A közhivatal viseléséhez való jog

Szerző: KOI Gyula
Affiliáció: tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet
Rovat: Alkotmányjog
Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András
Lezárás dátuma: 2020.09.15
Idézési javaslat: KOI Gyula: „A közhivatal viseléséhez való jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) http://ijoten.hu/szocikk/a-kozhivatal-viselesehez-valo-jog (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közhivatal viseléséhez való jog a politikai jogok (a politikai részvételi jogok) egyike. E jogot a különféle jogrendszerekben számos terminológiai probléma szegélyezi. Ez a jog a választás (esetleg egyes történeti példákban sorshúzás) vagy kinevezés útján betöltött közhivataloknál az esetek többségében a közszolgálati jog különféle részletszabályain alapul. A közhivatal viseléséhez való jog és a közügyekben való részvétel joga szűkebb és tágabb értelemben egyaránt felfogható. A jog tartalmának kifejtését a legfontosabb nemzetközi emberi jogi instrumentumok közül számos segíti, a vonatkozó esetjog és jogtudósi vélemények anyagával együtt. A közhivatal viseléséhez való jog a nemzeti alkotmányok szintjén az utóbbi száz évben jelent meg. A legrészletesebb nemzeti jogi szabályozásokat a portugál (1976) és a török (1982) alkotmány jeleníti meg. A különféle nemzeti alkotmánybíróságok döntései e jog értelmezését tovább mélyítik.

Tartalomjegyzék

1. **1. A közhivatal viseléshez való joggal kapcsolatos alapkérdések. Terminológiai problémák, a közhivatal fogalma**
2. **A közhivatal viseléséhez való jog helye az emberi jogok rendszerében. A fogalom szűkebb és tágabb értelme**
3. **A jog tartalma: helye a nemzetközi jogi instrumentumokban és nemzeti jogokban. A közhivatal viseléséhez való joggal kapcsolatos egyes jogirodalmi álláspontok: a jog gyakorlása és annak korlátai**
4. **JEGYZETEK**

1. 1. A közhivatal viseléshez való joggal kapcsolatos alapkérdések. Terminológiai problémák, a közhivatal fogalma

[1] A „közhivatal viseléséhez való jog” kifejezés gyökere a közhivatal (azaz egy közszolgálati jogviszony), illetve az abban való részvétel (funkcionáló jogviszony alanyaként létezés, alapvetően tevékenységkifejtés lehetősége, „viselés”). Mindez arra vezethető vissza, hogy a közhivatalt – azaz a közhatalmi jogosítványokat gyakorló állami tisztviselő szolgálati jogviszonyát – rendező joganyagot

kezdetben közhivatalnoki jognak hívták, később pedig a közhivatalnoki privilégiumok más állami alkalmazottakra történő kiterjesztésével a kétféle jogviszony alá tartozók jogait és kötelezettségeit rendező joganyagot közszolgálati jognak kezdték el nevezni.[1] Ugyan a német jogban a *Beamte* a mai napig hivatalnokot (valójában közhivatalnokot és magánhivatalnokot együttesen) jelent, az állami hivatalnok precíz elnevezése a *Staatsbeamte*.

[2] A különféle nyelvek a közhivatal viseléséhez való jogot eltérő terminológiával ragadják meg. Közös jellemzőjük, hogy a kérdéssel inkább a politikai jogok és a politikai részvételi jogok[2] elemzése körében találkozunk, semmint önállóan. Az angolszász és a francia nyelvű jogirodalom inkább a közszolgálathoz történő egyenlő hozzáférésként (a közszolgálatba azonos feltételek mentén történő bejutásként/bennmaradásként) fogja fel a fogalmat *(equal access to the Public Service; accès égalitaire au fonction publique)*. Az angol terminológiából világosan látható, hogy itt a *public service* nem a közszolgáltatásokat jelenti (mert a kifejezésnek többek között ez is a jelentése), hanem a civil közszolgálatot (*civil service* – ez a 'közszolgálat' értelemben tipikusan használt megjelölés) és a nem civil (fegyveres) közszolgálatot együttesen. A francia *fonction publique* kifejezésben ez a fajta különbségtétel nem foglaltatik benne; a közszolgáltatást is jelentő *service public*et, amely ott egy sajátos és bonyolult, nehezen körülírható közigazgatás-elméletet jelent,[3] 'közszolgálat' értelemben nem használja a jogirodalom.

