

Veszprémi Bernadett: Die Vergleichung der Disziplinarverantwortung der Staatsbeamten in der Europäischen Union und in Ungarn¹

Debreceni Jogi Műhely, 2008. évi (V. évfolyam) 1. szám, Különszám (2008. január)

1. Die Bestimmung des Begriffes der EU-(Staats)Beamten

Um die auf die Staatsbeamten in der Europäischen Union und in Ungarn bezügliche Regulierung miteinander vergleichen zu können, der Begriff des Staatsbeamten in der EU muss geklärt werden. Wenn man über Staatsbeamten spricht, versteht darunter verschiedene Sachen abhängig davon, dass man es auf die Ebene des Mitgliedsstaats oder der Union untersucht. Die Bestimmungen des Begriffes gehen nicht nur in den Mitgliedsstaaten auseinander, sondern ein selbständiger Personalbestand garantiert auch die Tätigkeit der Behörden der Gemeinschaft. Dessen Teil kann für Staatsbeamten angesehen werden.

Das gemeinschaftliche Recht reguliert die Beschäftigung der EU-Beamten: die Verordnung Nr. 259/68 des Rates zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften².

Zufolge dem ersten Artikel der Verordnung kann der Beamte der Europäischen Gemeinschaft jedermann sein, wer von der auf die Ernennung berechtigten Behörde mit einem Ernennungsdokument dem Personalstatut entsprechend ernannt wurde.

Das Personalstatut wurde mit der Berücksichtigung der folgenden Grundsätze ins Leben gerufen:

- gleiche Behandlung, das Verbot der Diskrimination, die Chancengleichheit
- die Feststellung der Rechte und Verpflichtungen von den Beamten
- zu niederschreiben und spezifizieren den Charakter, die Bedingungen der Arbeit und der Tätigkeit; die Entstehung, den Inhalt und die Erlöschung des Rechtsverhältnisses
- die Rahmenregulierung ist typisch auf diesen Bereich mit einigen Ausnahmen, zum Beispiel bei dem Inhalt des Ernennungsdokuments, bei der Struktur des Pensionsystems, oder bei der mit Reise verbrachten Zeit in Verbindung mit dem Urlaub

Eine Stellung bei einer gemeinschaftlichen Behörde zu finden, kann man nur im leeren Arbeitskreis, überwiegend durch die Versetzung, die Beförderung oder durch die Wettbewerbsprüfung. Nach der Aufnahme die Beamten soll in den unten benannten Amtsstatus ernannt werden.

- a) aktive Beschäftigung
- b) Delegation
- c) Urlaub wegen persönlicher Ursachen
- d) inaktiver Status (eine Art vom Reservestand) (Dieser Beamte genießt Priorität zwei Jahre lang eine leere Stelle zu besetzen.)
- e) Urlaub wegen des Militärdienstes³

Es muss nach der Ernennung der Bildung und dem Beruf entsprechend eingestuft werden. Es gibt vier Einstufungsklassen, unter denen Einstufungsstufen und Gehaltsstufen separiert werden kann.

Wenn wir die Staatsbeamten in diesem System finden möchten, sollen wir auf die Struktur der Einstufungsklassen konzentrieren.

Die Klasse A enthält die Diploma oder gleichwertige, berufliche Erfahrung Besitzenden. Sie bedeutet administrative, konsultative Aufgaben. Die Klasse B fasst in sich die Mittelschulbildung auf höherer Ebene Besitzenden. Sie bedeutet eine Durchführungsaufgabe machenden Personalbestand. Es gibt in der Klasse C Menschen mit Mittelschulbildung oder gleichwertiger, beruflicher Erfahrung und sie haben amtlichen Beruf. Die Klasse D hat vier Einstufungsstufen mit im instandhaltenden, physischen Arbeitskreis Beschäftigten. Über dies alles es gibt noch ein Sprachdienst, in dem Übersetzer und Dolmetscher unterschieden werden kann.

Unter den verschiedenen Einstufungsklassen die Kategorie der Klasse A und B passt zum Begriff des von uns gekannten Staatsbeamten.

