

JUHÁSZ LILLA MÁRIA

MB. KÖZPONTVEZETŐ

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYESZEM VEZETŐ- ÉS TOVÁBBKÉPZÉSI INTÉZET

PROJEKTMENEDZSMENT KÖZPONT



Közzszolgálati reformok: A Kormánytisztviselői Döntőbizottság működése – Interjú dr. Csóka Gabriellával

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program iránymutatásával megújult a közzszolgálati személyzetpolitika hazánkban. A közzszolgálati tisztviselőkről 2011. évi CX-CIX. törvény (Kttv.) alapjaiban rögzítette az új közzszolgálati modell felépítését, eszköz és intézményrendszerét. Az új rendszerben lehetőség nyílt olyan, az addigi rendszerben hiányzó szervezetek, intézmények létrehozatalára is, melyek a „jó állam jó közigazgatásának” munkáját költséghatékonyan, gyorsan és sajátos szakértelemmel segítik. Ilyen céllal hozták létre a Kormánytisztviselői Döntőbizottságot (KDB), mely immáron 2012 júliusa óta tölti be a szerepét, egyfajta belső közigazgatási jogorvoslatot biztosítva a sérelmesnek vélt munkáltatói intézkedésekkel szemben. A Bizottságot jelenleg 8 közzszolgálati biztos alkotja, jelen interjúban dr. Csóka Gabriella, a bizottság működésében kezdetektől résztvevő közzszolgálati biztos segítségével mutatjuk be a kialakult gyakorlatot és a szerv hasznosságát, eredményeit.

– Milyen ügyekben fordulhatunk a Döntőbizottsághoz?

– A Kttv. 190. § (2) bekezdése taxatív felsorolja azon eseteket, amelyekkel szemben a Döntőbizottsághoz panaszt nyújthat be a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedéssel szemben a kormánytisztviselő. Ezek lehetnek a kormányzati jogviszony megszüntetésével, az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással, a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításával, a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal, a kinevezés egyoldalú módosításával, valamint 2014. március 15-től a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos ügyek. Véleményt kérhet továbbá a fizetési felszólítással és egyéb igényérvényesítéssel kapcsolatos ügyekben az igény megalapozottságáról. A munkáltató pedig bármely, a Kttv.-ből származó igényével összefüggésben véleményt kérhet a Döntőbizottságtól. A Döntőbizottsághoz 2013

decemberéig összesen csak 11 véleménykérő ügyirat érkezett, ez az ügyek 8%-a. Ebből is látható, hogy a munkáltatók még nem ismerték fel ebben a jogintézményben rejlő lehetőségeket. Fontos tudni, hogy a Döntőbizottság határozatával szemben van jogorvoslati lehetőség, a döntés közlésétől számított 30 napon belül mind a munkáltató, mind a kormánytisztviselő bírósághoz fordulhat.

– Milyen követelményeknek szükséges megfelelni a közzszolgálati biztosoknak? Hogyan került/kerültek kiválasztásra?

– A Döntőbizottság független testület, tagja lehet az a közzszolgálati jog területén gyakorlatot szerzett személy, aki legalább öt éves közigazgatási gyakorlattal, felsőfokú iskolai végzettséggel, közigazgatási vagy jogi szakvizsgával rendelkezik. A döntőbizottsági ügyek megítélése sajátos szakértelmet kíván, ezt példázza a testület összetétele is. A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által kinevezett 8 tag közül 2 tag kormányhivatal főigazgatója, 3 tag vezető beosztású minisztériumi kormánytisztviselő, további 2 tag nyugalmazott, korábban vezető beosztást betöltött munkaügyi bíró és 1 tag a Nemzeti Közzszolgálati Egyeszem Vezető- és Továbbképzési Intézetének szakértője, korábban szintén vezető beosztású kormánytisztviselő. Ez az összetétel lehetőséget biztosít arra, hogy a Döntőbizottság elé kerülő ügyek vizsgálata során mind a munkaügyi bírói gyakorlat, mind a közigazgatási személyzetpolitikai szemléletmód érvényesülhessen. A testület jelenlegi elnöke dr. Balás István, a Heves Megyei Kormányhivatal főigazgatója.

– A Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet részletezi a bizottság eljárásának, felépítésének elemeit. Hogyan érvényesülnek a gyakorlatban a szerv eljárási keretei? Milyen további szabályokat alkalmaznak a bizottság hatékony munkája érdekében?

– Az eljárási és adminisztrációs folyamatok kialakításában nagy szerepe volt a Döntőbizottság alapító elnökének, Dr. Kis

Norbertainek, aki jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettese, továbbá Dr. Hazafi Zoltánnak, aki a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Közszolgálati Főosztályának vezetője volt, egyben a testület titkárságvezetői feladatait is ellátta.