[3] Maga a közhivatal *(public office, fonction publique, öffentliches Amt, pubblico impiego* vagy *impiego pubblico)* fogalma létezik ugyan a különféle nyelvekben, azonban a vizsgált jogot a fentieken túl a közügyekben való részvételként is értelmezik. Ez a felfogás a magyar fogalomadásnál tágabb. (Bár valójában a jelentésébe a közügyekben való részvételt is bele szokás érteni). Említendő, hogy az olasz jogi nyelvben használatos *pubblico impiego* (vagy *impiego pubblico*) tulajdonképpen alapvetően csak annyit jelent, hogy 'a köz (az ->állam) általi foglalkoztatás' (bár a közhivatalt értik rajta).[4] Mindezek mellett – jelentéstani sajátossága okán említést érdemlő – sajátos példa a bolgár lexikában használt *deržavnite učreždenija,* mely kifejezés oly módon jelenti a közhivatalt, hogy amellett 'közintézmény', valamint 'állami intézmény' jelentést is hordoz.[5]

[4] A közhivatal közfunkció, mégpedig állami közfunkció ellátását jelenti az arra kinevezett vagy választott (esetleg sorsolt) személy (vagy testület) által. A rendiség *(ordines, États, Estates, Ständewesen)* időszakában a közhivatal viselése nemcsak jog, hanem kötelezettség is volt. Ez a magyar nemesség számára díjazás nélküli (ingyenes) kötelezettséget jelentett a köz szolgálatában történő munkálkodásra (innen a latin kifejezés: magasztos ['nemes'] hivatás – *nobile officium*). Így ebben a szolgálatban résztvevők életpályája, gazdasági léte nem volt érintett.[6]

[5] A közhivatal, közhivatali viszony alapja a hivatali viszony, Concha Győző szerint a „közzel történő elhivatási viszony". Eszerint a közhatalmat, a köztisztséget, közfunkciót viselők a hivatalba lépéssel („a tisztviseléssel") a tárgyi jogi kategóriák mentén különös alanyi jogok és kötelezettségek (azaz a közszolgálati jog, vagy korábban közhivatalnoki jogi jogviszony) alanyaivá lesznek, amiből sajátos jogok és kötelezettségek rendszere ered.

[6] A közhivatalt viselők tehát sajátos hivatásrend tagjai, akik társadalmi állásunknál és közmegbízatásuknál fogva a köz hatalmán kívül az adott hivatásrend („a kar") hatalma alá is kerülnek. E hivatali viszonyból ered a tisztség és hivatal alanyi fogalma, amely az egyesek (az egyének, a személyek) jogát jelenti a közhatalomban történő ténykedésre (tevékenységkifejtésre). A közhivatalt viselők a fentieken túl a (országos vagy tartományi, illetve helyi) kormánynak (helyi formában a helyi önkormányzat [->helyi önkormányzatok] megfelelő szervének is), illetve a hivatásos hivatalnoki kar testületének is alá vannak vetve.

[7] Tárgyi jogilag a hivatal a közhatalom egy adott részét, azt a feladatot jelenti, melynek érdekében a konkrét közhatalmat a tisztviselő gyakorolja. A hivatali viszony állandó tevékenység, mivel a közhatalmat valakinek szükségképpen gyakorolnia kell (ennek hiányában az állam működésképtelen lenne). Ez azonban nem jelenti, hogy az összes közhivatalnok minden időpillanatban ténylegesen gyakorolja is a közhatalmat (például szabadság vagy rendelkezési állomány ideje alatt). Erre tekintettel

szokás elkülöníteni a hivatali viszonyt a szolgálati viszonytól. Általános állampolgári minőség is hozhat létre állampolgári kötelezettséget (mint például a sorkatona vagy a hatósági tanú esetében). A hivatali viszonyok lényeges elvei az önkormányzatokra (területi és testületi önkormányzatokra) is érvényesek.[7]

[8] Ma szűkebb értelemben (a hazai jogrendszerben) közhivatalt az gyakorol, aki közhatalommal (impériummal) rendelkezik, azaz másokra (állampolgárokra és akár nem állampolgárokra nézve) jogilag kötelező erejű döntést hoz. Ilyenek lehetnek a kormánytisztviselők, az (állami és önkormányzati) közszolgálati tisztviselők (->közszolgálati jog), a bírák, az ügyészek (valamint a ->bírósági és ->ügyészségi hivatali dolgozók), továbbá a rendvédelmi szervek és a honvédség hivatásos állományú tagjai (ideértve egyes esetekben a hivatásos szolgálatra jelentkezőket, valamint a rendvédelmi oktatásban résztvevő hivatásos szolgálat ellátására jogosított és nem jogosított tagjait). Ez a szűken értelmezett közhivatal.

[9] A tágan értelmezett közhivatal fogalmába a választott politikusokat (köztársasági elnök [->államfő], főpolgármester, polgármester, országgyűlési [->parlamenti képviselő] és helyi önkormányzati képviselő) is beleértik. A nemzetközi gyakorlat a közhivatal ilyetén értelmezését nem támogatja. (Bár hazánkban nevesített a politikai szolgálati jogviszony, azonban a politikussá váláshoz nem szükséges képesítési vagy végzettségi-képzettségi követelményeknek megfelelni.) A közalkalmazottak (például az állami kórházban dolgozó orvosok és egészségügyi dolgozók; állami alap- és középfokú oktatási intézményben dolgozó tanítók és tanárok; állami felsőoktatásban oktató/kutató egyetemi oktatói vagy kutatói státuszú közalkalmazottak; állami intézmények könyv- és levéltárosai, múzeumi dolgozói; stb.) közhatalmat csekélyebb fokban gyakorolnak. A hasonló, nem állami szervek (magánkórház, magán általános iskola, magángimnázium, nem állami felsőoktatási intézmény) dolgozóira hasonló közhatalomgyakorlási esetek vonatkozhatnak, de ezen állami és magánintézményekben dolgozók esetében a közhivatali jelleg foka nem minden esetben egyértelmű.

