hatékonyságával.

Bankó megjegyzi, hogy a lojalitást belülről két oldalról érdemes vizsgálni, az egyik a munkaadó a másik a munkavállaló oldala, aki szolgálati jogviszonyban áll. „Meghatározó elv a feletteséhez fűződő lojalitás, amely két magatartási követelményben ölt testet. Az egyik az utasítások teljesítése, a másik a felettes támogatása munkájában.” A kivétel is lényeges, miszerint lehetséges, hogy a kormánytisztviselő valamilyen külön törvény alapján nem kötött az egyes utasítások tekintetében.⁸ Példa lehet erre a szervezeti és működési szabályzat. Az SZMSZ-t a Miniszterelnöki Kormányiroda, a miniszter, központi hivatalt vagy kormányhivatalt irányító miniszter normatív utasításban adja ki,⁹ ill. a közszolgálati szabályzatból is származhat jog és kötelezettséget a kormánytisztviselő számára.¹⁰ A kormánytisztviselő különleges, a munkajogi intézkedésen túlmutató megbízhatósági kötelezettsége közvetlenül már a hivatali jogviszony jogi definíciójából, mint szolgáltatási és hűségkapcsolatból áll.¹¹

Taylor már a XX. század elején „baráti bensőséges együttműködést” szorgalmazott a menedzser és a feladat végrehajtója között.¹² A pályaalkalmassági vizsgálat az általános intelligencia teszt részének tekinthető.¹³ A Taylorizmus „verejtékeztető” tanával szemben a Human Relations tana volt a tudományos ellenirányzat, mely alapján már 1939-ben vállalati munkaügyi szabályzat tartalmazta a dolgozók jólétét, előmenetelét, vállalaton kívüli tanulásának lehetőségét, orvosi vizsgálatát, és előírta, hogy „minden dolgozónak meg kell adni a jogot, hogy saját vagy a vállalat érdekében bármilyen ügyet megvitasson főnökével”.¹⁴ A munkavállalónak érdeke a stabil munkahely, ahol nem kerül lényegesen hátrányosabb helyzetbe a versenyszféra munkavállalóihoz képest. Mivel a két szféra nem tökéletesen átjárható – a versenyszférából a közszférába azonban átjárhatóbb – a munkavállaló választási kényszerhelyzetbe kerül. A „köz” általi tartós foglalkoztatás külső feltételei:

1. a munkavállalónak biztosítani kell maga és családja megélhetését a mindenkori foglalkozása jövedelméből.

2. a munkavállaló munkavégzésének ki kell elégítenie kimondott, és ki nem mondott igényeit.

A munkavállaló értékrendje is befolyásolja igényeit. A munkavállaló közszolgálat szempontjából kifejezett értékei, azok a tulajdonságok, melyek a munkahely megszerzése és megtartása szempontjából jelentősek. A hűség véleményünk szerint azonban olyan érték, mely a munkavállaló gyermekkorára vezethető vissza. Az egyén szocializációjának első lépései a szülők nevelési szokásaitól függ. Amennyiben, a gyermek arra van szoktatva, hogy a választott tárgyat szeresse, legyen az bármilyen tárgy, vagy játék, e szokás jelentőséggel bírhat egész életére. A megismerés-elengedés (hiszen más tárgyakat is meg kell ismerni) jelensége, a monotonitás bírásának képessége meghatározó lehet később „köz” általi foglalkoztatásában is.

⁷ FRY, K. Geoffrey (2003): *The British Civil Service System*. In: BEKKE, A. G. M. Hans – VAN DER MEER, M. Frits (eds.): *Civil Service Systems in Western Europa*. Cheltenham/Northampton, Edward Elger. p.15–16.

⁸ BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 92. Az Mt. 17. §-a a hagyományos felfogáshoz képest bővíti az ún. szabályzatok lehetséges tartalmát azzal, hogy lehetővé teszi a szabályzati formában való egyoldalú munkáltatói kötelezettségvállalást.

⁹ Kit. 16.§ (4)., 36.§., ill. 39. § (3) bek.

¹⁰ Kit. 68.§ (1). bek.

¹¹ Bundesbeamtengesetz (BBG) § 4 Beamtenverhältnis Beamtinnen und Beamte stehen zu ihrem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. (Beamtenverhältnis).

¹² NEMES Ferenc-MAKÓ Csaba: *Vezetés és Szervezet elmélet* (Szöveggyűjtemény) Szent István Egyetem Gazdaság-társadalomtudományi Kar Budapest, 2008. p.13.

¹³ Neil J. SALKIND et. al.: *Human Development* Sage Publications Inc, London, New Delhi 2006. p.114.

¹⁴ NEMES Ferenc- MAKÓ Csaba: *Vezetés és Szervezet elmélet* (Szöveggyűjtemény) Szent István Egyetem Gazdaság-társadalomtudományi Kar Budapest, 2008. p.20-21.

A munkavállaló belső indítékai lehetnek a közigazgatási pályán:

- a) A tradíció. Van, akit szülei ösztönöznek, hogy ezen a pályán induljanak el, mert a szülők is közalkalmazottak, kormánytisztviselők voltak.
- b) Pályamódosítás. Vannak, akik pályamódosítás miatt térnek erre az útra, melynek igen sokrétű okai lehetnek, például egészségügyi: nem képes már megfelelni a fizikai feltételeknek korábbi foglalkoztatásában, vagy egyéni vállalkozóként kudarcot vallott a munkaerőpiacon, vagy egyszerűen a szüntelen egyéni fejlődés sodorta erre a pályára, mely tudományos fokozat megszerzésére is inspirálta. Az is elképzelhető, hogy munkanélküliként közfoglalkoztatottá vált, majd bekerült az önkormányzati szervezetbe. Esetleg pályamódosítása során a központi szervezeti rendszerből átkerült az önkormányzati szervezeti rendszerbe.
- c) Munkáltató átalakulása. Az sem elképzelhetetlen, hogy az egyéni kívül álló okok miatt vált a „köz- alkalmazottjává,” például a szervezet, amelynél dolgozott átalakult közfeladatot ellátó szervezetté.
- d) Egyéb olyan indíttatás, mely e pályát vonzóvá tette, a munkát vállalni kívánó személy számára.

A tisztviselő külső lojalitása mindenki válogatás nélküli szolgálatából fakad. A tisztviselő a társadalom irányában az egyenlő bánásmód érvényesítésének elvéből következően is, hátrányos megkülönböztetés nélkül köteles valamennyi állampolgár szolgálatára. A tisztviselő belső lojalitása erkölcsösséget takar, magatartására ható elvek figyelembe vételében áll, magatartásuk számos hivatásukkal kapcsolatos követelménnyel kapcsolatban áll. Minden tisztviselőnek van közszolgálati és magánélete, de azok, tisztviselők esetében nem határolhatók el teljesen egymástól. Jelek mutatnak arra is, hogy a legnagyobb vonzerőt a fiatalok számára a közszolgálatban a munka és magánélet egyensúlya képviseli, és hasonlóan fontos a munka stabilitása és a munkatársakkal való jó kapcsolat is.¹⁵ Bár kormánytisztviselőt a munkáltatói jogkör gyakorlója a csak a közszolgálattal összefüggő magatartása körében ellenőrizheti,¹⁶ ellenőrizhető azonban kormánytisztviselők magánéletének számos aspektusa,¹⁷ amennyiben például a kormánytisztviselők jogviszonyuk mellett projektértékelői jogviszonyt látnak el.¹⁸ A kormánytisztviselők magánéletben tanúsított magatartása is sértheti a munkáltató jó hírnevét, és rombolhatja a jó kormányzatba vetett közbizalmat. A bíróság döntéséből következik, hogy „a feddhetetlen magánélet nem azonosítható büntetlen magánélettel”, és a kormánytisztviselőnek a bűncselekmény elkövetésének látszatát is kerülnie kell.¹⁹

Tisztviselői megfontolás tárgyát képezi, hogy lehetőségei közül milyen bánásmódot alkalmaz, mely napi munkavégzésében és pályája folyamán is jelentős szerepet fog játszani.

