

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

(Műhelyvitára benyújtott értekezés)

**A méltatlanság jogintézménye a magyar közigazgatás és az európai
demokratikus jogállami standardok fényében**

dr. Holecska Zsófia

Szeged, 2025.

**A méltatlanság jogintézménye a magyar közigazgatás és az európai
demokratikus jogállami standardok fényében**

Doktori (PhD) értekezés
(Műhelyvitára benyújtott értekezés)

Készítette: dr. Holecska Zsófia

(Kézirat lezárva: 2025. március 17.)

Témavezető:

Dr. habil Csatlós Erzsébet, PhD

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Szeged, 2025.

Tartalomjegyzék

TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE	7
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	8
CÉLKITŰZÉS ÉS A DOLGOZAT MÓDSZERTANA	10
I.FEJEZET: A DOLGOZAT ÁLTAL HASZNÁLT	
FOGALMAK	14
I.1. Méltatlanság	14
I.2. A közigazgatási feladatot ellátó személyek	14
I. 3. Jogállás	17
I.4. Bizalom - közbizalom	18
I.5. Feddhetetlenség	19
I.6. Az etika	19
<i>I.6.1. Az etika közigazgatásban hordozott jelentéstartalma</i>	<i>19</i>
<i>I.6.2. Az etikai szabályozás kialakulása a közszolgálatban</i>	<i>21</i>
I.6.2.1. A köztisztviselők magatartására vonatkozó alkotmányos alapelvek	21
I.6.2.2. A hivatásetikai szabályok törvényi szintű rögzítése a közszolgálatban	23
<i>I.6.3. A közszolgálatra vonatkozó etikai kódex</i>	<i>25</i>
<i>I.6.4. A politikusok etikus magatartásának kívánalma</i>	<i>28</i>
<i>I.6.5. Az etikai szabályok egységesítésének további indokai</i>	<i>32</i>
I.7. Összegzés	40
II. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG INTERDISZCIPLINÁRIS VIZSGÁLATA	42
II.1. Politikatudomány és politológia	42
II. 2. Alkotmányjog	45
<i>II.2.1. Demokrácia</i>	<i>46</i>
<i>II.2.2. Jogállamiság mint alkotmányos alapelv</i>	<i>50</i>
II.3. Szociológia	55

II.4. Összegzés	56
III. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG KÉRDÉSE A NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEK TÜKRÉBEN	59
III.1. A méltatlanság vizsgálatát jelentő a nemzetközi keretrendszer	59
III.2. A méltatlanság az Európa Tanács megfogalmazása szerint	59
<i>III.2.1. Az Európa Tanács kívánalmai az önkormányzati képviselőkkel szemben</i>	<i>60</i>
III.2.1.1. Az Önkormányzati Charta az önkormányzati képviselői tisztségéről.....	61
III.2.1.2. A megalkotott etikai kódex és tanulságai	62
III.2.1.3. Az etikai kódex reformja	63
III.2.1.4. Az új etikai kódex eredményei	66
III.2.1.5. Az átláthatóság és nyitott kormányzás mint korrupciót felszámoló követelmény	69
<i>III.2.2. Az Európa Tanács köztisztviselőkre vonatkozó etikai kódexe</i>	<i>70</i>
<i>III.2.3. A jó demokratikus kormányzás alapelvei</i>	<i>72</i>
III.3. A méltatlanság az Európai Unió szerint.....	74
<i>III.3.1. A SIGMA-program és jelentősége</i>	<i>74</i>
<i>III.3.2. Az alapító szerződések demokratikus jogállami alapértékei</i>	<i>78</i>
<i>III.3.3. A megfelelő ügyintézéshez való jog és annak tartalma</i>	<i>79</i>
<i>III.3.4. Az Európai Unió tisztviselőivel szemben támasztott magatartási követelmények</i>	<i>82</i>
<i>III.3.4. Az Európai Unió egyes tisztviselőire vonatkozó bizalmi jelleget mutató szabályai</i>	<i>84</i>
III.3.4.1. Az Európai Bizottság biztosai	85
IV.3.4.2. Az európai parlamenti képviselők.....	88
III.4. Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezésének jelentősége a vizsgálódás szempontjából.....	90
<i>III.4.1. Az Európai Unió Bíróságának hatásköre a közszolgálati jogviták elbírálásában</i>	<i>91</i>

III.4.2. Az Európai Unió Bíróságának ítéletei az egyes intézmények a bizalmi viszonyt feltételező alkalmazottaival szemben	93
III.5. Összegzés	103
IV. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG JOGINTÉZMÉNYE A HAZAI SZABÁLYOZÁS KÖRÉBEN....	105
IV.1. Az önkormányzati igazgatás politikai szereplőinek, azaz a helyi önkormányzat képviselők és polgármesterek méltatlansága	105
IV.2. A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó szabályozás fejlődéstörténete	105
IV.2.1. Az 1867-1950-ig terjedő időszak	106
IV.2.2. Az 1950- es évektől a rendszerváltásig terjedő időszak	107
IV.2.3. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	110
IV.3. A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó hatályos szabályok	111
IV.3.1. A helyi önkormányzati képviselők jogállását rendező jogforrások	111
IV.3.2. A helyi önkormányzati képviselők jogállásának keletkezése	113
IV.3.3. A helyi önkormányzati képviselők megbízatásának megszűnése	115
IV. 4. A helyi önkormányzati képviselők jogállásának tartalma: A jogok és kötelezettségek közbizalomhoz méltó módon való gyakorlása	116
IV.4.1. A helyi önkormányzati képviselők jogai	116
IV.4. 2. A helyi önkormányzati képviselők kötelezettségei	117
IV.5. A helyi önkormányzati képviselők méltatlansága	118
IV.5.1. A méltatlanság az Möttv. meghatározása szerint	118
IV.5.2. A tisztség betöltéséhez szükséges méltóság, avagy a méltatlanság mint előszűrő funkció	119
IV.5.3. A méltatlanságot megalapozó tényezők.....	121
IV.5.3.1. A szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős szabadságvesztésre ítézés okán megállapított méltatlanság.....	121
IV.5.3.2. Köztartozás rendezésének elmulasztása miatt megállapított méltatlanság	124