[10] A közhivatal kérdéséhez tartozik a közigazgatási pálya nyitottságának (a közigazgatási pályára kerülés mindenki számára egyforma esélyének) problémája. Az általános műveltség proliferációjával minden állampolgárnak lehetősége nyílik bizonyos fokú igazgatási ismeretek elsajátítására. Az ilyen jellegű munkakörök ellátására képesítő különféle iskolatípusok szabadon választhatók. Jelen helyzetben a középfokú iskolai végzettség szükséges a közigazgatásba történő bekerüléshez, a fenti tétel tehát akkor igaz, ha a középiskola elvégzése lehetőleg mindenki (bárki) számára elérhető.

[11] Ugyanide tartozik az alkalmazási feltételek nyitottságának biztosítása. A demokratikus országok ->alkotmányai a XX. század elejétől deklarálták az állampolgárok esélyét bármely közfunkció betöltésére (intellektuális felkészültség, morális követelmények). Az alkalmazási esélyegyenlőség ellentéte annak az újkor hajnaláig Európában érvényesülő állapotnak, amikor a közfunkció nyíltan csak meghatározott társadalmi származással, vagyoni helyzettel vagy adott pártideológia követésével jellemezhető körök számára állt nyitva.[8] (Kelet-Ázsiában, a Kínai Császárságban a VIII. század után társadalmi származásra tekintet nélkül lehetett valaki hivatalnok [mandarin], ha az írásbeli versenyvizsgákon megfelelt.)[9] A közfunkciókat betöltő alkalmazottakat (köztisztviselőket) éppen az indokolatlan politikai ráhatás kivédése miatt ruházták fel olyan alkalmazási garanciákkal, amelyekkel a magánmunkavállalók nem rendelkeztek: életre szóló szolgálati jogosultsággal (határozatlan idejű kinevezéssel), a szolgálatban eltöltött idővel arányosan növekvő illetménnyel, illetve kezdetben nyugdíjjogosultsággal is. Bizonyos (csekély mennyiségű) előjogokat azért biztosítanak még ma is a közszolgálati dolgozóknak, hogy ezzel fokozott felelősségüket honorálják. A globalizáció a közigazgatásban is törekedett a *New Public Management* (NPM) irányzat révén az alkalmazás biztonságát felszámolni, a pártatlanság és a szolgálati hűség (lojalitás) követelményét a teljesítmény és a verseny követelményével felváltani.[10] Azonban semmi bizonyíték nincs arra, hogy az üzleti világból átültetett módszerek bárhol is javították volna a közigazgatási szolgálati jogviszonyon belül szolgálatvállalás (munkavégzés) eredményességén és színvonalán.[11] Annak ellenére, hogy az NPM irányzat 2010-ben gyakorlatilag világszerte megbukott, egyes teljesítményelemek bevezetését, érvényesítését ma is alkalmazzák (például pedagógusi portfólió, felsőoktatási oktatói-kutatói

teljesítményértékelés).

2. A közhivatal viseléséhez való jog helye az emberi jogok rendszerében. A fogalom szűkebb és tágabb értelme

[12] A közhivatal viseléséhez való jog ún. első generációs alapjog (->az alapjogok fogalma és hatálya), azaz a polgári és politikai jogokon belül a politikai jogok közé tartozik. Az egyenjogúsághoz, ->az egyenlő bánásmód elvéhez, valamint a közügyekben való részvétel jogához köthető (részben azzal azonos).

[13] A közhivatal viseléséhez való jog és a közügyekben való részvétel joga szűkebb és tágabb értelemben fogható fel.

[14] Szűkebb értelemben a közügyekben való részvétel jogához tartozik a választójogosultság (->választójog), amelynek két eleme van: az országgyűlési képviselőválasztáson, a helyi önkormányzati választásokon és az Európai Unió parlamenti képviselőválasztásán való részvétel joga, valamint a választhatóság joga. E körbe tartozik még a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlásból eredő népszavazáson (referendum) és népi kezdeményezésen (plebiszcitum) való részvétel joga (->népszavazás és népi kezdeményezés). E csoport bővülhet a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban való részvétel jogával (ülnök, esküdt) – ez már konkrét közhivatalviselési kérdés. (Létezik a közhivatal viseléséhez való jogot a közügyekben való részvétel jogától markánsabban elkülönítő álláspont is.)[12]