A tisztánlátás érdekében a legfőbb magatartás-befolyásolás elveket, értékeket egymás mellé, illetve mögé helyeztük, mellyel biztosítható a harmonikus tisztviselői magatartás.

¹⁵ CSUTORÁS Gábor Ákos: Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a Központi Statisztikai Hivatalban PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2016/1, 92–107. p. 96.

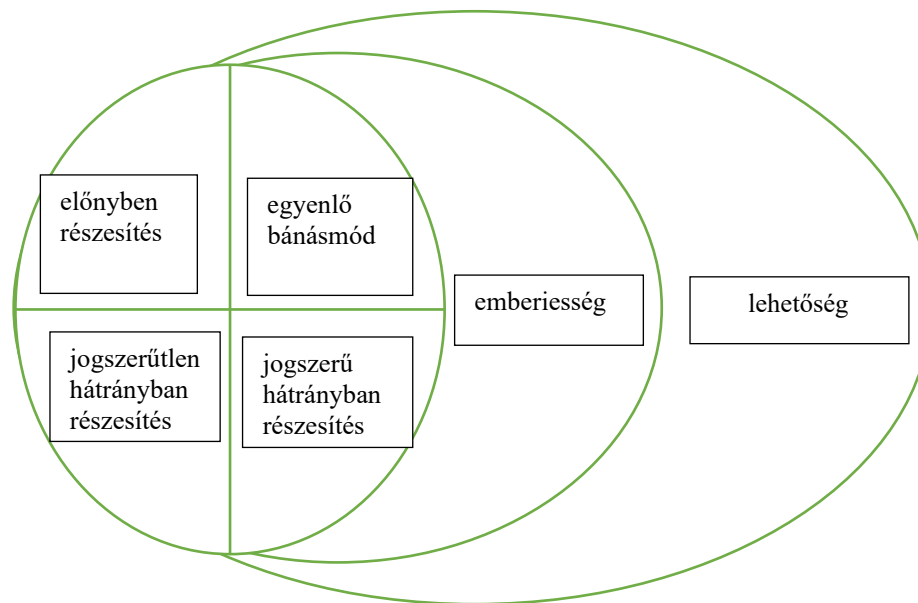
¹⁶ A hivatásos szolgálati jogviszonyban állók magánéletét, bizonyos feltételek fennállása alapján a Hszt. 37/B. § (1) bek., és az Rsz. 42. § alapján ellenőrizni kell. A rendvédelmi „szervezet valamennyi tagjával szemben magasabb erkölcsi és jogszabályi követelmények támaszthatók, hogy a közbizalomnak megfelelhessenek. Az olyan személy, akire a bűncselekmény gyanúja vetül, és emiatt büntetőeljárás is indul ellene, együtt értékelve azzal a körülménnyel, hogy nem tesz meg mindent annak érdekében, hogy az őt ért vádak alól tisztázza magát, kifogástalan életvitelének nem tekinthető. 3019/2020. (II. 10.) AB határozat; 3169/2018. (V. 22.) AB határozat.

¹⁷ 418/2016. (XII. 14.) Korm. rendelet a nemzetbiztonsági ellenőrzés és a felülvizsgálati eljárás során a biztonsági kérdőív kitöltésének eljárási szabályairól, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggésben a lényeges adatokban bekövetkezett változás bejelentésének rendjéről 14. § (2). bek.

¹⁸ 2016. évi XXXIII. törvény az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról.

¹⁹ Bővebben lásd: 3169/2018. (V. 22.) AB határozat.

Az igazságosság-méltányosság formula



Saját ábra

II. Lehetőség

A lehetőség gyűjtő fogalom, mely, mind az esélyteremtés iránti igény, mind az egyenlő bánásmód fogalmát tartalmazza, mely fogalmak megalapozzák az ember felelősségét érvényesítésük tekintetében, így azok a személyek méltóságának is az alapfogalmai.

A lehetőség tartalmazza a diszkrimináció (jogszerűtlen) bánásmódot, és a jogszerű hátrányban részesítés fogalmát is, mely különösen közrend, közegészségügy, vagy közbiztonság érdekében indokolt. Mögöttük helyezkedik el az emberiesség, mely minden humánus magatartásmódnak is az alapja.

III. Előnyben részesítés

Véleményünk szerint, az esélyegyenlőség magyar nyelvű kifejezése egy relatív rosszul értelmezett angol kifejezésből ered, mert az (equal opportunity) inkább jelent egyenlő lehetőséget, mint lehetőséget az egyenlőségre, mint a magyar nyelvű esélyegyenlőség elnevezés. A német nyelvű (Chanchengleichheit) esélyegyenlőség kifejezés, az élet-esélyekhez jelent egyenlő hozzáférést, melyet sokan egyenlő esélyként értelmezhetnek. A német kifejezés az elosztás jogszerűségét, és az elosztás igazságosságát érti a kifejezés alatt. Az elosztás jogszerűsége a regnáló hatalom akaratának megfelelő elosztást jelent. Az elosztás igazságossága azonban nem feltétlenül jeleni az elosztás szó szerinti egyenlőségét, mert aki többet tesz, többet is érdemel. A francia *opportunités égales* kifejezésben az esélyegyenlőség a polgárok stabil és harmonikus társadalmi biztosításának fontos eszközét jelenti. Az esélyegyenlőség azt is jelentheti, hogy „a különböző személyeknek és csoportoknak lehetősége van másokkal közös térben és másokkal azonos módon és arányban hozzáférni

információkhoz, tevékenységekhez, szolgáltatásokhoz, eszközökhöz stb.”²⁰ Az esélyegyenlőség fogalmat a továbbiakban lecseréljük az esélyteremtés immateriális fogalmára, nemcsak azért, mert az perszonalifikálja a fogalmat, hanem azért is, hogy elkerüljük a fogalom elcsépelet jellegét. Lecseréljük azért is, mert a tisztviselőnek arra lehetősége van, a világ anyagának teremtésével szemben. Véleményünk szerint az esélyteremtés fogalma:

- alapvető (bizonyos tekintetben irracionális) fogalom a társadalmi, filozófiai életben, mélyen gyökerezik minden szellemi hagyományban
- természetes és természetfeletti racionalitás
- választást jelent különböző értékek, modellek és racionális döntések között
- aranszabály, erkölcs, parancsolat
- gazdasági téren elosztást, verseny kiegyenlítést és eredmény kijavítását célozza
- jogi, politikai téren eljárást jelent, mely személyek „egyenlősítését” szolgálja, ezen kívül elsősorban
- állami kötelezettség

Az esélyteremtés elve olyan horizontális politika, mely az unió minden részpolitikájában megjelenik.²¹ Az esélyteremtés elve olyan nemzeti, regionális, megyei és települési politikákat is magában foglal, melyek megfeleltethetők ennek célkitűzésnek. Az esélyteremtés és az egyenlő bánásmód is az igazságot szolgálja, ezért az, az igazságossággal nem lehet ellentétes. Az is igaz, lehet, hogy „az igazságot mindig csak a gyengébbek keresik, az erősek semmit sem törődnek vele.”²² A szociális biztonság iránti igény szétfeszíti a társadalmi igazságosság és a megkülönböztetés hagyományos kereteit,²³ hiszen a „filozófus uralkodók” tekintélye az állam iránti szeretetükben, pártatlanságukban és igazságosságukban áll. A lehetőség gyűjtő fogalma, mind az esélyteremtés iránti igény, mind az egyenlő bánásmód fogalmát tartalmazza, mely fogalmak megalapozzák az ember felelősségét érvényesítésük tekintetében, így azok a személyek méltóságának is az alapfogalmai.