IV.5.3.3. Ki nem elégített hitelezői követelések miatt megállapított méltatlanság	126
IV.5.3.4. Jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása vagy felróható elmulasztása miatt megállapított méltatlanság	126
IV.5.3.5. Fennálló összeférhetetlenség tudomásra hozatalának elmulasztása miatt megállapított méltatlanság	127
IV.6. Összegzés	127
V. FEJEZET: A KÖZIGAZGATÁS SZAKMAI SZEREPLŐINEK MÉLTATLANSÁGA	129
V.1. A méltóságok időszaka	130
V.2. A hivatásos közszoigálat kialakulása a II. világháborúig	131
V.3. Tisztségre való méltóság a szozializmusban	139
V.4. A tisztségre való méltóság a rendszerváltást követően	141
V.5. A tisztségre való méltóság kritériumának mai érvényesülése	144
<i>V.5.1. A közigazgatás szakmai szereplőire vonatkozó méltatlansági szabályok</i>	144
<i>V.5.2. A politikai szereplők méltatlanságának eltérő megítélése</i>	146
V.6. Összegzés	148
VI. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG BÍRÓI JOGGYAKORLATA MAGYARORSZÁGON	151
VI.1. A méltatlanság bírói joggyakorlat elemzésén keresztül	151
VI.2 A méltatlanság megállapításának szabályai a képviselők és polgármesterek körében	152
VI.3. Az önkormányzati igazgatás szakmai és az államigazgatás egyes szakmai szereplőinek méltatlansága	158
VI.4 Az érdemtelenység újszerúsége a bírói gyakorlatban	161
VI.5. Összegzés	162
VII. FEJEZET: KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TANULSÁGOK	164
BIBLIOGRÁFIA	169

TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE

Táblázatok

1. táblázat: Az államigazgatás személyzete
2. A tanácsrendszer törvényei

Ábrák

1. ábra: A méltatlanságot megalapozó tényezők
2. ábra: A méltatlansági eljárás
3. ábra: A tisztségre való méltóság kritériumának alakulása
4. ábra: A méltatlanság esetei az egyes közigazgatási feladatot ellátó személyek körében

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AB	Alkotmánybíróság
ABH	Az Alkotmánybíróság határozatai
ÁNYK	Általános nyomtatványkitöltő program
Art.	Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény
Áttv.	Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény
Btk.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
Charta	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája
eBEV	A Nemzeti Adó- és Vámhivatal által működtetett elektronikus adóbevallási rendszere
EU	Európai Unió
ET	Európa Tanács
EUSz	Európai Unióról szóló Szerződés
EUMSz	Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
KOMA	Összevont nyomtatvány a köztartozásmentes adózói Adatbázisról
Kit.	A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
Küt.	A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény
Ktv.	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
Ktjtv.	A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény
MKK	Magyar Kormánytisztviselői Kar
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mt.	A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, magyarul: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

Ökjt.	A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény
Ötv.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
Övjt.	A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény
tc.	törvénycikk
tv.	törvény
tvr.	törvényerejű rendelet

CÉLKITŰZÉS ÉS A DOLGOZAT MÓDSZERTANA

A méltatlan kifejezést leginkább meg nem érdemlőként, hozzá nem illőként és nem alkalmasként lehet a legjobban körülírni. Közelebbről nézve, olyan visszás helyzetet vagy állapotot jelent, amely visszatetszést keltő egy adott társadalmi környezetben, amelyet a tisztségviselő teremtett az általa tanúsított magatartásával, és ennek következtében megkérdőjeleződik az alkalmassága és érdemessége az általa betöltött pozícióra.

Jelen tudományos dolgozat a közigazgatás szereplőire vonatkozó méltatlanság jogintézményének elemzését tűzte ki célul, ugyanis a tisztségre való méltóság mint jogállást meghatározó elem, eltérő módon van szabályozva az eltérő funkciót betöltő, mégis a közigazgatás szervezetrendszerében feladatot ellátó személyek körében.

A kutatás kiindulópontját a 2014-ben hatályba léptetett *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben* (Mötv.) új tisztséget megszüntető okként deklarált méltatlanság jogintézménye adja, amely nemcsak újszerűségével vet fel komoly problémát a gyakorlatban, hanem mert eltér azon szabályozási koncepcióktól, ahol a tisztséghez szükséges bizalom központi szerepet tölt be. A méltatlansági okok felsorolása szűk körű, büntető és gazdasági alapú, ellenben a méltatlanság közszerződési tisztségviselők esetében hordozott jelentéstartalmával, ahol a közbizalomra méltó magatartás tanúsítása játszik központi szerepet.

Ez az anomália különösen akkor érzékelhető, amikor egy önkormányzati képviselő olyan, a tisztségéhez nem méltó magatartást tanúsít, amelyet a jogalkotó nem deklarált méltatlansági okként, így ez nem jár a megbízatásának megszűnésével sem, viszont a választópolgárok körében megingatja a képviselőbe vetett bizalmat. Ezzel a közelmúltban gyakran találkozhattunk, és a közéletben negatív visszhangot keltő eseményeket figyelve csak még inkább kiemelt szerepet kapott. A közigazgatásban jelentős pozíciót betöltő személyek olyan, a tisztségükkel összeegyeztethetetlen, a belégük vetett közbizalmat súlyosan romboló, a felégük támasztott erkölcsi kívánalmakat sértő magatartásokat tanúsítottak, amelyek láttán a polgárok joggal teheték fel magukban a kérdést, milyen hátrányos jogkövetkezményekkel fogják súlytani az elkövetőket, és jogosan keltett bennük ellenérzetet, amikor mindez elmaradt

Még nagyobb értetlenség követte azt, amikor azt tapasztalták, hogy a közigazgatásban más funkciót betöltő szereplő esetében ugyanilyen magatartás tanúsítása a tisztség elvesztésével járt, ugyanis egy köztisztviselő méltatlanná válik és felmentik jogviszonyából a rájuk vonatkozó szabályozás szerint.

A probléma jelentőségét az is mutatja, hogy a demokratikus működés zászlajául kitűző két a nemzetközi szervezet, az Európai Unió és Európa Tanács is foglalkozik a tisztviselők megfelelő magatartásának kérdésével.

Mindezekből következően a méltatlanságot a közigazgatás minden szereplőjére nézve azonosan kell értelmezni, azért, mert az önkormányzati képviselő és a köztisztviselő is felhatalmazást kapott a közügyek megfelelő intézésére és a közérdek képviselésére. Funkciójuk közös, mivel rendelkezniük kell a köz bizalmával. A jogalkotó mégsem eszerint a szempontrendszer alapján deklarálta a méltatlanság jogintézményét.

A fenti ellentmondások teszik indokolttá a kutatást és fogalmazzák meg a kutatási kérdést: mi indokolja a közigazgatás személyzete körében az eltérő méltatlansági szabályokat és milyen szempontokat figyelembe véve alkotható meg az ideális.

A dolgozat először fogalommeghatározással kezd, lehatárolva a vizsgálódás kereteit és tisztázva a különböző kifejezések dolgozatban betöltött jelentését, a félreértelmezések elkerülése végett, ezen fogalmakból kiindulva végez elemzéseket és igyekszik megindokolni, miért kellene a méltatlanságot ugyanazon a szempontrendszer szerint megfogalmazni. Arra keresve a választ, hogy a jogállás, feddhetetlenség, bizalom, közbizalom, méltóság, etika és etikus magatartás fogalma hogyan viszonyul a hatályos szabályozáshoz és a gyakorlati jelenségekhez. Arra is keresi a választ, hogy Magyarország szabályozási környezetében hogyan jelennek meg az etikai követelmények, azaz, hazánk mennyire követi ezeket a kívánalmakat jogalkotási folyamata során.