[15] Tágabb értelemben a közügyekben való részvétel jogába tartozik a politikai jogok választójogon túli része: az ->egyesülési jog, a ->gyülekezési jog, ->a véleménynyilvánítás szabadsága és a közérdekű információhoz való jog (->a közérdekű adatok megismeréséhez való jog). A tágabb értelemben vett politikai jogok gyakorlása általában nem ->állampolgársághoz kötött.[13] Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikke azonban megtöri az egyezmény szellemiségét, és az állami közügyekben való közvetett vagy közvetlen részvételt; illetve a közszolgálati állásokra egyenlő feltételek mellett történő alkalmaztatás jogát az adott állam állampolgárainak jogaként deklarálja.[14] Ez alól kivételt jelenthet egyes kisállamok azon gyakorlata, amely a nem állampolgárok *(non nationals)* számára is engedélyezi a közhivatal viselésének lehetőségét.[15] Nyilvánvalóan egy konkrét közszolgálati jogviszony megszűnése nem jelenti a közhivatal viseléséhez való jog megszűnését. Ilyet – a magyar jogban jelenleg egyetlen mellékbüntetési formaként létező büntetés tartamára – csak a közügyektől való eltiltás eredményezhet.[16]

3. A jog tartalma: helye a nemzetközi jogi instrumentumokban és nemzeti jogokban. A közhivatal viseléséhez való joggal kapcsolatos egyes jogirodalmi álláspontok: a jog gyakorlása és annak korlátai

[16] Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 21. cikke szerint

> (1) Minden személynek joga van hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez;
>
> (2) Minden személynek egyenlő feltételek mellett joga van a saját hazájában közszolgálati állásokra való alkalmazásához.

[17] A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1976) 25. cikke szerint

> Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy
>
> *a)* a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselői útján részt

> vegyen; [...]
>
> *c)* az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.

> **[18]** A Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Nemzetközi Egyezmény (1965) 5. cikke szerint
>
> A részes államok a 2. cikkben lefektetett alapvető kötelezettségeknek megfelelően vállalják, hogy a faji megkülönböztetés valamennyi formáját eltiltják és kiküszöbölik, továbbá a fajra, színre, illetve nemzetiségi, vagy etnikai származásra való különbség nélkül mindenki számára biztosítják a jogot a törvény előtti egyenlőséghez, nevezetesen a következő jogok élvezetében: [...]
>
> *c)* Politikai jogok, különösen a választásban való részvétel joga, az aktív és a passzív választói jog általános és egyenlő szavazás alapján, a kormányzásban, valamint bármely szinten a közügyek intézésében való részvételi joga, továbbá az egyenlő feltételekhez való jog közhivatali állás betöltésénél.

[19] A Nőkkel Szemben Fennálló Hátrányos Megkülönböztetés Eltörléséről Szóló Nyilatkozat (1967) 7. cikke szerint

> Minden megfelelő intézkedést meg kell tenni arra nézve, hogy a férfiakkal egyenlő jogon, és minden megkülönböztetés nélkül biztosítsák: [...]
>
> *c)* tisztségviselésre és a közfunkciók gyakorlására irányuló jogot. Ezeket a jogokat a törvényhozás útján kell biztosítani.

[20] Az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (1969) 23. cikke szerint

> (1) Minden polgárnak bírnia kell az alábbi jogokkal és lehetőségekkel:
>
> *a)* részvétel a közügyek intézésében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján; [...]
>
> *c)* általában egyenlő feltételek mellett az ország közhivatalainak viselése.
>
> (2) A törvény az előző bekezdésben említett jogok és lehetőségek gyakorlását csak a kor, az állampolgárság, lakóhely, nyelv, iskolai végzettség, polgári és szellemi képesség vagy a büntetőeljárás során illetékes bíróság által történt elítélés alapján szabályozhatja.[17]

[21] Az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Chartája (1981) 13. cikke szerint

> (1) Minden polgárnak joga szabadon részt venni országa kormányzásában, közvetlenül részt venni a képviselők szabad választásában, a törvényes rendelkezésekre figyelemmel.
>
> (2) Minden polgárnak joga van országában a közhivatalhoz történő egyenlő hozzáféréshez.[18]

[22] A jogi instrumentumok szövegeit vizsgálva látható, hogy a textusok egymás variációi, kombinációi, illetőleg permutációi. A legelemzettebb szabálynak a témakörben a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikke tekinthető, ezért a továbbiakban azzal foglalkozunk.