2. Die Verantwortung der EU-Beamten

Die Frage der Verantwortung von den im öffentlichen Dienst Arbeitenden ist nicht einfach, weil zum Beispiel die disziplinarische Verantwortlichkeit auch zu diesem Kreis gerechnet werden kann, sowie die strafrechtliche Verantwortlichkeit oder die Ersatzpflicht. Die disziplinarische Verantwortlichkeit bedeutet das, dass man seine Tätigkeit in Verbindung mit der Arbeit und dem Rechtsverhältnis vertreten muss, entweder es sich im Handeln oder in der Unterlassung zeigt. Das Verhalten enthält noch irgendeine materielle Folge im Fall der Ersatzpflicht. Und wenn es eine rechtswidrige und strafbare Handlung verwirklicht, soll man über die strafrechtliche Seite der Verantwortlichkeit sprechen. Alles in allem das Gebiet hat zivil-, arbeits- und strafrechtliche Antworten.

Ich habe mich mit der disziplinarischen Verantwortlichkeit wegen meines PhD Themas konzentrierend auf die arbeits- und verwaltungsrechtliche Seite beschäftigt.

Die erste Parallele kann auf dem Gebiet der Abfassungen zwischen die ungarische und gemeinschaftliche Regulierung gezogen werden. Zum Beispiel nach der Verordnung kann der Beamte im Kreis der Ersatzpflicht verpflichtet werden, den erwachsenen Schaden zum Teil oder im Ganzen zu ersetzen, den er *während der Arbeit oder in Verbindung damit mit schwererer Pflichtverletzung* verursachte.⁴ Nach dem Gesetz über die Rechtsstellung der Staatsbeamten (das heisst Ktv.) ist der Staatsbeamte verantwortlich für den Schaden, den er mit der *aus dem Beamtenverhältnis gestammten, schuldigen Pflichtverletzung* verursachte⁵.

Bei der Bestimmung der disziplinarischen Verantwortlichkeit sagt die Verordnung, dass eine Disziplinarverfügung dem gegenwärtigen oder gewesen Beamten auferlegt werden sollte, wenn er *im Statut zusammengefasste Pflichten absichtlich oder fahrlässig verletzte*⁶. Nach dem Ktv. unternimmt der Staatsbeamte ein Disziplinarvergehen, wenn er *seine aus dem Beamtenverhältnis gestammten Pflichten schuldig verletzt*⁷. Hier kann man auch Disziplinarstrafe nutzen.

3. Die Vergleichung des ungarischen und gemeinschaftlichen Rechtes auf dem Gebiet der Beamtenverantwortlichkeit

Die Verordnung normt den Lauf des Disziplinarverfahrens für die Sanktionierung der aus dem Rechtsverhältnis gestammten, schuldigen Pflichtverletzung⁸. Man soll die Regeln des Disziplinarverfahrens auf die Ersatzpflicht, die Entlassung und die Zurückstellung mit einer Einstufungsstufe wegen der Unfähigkeit auch anwenden.

Berührend die Regulierungen kann die Vergleichung berücksichtigend die folgenden Punkten aufgeführt werden:

1. Die Befolgung der Anordnungen, und deren Verweigerung und die Frage der erwachsenen Verantwortlichkeit
2. Der Charakter und die Geltung der Disziplinarstrafen und – Verfügung
3. Das Kreis der im Disziplinarverfahren Teilnehmer
4. Die Art des Disziplinarverfahrens
5. Die Rechte der Staatsbeamten im Disziplinarverfahren

3.1. Die Befolgung der Anordnungen, und deren Verweigerung und die Frage der erwachsenen Verantwortlichkeit

Die Anordnungen zu befolgen ist nicht nur bei den ungarischen Staatsbeamten geltend, sondern bei den EU-Beamten auch. Die Verordnung macht Ausnahme nur im Fall, wenn die Anordnung gegen das Strafrecht oder die Sicherheitsvorschriften verstieß. Der irgendeines Teil des Dienstes leitende Beamte ist verantwortlich seinen Amtsvorgesetzten für die Erfüllung der Anordnungen und für die Besorgung der übertragenen Wirkungskreise⁹.

Die Anordnungen zu befolgen ist eine der Staatsbeamtenpflicht im ungarischen öffentlichen Dienst auch¹⁰. Das Ktv. macht Ausnahme ähnlich der Regulierung der Verordnung, aber es auseinanderhält, wenn der Gehorsam verweigert werden darf und muss.