IV. Az igazságosság szerepe az egyenlő bánásmódban

Minden bánásmód a lehetőségek körébe tartozik, és csak egyes esetek tartalmaznak emberiességi célokat. Hatását tekintve ugyanis csak jogszerű, illetve jogellenes, egyenlő, előnyben, és hátrányban részesítő bánásmódokról beszélhetünk. A hátrányban részesítő bánásmód is megfelelhet az egyenlő bánásmódnak, ha magasabb értéket képvisel, például az egyéni érdekekkel ellentétes közösségi célokat szolgál, például közrend, közegészségügy, közbiztonság.

Az igazságosság-méltányosság fogalma és alkalmazása a tisztviselő magatartásában megosztja a szakirodalmat. Vannak, akik azt nem, vagy kevésbé tekintik a tisztviselői magatartás-elvek részének, mások az egyes fogalmak említésének, illetve alkalmazásának indokoltságát vitatják²⁴ a tisztviselői magatartásban. Mások fontosnak tekintik azt, a tisztánlátás, a tisztesség, vagy a kötelezettségek maradéktalan teljesítése érdekében. Véleményünk szerint az értelmezhető és értelmezendő a tisztviselő magatartásában.

²⁰ Ibid. Varga, p.12.

²¹ 1083/2006/EK rendelet.

²² Bővebben lásd: ARISZTOTELÉSZ: *Politika* 6. könyv., 2013. évi V. törvény (PTK) 4:1. § a tartalmazza a gyengébb fél védelmének az elvét.

²³ Bővebben lásd: A Tanács 79/7/EGK irányelve (1978. december 19.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról.

²⁴ Immanuel KANT, *Kritik der reinen Vernunft* brought to you by euclid for Warthogsbooks <http://kickme.to/Warthogsbooks> p.59. Letöltés: 2021. 06. 09.

V. Társadalmi igazságosság

A társadalmi igazságosság ezért nem számtani egyenlőség, mert ott az egyenlő részarányt mindenki megkapja az érdemektől függetlenül, ellenben a méltányosság különbségen alapuló tényező, ha a részesedések a részesülők érdeme alapján történik.²⁵ Az „életkor vagy az erény igazságos előnyt adhat az embereknek.”²⁶ A „vagyon méltánytalan elosztása, ellentétes az egyenlőség, az erkölcs és az igazságosság minden elvével.”²⁷ Más vélemények szerint a rendszer igazságossága a társadalomban rejlő gazdasági lehetőségektől és körülményektől, valamint attól függ, hogy miként osztják ki a jogokat és a kötelességeket.²⁸ Beszélhetünk Arisztotelész²⁹ osztó, és kiegyenlítő, Aquinói Szent Tamás³⁰ egyetemes Hart³¹ formális, Kant³² megtorló, Hobhouse³³ társadalmi, és Rawls tisztességes igazságosságáról.³⁴ E szerint „az igazságosság meghatározott eszményt jelent, amelynek fényében értékelhető a valóság. Az „igazságos kifejezéssel máskor sajátos erkölcsi elvekre és szabályokra hivatkozunk. Nevezetesen azokra, amelyek hozzájárulnak az emberi együttélés helyes rendjének kialakításához.”³⁵ Az egyes államok fenntartanak igazságszolgáltatási rendszereket, melyek jog alapján működnek, azonban az igazságos eljárás a joginál bővebb tartalmú, „mert az magában foglalja különösen a méltányos,³⁶ fair,³⁷ tisztességes,³⁸ bölcs, előzékeny, felemelő, felszabadult, kedves, mértékadó,³⁹ boldog,⁴⁰ jogi szférán tehát túlnyúló eljárási minőséget is. A méltányos, fair, tisztességes eljárás jogilag meghatározott, a bölcs, előzékeny, felemelő, felszabadult, kedves eljárás többnyire érzésekre ható, a boldog eljárás inkább filozófiai kategóriát, a mértékadó eljárás, kevert értékelést tartalmaz. Az egyenlő és egyenlőtlen bánásmód, a közigazgatási jogon⁴¹ kívül a büntetőjog, a polgári jog, az alkotmányjog⁴² és a jog egyéb területein is megjelenik.⁴³

²⁵ PLATÓN: *Az állam* (Fordította: Jánossy István) ötödik és hatodik könyv. <http://mek.niif.hu/03600/03629/03629.htm#102> Letöltés: 2017.10. 01.

²⁶ <http://www.yorku.ca/comminel/courses/3025pdf/Locke.pdf>. 127. Letöltés: 2019. január 28.

²⁷ Charles COMTE: *Traité de législation: ou Exposition des lois générales suivant lesquelles les peuples prospèrent, dépérissent, ou restent stationnaires* Hauman Cattoir Et Comp. 1837. p.428. Amint említettük, az esélyegyenlőség német kifejezése az elosztás igazságosságára utal.

²⁸ Dr. M. D. MAGEE: *Truth John Rawls, a Theory of Justice as Fairness* Contents Updated: Sunday, 23 August 2009. p. 2. Letöltés: 2019. január 28.

²⁹ ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*. 1129b (Ford.: Szabó Miklós) Európa, Budapest, 1987.

³⁰ AQUINÓI Szt. Tamás: *Summa Theologiae*.

³¹ H. L. A. HART: *A jog fogalma*. (Ford.: Takács Péter) Osiris Kiadó, Budapest, 1995., p. 184-195.

³² Immanuel KANT: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája* (Ford.: Berényi Gábor) Gondolat Budapest, 1991.

³³ Leonard T. HOBHOUSE: *Liberalism* Oxford University Press, London, Oxford, New York, 1971. p. 96.

³⁴ John RAWLS: *A theory of justice* Rev.ed. the Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1999.

³⁵ TAKÁCS Péter: *Jog és Igazságosság* in: SZABÓ Miklós (szerk): *Jogbölcseleti előadások* Bíbor Kiadó Miskolc, 1998. p. 165.

³⁶ Bővebben lásd: KÁNTÁS Péter: http://jesz.ajk.elte.hu/kantas7.html#_ftn11 Letöltés: 2020.04.02. illetve PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II. kötet* Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2017. p.166.

³⁷ A fair eljárás különösen a szabályszerű, finom, jogos, barátságos, becsületes, sima, nem visszatetsző, hibátlan, hasznos, értékes kifejezésekkel hozható kapcsolatba.

³⁸ A tisztesség különösen a jogszerűséggel, bizalommal, visszaélés mentes eljárással kerül kapcsolatba.

³⁹ Mértékadón különösen alapvető, meghatározó, hangadó, releváns, eljárást értünk.

⁴⁰ Boldogságon ebben az esetben a másokért való eljárás minőségét értjük.