[23] A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikk *c)* pontjában írt, az állampolgárok által gyakorolt joghoz és lehetőséghez történő hozzáférési kötelezettség nevezéktana jelentős. A jelenséget az angol és a francia nyelvű emberi jogi irodalom közszolgálati álláshelyekhez történő egyenlő hozzáférés *(equality to public service positon* vagy *equal access to the Public Service*; illetve *accès égalitaire au fonction publique)* elnevezéssel illeti. Biztosítani szükséges az egyenlőség, a kinevezés *(appointment/nomination)*, az előléptetés *(promotion)*, a felfüggesztés *(suspension)*, valamint az elbocsátás *(dismissal/revocation)* anyagi és eljárásjogi feltételeit, hogy ezek az intézkedések részrehajlásmentesek és indokoltak legyenek. Megerősítő intézkedéseket szükséges tenni annak biztosítására, hogy minden polgár egyenlő módon férhessen hozzá a közszolgálati álláshelyekhez. A közszolgálathoz azonos feltételek mellett történő hozzáférés biztosítása az érdemekre vonatkozó általános elveken *(merit system)*, a határozatlan idejű kinevezés biztosításán, a közszolgálati jogviszonyban lévő személyek politikai beavatkozástól és nyomásgyakorlástól mentes tevékenységkifejtésén nyugszik. Ugyanezt szolgálja a megkülönböztetésmentes joggyakorlás lehetősége.

[24] A Kall v. Poland ügyben (552/93) az ->Egyesült Nemzetek Szervezete Emberi Jogi Bizottsága kimondta, hogy a 25. cikk *c)* pontja nem biztosít tényleges (valóságos) közszolgálati álláshelyet *(actual job within the public service; d'obtenir un emploi garanti dans la fonction publique)*.[19] A bizottság arra is utalt, hogy a közhivatali kinevezési jog korlátozása súlyosabban minősülhet *(could be more onerous)*, mint a szavazati jog korlátozása. A bizottság nem határozta meg a közszolgálat fogalmát. Úgy tűnik, idetartoznak a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató (bírói) hatalmi ágban, valamint az egyéb közigazgatási ágazatokban lévő álláshelyek (vö. a Delgado Paez v. Colombia [195/85], illetve az Aduayom v. Togo [422–424/90] ügyeket).[20] A francia kommentár ezzel szemben a közszolgálat körében néhány álláshelyet nevesít: ilyen a minisztériumi alkalmazott, az állam által alkalmazott oktató, a vámügyi igazgatásban dolgozó köztisztviselő, vagy az egyetemi foglalkoztatott. A bizottság erőfeszítéseket tett a köztisztviselők visszahívásával (elbocsátásával) kapcsolatos joggyakorlat fejlesztése tárgyában. Megállapították, hogy a közhivatal fogalma meglehetősen széles kategória, azonban ezzel együtt is bátran viselkedtek a joggyakorlat formálása során, olyan esetekben is, amikor nagy presztízsű francia és belga bíróságok bíráinak kinevezési ügyeiben kellett dönteniük. A bizottság azonban nem értelmezte nyelvtanilag a 25. cikk *c)* pontját. A közhivatalhoz való hozzáférés inkább a ->diszkriminációs, valamint ezen belül a nemhez kötött *(sexospecificité)* ügyek során került hangsúlyozásra a francia irodalom szerint.[21] Megállapítható, hogy a bizottság gyakran járt el a posztszocialista államok (Lengyelország, Belarusz) volt politikai titkosrendőrei rendszerváltás körüli elbocsátást követő visszahelyezései ügyeiben.[22]

[25] Konkrét jogesetekkel az angol nyelvű irodalom foglalkozik szívesebben, már csak az angolszász esetjogias szemlélet okán is. A Delgado Paez v. Colombia ügyben a kezdeményező például állandó jelleggel személyére irányuló zaklatást és fenyegetést volt kénytelen eltűrni, amelyek vonatkozásában a részes állam nem nyújtott számára védelmet. Mindez oda vezetett, hogy a kezdeményező közalkalmazotti tanári állásának fenntartása lehetetlenült *(impossible)*. A bizottság megállapította a 25. cikk *c)* pontjának megszegését.[23]

[26] A Kall v. Poland ügyben a kezdeményező a kommunista kormány idején, 1990 előtt közhatalmat gyakorolt *(held a civil service position)*. 1990-ben a kezdeményező álláshelye a politikai rendőrséghez lett besorolva. A titkosrendőrség 1990-ben feloszlatásra *(disbanded)* került, ennek során az ügy benyújtója elveszítette állását. A kezdeményező arra hivatkozott, hogy mindez a 25. cikk *c)* pontjának megsértését vonta maga után. A bizottság nem találta bizonyítottnak a kezdeményező azon állítását, mely szerint a részes állam az ő új állásba helyezésével kapcsolatos törekvéseit baloldali politikai személyes meggyőződése miatt diszkriminálva blokkolta volna. Abban mind a kezdeményező, mind a bizottság álláspontja azonos volt, hogy a politikai rendőrség feloszlatása sokak állásvesztésével járt, a

25. cikk *c)* pontnak megfelelő tényállás mellett. A bizottság méltányolta a részes állam azon álláspontját, mely szerint a politikai rendőrség feloszlatása szükségképpen előmozdította az állam mély politikai rendszerváltását, a részvételi demokrácia iránti nyitást, illetve a demokrácia, valamint a jogállamiság helyreállítását.[24]