Der Staatsbeamte muss die Ausführung der Anordnung verweigern, wenn er damit ein Delikt oder eine Ordnungswidrigkeit verwirklichen würde sowie er das Leben, den Leib oder die Gesundheit anderer Menschen direkt und schwer gefährden würde. Er darf die Ausführung der Anordnung verweigern, wenn er damit sein Leben, seinen Leib oder seine Gesundheit direkt und schwer gefährden würde, oder die Ausführung gegen eine Rechtsnorm verstießen würde¹¹.

Das Ktv. hat die Schranken der Gehorsamverweigerung anders geschaffen. Sowohl der ungarische Staatsbeamte als der EU-Beamte auch muss den Amtsvorgesetzten informieren darüber, dass die Anordnung eine Rechtsnorm verletzt, oder sie Konsequenz haben kann. Deshalb darf er um die schriftliche Abfassung der Anordnung bitten, die bei der Frage der erwachsenen Verantwortlichkeit entscheidend sein kann. Das Ktv. präzisiert weiter: es spricht nicht nur über Folgen, sondern über Schaden auch, mit dem der Staatsbeamte vorherrechnen kann. Und das Gesetz nennt noch einen Fall: die Verletzung des berechtigten Interesses von den Betroffenen. Also die ungarische Regulierung ist ausführlicher und ausgearbeiteter.

3.2. Der Charakter und die Geltung der Disziplinarstrafen und – Verfügung

Wenn die disziplinarische Verantwortlichkeit des EU-Beamten festgestellt werden kann, soll eine der folgenden Disziplinarverfügungen angewendet werden:

- a.) schriftliche Verwarnung
- b.) Verweis
- c.) zeitweiliges Versagen des Aufstiegens in den Gehaltsstufen
- d.) Einstufung in eine niedrige Gehaltsstufe
- e.) Einstufung in eine niedrige Einstufungsstufe

f.) Entfernung aus dem Dienst und gegebenenfalls die Verkürzung oder die Zurückziehung der Pensionsberechtigung

g.) wenn das Rechtsverhältnis erlöscht, die partielle oder komplette, zeitweilige oder endgültige Einbehaltung der Pensionsberechtigung und des Pensionsgeldes¹²

Es ist interessant, dass man sich in der ungarischen Regulierung mit der schriftlichen Verwarnung nicht treffen kann. Die gelinde Verfügung ist der Verweis, der ohne Disziplinarverfahren angewendet werden darf, wenn die Beurteilung des Tatbestandes einfach ist und der Beamte die Pflichtverletzung anerkennt.

Solange es bei uns die Einbehaltung bestimmter Zuwendungen in Aussicht zu stellen möglich ist, bis erlaubt der Personalstatut die Einschränkung der Pensionsberechtigung. Die ungarische Regulierung zeigt Unterschied in der Geltung der Disziplinarstrafen auch. Das ist bei uns viel komplexer nicht nur bei den Fristen, sondern bei der Tilgung aus der Erfassung auch¹³.

3.3. Das Kreis der im Disziplinarverfahren Teilnehmer

- Der Übereiter des Arbeitsgebersbefugnisses hat das Recht das Verfahren in Gang zu bringen. Er ist der Präsident des Disziplinarrates. Das heisst bei den Gemeinschaften auf die Ernennung berechnete Behörde / Anstellungsbehörde.
- Der Untersuchungskommissar macht die Untersuchung. Strenge Inkompatibilitäts- und Designierungsregeln beziehen sich auf ihn. In den Gemeinschaften leitet der Referent die Untersuchung.
- Der dreiköpfige Disziplinarrat ist ein entscheidendes Organ. Er hat das Recht die Disziplinarverfügung/-strafen zumessen. Dessen Präsident ist der Übereiter des Arbeitsgebersbefugnisses, wer die Mitglieder des Rates designiert. Der Disziplinarrat in den Gemeinschaften ist fünfköpfig, dessen Präsident von der Anstellungsbehörde jährlich ernannt wird und die Mitglieder aus der von den Kommissionen zusammengestellten Namensliste von der Behörde gezogen wird.
- Der Staatsbeamte, gegen den das Verfahren im Fall des dringenden Verdacht vom Dienstvergehen eingeleitet wird. Er hat spezielle Rechte.