⁴¹ A közigazgatási jog, az alkotmányjog önállósult ága, mely utóbbi „kizárólag az állami alapintézmények szervezésére és működésére vonatkozó jogszabályok összességét jelenti.” SCWEITZER Gábor: *Közjogi provizorium, jogfolytonosság, új közjogi irány* Az 1919/1920-1944 közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlatok http://real.mtak.hu/11507/2/schweitzer_alkotmanyjog_tudomany.pdf. p. 2. Letöltés: 2020. 04. 24., Kttv. 13. §., Kit. 116. §.

⁴² „Formai értelemben akkor beszélhetünk alkotmányosságról, ha az alkotmány szabályai tartalmuktól

VI. Tisztviselő igazságossága

A közszolgálatban nyilvános bánásmódot kell alkalmaznunk, mely a demokratikus társadalomban igazságos bánásmódként jelenik meg.⁴⁴ Az igazságosság követelménye mindig megnyilvánul döntésekben. Dönteni legalább kétféle alternatíva között lehet. A döntés a döntéshozót is meghatározza. Az állam esetében például a döntéseket a politika, a politikát a választók többsége határozza meg. Az igazság kérdésében az állam azonban nem foglal állást,⁴⁵ mert az igazságosság elvének vizsgálata tudományok feladata, s általában nem értelmezhető csupán az egyik fél kötelezettségeinek irányából. A bírói gyakorlat alapján az igazságosság magában foglalja a döntéssel szervesen összefüggő választást. A döntés csak a választásra való tekintettel lehet igazságos, tehát a választás ténye mindig hatással van a döntésre.

Az igazságosság a kormánytisztviselő számára azt is jelentheti: „feladatainkat a jog és az erkölcs szerint is igazságosan teljesítjük, azaz a jogszabályok adta keretek között mindent megteszünk annak érdekében, hogy jogalkalmazásunk megfeleljen a jogszabályok eredeti céljainak és erkölcsileg is helyes legyen.”⁴⁶ E szerint, amennyiben feladatainkat a jog és az erkölcsnek megfelelően teljesítjük, az megfelel az egyenlő bánásmód elvének. Azonban Alexi felvetése megingathatja szilárd hitünket e kijelentésben, mert megjegyzi, hogy az igazságosság kérdése erkölcsi kérdés, mert a törvény nyitott szövege, szüntelen jogi kérdéseket vet fel, hogy a helyességére vonatkozó állítás, és jogi döntéshozatal szükségszerűen nem csak valós vagy ténybeli, hanem ideális és kritikus dimenziókat is tartalmazhat.⁴⁷ A kormánytisztviselő köteles eljárásában igazságos, méltányos, tisztességes magatartást tanúsítani, külső vagy belső kényszer miatt. A külső kényszert jellemzően az anyagi-, és eljárásjogi szabályok és az említett csoport-ráhatás jelentheti. Másrészt az igazságosság abszolút és arányos egyenlőséget jelent. Az igazságosság anyagi és eljárási követelménye – viszonylagossága ellenére – is áthatja a közszolgálatot. Az egyenlő bánásmód – míg emberi viszonyok rendez – igazságosságos bánásmódot jelent, mely mindig a jog homlokterében áll.

Nem szabad az igazságosságot relativizálni. Igazság ugyanis több van, és annak tartalmát szűkíthetik különböző értékek. Igazságosság azonban csak egy létezik, melyet a tisztviselő az adott helyzetben átlát, és annak megfelelően cselekszik.

VII. Méltányosság (emberiesség) szerepe az egyenlő bánásmódban

A méltányosság mélyén mindig emberiesség húzódik meg. A közigazgatásban a jogszabálynak kell tartalmaznia, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható méltányos, (előnyben részesítést) tartalmazó döntés,⁴⁸ hiszen a méltányosság „szűkebb dogmatikai értelemben olyan jogalkalmazói döntés, melynek során a jogalkalmazó

függetlenül a gyakorlatban is érvényesülnek; tartalmi értelemben viszont akkor érvényesül az alkotmányosság, ha az alkotmány szabályai megfelelnek bizonyos alapelveknek. Ezek közé a minimális alapelvek közé tartozik: 1. a demokrácia elve, 2. a pluralizmus elve, 3. a jogállamiság elve, 4. a hatalommegosztás elve, 5. a törvény előtti egyenlőség elve, valamint az alapvető emberi jogok elismerése és intézményes védelme.” HALÁSZ Iván (szerk.) *Alkotmányjog Dialóg Campus* Budapest, 2018. p.21.

⁴³ Különösen az Ebktv. Ft. Fot. törvényekben.

⁴⁴ MAKKOS Nándor: *Egyenlő bánásmód a közzsférában* PhD. értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest, 2021.

⁴⁵ Alaptörvény X. cikk. (2). bek.

⁴⁶ A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe II/10 pont.

⁴⁷ ALEXY, R. (2010).: *The Dual Nature of Law*. Ratio Juris, 23 (2), 167–182. p.171.

⁴⁸ KÁNTÁS Péter: http://jesz.ajk.elte.hu/kantas7.html#_ftn11 Letöltés: 2020.04.02.

az ügyfél érdekében nem a fő szabályt, hanem az ugyanabban a jogszabályban tételezett kivételes szabályt alkalmazza.”⁴⁹ Jagon belüli méltányosság esetében a méltányosság kötöttebb mérlegelésről szól, hiszen itt – amolyan pozitív diszkriminációként – a jogszabály megmondja, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés.⁵⁰ A tisztviselő egészsége úgy kapcsolódik az egyenlő bánásmódhoz, hogy a megfelelő munkafeltételek biztosítása elsősorban a munkáltató kötelezettsége, mely az egyenlő bánásmód fényében, a tisztviselők testi, lelki és szellemi egészségét érinti, mely kitölti az emberiség fogalmát, melynek alakulása lezáratlan történelmi folyamatok eredménye.⁵¹

Erasmus elgondolásában a méltányosság a törvény szellemét a törvény betűje fölé helyezi.⁵² Mai elgondolásunkban a helyesen alkalmazott méltányosságot a „törvény betűje” nem zárja ki. Az egyenlő bánásmód nemcsak az abszolút, hanem az arányos egyenlőséget is preferálja. A méltányosság a törvényi rendelkezések végrehajtásban, csak a törvény keretei között engedélyezett, a *contra legem* méltányosság tiltott. Az eljárási jog követése nem választott magatartás, hanem hozzátartozik az egyes eljárási lépések jogszerűségéhez, a jogbiztonsághoz, és a köztisztviselő munka-fegyelméhez.