[27] A közhivatal viseléséhez való jog megjelenik a nemzeti alkotmányokban is. A német (weimari) alkotmányban (1919) a 128. cikk kimondta,[25] hogy a közhivatalok – megkülönböztetés nélkül – valamennyi német előtt képesítésüknek és munkabírásuknak megfelelően nyitva állnak. A spanyol alkotmány (1931) 40. §-a[26] nemre való tekintet nélkül, érdemek és képességek alapján minden spanyolnak lehetővé tette, hogy köztisztséget viseljen vagy közalkalmazott legyen. (Az alkalmatlansági okokat külön törvény határozta meg). Kissé eltérő tartalommal, de a sztálini–buharini szovjet alkotmányban (1936)[27] is található utalás a kérdésre. A 126. cikk utolsó fordulata az alábbiakat mondja ki: „[A] munkásosztálynak és a dolgozók más rétegeinek legaktívabb és legöntudatosabb polgárai pedig az Össz-szövetségi Kommunista (bolsevik) Pártban egyesülnek, amely a dolgozók élcsapata a szocialista rend erősítéséért és fejlesztéséért folytatott harcukban és vezető magva a dolgozók valamennyi társadalmi és állami szervezetének." A közmegbízatás vállalását, és annak lelkiismeretes ellátását az 1936-os alkotmány szintén az öntudatos bolsevikok erényének tekintette. Utóbbi két fordulat a mongol alkotmányba is bekerült (1952).[28] Az olasz alkotmány (1947) 51. §-a[29] rögzíti, hogy mindkét nem tagjai egyenlő feltételek mellett viselhetnek közhivatalt vagy választás útján betöltendő tisztségeket. A nigériai alkotmány (1964) az állami tisztviselői álláshoz képesítési követelményt ír elő [28. § (1) bekezdés *a)* pont], illetve lehetővé teszi korlátozások előírását állami tisztviselői állásban [28. § (1) bekezdés *b)* pont].[30] A ciprusi alkotmány (1970) ugyan nem írja elő külön a közhivatal viseléséhez való jogot, azonban állami hivatalként határozza meg a közszolgálati hivatalt, és külön fejezetben adja a részletszabályokat (122–125. cikkek).[31] A jugoszláv alkotmány (1974) az önigazgatási köz- és más társadalmi funkció lelkiismeretes ellátását írta elő (158. §).[32] A portugál alkotmány (1976) 50. cikke a közhivatal betöltéséhez való jogról három bekezdésben is szól. E jogot minden állampolgár egyenlő és korlátozás nélküli jogaként deklarálja [50. cikk (1) bekezdés]. A közhivatali funkcióra (továbbá állásra, szakmai előmenetelre vagy szociális juttatásra) tekintettel senkivel szemben nem lehet hátrányos megkülönböztetést alkalmazni [50. cikk (2) bekezdés]. A választáson alapuló hivatal betöltése esetében a törvény csak olyan megkötéseket írhat elő, amely a választók szabad választásának jogát, a részrehajlás kiküszöbölését, és a függetlenséget (a választott közhivatalnok függetlenségét) biztosítja [50. cikk (3) bekezdés].[33] A török alkotmány (1982) 70–71. cikkei rendezik a közszolgálatba lépés jogát. Eszerint ez minden török állampolgár joga, és az állás betöltéséhez megkövetelt alkalmasságon kívül más feltétel nem támasztható. Fontos rendelkezés annak előírása, hogy a vagyonnyilatkozattétel és annak megismétlése időpontját törvényben kell rögzíteni. A kötelezettség alól sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom szerveinél szolgálatba lépők nem mentesíthetők.[34] A horvát alkotmány (1990) 44. cikke szerint minden állampolgár egyenlő feltételek mellett vehet részt a közszolgálatban, és lehet tagja közhivataloknak.[35] A szlovén alkotmány (1991) a közügyek viteléhez való közvetlen vagy választott képviselők útján történő részvétel útján merül fel (44. cikk).[36] A cseh alkotmány (1992) 21. cikk (1) bekezdése a közügyek igazgatásában való közvetlen vagy közvetett részvételként írja körül a közhivatalviseléshez való jogot, és ennek kapcsán a (4) bekezdés kifejti, hogy az állampolgárok egyenlő feltételek mellett tölthetnek be választáson vagy más jogcímen (kinevezésen) alapuló közhivatalt.[37] A szlovák alkotmányban (1992) a kérdés elsősorban közügyekben való részvétel formában vetődik fel közvetlenül, illetve a képviselők szabad választása formájában [30. cikk (1) bekezdés], bár a szabályozás cizellálása később már közvetlenül utal arra, hogy a polgárok egyenlő feltételek mellett juthatnak a választott vagy egyéb (kinevezéses) közhivatalokhoz [30. cikk (4) bekezdés].[38] Az Orosz Föderáció alkotmánya (1993) 32. cikk (4) bekezdése alapján az állampolgárok azonos feltételek mellett léphetnek állami szolgálatba.[39]