3.4. Die Art des Disziplinarverfahrens

Die Phasen des Verfahrens stimmen sowohl in der ungarischen, als in der gemeinschaftlichen Regulierung auch: die Einleitung des Verfahrens – die Untersuchung – das Entscheiden. Nach dem Personalstatut fängt das Disziplinarverfahren mit einem Bericht an, dann die Anstellungsbehörde unterbreitet eine Bewertung dem Disziplinarrat, auf deren Erschaffen vom Erhalt des Berichtes gerechnete 5 Tagen zur Verfügung steht. Nach dem Ktv. leitet der Übereiter des Arbeitsgebersbefugnisses das Verfahren im Fall des dringenden Verdacht vom Dienstvergehen ein. Die Ausschlussursache kann sein, wenn drei Monaten seit der Entdeckung der Pflichtverletzung oder drei Jahren seit der Begehung des Dienstvergehens vergangen.

Ein zusammenfassender Bericht wird auf der ersten Sitzung des Disziplinarrates gemacht. Wenn andere Informationen nötig sind, eine Untersuchung verordnet werden kann und Beweismittel beiderseits in Anspruch genommen werden kann. Ein Referent leitet die Untersuchung. Diese Phase ist bei uns eine Pflicht, nicht nur eine Möglichkeit. Es kommt zur Designierung des Kommissars innerhalb von der Einleitung des Verfahrens gerechneten drei

Arbeitstagen. Die Untersuchungsphase dauert höchstens 15 Tagen lang, und es kann nur einmal verlängert werden. In der Union ist diese Zeitdauer nicht bestimmt.

Der Disziplinarrat gibt eine Meinung mit einer Begründung und er legt einen Antrag auf die Strafe wegen der EU-Beamten vor. Die Meinung muss zur Anstellungsbehörde und zum betroffenen Beamten innerhalb einem Monat, von der Unterbreitung die Meinung dem Disziplinarrat gerechnet, oder bei der Untersuchung innerhalb drei Monaten gesendet werden. Die Anstellungsbehörde erhebt zum Beschluss innerhalb einem Monat mit einer Begründung. Bei uns sendet der Untersuchungskommissar die erstandenen Dokumente mit seiner Meinung nach dem Schluss der Untersuchung 8 Tagen innerhalb und der Disziplinarrat hat 8 Tagen von der Unterbreitung durch Majoritätsbeschluss zu entscheiden. Wenn es für die Klärung des Tatbestandes nötig ist, kann Beweismittel in Anspruch genommen werden, und die Verhandlung um 8 Tagen verschoben werden.

3.5. Die Rechte der Staatsbeamten im Disziplinarverfahren

Der dem Verfahren unterzogene Beamte hat das Recht auf die Einsicht in die Akten, auf die Benachrichtigung, auf die Einwendung und auf die Verteidigung. Er hat dazu in der Union 15 Tagen vom Bericht. Das Ktv. sichert diese Rechte mit eingehender Regulierung. Man muss dem Staatsbeamten die Feststellungen und die Beweismittel in Verbindung mit der Begehung mitteilen und man muss die Möglichkeit auf die Einwendung, die Antragstellung auf weitere Beweisführung, auf die Einsicht in die Akten, auf die Vernehmung des Beamten und auf die Inanspruchnahme eines Rechtsvertreters geben. Die Anwesenheit des Rechtsvertreters muss in der Untersuchungsphase auf das Ersuchen des Beamten gesichert werden. Im Behinderungsfalle soll die Behörde mit ihm schriftlich in Beziehung stehen. Das Gesetz garantiert das Recht auf die Verteidigung mit der Festsetzung empfehlender Termine sowohl in der Untersuchung, als auf der Verhandlung auch.