Patyi a méltányossággal kapcsolatosan számos megállapítást tesz, mely szerint „a méltányossági elméletek körül tudományos *közmegegyezés* nincsen, [...] a méltányosság – egy felfogás szerint – a jogalkalmazó szervnek az aktus címzettje számára az általánostól eltérő, kedvező elbánást biztosító, jó szándékú szemlélete (attitűdje) és magatartása.” Máshol megjegyzi, a „jogirodalom a méltányosságnak két fajtájáról tesz említést: az egyik a jogalkalmazói méltányosság, a másik a jogalkotói méltányosság, [...] azonban a jogalkotói méltányosságot is valamely jogalkalmazó szerv gyakorolja. Azaz, a méltányosság a maga *konkrét formájában* mindig a jogalkalmazói döntéssel jelenik meg. „Valódi jogalkalmazói méltányosságról ennek ellenére akkor beszélhetünk, ha a jogalkalmazó szervnek nincs jogszabályi felhatalmazása a méltányos döntésre, mégis így dönthet,” (*contra legem* méltányosság).⁵³ Más elgondolások alapján a közigazgatásban méltányosság alatt jogszabályon alapuló, vagy azzal ellentétes tevékenységet érthetünk a jogalkalmazó részéről az érintett számára (opportunitás).⁵⁴ Összefoglalva, megkülönböztethetünk *infra legem* jagon belüli, *praeter legem* jagon kívüli, és joggal ellentétes *contra legem* méltányosságot.⁵⁵ A közigazgatásban a jogszabálynak kell tartalmaznia, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható méltányos, (előnyben részesítést) tartalmazó döntés,⁵⁶ hiszen a méltányosság „szűkebb dogmatikai értelemben olyan jogalkalmazói döntés, melynek során a jogalkalmazó az ügyfél érdekében nem a fő szabályt, hanem az ugyanabban a jogszabályban tételezett kivételes szabályt alkalmazza.”⁵⁷ Jagon belüli méltányosság esetében a méltányosság kötöttebb mérlegelésről szól, hiszen itt – amolyan pozitív diszkriminációként – a jogszabály megmondja, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés.⁵⁸ A közigazgatásban jagon belüli méltányosság célja a

⁴⁹ Ibid. Kántás, p. 177.

⁵⁰ Ibid. Kántás, ill. 30/1997. (IV.29.) AB határozat.

⁵¹ MAKKOS Nándor: *Egészség, képzés, elkötelezettség, igazságosság-méltányosság, és a közigazgatás jövője az egyenlő bánásmódban*. Megjelenés alatt.

⁵² Bővebben lásd: SZABÓNÉ dr. Kaposi Dóra: *MÉLTÁNYOSSÁG A NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ELJÁRÁSOKBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EGYSZERI SEGÉLY-ÉS KÜLÖNLEGES NYUGELLÁTÁS –EMELÉSI ELJÁRÁSOKRA* pdf. Letöltés: 2020.04.02.

⁵³ PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II. kötet* Dialóg Campus Budapest, 2017. p.166.

⁵⁴ Ibid. Patyi, p. 170.

⁵⁵ Bővebben lásd: BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog I.* Dialóg Campus Budapest, 2014.

⁵⁶ KÁNTÁS Péter: http://jesz.ajk.elte.hu/kantas7.html#_ftn11 Letöltés: 2020.04.02.

⁵⁷ Ibid. Kántás, p. 177.

⁵⁸ Ibid. Kántás, ill. 30/1997. (IV.29.) AB határozat.

joghézagok kitöltése, az önkényes, a releváns körülményektől független, tehát igazságtalan jog érvényesítésének elkerülése. Tehát, az előnyben részesítés lehetőségét a jogszabálynak tartalmaznia kell. A jogszabállyal ellentétes, jogon kívüli méltányosság jogszabály sértő, tehát kizárhatjuk, a kormánytisztviselő jogszabálykövető magatartásának köréből. Egyrészt, a méltányosság téves értékelése sértheti az ügyfél jogait.⁵⁹ Másrészt a jogorvoslati jog hiánya „súlyosan Alaptörvény ellenes”,⁶⁰ ezért a méltányossági jogkörben hozott döntés ellen indított közigazgatási perben kizárólag semmisségre lehet hivatkozni.⁶¹ Harmadrészt megemlítjük, hogy méltányos az ügyintéző hozzáállása az elvégzendő feladat során az ügyintézéshez, ha segít minden ügyfélnek megismerni, és alkalmazni a jogszabály által a részére biztosított lehetőségeket. Összefoglalva a méltányosság legalább annyira tartozik az egyenlő bánásmódhoz, mint amennyire nem. A hozzátartozást a mindenki számára nyitva álló „lehetőség” jelenti, szükség esetén. A relatíve különállását pedig a provizórikus, és csak a szükséges esetben történő alkalmazás támasztja alá.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a méltányosság helyes gyakorlata emberi bánásmódot eredményez, mely magasabb minőségű, mint a sokat emlegetett egyenlő bánásmód.

VIII. Az egészséges munkakörnyezet biztosítása a munkáltató kötelezettsége

A kormánytisztviselőt csak olyan munkára lehet alkalmazni, amely testi alkatára vagy fejlettségére tekintettel rá hátrányos következményekkel nem járhat.⁶² Az emberi egészség különösen a következő tényezőkön alapul: táplálkozás, lakáskörülmények, helyi egészségügyi viszonyok, szabadidő, gazdasági és munkafeltételek, környezeti és egyéb közegészségügyi tényezők.⁶³ Az egészségi állapotot azonban társadalmi tényezők egymásra hatása is befolyásolja. Egyetérthetünk Jónával, bár ezt a megállapítást vitatja Saunders,⁶⁴ mikor azt mondja „a források redisztribúciójának technikai, minősége erősebben határozza meg az egészségi állapotot, mint a jövedelem nagysága. Az egészségi állapot alakulását az iskolai végzettség magyarázza legerősebben. [...] A társadalmi munkamegosztást az iskolai végzettség határozza meg elsősorban, ami aztán jelentős mértékben kihat a jövedelemre, illetve az egészségi státuszra is. Ezért, ha a társadalmi egészségi állapotot alaposan elemezzük, akkor a foglalkoztatási indikátort is figyelembe kell venni.”⁶⁵ Az egészséges munkafeltételek biztosításának kötelezettsége a munkáltató kötelezettsége, mely az egyenlő bánásmód terén, elsősorban a tisztviselők testi és lelki és szellemi egészségét érinti, és az történelmi folyamatok eredménye. A nők egészsége kiemelt védelmének elve megjelenik Európában már a századfordulón, igaz, nem közszolgálati jogviszonyokban, de az ILO alapelvei tartalmazzák azt már 1919-óta a munkavégzés, és szülés során, valamint egészségtelen munkakörülmények kapcsán.⁶⁶ Az egyezményben elfogadott kilenc legfőbb elv, mely elősegíti az ember testi szellemi és lelki egészségét a következő:

⁵⁹ Ibid. Kántás, 173. BH 1992/8. 632.

⁶⁰ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.

⁶¹ Bővebben lásd: 11/2019. (III. 29.) AB határozat.

⁶² Kit. 91. § (2) bek. Bővebben lásd alább, ill. ILO Montreáli egyezményhez fűzött 79.sz. ajánlásában.

⁶³ Lásd az 1948. évi XII. törvény 2. cikk i).

⁶⁴ Richard ECKERSLEY, Jane DICKSON, and Bob DOUGLAS: *The Social origin of Health and Well-being* Australian National University Cambridge University Press 2001. p.133.

⁶⁵ JÓNA György: *Bevezetés az egészségpszociológiába* Debreceni Egyetem Egészségügyi Kar TÁMOP-4.1.2 A1 és a TÁMOP-4.1.2 A2 könyvei (2014).

⁶⁶ The Constitution of the International Labour Organisation signed at Versailles June 28, 1919 ANNEX First Meeting of Annual Labour Conference, 1919.