Az új intézmény létrehozásakor fő cél olyan eljárási keretek meghatározása volt, amelyben egyaránt érvényesül a gyorsaság, a sajátos szakértelem, valamint a költséghatékonyság, és ezzel lehetőség nyílik a közigazgatásban is egyfajta belső – a bírósági eljárást megelőzendő jogorvoslat igénybevételére, és ily módon akár a munkaügyi per elkerülésére is.

A Döntőbizottsághoz benyújtott panaszt 3 tagú tanács bírálja el, a tagokat a testület elnöke jelöli ki. A panasz elbírálására 60 nap áll rendelkezésünkre, amely az ügy bonyolultságát és a bizonyítási eljárás összetettségét is figyelembe véve további 60 nappal meghosszabbítható.

Az ügyviteli, döntés-előkészítési és titkársági feladatokat a kormányzati munkamegosztás módosulását követően a Miniszterelnökségen, a Dr. Danku Csaba helyettes államtitkár úr által irányított helyettes államtitkárság Perképviseleti és Döntőbizottsági Főosztálya látja el. A Főosztály az elnök által kijelölt eljáró tag együttműködésével lefolytatja a bizonyítási eljárást (tényál-

lás tisztázása, felek, tanúk meghallgatása, iratok, bizonyítékok összegyűjtése) és előkészíti a határozat-tervezetet.

A panaszos képviselőt vehet igénybe az eljárás során, aki lehet hozzátartozó, jogi képviselő, érdekképviseleti szerv, de a Magyar Kormánytisztviselői Kar is. Legjellemzőbb a jogi képviselő bevonása.

Az eljáró tanács határozatát többségi szavazással a Döntőbizottság nevében hozza meg. A határozatainkat néha parázs viták előzik meg, de általában konszenzussal döntünk. Lehetőség van azonban a kisebbségben maradó tag különvéleményét zárt borítékban az okirathoz csatolni. Határozataink: panasznak helyt adó; részben helyt adó; panaszt elutasító; egyezséget jóváhagyó; eljárást megszüntető (pl. ha a panaszos panaszát visszavonja).

Lényeges kitétel, hogy a döntés nem terjedhet túl a közszolgálati panaszon, tehát csak abban a kérdésben foglalunk állást, amivel a panaszos hozzánk fordult.

A Döntőbizottság által működtetett testület a Kollégium, amelynek feladata a jogorvoslati gyakorlat egységességének biztosítása. A döntőbizottsági üléseken megvitatjuk és elemezzük a testület döntéseit és véleményt alakítunk ki a vitás jogalkalmazási kérdésekben. Ezeket az elvi iránymutatásokat figyelembe vesszük az egyes ügyekre vonatkozó döntések meghozatalakor.

Ilyen jelentős iránymutatás például, hogy a méltatlanság és a bizalomvesztés jogintézménye nem üresítheti ki a fegyelmi eljárást, nem léphet annak helyébe.

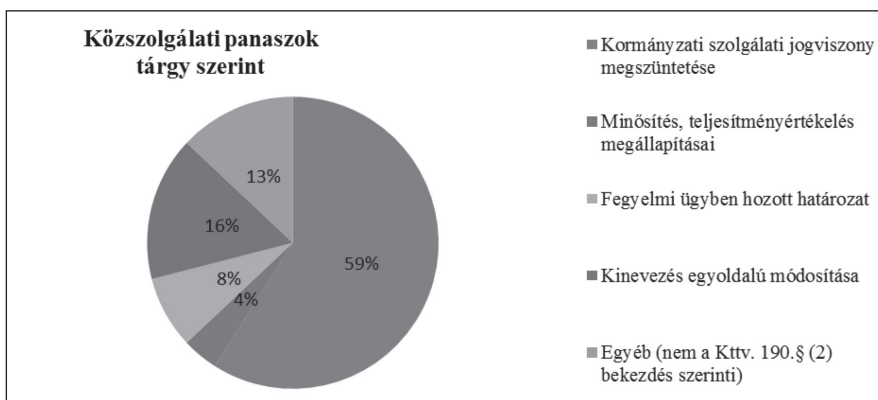
– Hogyan alakult a bizottság munkája az elmúlt közel 2 évben? Milyen típusú ügyekben jártak el? Hogyan alakulnak a statisztikák?

– 2012. július 1. és 2013. december 31. között összesen 146 ügy érkezett a Döntőbizottsághoz, ebből 135 közszolgálati panasz (az ügyek 92%-a), 11 véleményt kérő ügyirat (az ügyek 8%-a). 2013. december 31-ig 126 panasz elbírálása történt meg, 125 határozat meghozatalára került sor.