Elsőként a deduktív logika alapján, meghatározza a kutatás vizsgálati tárgyát, behatárolva a kutatás személyi hatályát, azaz a közigazgatás azon személyi körét, akikre vonatkozóan a hazai szabályozás méltatlansági rendelkezéseket tartalmaz. Megkísérli meghatározni, hogy kiket és milyen alapon tekinthetünk a közigazgatás személyzetének tagjának, milyen szabályok vonatkoznak rájuk és mi az a kapcsolódási pont, ami alapján ide sorolhatjuk őket, a kutatás tárgyi, személyi és területi hatályának megadásának célzatával.

A dolgozat második fejezete az átfogóbb vizsgálódás érdekében az Európai Unió és az Európa Tanács által megfogalmazott kívánalmak doktrinális elemzésével folytatja, tekintettel mindkét nemzetközi szervezet demokratikus és jogállami működés megteremtése melletti elköteleződésére, amelyre Magyarország a tagságával szintén kötelezettséget vállalt. A induktív módszerét alkalmazva vizsgálja az általuk kimunkált európai standardokat, amelyekből igyekszik következtetéseket és általánosításokat megfogalmazni, keresve, hogy a személyzet körére nézve milyen bizalmi elemet tartalmazó kívánalmak teljesítését fogalmazták meg, milyen megközelítésbe helyezték az egyes tisztségeket, határoztak-e meg

rájuk nézve a méltatlansághoz hasonló jogintézményt, illetve támasztanak-e a tisztség betöltéséhez speciális előfeltételeket, amelyek a pozíciók természetéhez kapcsolódnak.

Ennek következtében a dolgozat a méltatlanság Európai Unió Bírósága által kimunkált joggyakorlat standardját is elemzi, amely során arra keressük a választ, hogy az Európai Unió egyes tisztviselői azon az alapon fordultak-e az Unió bíróságához, hogy az általuk tanúsított nem megfelelő magatartás következtében megszüntették a jogviszonyukat. Az egyes bírósági döntésekből igyekszik következtetéseket megfogalmazni, összevetve a jogelméleti megállapításokkal.

A dolgozat ezt követően veszi számba a méltatlanság hazai szabályozását a doktrinális és dedukció módszerét alkalmazva az egyes szereplőkre nézve, személyzeti kategóriák szerinti bontásban. Először jogtörténeti szempontból kezdi a vizsgálódást, keresve a tisztségre való méltóság kritériumának gyökereit. Teszi ezt az 1867-es kiegészítéstől, ugyanis a szakirodalom szerint ekkor veszi kezdetét a modern, polgári önkormányzati rendszer kialakulása, valamint a közszolgálat esetében is inntől tehető a hivatásos közszolgálat létrejötte. A kutatás során a doktrinálisan értelmezett adatokból az egyes szereplőkre vonatkozó méltatlanság jogintézmény hátterét és a követendő magatartási kritériumokat mutatjuk be, annak minősítése céljából, jogfejlesztési szándékkal.

Arra keressük a választ, hogy milyen magatartási kritériumok vonatkoztak az egyes tisztség betöltéséhez, mit jelentett az egyes vizsgált korokban a tisztségre való méltóság, támasztottak-e velük szemben előfeltételeket a megválasztásukhoz, illetve kinevezésükhöz. Az összehasonlító módszerrel elemzi a politikai és szakmai szereplők méltatlanságát, ezekből igyekszik következtetéseket levonni, keresve az eltérő szabályozási koncepció indokoltságát.

Az elméleti kutatást követően a dolgozat az empirikus módszert alkalmazva a joggyakorlat elemzésével folytatódik. A méltatlanság bírói gyakorlatát vizsgálja az egyes szereplők által bíróság előtt megtámadott döntésekből az indukció módszerével elemezve, ezekből igyekszik általánosításokat megfogalmazni annak érdekében, hogy az eddig feltárt különbségeket és ezek indokoltságát megmagyarázza. A bírói ítéletek vizsgálásának idejét leszűkítjük a személyzetre vonatkozó jelenleg hatályos jogszabályok hatálybalépését követő és a 2022. évi közötti időszakra. A joggyakorlat az előzetes feltételezések szerint kidomborítja az eltérő méltatlansági szabályok megjelenéséből adódó joghézagot, valamint felszínre hozhatja az egyes szereplőkre nézve hasonló méltatlansági jogszabályok megalkotásának igényét.

A kutatást mindezeket követően a már korábban feltárt ismeretekkel kívánja megkísérelni újra definiálni a méltóság-méltatlanság fogalmát annak érdekében, hogy meg tudjuk válaszolni a felmerült kutatási kérdéseket, értékelve a magyar méltatlansági szabályozási rendszert és ennek megváltoztatására kiindulópontot adni.

I. FEJEZET: A DOLGOZAT ÁLTAL HASZNÁLT FOGALMAK

A kutatás pontos meghatározása érdekében elengedhetetlen fogalommeghatározást tenni és tisztázni az alábbi kifejezések dolgozatban betöltött jelentését, kijelölve az értelmezés kereteit. Ez azért is fontos, mert kiindulópontként szolgál a későbbi vizsgálódások során feltárt tényekkel való összehasonlításához, mindezeket összevetve pedig megalapozza a konklúzióként levonható, a szabályozást javítására szolgáló javaslatokat. A téma szempontjából az alábbi definíciók tisztázása szükséges:

- méltóság – méltatlanság,
- közigazgatási feladatot ellátó személyek,
- jogállás,
- bizalom és közbizalom,
- feddhetetlenség,
- etika és etikus magatartás.

I.1. Méltatlanság

A *méltatlant* mint kifejezést nem illő, nem ildomos, meg nem érdemlő vagy megkérdőjelezhető szavakkal lehetne a leginkább körülírni és megmagyarázni. Olyan visszás helyzetet vagy állapotot jelent, amely visszatetszést keltő egy adott társadalmi környezetben, amelyet a tisztségviselő teremtett az általa kialakított körülmények miatt. Ha úgy tetszik, egyfajta magatartás tanúsítása, amely megkérdőjelezi alkalmasságát, érdemességét és személyét egy adott feladat ellátására vagy pozíció betöltésére.

Ez a fogalom szolgál kiindulópontként a kutatás során a közigazgatás szereplőire hatályos méltatlansági szabályok elemzése és értékelése során, azt vizsgálva, hogyan jut érvényre bennük ez a jelentéstartalom.