[28] *A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény* az *1972. évi I. törvénnyel* történt módosítása után a 68.§ (1) bekezdésben szabályozta minden állampolgár számára a közügyekben való részvétel jogát, ugyanakkor megfogalmazta a közmegbízatások lelkiismeretes teljesítésének

kötelezettségét is. Ez a szakasz az 1989-es alkotmánymódosítást követően a 70. § (4) bekezdés számozást kapta. Egy korábbi alkotmánybírósági határozat megállapította, hogy a közügyek vitelében való részvétel a közhivatal viseléséhez való általános alapjogot fogalmazza meg. Az önkormányzás helyi népszavazás útján való gyakorlásának joga a tárgyi-tartalmi hasonlóság ellenére nem ennek az alapjognak, hanem az önkormányzás alapjogának nevesített összetevője. A két különféle alapjog eltérő jogosultságot testesít meg tehát [22/1993. (IV. 2.) AB határozat]. Az Alkotmány 70. § (4) bekezdése a közügyekben való részvétel jogát és a közhivatal viseléséhez való jogot állampolgári minőséghez kapcsolta. Előírta, hogy a közhivatal viselésének jogától senkit nem lehet megfosztani. Nem tartalmazta azonban azt, hogy az állam polgárainak meghatározott közhivatal viselésére van alanyi joguk (938/B/1997. AB határozat).

[29] Az alkotmányt szintén módosító *2002. évi LXI. törvény* 7. §-ával a közügyek vitelében való részvételt a közhivatal viseléséhez való jog váltotta fel. A közügyek vitelében való részvételt biztosító részjogosítványok: a választójog, a hivatalviselés joga, a kommunikációs alapjogok, az egyesülési jog mint önálló alapjogok megjelentek a hatályos alkotmányban, így az ekkor hatályos szabályozás csak a máshol alapjogként meg nem jelenő közhivatal viseléséhez való jogot jelenítette meg.[40]

[30] Az Alaptörvény a XXIII. cikk (8) bekezdésében szabályozza a közhivatal viseléséhez való jogot. „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

[31] A közhivatal viseléséhez való jog a ->választójoghoz hasonlóan nem abszolút jog, ezért tehát szükséges mértéket meg nem haladó korlátozása (->az alapjogok korlátozása) lehetséges. A jogalkotó a közhivatal betöltéséhez való jogot szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti. Így az összeférhetetlenségi szabályok – például hogy a köztisztviselő nem lehet önkormányzati képviselő – nem tekinthetők aránytalan korlátozásnak. Ilyen esetben a köztisztviselőnek a közélet tisztasága érdekében, a közigazgatás pártatlanságának megőrzése céljából döntenie kell, hogy melyik közfunkcióját kívánja megtartani (962/B/1992. AB határozat). Önmagukban a felmentési jogcímek bővítéséről szóló rendelkezések sem jelentik a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogától történő megfosztást (833/B/2002. AB határozat). Nem állapítható meg a közhivatal viseléséhez való jog sérelme akkor sem, ha nemzetbiztonsági ellenőrzés kockázati tényezőket állapít meg. Ilyenkor a joggyakorlást a be nem tölthető közszolgálati állásokon kívüli egyéb közszolgálati állás betöltésének lehetősége biztosítja (629/B/2005. AB határozat). A bírósági ülnökök nem hivatásos bírák, így tevékenységük nem élethivatásszerűen, hanem időlegesen valósul meg. Erre az időre politikai tevékenységüket fel kell függeszteniük [51/1992. (X. 22.) AB határozat].[41]

4. JEGYZETEK

---

[1] SZAMEL Lajos: „Az államigazgatás személyzete” in SZABÓ Imre (szerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia I. A–J,* Budapest, Akadémiai, 1980, 206–227 (lásd a 208. oldalon írtakat). A közszolgálati jog főbb külföldi és hazai művelőiről lásd KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig,* Budapest, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó, 2014, 81–97., 105–110.,

121–171., 244–252., 264–269., 281–286., 293–333.

[2] Gregory H. FOX: „Right to Political Participation in International Law" *The Yale Law Journal of International Law* 1992/2, 539–607.

[3] VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban,* Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1940.

[4] Sergio D'ANTONI: „Profili constituzionali della contrattazione collectiva del impiego pubblico" *Giurisprudenza Italiana* 1983/11, 384–394.; Bruno SASSANI: „Problemi processuali della Riforma del Pubblico impiego (D.P.R. 3 febbraio 1993, n. 29)" *Rivista di Diritto processuale* 1993/7–8. 727–743. Franco CARINCI: „La riforma del Pubblico impiego" *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 1999/1, 189–204.

[5] Veselin Georgiev CHRISTOFOROV: *Deržavnite učreždenija pravna sănost i administrativno praven režim,* Sofia, Nauka i Izkustvo, 1968.

[6] CONCHA Győző: „A közigazgatás, mint közegeinek személyes láncolata" in CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan,* Budapest, Grill Károly, 1905, 146–198. Lásd a témában a 188. oldalon írtakat.