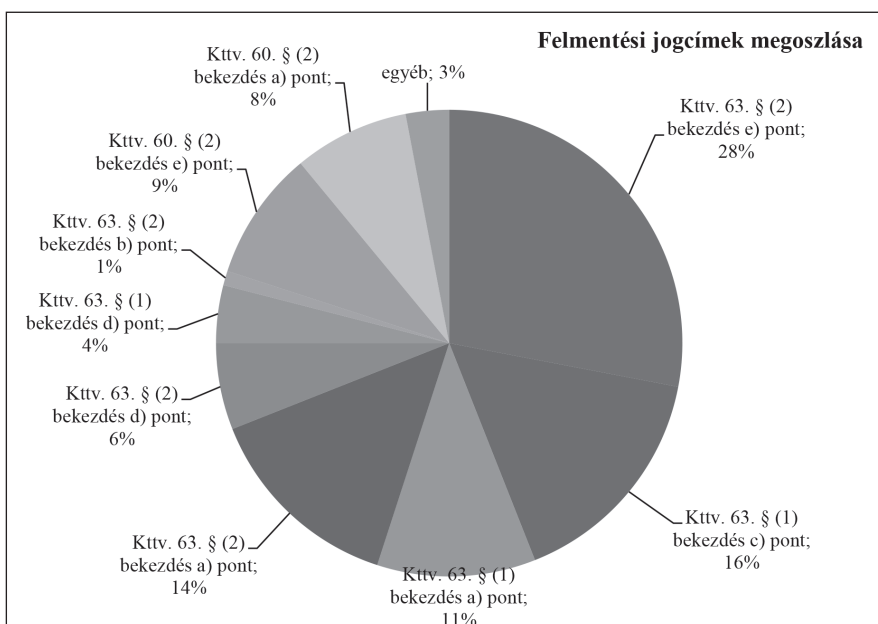
Kereset 56 határozatával szemben érkezett (a határozatok 45%-a), 34 ügyben a panaszos, 21 ügyben a munkáltató, 1 ügyben pedig mind a panaszos, mind a munkáltató nyújtott be keresetet.

69 határozat, vagyis a határozatoknak több mint a fele (55%-a) jogerőre emelkedett, ez azt jelenti, hogy ezekkel szemben nem fordultak a felek bírósághoz. Úgy gondolom, ez figyelemre méltó arány. Sajnos arról nincs statisztikánk, illetve visszajelzésünk, hogy döntéseink hogy állják meg helyüket a munkaügyi bíróságokon, mivel még egy ügyről sincs tudomásunk, amelyben bírói döntés született a két év alatt.

Az ügyek megoszlását két, a bizottság által készített grafikonnal szemlél-



Készítette: a Kormánytisztviselői Döntőbizottság Titkársága, 2014. május



Készítette: a Kormánytisztviselői Döntőbizottság Titkársága, 2014. május

tetném, amelyből látható, hogy a legtöbb esetben a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével összefüggésben keletkezett munkáltatói döntéssel fordultak hozzánk. Az adatok a 2013. december 31-i állapotot mutatják, idén az új teljesítményértékelési rendszer bevezetését követően megnövekedett az ebben a tárgykörben érkezett panaszok száma.

– Milyen speciális elemek születtek a gyakorlatban, milyen új javaslatokkal élt a bizottság a még gyorsabb és hatékonyabb munka érdekében?

– A még hatékonyabb és gyorsabb döntéshozatal érdekében 2013 novemberében az ügyrendünk módosításával bevezetésre került az „előadó tag” intézménye, ezzel is biztosítva szoros együttműködést már a döntés-előkészítés időszakában a tagok és a Titkárság között, annak érdekében, hogy az ügy előkészítése és az eljáró tanács döntése egyensúlyba kerüljön. A kezdeti 3 tagú döntőbizottsági létszám mára 8 főre nőtt, amelyet a megnövekedett ügyszám és az összeférhetlenség elkerülése is indokol.

– Hogyan emelné ki a Bizottság sikerét és eredményeit? Ön szerint hogyan érvényesíti szerepét a Döntőbizottság az új közszolgálat rendszerében, miért hasznos a szerv léte és milyen fejlesztési irányok fogalmazhatóak meg Önök részéről az eddigi gyakorlat alapján?

– A 2014. május 21-én tartott döntőbizottsági ülésünkön áttekintettük eddigi működésünket, és mérleget vontunk döntéshozatali tevékenységünkről. A Döntőbizottság számára kijelölt célokat (a szakértelem, a költséghatékonyság, a gyorsaság, valamint a perelhárítás) tekintve a számok magukért beszélnek.

Dr. Hazafi Zoltán, a Döntőbizottság korábbi titkárságvezetője arról adott tájékoztatást, hogy az átlagos ügyintézési határidő 69 nap volt, ami véleményünk szerint igen imponáló eredmény. A legrövidebb ügyintézési határidő 8 nap volt egy hatáskör hiányában meghozott elutasító döntés esetében, érdemi döntés pedig leggyorsabban 21 nap alatt született. Amennyi idő alatt a Döntőbizottság dönt, a bíróság még csak az első tárgyalás napját tűzi ki.