1. A vezérelnv alapján a munkaerő nem tekinthető pusztán árucikknek vagy kereskedelmi cikknek.
2. Az egyesülés joga minden törvényes célra a munkavállalók és a munkaadók részéről is.
3. Az alkalmazottak számára az életük ésszerű életszínvonalának fenntartásához megfelelő bér fizetése, ahogyan ez az ő idejükben és országukban érhető.
4. Napi nyolcórás vagy heti negyvennyolc órás szabvány elfogadása, amelyet meg kell célozni ott, ahol azt még nem érték el.
5. Legalább huszonnégy órás pihenőidő elfogadása, amelynek a vasárnapot is tartalmaznia kell, ahol csak lehetséges.
6. A gyermekmunka eltörlése és a fiatalok munkájára olyan korlátozások bevezetése, amelyek lehetővé teszik oktatásuk folytatását és megfelelő fizikai fejlődésüket.
7. A férfiak és a nők egyenlő díjazásban részesüljenek az azonos értékű munkáért.
8. Az egyes országokban a törvény által a munkafeltételek tekintetében meghatározott normának kellő figyelmet kell fordítania az ott jogszerűen tartózkodó munkavállalók méltányos gazdasági elbánására.
9. Minden államnak rendelkeznie kell egy ellenőrzési rendszerről, amelyben a nőknek részt kell venniük, a munkavállalók védelmét szolgáló törvények és rendeletek végrehajtásának biztosítása érdekében.

Napjainkban az ICESCR 12. cikke alapján a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintje minden embert megillet, és erre alapulnak a harmadik generációs jogok. A lehető legmagasabb egészségügyi színvonal azonban csak akkor érhető el, ha az információk lehető legteljesebb köre a munkavállalók rendelkezésére áll, annak azonban gazdasági összefüggései vannak.⁶⁷

A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog magában foglalja a munkabiztonságról, munkaegészségügyről, és munkakörnyezetről összefüggő, országos politika kialakítását, és felülvizsgálatát. Ezen kívül e jog tartalmazza a biztonsági és egészségügyi előírások kibocsátását, ellenőrzéssel történő érvényesítését, betartatását, valamint a munka-egészségügy folyamatos fejlesztését, elsősorban megelőzés és tanácsadás segítségével.⁶⁸ A kormányzati igazgatási szerv köteles a kormánytisztviselő részére a munkavégzéshez szükséges feltételeket, és az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit⁶⁹ biztosítani.⁷⁰ Az egészséges munkafeltételek biztosítása magában foglalja a munkavégzés előtti, és időszakos, valamint ingyenes munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatot, minden kormánytisztviselő számára.⁷¹ Nem sérti azonban az egyenlő bánásmód követelményét az ésszerű okból elrendelt soron kívüli foglalkozás-egészségügyi orvosi vizsgálat.⁷² Indokolt azonban megvizsgálnunk azokat az eseteket, mikor az egészség hiánya eredendően nem a munkáltató és a munkavállalók helytelen magatartásából fakad.

⁶⁷ Bővebben lásd: MAKKOS Nándor, GREBELYNÉ Kiss Evelin: *Fenntartható fejlődés VALÓSÁG: TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KÖZLÖNY* (2018). 61 pp. 51-61. 9 p.

⁶⁸ 2009. évi VI. törvény- a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről 3. cikk 1-4. pont.

⁶⁹ Lásd különösen 1993. évi XCIII. tv., 5/1993. évi Műm rendelet, 2007. évi CLXVIII. törvény (Alapjogi Karta 31. cikk. (1) bek.

⁷⁰ Kttv. 75. § (3-4) bek., Kit. 91.§ (2-3) bek.

⁷¹ Kit. 94. § (4) bek.

⁷² EBH/450/2006.

IX. Munkáltató indokolt és szükséges képzési, továbbképzési kötelezettsége

A közszolgálat monopol helyzete a foglalkoztatási piacon nem csupán előny, hanem speciális feladatrendszer is, mely a versenyszféra hiányában is versenyhelyzetben van: lehetőségeket kell teremtenie.⁷³ A Kttv. alapján a munkáltató kötelezettsége a kormánytisztviselő munkakörével kapcsolatos, míg a Kit. esetében a kormánytisztviselő feladataival kapcsolatos, indokolt és szükséges⁷⁴ képzésre vonatkozik. Véleményünk szerint a Kit. esetében az indokolt és szükséges képzés, szűkíti a kormánytisztviselő képzésének, illetve a munkáltató általi támogatási lehetőségét. Az indokolt és szükséges képzés és továbbképzés elősegítésében, és az ahhoz szükséges feltételek garantálásában fontos, hogy a foglalkoztatottak a képzési, továbbképzési és vizsga lehetőségekhez egyaránt hozzájuthassanak, beleértve e lehetőségek térbeli és időpontbeli biztosítását is, tekintettel a munkavállalók eltérő egészségügyi, szociális, lakhatási, családi, és egyéb helyzetére, különösen fogyatékkal élők, sokgyermekesek, családjukat egyedül nevelők, vidéken élők esetében. A 2006/54/EK irányelv is megerősíti, hogy a megkülönböztetés különböző formái a munkavállalás, a szakképzés, valamint az előmenetel területén is megjelennek, ezért az indokolatlan megkülönböztetést meg kell tiltani, és az egyenlő bánásmód megsértését hatékony, arányos, valamint visszatartó erejű szankciókkal kell sújtani.⁷⁵ Az irányelv megjegyzi, hogy a munkaadókat és a szakképzésért felelős személyeket is ösztönözni kell, hogy hozzájáruljanak a megfelelő intézkedésekhez, különösen a munkahelyi képzések, a munkavállalás, a szakképzés, valamint az előmenetel esetében, a nemzeti jogszabályoknak és gyakorlatnak megfelelően. Jogsabályok állapítják meg a tisztviselők képzéssel, továbbképzéssel kapcsolatos jogait és kötelezettségeit, és szabályozzák⁷⁶ a képzéssel, továbbképzéssel összefüggő kötelezettségszegés szankcióit is.⁷⁷ A Kttv. és a Kit. alapján, a kormánytisztviselők előnyben részesíthetők, hiszen kormányzati igazgatási szerv köteles felajánlani a kormánytisztviselő számára a feladatok ellátásához szükséges iskolai végzettség, szakképzés, szakképesítés megszerzéséhez szükséges lehetőséget,⁷⁸ valamint azt, hogy a kormánytisztviselő az oktatási intézmény által biztosított oktatást ésszerű határidőn belül megszerezhesse.⁷⁹ A tisztviselő képzettségéről, képességeiről nyilatkozhat, mert nem feltétlenül rendelkezik, minden kompetenciájáról bizonyítvánnyal, oklevéllel. Szociális kompetenciái, multikulturális környezetben, sportolása során, vagy külföldön végzett munkája során szerzett ismeretei is hasznosak lehetnek a munkáltató számára. A munkáltató számára az is jelentőséggel bír, hogy a munkavállaló feltüntesse életrajzában azokat a magánéletben megszerezhető kompetenciáit, melyek foglalkoztatására hatással lehetnek. Ez felveti a „dinamikus kompetencia-nyilvántartás” szükségességét,⁸⁰ mely a közszolgálat-tartalmának változásában alapvető jelentőségű.

⁷³ Bővebben lásd: MAKKOS Nándor: *Felnőttképzés, esélyegyenlőség, közigazgatás* JOGELMÉLETI SZEMLE 2018. p. 109-117. 1 p.

⁷⁴ Kttv. 75. § 81) bek. g), Kit. 91.§ (1) bek. g).

⁷⁵ 2006/54/EK irányelv preambulum (6) bek.

⁷⁶ 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről, 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről. 10. § (2) bek. Vö. MOLNÁR László, SASVÁRI Péter, TARPAI Zoltán Tamás: *Közigazgatási informatikai alkalmazások* Nemzeti Köszolgálati Egyetem Budapest, 2021. p. 24.