I.2. A közigazgatási feladatot ellátó személyek

Ahhoz, hogy mélyrehatóan elemezni tudjuk a méltatlanság jogintézményét, a közigazgatás szervezeti felépítését kell először megvizsgálni, majd a közigazgatás személyzeti kategóriáit és összetételét a rájuk vonatkozó szabályokkal. Mindezek ismeretében lehet számba venni a méltatlansági szabályok különbözőségét, ennek lehetséges okait, és megfogalmazni azt a következtetést, hogy valóban indokolt-e eltérően szabályozni

a közigazgatás egyes szereplőire vonatkozóan és nem lenne-e célravezetőbb megfogalmazni egy általános, az egész közigazgatási apparátusra kiterjedő méltatlansági fogalmat.

A jelenlegi magyar közigazgatás személyzetét különböző szempontok alapján lehet csoportosítani,¹ azonban jelen kutatás az eddigiektől eltérő megközelítésből teszi meg ezt a distinkciót. A rendszer szintű elhelyezés érdekében, fontos magának a közigazgatási szervezetrendszer mibenlétének a megértése. A közigazgatás szervezetrendszer fogalmát két értelemben használjuk. Megkülönböztetjük a *szűkebb* értelemben vett közigazgatási szervezetrendszert, amely a tulajdonképpeni közigazgatási szerveket öleli fel, valamint a *tágabb* értelemben vett közigazgatási szervezetrendszert, amelybe pedig minden olyan jogalany beletartozik, aki közigazgatási feladatokat lát el. Ezeket idegen kifejezéssel *paraadminisztratív szerveknek* nevezzük. Ez utóbbiba tartoznak a közintézmények, azaz a köztestületi önkormányzatok, közalapítványok és a közintézetek.² Ezekre a közigazgatási feladatokat ellátó szervekre speciális szabályok vonatkoznak, amelyek elemzése nem tartozik a jelenlegi vizsgálódás tárgyához, mivel a dolgozat a továbbiakban a szűk értelemben vett közigazgatási szervezetrendszer személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályokat kívánja elemezni.

A vizsgálódás tárgyának pontosabb meghatározásánál jelentős a civil közigazgatás elhatárolása a *végrehajtó hatalom fegyveres szerveitől*. Ide tartozik a honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a rendőrség, a büntetésvégrehajtási intézmények, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, a polgári nemzetbiztonsági szolgálat és a Nemzeti Adó-és Vámhivatal. Ezek mind az állam külső védelmét ellátó fegyveres szervek, jóllehet bizonyos fegyveres szervek a civil közigazgatásban is ellátnak tevékenységet, ezek a fegyveres szervek kiterjedt szervezetrendszerbe tagozódnak, amelyen belül szigorú hierarchia uralkodik.³

Az elhatárolás alapjait leginkább a különböző fegyveres szervekről szóló törvények alapján lehet megállapítani. Közös bennük, hogy speciális feladatokat látnak el, sajátos, szolgálati körülményekkel, amely alapján sajátos jogok illetik és kötelezettségek terhelik őket. Önkéntes vállaláson alapuló jogviszonyokról van szó, amelyek áldozatot követelnek: az élet- és testi épség kockáztatását, valamint az alapjogok korlátozásának tűrését. A jogviszony létesítésnek szigorúbb feltételei vannak, kíváncsi a Magyarország iránti

¹ Hazafi Zoltán: *Kormányzati személyzetpolitika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. p. 13-19., Vö: Ludányi Dávid: A közszolgálati jogviszony differenciálódása. *Munkajog*, 2020/1. pp. 42-51.

² Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013. p. 257.

³ Fazekas Marianna: *Közigazgatási jog Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest. 2015. p. 83-84.

tántorítatlan hűség és bátor helytállás. Specialitás még a különböző kényszerítőeszközök használata és fegyverviselés.⁴

A fentiekből következően a dolgozat a továbbiakban a klasszikus hatósági feladatokat ellátó civil közigazgatás szervezettel és annak személyzetével foglalkozik.

A *szűkebb értelemben vett civil közigazgatásban* két alrendszert lehet elkülöníteni egymástól. Az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást. Mindkét szférának vannak politikai és szakmai szereplői. Ez azt jelenti, hogy mind az államigazgatás, mind az önkormányzati igazgatás oldalán vannak olyan szereplők, akik az igazgatás törvényes, jogszerű és szakszerű működéséért felelősek (*szakmai szereplők*), és vannak olyanok, akik a politikai akaratot testesítik meg (*politikai szereplők*).

A közigazgatás személyzete tagjainak részletes felsorolását a jogállásukat szabályozó törvények teszik meg. Az államigazgatás szakmai szereplőire nézve a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (*Kttv.*), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (*Kit.*), valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (*Küt.*) tartalmaz rendelkezéseket,⁵ míg az államigazgatás politikai szereplőit kizárólag a Kit. – ben találjuk.⁶

Az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőit a Kttv. sorolja fel,⁷ míg a politikai szereplőit az Möt.⁸

Az említett felsorolásokat szemlélteti az alábbi ábra:

⁴ Lásd: 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, a 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról, a 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról, a 2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról.

⁵ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (*Kttv.*) 1. §, 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (*Kit.*) 3. § (6)–(8) bekezdés és a 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról (*Küt.*) 1. §.

⁶ Kit. 3. § (2)–(5) bekezdés.

⁷ Kttv. 1. §.

⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (*Mötv.*) 28. § és 63. §.

Közigazgatás		
	Államigazgatás	Önkormányzati igazgatás
Politikai szereplők	a) Politikai felsővezetők: miniszterelnök, miniszter, miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár; b) Politikai vezető: főispán, c) Tanácsadók: politikai tanácsadó, politikai főtanácsadó, kabinetfőnök; d) Biztosok: kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos.	a) Polgármester; b) Főpolgármester; c) Helyi önkormányzati képviselők.
Szakmai szereplők	a) Szakmai felsővezetők: közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, kormányzati főhivatal, központi hivatal vezetője, helyettese, kormányhivatal főigazgatója, Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság vezetője; b) Szakmai vezetők: kormányhivatal igazgatója, járási hivatalvezető, annak helyettese, főosztályvezető, osztályvezető; c) Központi és területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői; d) Kormány által intézmény fenntartásra kijelölt szerv kormánytisztviselői, kormányzati ügykezelői; e) Különleges jogállású szervek köztisztviselői, munkavállalói.	a) Képviselő-testület hivatala köztisztviselői és közszolgálati ügykezelői;

1. táblázat: Az közigazgatás személyzete. Forrás: A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXCV. törvény, a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény és a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény.

A differenciálás nem csupán az eltérő funkcionalitás szempontjából jelentős, hanem az ebből következően eltérően megállapított méltatlansági szabályok magyarázata és az ehhez kapcsolódó joggyakorlat elemzése miatt is.