Amint már említettem, a Döntőbizottság 2012. július 1-jei felállása óta nincs tudomásunk olyan jogerős bírósági ítéletről, amely Döntőbizottságnál benyújtott közszolgálati panasz ügyében született.

A költséghatékonyság megvalósulását alátámasztja, hogy az eljárás illeték- és költségmentes, valamint hogy nincs külön titkárság, hanem egy meglévő főosztály keretein belül működik.

A Döntőbizottság fontosnak tartja a határidőn belül lebonyolított ügyeket, ugyanakkor ki van téve bizonyos külső körülményeknek, pl. hiánypótlások, munkáltatói nyilatkozatok esetében. A Döntőbizottságnak nincs olyan kényszerítő eszköze, amellyel ezeket meggyorsíthatná. Meg kell fontolni a lehetséges kényszerítő eszközök bevezetésének, illetve az eljárás esetleges felfüggesztésének lehetőségét. Megállapítottuk, hogy erősíteni kell a testület perelhárító, mediátori szerepkörét, ehhez azonban jogszabályi megerősítésre is szükség van.

Egyetértés született abban, hogy a jogalkalmazók felé való kommunikációt erősíteni kell. Képzésekkel lehetne segíteni, hogy

jobban megismerjék a jogalkalmazók a Döntőbizottság munkáját, amelynek egyik iránya lehet a döntőbizottsági gyakorlat kormánytisztviselői továbbképzési rendszerébe történő beillesztése. A közeli jövő feladata, hogy a döntőbizottsági határozatokból szülessen egy olyan esetjogi gyűjtemény, amely szintén megkönnyíti a jogalkalmazók munkáját, különös tekintettel a méltatlanság és a bizalomvesztés jogintézményének alkalmazására.

Az NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet munkatársaként külön is feladatommak tekintem, hogy a döntőbizottsági tevékenység és ítélkezési gyakorlat a közszolgálati képzésben és továbbképzésben hangsúlyosabb szerepet kapjon. Ezért is külön köszönöm a lehetőséget, hogy a KIM valamint az MKK közös szervezésében, az ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001 – „Korrupció Megelőzése és a Közigazgatás-fejlesztés áttekintése” című projekt keretén belül tartott etikai képzésen előadást tarthattam a Döntőbizottság tevékenységéről.

Az MKK Országos és Területi Etikai Bizottságok elnökei, tagjai és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által képzett integritás tanácsadók 2014. április 24-25-én Siófokon tartott két napos szakmai rendezvényén, a résztvevők megismerhették egymást és tapasztalatot cserélhettek a működő rendszerről. Dr. Jávorski András, az MKK elnöke nyitó beszédében elmondta, hogy a képzés egyben kiváló alkalom a 2013. szeptember 1-jén hatályba lépett Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex felülvizsgálatára is valamint közös fejlesztési javaslatok megfogalmazására. Dr. File Beáta az MKK Országos Etikai Bizottság elnöke előadásában a kari etikai szervezetrendszer működéséről, precedenseiről és a kódexszel kapcsolatos értelmezési kérdésekről beszélt. Dr. Janza Frigyes ny.á. vezérőrnagy a megtartott előadásában szintén kiemelte a téma fontosságát, és azt, hogy az etikai reformok végrehajtásában fontos a további szoros együttműködés a Magyar Rendvédelmi Kar és a Magyar Kormánytisztviselői Kar között valamint az egyes életpályák képzése során az etikai nevelés hangsúlyára hívta fel a figyelmet.

A közszolgálat megújulásának tapasztalatai, a kialakított új szervezetek precedensei és az ezekkel kapcsolatos állandó információcserre hozzásegítenek ahhoz, hogy a folyamatosan érlelődő szabályozási keretek között a gyakorlati működés nehézségei is megoldásra kerüljenek. A reformok eredményei a kialakított új szervezetek működésének folyamatos vizsgálatával és korrekciójával fejlesztethetők tovább és tarthatóak fenn. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésének hasznossága és az etikai szervezetrendszer kialakításának eredményei mind azt szemléltetik, hogy a közszolgálat reformjába beépülő elemek egységet alkotnak és ugyanazon alapelvek mentén, a hatékonyabb közigazgatási működés érdekében elérik rendeltetésüket, ezzel megszilárdítva a jó tisztviselői, hivatali kultúra új kereteit. Ezen új kereteket és a rendszer elemeinek ismeretét minden tisztviselő mindennapjaiba be kell építeni, ezt szolgálja a tisztviselői képzés, továbbképzés, az etikai elemek tekintetében az életpályára nevelés módszere, mely fenntarthatóvá és továbbfejleszthetővé teszi a Magyar Programban megfogalmazott célokat, értékeket.