4. Zusammenfassung

Wenn wir die zwei Regulierungen sehen, können wir das feststellen, dass die ungarische Regulierung auf einigen Gebiete eingehender ist, als in der Union. Es bedeutet einen Vorteil und einen Nachteil gleichzeitig in vielen Hinsichten. zB. Den Gehorsam verweigern zu können und verweigern zu müssen werden im Ktv. viel besser dargelegt und es gibt die Staatsbeamten grössere Sicherheit, bis die Verordnung verhandelter ist und sie erlaubt Parteilichkeit nur im Falle der Verletzung bestimmter Vorschriften.

Das ungarische und EU-Beamtenrecht ist verschieden in den Disziplinarstrafen, - Verfügungen auch. Beide versucht den Dienstvergehen Verübten mit materiellen Nachteilen zu belegen, weil es vielleicht die grösste zurückhaltende Kraft bedeuten kann oder es preventive Funktionen haben kann. Aber bis es beim Ktv. maximum als der Entziehung andere Zuwendungen erscheint, verfasst die Verordnung schon mutiger und sie erweitert die Möglichkeit auf die Pensionsberechtigung die eventuellen Rechtsnachteile anzuwenden. Das bedeutet, bis bei uns die strengste Strafe der Amtsverlust ist, deren Folge ein dreijähriges Anstellungsverbot ist, kann die Pflichtverletzung der EU-Beamten eine Wirkung nicht nur im Dienstverhältnis ausüben, sondern nach dem Erlöschen des Dienstverhältnisses und es kann ihren Stempel der Pensionsjahre aufdrücken. Es gibt ein Widerspruch bei der Gültigkeit der Disziplinarstrafen und –Verfügungen und bei der Einleitung des Disziplinarverfahrens.

Das Ktv. setzt konkrete Regeln in Verbindung fest, dass wieviel die Zeitdauer ist, in der ein Verfahren eingeleitet werden kann. Es bestellt konkrete Zeitdauer für die einigen Strafarten bei der Gültigkeit. Die Verordnung bestimmt nur das, wieviel Zeit es auf die innere Phasen gibt und sie beschäftigt sich nicht mit der Frage der Gültigkeit.

Die Besonderheit der EU-Regulierung ist noch die Zahl der Teilnehmer im Verfahren, weil mehrere Mitwirkenden bei der Seite der Entscheider und der Antragsteller teilnehmen, denn eine begründete Entscheidung kann getroffen werden. Bei uns der Übener des Arbeitsgebersbefugnisses verschmelzt in den Disziplinartrat und er nimmt als dem Teil des Rates in der Bestimmung der Strafe teil, aber die Verordnung gibt eine Meinungsäußernde Rolle für den Disziplinartrat und sie gibt die Frage zu der Anstellungsbehörde weiter.

Das Verfahren in Ungarn verläuft durchschnittlich wegen der gesetzlichen Fristen viel schneller. Die Fristen für die Untersuchung und die Entscheidung in der Union – wenn man sich überhaupt mit Fristen treffen kann – werden nicht in Tagen, sondern in Monaten festgestellt. Es kann die Ursache der Verflachung des Verfahrens und die Unzeitmässigkeit der Verfügung sein, aber es macht die Möglichkeit in der anderen Seite die Ursachen ausführlicher zu untersuchen.

Összefoglaló

Az EU- tisztségviselők foglalkoztatását a közösségi jog szabályozza, konkrétan az Európai Közösségek tisztségviselőinek személyzeti szabályzatáról szóló 259/68/EGK tanácsi rendelet. Ha ezen rendszerben meg akarjuk találni azokat, akiket mi köztisztviselőnek tekintünk, akkor a besorolási osztályok felépítésére kell koncentrálnunk és mindezek alapján a mi kategóriánknak az A és a B felel meg.

Én PhD-témámból adódóan a munkajogi-közigazgatási jogi oldalra koncentrálnak a fegyelmi felelősséggel foglalkoztam és ezen a területen a magyar és az uniós szabályozás közötti hasonlóságokat és különbségeket kutattam.

A két szabályozást tekintve megállapítható, hogy a magyar szabályozás bizonyos területeken részletesebb, mint az uniós. Ez sok tekintetben előny és hátrány is egyszerre. pl. Az utasításoknak való engedelmesség terén sokkal jobban körülhatárolja, kifejti a megtagadhatóság és a kötelező megtagadás eseteit a Ktv. - nagyobb biztonságot szolgáltatva a köztisztviselőnek -, míg a tanácsi rendelet visszafogottabb, elnagyoltabb és csak bizonyos előírások megszegése esetén enged részleghajlást a kötelezettségek nem teljesítése esetén.