I. 3. Jogállás

A *jogállás* mint jogi fogalom, olyan jogszabályok által behatárolt helyzetet jelent, amely egy státusz keletkezésének és megszűnésének körülményeit határozzák meg. A státusz tartalmát jogok és kötelezettségek töltik ki, amelyek gyakorlásához azonban előfeltétel, hogy a státuszra való alkalmasság és képesség fennálljon. A jogok és kötelezettségek gyakorlásának módja kölcsönhatásba kerülhet a státusz fennállásának körülményeivel: erősíthetik, vagy gyengíthetik azt, bizonyos esetekben pedig megalapozhatnak olyan okokat, amelyek felmerültével a jogalkotó számol, mégpedig a

státusz elvesztésének *ex lege* okaként (megszűnései okok), míg más körülmények esetében mintegy mérlegelési jogot ad a jogalkalmazónak a státuszra való alkalmasság megítélésére (megszüntető okok).

I.4. Bizalom - közbizalom

A szakirodalom alapján „*bizalom alatt azt az egyéni várakozást értjük, amely szerint a bizalom tárgya (személy vagy intézmény) az elvart, illetve elvárható módon fog viselkedni egy adott helyzetben.*”⁹ A bizalom jellemzője, hogy részben racionális jelenség, érzelmi alapokkal rendelkezik, de értékelhető viselkedésmódokra is támaszkodik, ez azt jelenti, hogy a kifogásolható magatartások negatívan befolyásolják a bizalmat. A bizalomnak különböző rádiusza¹⁰ van, számunkra az interperszonális bizalom és az általános bizalom játszik szerepet.

Az *interperszonális bizalom/partikuláris bizalom* azt jelenti, hogy a hozzánk közelebb álló személyekbe nagyobb bizalmat fektetünk,¹¹ *általános bizalom* esetében pedig nem a személyes ismertségi köteléknek van szerepe. Itt nincs partikuláris elem, ez a társadalmi integráció alapján az alapvető embertársi összetartozáson nyugszik.¹² Az *interperszonális bizalomra* különböző tényezők hatnak, például a társadalmi kultúra. Ezek befolyásolják, hogy egy közösségben milyen a bizalom. Kiemelendő, hogy a bizalom részben annak konkrét tárgyához kapcsolódó benyomásához is fűződik, a fentiekén túl a bizalom tárgyának a viselkedése is hat rá, ez az *intézményi bizalom* szempontjából jelentős.¹³ Levetítve a dolgozat által vizsgált témakörre megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás szereplőinek interakciói hatnak a polgárok bizalmára, és az általuk képviselt hatalom mint intézmény jelen van mindennapjaink során, így a hozzájuk fűződő állampolgári kontaktust részben az eljárásuk jellemzői és a tevékenységük során megtapasztaltak formálják. A bizalomra azért van szükség, mert ennek hiányában nem tudnak együttműködni a polgárokkal.¹⁴ Ám az *általános bizalom* is szükséges, mert ha csak a partikuláris bizalomra építenek, a kapcsolatok informálissá válhatnak, csökkentve a transzparenciát és az elszámoltathatóságot, amely

⁹ Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Argumentum - MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest, 2015. p. 10.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Grünhut Zoltán – Bodor Ákos: „Megbízhat sz bennem, hisz' ismersz!” Kistéleplési polgármesterek az informalitások hálójában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/2. p. 15.

¹³ Boda (2015) p. 11.

¹⁴ Ibid.

hatást fejt ki a hatalomgyakorlásra.¹⁵ Megállapítható, hogy mindkét bizalomfajtaival rendelkezniük kell. A bizalom közösség általi megtestesülése a *közbizalom*, amelyet a közös célok, érdekek megvalósulása, a segítségnyújtás elvárhatósága jellemez. Azt jelenti, hogy a közösség megbízhat hosszútávon az őket képviselő intézmény által tett ígéreteiben.¹⁶

I.5. Feddhetetlenség

A *feddhetetlenség* fogalmát először a *bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk* használta. Bírói hivatalt csak az a magyar honpolgár tölthetett be, aki –egyéb feltételek teljesítése mellett– feddhetetlen jellemmel rendelkezett.¹⁷ Ez a bírói szervezetrendszerben ma is elvárás, ugyanakkor a közszolgálatban is megjelenik hasonló követelmény. A dolgozat a későbbiekben foglalkozik a témakörrel kapcsolatos közszolgálati szabályokkal, ehelyütt annyit kell kiemelni, hogy a közszolgáktól az etikai normák betartását, valamint olyan magatartás tanúsítását várják tőlük, amely fenntartja a közigazgatásba vetett bizalmat.¹⁸ A magyar nyelv értelmező szótára szerint feddhetetlen „*olyan személy, akit erkölcsi szempontból megrovás, feddés nem érhet.*”¹⁹ A dolgozat ennek megfelelően, *erkölcsileg kifogástalan magatartásként* használja a feddhetetlenség fogalmát.

I.6. Az etika

I.6.1. Az etika közigazgatásban hordozott jelentéstartalma²⁰

Az etika szűkebb fogalmából kiindulva határozta meg *Hencz Aurél* is a közszolgálati etika fogalmát, amely azért jelentős, mert minden közigazgatásban dolgozóra nézve kiterjesztette. A közigazgatás tevékenységi körébe vágó, gyakran jogszabályban is tükröződő, máskor csak a gyakorlatban kialakuló erkölcsi szabályok összességéként írta le.²¹ Abból kifolyólag, hogy ő minden tisztviselőre nézve, tehát a politikusokra is, értelmezte,

¹⁵ Bővebben lásd: Grünhut – Bodor (2019) p.1.

¹⁶ B. Gelencsér Katalin: Bizalom, ösbizalom, önbizalom, megbízhatóság, közbizalom, bizalmatlanság. *Szín.* 2012/6. p.70.

¹⁷ 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról 6. § b) pont.

¹⁸ Dávid Péter- Hazafi Zoltán- Magyar Éva – Sipos - Szabó Zsanett: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012. p. 143-144.

¹⁹ A magyar nyelv értelmező szótára <https://ertelmezo.oszk.hu/kereses.php?kereses=feddhetetlen> (2024.08.27.)

²⁰ A dolgozatnak nem célja bemutatni az egyes etikai nézeteket és azok képviselőinek álláspontját, csak az alapvető fogalmi meghatározásokra szorítkozik.

²¹ Hencz Aurél: *Törvények a közszolgálati etika kialakítására: a dualizmus és a két forradalom kora – I. kötet*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1987. p. 9.

alátámasztja azt az elvárást, hogy a politikai szereplőknek is meg kell felelniük bizonyos erkölcsi magatartási szabályoknak.