[7] CONCHA (6. j.) 146–148.

[8] LŐRINCZ Lajos: „Az alkalmazás demokratizmusa" in LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei,* Budapest, HVG-ORAC, 2010, 76–77.

[9] KOI Gyula: „The First Three Decades of Legal Reforms in the People's Republic of China (1978/1979–2008/2009)" *Acta Juridica Hungarica* 2011/4, 348–367.

[10] LŐRINCZ (8. j.) 77.

[11] OECD: *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út,* szerk. LŐRINCZ Lajos, ford. KINCSES László – KOI Gyula, Budapest–Paris, OECD – MTA Jogtudományi Intézet, 2009, 165–190. (Az angol kötetről az *International Review of Administrative Sciences*ben megjelent öt recenziót „Külföldi szaktudósok véleményei a kötetről" címmel ford. LINDER Viktória.)

[12] DOMAHIDI Ákos: „A közhivatal viselésének joga" in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja,* Budapest, Századvég, 2009, 2491–2493. Lásd 2491. 60. msz.

[13] DEZSŐ Márta: „A politikai jogok és a választójog az alkotmányban" *Acta Humana* 1995/18–19, 170–186.; PAPP Imre: „A közvetlen részvételt biztosító jogok" in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok,* Budapest, Osiris, 2003, 770–771.; SÁRI János – SOMODY Bernadette: „A közügyekben való részvétel joga – a közhivatal viseléséhez való jog" in SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II,* Budapest, Osiris, ^{6}2008, 218–219.

[14] LAMM Vanda: „Emberi jogok egyetemes nyilatkozata" in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia,* Budapest, HVG-ORAC, 2018, 152–159. Lásd különösen a 157. oldalt.

[15] Ronald BAKER (szerk.): *Public Administration in Small and Island States,* Connecticut, Kumarian Press, 1992.

[16] Willi THIELE: „Die Beendigung des Beamtenverhältnisses" *Deutsche Verwaltungspraxis* 1988/7, 171–174.

[17] A szövegekre lásd KOVÁCS István – SZABÓ Imre: *Az emberi jogok dokumentumokban,* Budapest, KJK, 1980.

[18] Edward H. LAWSON: „Political rights" in Mary Lou BERTUCCI – Jan K. DARGEL – Edward H. LAWSON (szerk.): *Encyclopaedia of Human Rights,* Washington, DC, Taylor and Francis, 1996, 1172–1178. A szerző saját fordítása az 1172–1173. alapján.

[19] Sarah JOSEPH: „Article 25 (c): Equal Access to the Public Service" in Sarah JOSEPH – Jenny

SCHULTZ – Melissa CASTAN (szerk.): *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary,* Oxford, Oxford University Press, 2004, 671–675., különösen 671.; Emmanuel DECAUX: „L'accès égalitaire aux fonctions publiques" in Emmanuel DECAUX (szerk.): *Le Pacte international relatif aux Droits civils et politiques. Commentaire article par article,* Paris, Economica, 2011, 550–555, különösen 550., 552. Továbbá vö. Chimène I. KEITNER: „Transnational Litigation: Jurisdiction and Immunities" in Dinah SHELTON (szerk.): *International Human Rights Law,* Oxford, Oxford University Press, 2015, 794–814. A hazai irodalomban: DOMAHIDI (12. j.) 2491. 61. msz.

[20] JOSEPH (19. j.) 671–672.

[21] DECAUX (19. j.) 551.

[22] DECAUX (19. j.) 553.

[23] JOSEPH (19. j.) 675.

[24] JOSEPH (19. j.) 675.

[25] KOVÁCS–SZABÓ (17. j.) 207.

[26] KOVÁCS–SZABÓ (17. j.) 228.

[27] KOVÁCS–SZABÓ (17. j.) 235.; KOVÁCS István (szerk.) – TÓTH Károly (ford., jegyz.): *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai,* Budapest, KJK, 1982, 221.

[28] BIHARI Ottó: *Összehasonlító államjog,* Budapest, Tankönyvkiadó, 1967, 316–321.

[29] KOVÁCS–SZABÓ (17. j.) 255.

[30] KOVÁCS–SZABÓ (17. j.) 308–309.

[31] TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban,* Budapest, KJK-Kerszöv, 2005, 187–188.

[32] KOVÁCS–SZABÓ (17. j.) 330.

[33] TRÓCSÁNYI–BADÓ (31. j.) 834.

[34] KOVÁCS István – TÓTH Károly (szerk.): *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai,* Budapest, KJK, 1990, 405.

[35] TÓTH Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai,* Budapest, JATE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék – Sík, 1997, 146.

[36] TÓTH (35. j.) 337.

[37] TÓTH (35. j.) 106.

[38] TÓTH (35. j.) 308.

[39] TÓTH (35. j.) 249.

[40] DOMAHIDI (12. j.) 2491. 60. msz.

[41] DOMAHIDI (12. j.) 2492. 62–63. msz.