Különbség fedezhető fel a magyar és az EU közzolgálati jog között a fegyelmi intézkedések / büntetések tekintetében is. Mindkettő igyekszik anyagi jellegű hátránnyal sújtani a fegyelmi vétséget elkövetett köztisztviselőt, hiszen talán ez jelentheti a legnagyobb visszatartó erőt, vagy esetlegesen megelőző funkciója is lehet mások felé. Azonban míg ez a Ktv.-nél maximum a plusz juttatások pl. 13. havi illetmény megvonása képében jelenik meg, addig a rendelet már bátrabban fogalmaz és a nyugdíjjogosultságra is kiterjeszti az esetleges joghátrányok alkalmazásának lehetőségét. Ez azt jelenti, hogy míg nálunk a legszigorúbb büntetés a hivatalvesztés, amely 3 éves alkalmazási tilalmat keletkeztet, addig az EU-köztisztviselőkre nemcsak hivatali idejük alatt hathat ki köteleességszegésük, hanem a jogviszony megszűnését követően, a nyugdíjas éveikre is rányomhatja bélyegét.

Ellentmondás mutatkozik a fegyelmi intézkedések / büntetések hatályát és a fegyelmi eljárás megindíthatóságát illetően is. Míg a Ktv. konkrét szabályokat rögzít azzal kapcsolatban, hogy mennyi az az időtartam, amíg az eljárás kezdeményezhető, illetve az egyes büntetési „nemekhez” konkrét időtartamot rendel a hatályt illetően, addig a rendelet csak azt rögzíti, hogy a belső szakaszokra mennyi idő juthat és a hatály kérdését nem tárgyalja.

Az EU-s szabályozás különlegessége továbbá az is, hogy több szereplő vesz részt a döntéshozók, javaslattevők oldaláról, ezáltal talán megalapozottabb döntés hozható, de míg nálunk a munkáltatói jogkör gyakorlója a fegyelmi tanácsba „olvad” és annak részeként vesz részt a büntetés kiszabásában, addig itt a fegyelmi tanácsnak a rendelet egy véleménynyilvánító szerepet oszt és visszautalja a kérdést a kinevezésre jogosult hatóságnak.

Magyarországon átlagban a fegyelmi eljárás a törvényi határidők következtében sokkal hamarabb lezajlik. Az Unióban - ha találkozunk is határidőkkel - nem napokban, hanem hónapokban kerülnek megállapításra a vizsgálatra vagy éppen a döntéshozatalra szánt határidők. Ez okozhatja az eljárás ellaposodását, az intézkedés időszerűtlenségét, de másik oldalról az okok szélesebb körű, részletesebb kivizsgálására is lehetőséget teremtenek.

¹ Dr. Veszprémi Bernadett, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola, II. éves nappali tagozatos PhD hallgató; Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd, témavezetők: Dr. Balázs István tanszékvezető, egyetemi docens, Dr. Torma András tanszékvezető, egyetemi tanár.

² HL L 56., 1968.3.4., 1.o., HL L 307., 1998.11.17., 1. Seite

³ gemäss dem Artikel 35 der Verordnung

⁴ gemäss dem Artikel 22 der Verordnung

⁵ gemäss § 57 Absatz (1) des Gesetzes über die Rechtsstellung der Staatsbeamten

⁶ gemäss dem Artikel 86 Absatz (1) der Verordnung

⁷ gemäss § 50 Absatz (1) des Gesetzes über die Rechtsstellung der Staatsbeamten

⁸ Der Titel VI und der Punkt 3 der Beilage II der Verordnung verfügt es.

⁹ gemäss dem Artikel 21 der Verordnung

¹⁰ gemäss § 38 Absatz (1) des Gesetzes über die Rechtsstellung der Staatsbeamten

¹¹ gemäss § 38 Absatz (2) (3) des Gesetzes über die Rechtsstellung der Staatsbeamten

¹² gemäss dem Artikel 86 Absatz (2) der Verordnung

¹³ gemäss dem Artikel 89 der Verordnung