Az etika legszűkebb fogalma azonban csak a köztisztviselői, a hivatásos karrierista tisztviselőkre vonatkozó etika fogalmát takarja, akik élethivatásszerűen végzik tevékenységüket a közigazgatásban, és a politikailag semleges köztisztviselők magatartására tartozó erkölcsi normák összességét értjük alatta.²² Ebben az értelmezésben a politikai tisztviselők nem tartoznak a definíció hatálya alá, ugyanis a szakirodalom különbséget tesz a közigazgatás, köztisztviselői, valamint közszolgálati etika között. Ez utóbbi alatt érti azon morális alapelveket, amelyeket a szervezetekben dolgozó tisztviselők viselkedésére nézve előírnak, és, amely a közhivatalnokok etikájával azonos.²³

A köztisztviselői etika nem azonos a közszolgálati etika fogalmával, mert ez utóbbi egy tágabb fogalom, mivel maga a közszolgálati jogviszony is tágabb, mint a köztisztviselői. Ebbe mindazon, az államhatalmi szervek és állampolgárok közötti jogviszony is beletartozik, amely az államhatalom gyakorlására irányulva kötött meg.²⁴ A köztisztviselői etika pedig csak a hivatali karrierre épülő, élethivatásszerűen közigazgatással foglalkozó, politikailag semleges személyek magatartási normáinak együttese.²⁵

A dolgozat azonban – a vizsgálódás személyi hatályának meghatározásából kifolyólag – a *Hencz-féle* szűkebb értelemben vett közigazgatási etika fogalmát tekinti a vizsgálódás kiindulópontjának, amelybe a politikai szereplőket is a kutatás tárgyává tesszük.

Ezt a felfogást megerősíti Mártonffy Károly definiálása is, amely szerint a közszolgálati etika a közigazgatási munkának szociális tartalommal való kitöltését jelenti és a köztisztviselőnek a közösséghez való viszonyát.²⁶

A fogalom szerint,, *a köztisztviselő erkölcsi magatartása, hivatali tevékenysége, gyakran jogszabályban is jelentkező etikai követelmények, a tisztviselő státusza és szolgálati hierarchiája, erkölcsi kívánalmak, hivatali légkör, tisztviselő-ügyfél kapcsolata, hivatalának hatása a közösségre, közösségi érzés jelentősége a közszolgálatban, köztisztviselő felelőssége a nemzet sorsáért, közigazgatás tisztasága, ügyfelek és tisztviselők emberi méltósága és a közszolgálat becsületének a védelmére vonatkozó elemek bármelyikét érintő jogszabályok és szabályzatok összessége*”²⁷

²² Torma András: Reflexiók a közszolgálati etikához. *Magyar közigazgatás*, 2003/1. p. 13.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid, p. 13-14.

²⁵ Ibid, p. 14.

²⁶ Mártonffy Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939. p. 265.

²⁷ Ibid.

A köztisztviselőknek a hivatásuk magaslatán kell állniuk, amelyhez megfelelő oktatásnak kell párosulnia. Felelősség terheli a rábízott közösség erkölcsi és anyagi érdekeinek figyelembevételének tekintetében, minden jogos kérdést el kell intéznie, amely során arra kell törekedniük, hogy a tisztviselő az emberekkel való bánás művésze legyen.²⁸ Ez a kritérium a politikusokra is aposztrofálható a korábban megtett csoportosításból és annak indokából kifolyólag. Ennék következtében először a köztisztviselőkre vonatkozó etikai szabályozás kialakulását vizsgáljuk, majd a politikai funkciót betöltő szereplőket.

1.6.2. Az etikai szabályozás kialakulása a közszolgálatban

1.6.2.1. A köztisztviselők magatartására vonatkozó alkotmányos alapelvek

A köztisztviselők magatartására vonatkozó szabályozási rendszer felépítését – egyetértve *Torma András* megállapításával – egy piramishoz lehet hasonlítani, ahol az Alaptörvény áll a szabályozási hierarchia élén, ezt követően a törvények majd egy etikai kódex.²⁹

Az Alaptörvényben találhatóak azok az alkotmányos alapelvek, amelyek a közszolgálati etika alapjait megteremtik, ez a köztisztviselő esküjében kerül kifejeződésre, ahol a tisztviselő felesküszik az alkotmányos alapokra a törvény megtartására és betartására, az Alaptörvény értékeit követve. A köztisztviselőkre vonatkozó alkotmányos alapelvek rögzítése a közigazgatás államszervezetben elfoglalt helye és szerepe miatt szükséges.³⁰ Jelenleg az Alaptörvény nem tartalmaz ilyen elveket, csupán a megfelelő ügyintézéshez való jogot rögzíti,³¹ azonban abból csak áttételesen vezethető le a tisztviselők magatartására vonatkozó követelmény.

Ennek ellenére nélkülözhetetlen lenne etikai alapelveket rögzíteni annak a követelménynek a teljesüléséhez, hogy a törvények Alaptörvényben gyökereznek és onnan erednek. Nemcsak a törvények és az etikai kódexek vonatkozásában kell megteremteni a harmonikus kapcsolatot, hanem az alkotmányos alapelvek és a törvények között. Az elveknek át kell fogniuk a köztisztviselő életének minden mozzanatát, amely a magánéletére is kiterjed. Ezek szükségképpen jogi alapelvek, tehát amit a jog a szabályozása hatálya alá vont, azt az etika nem szabályozhatja, az csak a jog által nem deklarált helyzetek esetében

²⁸ Dudás Ferenc: Gondolatok a közszolgálati etikáról I. *Magyar közigazgatás*. 1999/8. p. 425.

²⁹ Torma (2003) p. 15.

³⁰ Ibid.

³¹ Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bekezdés.

jut jelentőséghez.³² Esetünkben a méltatlanság kérdéskörénél, ahol a jogi meghatározás erkölcsi-etikai töltetű, mégis jogszabály, amely mögött az állam kikényszerítő ereje ott áll.³³

A legfontosabb *alkotmányos alapelvek* a következők: a) politikai semlegesség; b) szolgálat; c) szakszerűség; d) pártatlanság; e) összeegyeztethetőség; f) megbízhatóság; g) védelem és h) méltóság. Ez utóbbi különösen jelentős számunkra, ugyanis a köztisztviselő a magánéletében is az államot közvetíti a polgárok felé, ezért ekkor is úgy kell cselekednie annak érdekében, hogy megtarthassa a saját személyében és az általa képviselt közigazgatásban, illetve az államba vetett bizalmat.³⁴

A közsolgálatnak, és ezen belül a közsolgálati etikának alkotmánybeli szabályozásának igénye nem újkeletű, korábban is felmerült ennek rögzítésének igénye, amelyet egyrészt a jogállamiság követelménye indokol, a hatalomgyakorlást jogi korlátok közé szorítva, ezáltal a társadalmi érdekeket szolgálva és védve, továbbá rendszerbe foglalja a közsolgálati jogot, elhatárolva a magánjogtól. Ezzel kialakítva a szolgáltató közigazgatást, valamint megteremtve a hivatásszerű közsolgálat alapjait. Másrészt alapvető jogokkal összefüggésben is indokolt, de ami még ennél is lényegesebb: a szuverenitáshoz kapcsolódó érv.³⁵