⁷⁷ Kttv. 80. § (4) bek., Kit. 97. § (4) bek.

⁷⁸ Ebtv. 27. §.

⁷⁹ Kttv. 81. § (1) bek., Kit. 97. § (1) bek.

⁸⁰ Bővebben lásd: 70/2019. (IV. 4.) Korm. rendelet a személyügyi központról, a kiválasztási eljárásról és a közzétételi eljárásról.

Az egyenlő bánásmód tekintetében különösen a besorolás és az illetmény miatt különbséget kell tennünk a kormánytisztviselő középfokú és a felsőfokú végzettsége között,⁸¹ mely nem jelent hátrányos megkülönböztetést, hiszen annak ésszerű indoka van. A felsőoktatási szakképzésre tekintettel kiállított oklevél olyan tanulmányt igazol, mely önálló végzettségi szintet nem tanúsít,⁸² ezért a középfokú végzettségű és felsőfokú képzettséggel rendelkező kormánytisztviselő, a középfokú végzettségűekkel a besorolást tekintve egy tekintet alá eshet. A Kit. azonban nem tesz kógensen különbséget a felsőfokú alap,- mester,- és mesterképzést követő doktori végzettség között a besorolás és az illetmény tekintetében. Disszonáns lehet, azonban az, hogy a Kit. lehetőséget ad – az álláshelyre épített létszámgazdálkodás miatt – arra, hogy felsőfokú alapképzettséggel kerüljön valaki vezető beosztásba, és mesterképzést követő doktori végzettséggel csupán hivatali tanácsos, beosztásba. Az iskolai végzettség, illetve bármilyen képzettség Zaccaria véleménye szerint minősülhet egyéb helyzetként védett tulajdonságnak, ugyanis az adott végzettséggel rendelkezők csoportja jól körülhatárolható, egyértelműen csoportképzésre alkalmas körülmény, és mivel – adott esetben – a végzettség egy egész karriert, a pályaválasztást, de akár csak a munkához való hozzáállást is érdemben befolyásolhatja, ezért, az tekinthető olyan tulajdonságnak, amely a személyiség integráns részét képezi. Itt megjegyezzük, hogy az EBH döntése⁸³ értelmében, abban az esetben, ha e tényezők nem feltételei az adott munkakör betöltésének, akkor kizárt, akár a tapasztalat, akár a végzettség egyéb helyzetté minősítése.⁸⁴

A tisztviselő szempontjából az is kérdés, hogy van-e lehetősége a különböző képzettségek megszerzésére, vagy azokból valamilyen okból, különösen anyagi, szociális, vagy indokolatlan megkülönböztetés okán ki van, vagy ki lett zárva. A tisztviselőre jellemző ismeretei megújításának szükségessége, ezért minél több ismerettel rendelkezik, annál több időre van szüksége ismereteinek aktualizációjához, mivel azonban a rendelkezésére álló munka- és szabadidőkeret véges, hangsúlyosabb szerepet kell, hogy kapjanak az aktuális munkavégzéséhez szükséges ismeretek. A szakmai képességeket és kompetenciákat a munkavállaló élete, illetve szakmai élete során szerzi meg, formális, non-formális vagy informális képzések keretében.⁸⁵ Tisztviselők szempontjából nemcsak a kötött iskolarendszerű képzésnek van jelentősége, hanem az iskolarendszeren kívüli, meghatározott keretek között, határozott céllal szervezett képzéseknek is. Ilyen képzés az NKE által biztosított online vagy jelenléten alapuló képzései is. E képzési formák mellett a tisztviselők akár tudtukon kívül is jelentős tudásra tehetnek szert, non formális képzések során, melyet azonban nem bizonyít okirat. A Kit.⁸⁶ és a Kttv.⁸⁷ a kötelező formális és non-formális képzettséget és továbbképzést preferálja, és csak igen kis mértékben jár anyagi elismeréssel a tisztviselő többlet képzettsége, például felsőfokú nyelvtudása, vagy egyéb felsőfokú végzettségei.

Indokolatlannak tartjuk, hogy a 338/2019. (XII. 23.) Korm r. 4. §. (2) bek alapján „a munkáltatói jogkör gyakorlója dönthet úgy, hogy az általa meghatározott továbbképzési kötelezettség alól mentesíti a tárgyévben a központi kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott azon kormánytisztviselőt, aki a központi kormányzati igazgatási szervvel

⁸¹ Bővebben lásd: Kit. 173. §.

⁸² Felsőfokú szakképzésben a képzési idő legalább négy félév. Felsőfokú alapképzésben a képzés időtartama legalább hat, de legfeljebb nyolc félév, mesterképzésben legalább két, legfeljebb négy félév, osztatlan képzésben legalább tíz és legfeljebb tizenkét félév. Doktori képzésben a képzési idő - ha e törvény eltérően nem rendelkezik - nyolc félév. Bővebben lásd: 2011. évi CCIV. törvény 15. §.

⁸³ EBH 395/2007. számú határozat.

⁸⁴ ZACCARIA Márton Leó Az egyéb helyzet, mint védett tulajdonság koncepcionális sajátosságai a magyar joggyakorlatban MAGYAR MUNKAJOG E-folyóirat 2016/1. p.35.

⁸⁵ DURKÓ Mátyás: *Felnőttkori sajátosságok és a felnőttnevelés* Kossuth Könyvkiadó Budapest, 1988.

⁸⁶ Kit. 151.§ (1) bek. c) pont., 153. § (1) bek.

⁸⁷ Kttv. 141. §.

kötött tanulmányi szerződés alapján tanulmányokat folytat.” Ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó lehetőséget ad arra, hogy a munkáltató hátrányosan megkülönböztesse azon munkavállalót, aki nem „a központi kormányzati igazgatási szervvel kötött tanulmányi szerződés alapján folytat tanulmányokat.” Hiszen a szakirányú tanulmányok folytatása kell, hogy képezze az indokot a továbbképzési kötelezettség alóli mentesülés alól, nem az, hogy van-e tanulmányi szerződése, vagy nincs. Indokolatlannak tartjuk a Kit. előírását a Kttv. előírásával szemben,⁸⁸ abban az esetben is, mikor „a kormánytisztviselő saját elhatározása alapján iskolarendszerű oktatásban, képzésben csak a kormányzati igazgatási szervnek tett előzetes bejelentés vagy tanulmányi szerződés alapján folytathat tanulmányokat.”⁸⁹ A kormánytisztviselő doktori képzésben, egyéni tanrendben vagy levelező képzésben – saját szabadsága terhére – is folytathat tanulmányokat, mely nem érinti kormányzati szolgálati jogviszonyát, illetve az nem jár a „kormányzati érdek aránytalan sérelmével.”⁹⁰

X. Egyenlő bánásmód jövője a közszolgálatban

Az egyenlő elbánás, a jogegyenlőség, és az egyenlő bánásmód elve – a követelményének változékonysága ellenére – a közügyek intézésében kiemelten szerepel, és az emberi méltóság biztosítása miatt konzisztenciát és stabilitást mutat, ezért a jövőben is szem előtt marad. A tradicionális gyakorlat, és a jövőben való hit egyik kulcseleme az, hogy magában hordozza a változás lehetőségét,⁹¹ legalábbis a hagyományok ismeretét az átadásért felelős személyek akaratlanul úgy értelmezik, hogy azt a jövő nemzedékek hasznosítják.