A hatalomgyakorlásban közvetlenül a nép ritkán tud részt venni, ezért létrejött a képviselői demokrácia, ahol a hatalom elméleti letéteményese és a tényleges gyakorlója elválik. Ez a közsolgálatban úgy önt testet, hogy a nép által átruházott hatalmat csak a nép, azaz a köz érdekében lehet gyakorolni.³⁶ Az állam a hatalmat elvont entitásként közvetlenül nem képes gyakorolni, ezért ezt konkrét személyek gyakorolják az állam, illetve az állami szervek nevében. Ebből következően, az állam érdekei és a közérdek³⁷ elválhatnak egymástól, amely azt jelenti, hogy az állami érdekek és az államhatalmat gyakorlók érdekei is. A közsolgálat tagjaitól azonban elvárják, hogy nem csak a nép érdekeit szem előtt tartva járjon el, hanem tartozzon hűséggel is az állam felé.³⁸

A közszolgálatra vonatkozó elvek Alaptörvényben való deklarálása azért szükséges, mert közvetlenül kapcsolatban áll a politikai hatalom gyakorlásával és annak közérdekhez való kötésével, amely összefüggésben van a néppel, illetve az állami szuverenitással.³⁹

³² Torma (2003) p. 15.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid, p. 15-16.

³⁵ Illésy István: A közsolgálat alkotmányi szabályozásáról. *Magyar közigazgatás*, 2003/4. p. 227-228.

³⁶ Ibid, p. 228.

³⁷ Vö. Leanne Cochrane – John Morison: Public Interest. *Oxford Constitutional Law*. November 2017. pp. 1-13.

³⁸ Ibid. p. 229.

³⁹ Ibid.

I.6.2.2. A hivatásetikai szabályok törvényi szintű rögzítése a közszolgálatban

A rendszerváltást követően az új értékek előtérbe kerülésével a különböző jogalkotási folyamatok lassan haladtak előre, és a politikai hatalom sem határozta meg pontosan, milyen kritériumoknak kell a tisztviselőknek megfelelniük. Ennek következtében egy bizonytalan helyzet állt elő, amely a pozíció stabilitását veszélybe hozta. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) az új alapértékek és vezérelvek deklarálásával, - amelyek szerepe nem elhanyagolható az etikai normák koherens kialakításában és az infrastruktúra működésében - politikai legitimációt teremtett a törvényi rendelkezések végrehajtásához.⁴⁰

Már a Ktv. preambuluma is a politika részéről megfogalmazott etikai deklarációt jelentett, tükrözve a jogalkotó elköteleződését az új elvek megerősítésére és kereteinek kijelölésére. Ezt azonban csak akkor tudták volna megvalósítani, ha a törvényhozó hatalom biztosította volna a Ktv. és más törvények rendelkezéséből levonható erkölcsi normák kifejtésével a közigazgatási etika összetartozó részét. A preambulum a következő alapelveket tartalmazta, amely meghatározta a közszolgálati etikát: a) demokratikus közigazgatás; b) közmegbecsülés; c) pártatlanság; d) pártpolitikai semlegesség; e) törvényesség; f) szakmaiság; g) nemzetközi kötelezettségek tisztelete.⁴¹

A közmegbecsülés azt jelenti, hogy az állampolgárok akkor bíznak a közigazgatásban, ha az ügyeiket pártatlanul intézik és egyenlőségük biztosított a hatóság előtt, így a társadalom megbecsüli a személyzetet. Ezt anyagi intézkedésben is tükröződnie kell, méltányos díjazásban kell részesülniük. Az etikai megfontolás a munkáltatói által meghatározott díjazás körében érvényesül, amikor az a kérdés merül fel, hogy milyen alapon és milyen módon tehet különbséget saját belátása szerint olyan jogszabályi környezetben, ahol azonos feltételekkel rendelkező tisztviselők illetményét a törvény azonosan szabályozza. Itt az indokolatlan és hátrányos megkülönböztetést kell elkerülni, és a méltányosságnak és igazságosságnak kell érvényesülnie.⁴²

A köztisztviselőknek a tevékenységüket a jogszabályoknak megfelelően *pártatlanul, részrehajlás nélkül és igazságosan* kell végezniük. Ennek körében fontos tisztázni, hogy mely politikai tevékenységek és kereső foglalkozások összeférhetetlenek a tisztségükkel. A pártsemleges magatartások meghatározását azonban etikai normáknak kell eldönteniük,

⁴⁰ Dudás Ferenc: Gondolatok a közszolgálati etikáról III. *Magyar közigazgatás*, 1999/10. p. 555.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

hogy a tisztviselő magatartása összhangban van-e a törvény szellemével. A nem kívánatos magatartásokat a törvény nem sorolja fel, mert az erkölcsi szabályoknak kell ezt megtenni.⁴³

A Ktv. nevesítette a Közigazgatási és Közszolgálati Tanács intézményét, amely egy tanácsadó, véleményező, javaslattevő és koordináló, Kormány mellett működő szerv, és neki kellett volna a fenti etikai szabályokat megalkotásában részt venni, viszont ez a szerv létre sem jött.⁴⁴ A Ktv. 1998. január 01-jétől a Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórumot véleménynyilvánítási joggal ruházta fel a közigazgatást és személyi állományát érintő jogszabály tervezetéről, továbbá ezek hatályosulását elemzi, valamint részt vesz a közszolgálat etikai normáinak kialakításában.⁴⁵ 2001. július 01-jétől a Ktv. egy önálló fejezetet szentelt az etikai eljárásnak, szankció- és fórumrendszernek, valamint utal arra, hogy a további részletszabályokat etikai kódex tartalmazza, amelyet az országos érdekegyeztető köztisztviselői fórumok egyetértésével a belügyminiszter teszi közzé ajánlás formájában..⁴⁶

A Kttv. preambuluma kiegészítette a Ktv.-ben foglalt elveket a karrier rendszer erodálódását javító rugalmassággal, hatékonysággal és költségtakarékossággal, Magyarország érdekeinek és a közjónak a pártatlan és hazaszeretettel való szolgálatával. *Expressis verbis* rögzíti az értékelvű közhivatali tisztség megteremtésének célját, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó magatartás tanúsításában.⁴⁷ Ráadásul a Kttv. teremti meg a Magyar Kormánytisztviselő Kart (MKK) mint köztestületet, meghatározva feladatait, hatásköreit, valamint kötelezettségeit, amely a hivatásetikai alapelvek sérelme esetén etikai eljárást folytat le.⁴⁸ Az MKK kötelező tagsági jogviszony alapján működik, ez azért jelentős, mert a Ktv. nem rendelkezett ilyenről, így az etikai normák érvényesítését sem lehetett kikényszeríteni és szankcionálni, mert nem volt ilyen kötelező tagsággal párosuló szakmai érdekvédelmi szervezet, amely biztosítja a szakmai és etikai normák szankcionálásával fenyegetett számonkérést.⁴⁹

A Kttv. általános magatartási követelményeket határoz meg köztisztviselőkre nézve, ennek körében előírja számukra a köz szolgálatának elsődlegessége alapján és a jó közigazgatásba vetett bizalom szem előtt tartásával történő eljárást, a jóhiszeműség és tisztesség elvének betartását, együttműködési kötelezettséget, más jogának és jogos

⁴³ Ibid. p. 556-557.