Az EGSZB korábban rámutatott,⁹² hogy a digitális korban a készségfejlesztés gyors és nagy horderejű változások között megy végbe, a középfokú végzettséget igénylő jelenlegi munkahelyek 50 %-át fenyegeti annak a veszélye, hogy a következő húsz évben azokat felváltja a digitális technológia, és a munkavállalóknak a jövőben ötévente átfogó átképzési intézkedésekre lesz szükségük.⁹³ Megváltozik ezért a közszolgálat tartalma, mely a tisztviselő és az ügyfél fizikai megjelenése helyett egyre inkább a személytelen elektronikus ügyintézés felé tolódik. A fiatalok számára a közszolgálatban a munka és magánélet egyensúlya fog a középpontba kerülni a jó munkahelyi légkör mellett.⁹⁴ Az elektronikus ügyintézés sem nélkülözheti a személyiség jogok tiszteletben tartását, melynek fontosságát a GDPR közelmúltban életbe lépett szabályai is fémjeleznek. A Covid-19 vírus általi intézkedések is rámutattak annak fontosságára, hogy a közigazgatás működése külső zavaró tényezők hatására sem állhat le, annak akár az önkormányzati szervek dolgozóinak lakásáról működtetve is helyt kell állnia. Ez a megállapítás vonatkozik a központi közigazgatás szerveire is, akiknek működése a járvány ideje alatt is folyamatos volt, s a társadalom a gazdaság és a közigazgatás számos területen létfontosságú intézkedéseket produkált.

A közigazgatás minden állam saját hagyományaira is épül, melyek éppolyan nagy jelentőségűek az egyes országok esetében, mint azok a szabályok, melyek minden ország

⁸⁸ Kttv. 81. § (1) bek.

⁸⁹ Kit. 151. §. (14) bek.

⁹⁰ Kit. 151. §. (4) bek.

⁹¹ John MCKENZIE: *Detraditionalization Revisited: The Maintenance and Corrosion of Contrasting Traditions in Contemporary Scotland* by John S. McKenzie and Glenys Caswell pdf. Letöltés: 2020. 06. 09.

⁹² A digitalizáció hatásai a szolgáltatási iparágakra és a foglalkoztatásra (HL C 13., 2016.1.15., p. 161.)

⁹³ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Új európai készségfejlesztési program – Közös erővel a humántőke, a foglalkoztatathóság és a versenyképesség megerősítéséért (COM(2016) 381 final). Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2017.5.31. C 173/52.

⁹⁴ CSUTORÁS Gábor Ákos: Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a Központi Statisztikai Hivatalban PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2016/1, 92–107. p. 96.

esetében hasonlóak. Nem lesz tehát egységes közigazgatás várhatóan a közel jövőben sem az Unió egyes országaiban. Ezért is fontos azoknak az alapelveknek az azonossága, melyek garantálják a polgárok személyiségi jogvédelmének működését és szabadságuk kibontakozását az egyes tagállamokban.

A túlburjánzó közigazgatási rendszer ellenében ható közigazgatási szervezeti, pénzügyi, és szolgáltatási integráció, a kormányablakok, kialakításának rendszere, előmozdította a szervezeti hatékonyságon túl az állampolgárok közszolgáltatásokhoz történő egyenlő esélyű hozzáférését. Ezen a területen az elektronikus közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés csak az információs hálózatok, mindenki által történő – ezért alacsony hozzáférési költséget tartalmazó – fejlesztésével érhető el. Az informatikai hálózat önmagában nem garantálja a közigazgatási szolgáltatások mindenki által történő elérését, ahhoz szükség van az oktatási színvonal olyan mértékű fejlesztésére is, mely ahhoz képes kellő alapot nyújtani. Eikenberry rámutat, hogy többek véleménye szerint rövidtávon „a hálózatok inkább súlyosbíthatják, mint enyhíthetik az egyenlőtlenségeket.” például az oktatásban.⁹⁵ A jövő közigazgatása tehát rákényszerül az oktatás korszerűsítésére, az elektronikus ügyintézés támogatására, ennek hiányában a „házhoz vitt”, nem táv-szolgáltatások (pl. kormányablak-busz) nyújtására kényszerül.⁹⁶

A jó állam működése nem korlátozódik a jó kormányzásra, hiszen a jogállamban az akadályokat nemcsak elkerülni kell, hanem a hibaforrások kiszűrésére is folyamatosan szükség van. A „hálózaton belüli irányításban a hatalom szétszórt, a felelősséget nehéz elhelyezni, és az elszámoltathatóságot nehéz biztosítani.”⁹⁷ Ennek ellenére, az egyenlő és egyenlőtlen bánásmód eljárásának belső és külső ellenőrzését fenn kell tartani a terjedő hálózati szolgáltatásokban is. Egyetérthetünk Box alternatív javaslataival a jövő közigazgatási feladatait⁹⁸ illetően:

1. Gyűjtse és elemezze a szervezeti küldetéssel kapcsolatos jelenlegi feltételekkel kapcsolatos információkat, a bevált gyakorlatok, az alternatív jövők, valamint a társadalmi és környezeti változások trendjeinek szélesebb körű ismerete mellett.

2. A szervezeten belül változtassa meg az üzemeltetési eljárásokat, amelyek a társadalmi méltányosság célját szolgálják.

3. Adjon meg egy esetleges változtatásra vonatkozó ajánlást a hierarchia közbenső lépéseivel a végső döntéshozó felé.

4. Nyújtson információkat a nyilvánosság számára.

5. Jelentős hozzáférést kell biztosítani a szakpolitikai folyamatokhoz.

6. Törekedjen a magánélet védelmére, vagyis a képzelet és a társadalmi lelkiismeret felhasználását szem előtt kell tartani, a cselekvések és a politikai javaslatok magánéletre gyakorolt hatása, az igazságosság, és a személyes szabadságjogok védelme érdekében.

XI. Összefoglalás

A tisztviselők testi és lelki egészségének biztosítása az állam, pontosabban a közigazgatási szervezet kötelezettsége. E feladat az információs társadalomban mindinkább jelentkezik a tisztviselők lelki egészségének biztosításában. Az informatikai fejlődés

⁹⁵ Angela M. EIKENBERRY *The Present and (Normative) Future of Public Administration and Implications for ASPA* ASPA 2009 Conference Papers pdf. Letöltés: 2020. 06. 09. p.1061.

⁹⁶ UDHR. 28. cikk.

⁹⁷ Ibid. Eikenberry, p. 1063.

⁹⁸ BOX, Richard C. *Making a Difference: Progressive Values in Public Administration* Armonk, NY: M. E. Sharpe. in: Angela M. EIKENBERRY *The Present and (Normative) Future of Public Administration and Implications for ASPA* ASPA 2009 Conference Papers pdf. Letöltés: 2020. 06. 09. p.1064.

előrelépése az egyenlő bánásmódra többféleképp is hat, mert egyrészt az elszemélytelenedő ügyfélszolgálat, gyorsabbá egyszerűbbé és olcsóbbá is teheti a közszolgáltatásokat. Másrészt informatikai támogatottság hiányában egyes népcsoportok esetében az növeli a társadalmi különbségeket. Harmadrészt az elszemélytelenedés, és automatizmus lehetővé teszi a tisztviselők magatartásbeli hibáinak kiküszöbölését is, mely a közszolgáltatások minőségét emeli. Végül a jogtudósok által kimunkált eljárásrendek kiküszöbölhetik a jogalkalmazási hibákat, mely szintén a közszolgáltatások minőségét emeli, mely mindannyiunk érdeke.