⁴⁴ Torma (2003) p. 16.

⁴⁵ Ktv. 65.§. (3) bekezdés.

⁴⁶ Ktv. 58/A.§. és Torma (2003) p. 16-17.

⁴⁷ Kttv. preambulum.

⁴⁸ Kttv. 29.§.

⁴⁹ Torma (2003) p. 17.

érdekeinek tiszteletben tartását, a joggal való visszaélés tilalmát, titoktartási kötelezettséget. A köztisztviselő a munkahelyén kívül sem tanúsíthat olyan magatartás tanúsítására, amely közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére, az általa betöltött beosztás tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének, a jó közigazgatásba vetett bizalomnak, valamint a közszolgálat céljának veszélyeztetésére.⁵⁰

A Kit. és a Küt. preambuluma nem szentel közszolgálathoz kapcsolódó elvek deklarálásának kiemelt figyelmet, egyedül a családi élettel való összeegyeztethetőségét emeli ki. Az MKK-ra vonatkozó szabályokat a Kit. veszi át a 2019. január 1-jével történt hatálybalépésével.⁵¹ Általános magatartási követelményeket és alapelveket, hasonlóan a Kttv.-vel, szintén meghatároz, kiegészítve a szakszerűség, hatékonyság és személyiségi jogok védelmével.⁵²

1.6.3. A közszolgáltatárra vonatkozó etikai kódex

A közszolgáltatárra vonatkozó etikai szabályok legalsó lépcsőfokán az etikai kódexek állnak, amely valamely szakma viselkedési normáit egységbe foglaló szabálygyűjtemény, amelynek hatálya a közéleti viselkedés és magánéleti kérdésekre is kiterjedhet és az adott hivatás képviselőinek magatartását szabályozzák, megsértésükkel a feletteseik bizalmát veszítik el. Az etikai kódexek írott és íratlan szabályok összessége.⁵³

Megfelelő kialakításánál minden országnak a saját kultúráját, politikai és közigazgatási hagyományait kell figyelembe vennie, ehhez kiindulópontot ad az OECD által végzett elemzés⁵⁴, amely szerint az etikai infrastruktúrának nyolc kulcseleme van, amelyek hatékony és egymást segítő kölcsönhatásuk pont a fenti elemtől függenek, mégis ezáltal válik lehetségessé.⁵⁵

Megkülönböztetünk szervezeten kívüli és szervezeten belüli elemeket. Az előbbiek közé tartozik a politikai elkötelezettség, hatékony jogi keret, etikai koordinációs testület és az aktív civil társadalom. Funkciójuk adják a tekintélyét és a tartalmát a magatartási normáknak és biztosítják a megsértésük esetén történő szankcionálást. Míg a szervezeten belüli elemek a hatékony ellenőrzési mechanizmus, a támogató közszolgálati feltételek,

⁵⁰ Kttv. 9-10. §.

⁵¹ Kit. 76-78. §.

⁵² Kit. 63-67. §.

⁵³ Koi Gyula: Töprengés a közszolgálati etika és közszolgálati etikai kódex aktuális problémáin. *Magyar közigazgatás*, 2002/12. p. 728.

⁵⁴ Lásd bővebben OECD Titkárság 1996-1997 kiadvány.

⁵⁵ Dudás (1999, 2) p. 550.

működőképes magatartási kódexek és a szakmai szocializációs mechanizmusok, amelyek iránymutatásként szolgálnak a köztisztviselők megfelelő magatartás tanúsításában. Ennek során fontos, hogy a külső és belső tényezők nem legyenek ellentmondásosak, ugyanis akkor pont a kívánt hatással ellentétes eredmény valósul meg.⁵⁶

Az etikai szabályok érvényesítéséhez hatékony jogi keret megteremtésére van szükség. Ehhez azonban hozzátartozik a megfelelő elszámoltathatósági rendszer kiépítése, amelynek elsősorban az egyes szereplőket ösztönöznie kell a helyes magatartás betartásában. A hatékony belső eljárások, szabályzatok és a külső mechanizmusok, úgy, mint felügyelet és irányítás mind fontos szereppel bírnak. Ennél viszont fontosabb lenne, ha nem csak a feletteseknek, hanem az állampolgároknak is felelniük kéne.⁵⁷

Az etikai infrastruktúra másik eleme a közszolgálati feltételek megteremtése, amely meghatározza a szervezeti környezetet, ez pedig a közigazgatási morált, elősegítve az etikus magatartást. A morális hatás a belső tényezőkön, az emberi erőforráson, politikai elemeken múlik, amely a kiválasztás és előléptetés stb. során érvényesül. Ha ez nem megfelelő, akkor megrendülhet a tisztviselői kar tisztességességébe és igazságosságába vetett hit, mivel olyan személyzetre van szükség, amely képzettsége által képes ellenállni a korrupciónak és az egyéb etikátlan magatartás tanúsításának.⁵⁸

Felmerülhet a kérdés, hogy milyen jellemzőkkel kell rendelkezniük a magatartási kódexeknek. Megalkotásuk megoldása különböző lehet, azonban mindnek vannak közös jellemzőik: a) irány-és ellenőrző szerep; b) fegyelmezés és motiválás; c) irányelvek és alkalmazási módok megfogalmazása; d) pozitív, közérthető, világos, félreérthetetlen és széles konszenzuson alapuló megalkotás és e) a hatálya alá tartozók pontosan tudják milyen értékek betartását várják el tőlük.⁵⁹

Az etikai infrastruktúra elemeinek összehangolásának legfőbb letéteményese egy etikai testület, oktató és kényszerítő befolyással.⁶⁰

1993-ban megjelent egy etikai kódextervezet *Etikai követelmények a Magyar Közigazgatásban* címmel, de nem alkották meg. A Ktv.- ahogy fent bemutatásra került – a Közigazgatási és Közszolgálati Tanács hatáskörébe utalta az etikai kódex megalkotását, viszont ez sem került kidolgozásra.⁶¹

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid. p. 550-551.

⁵⁸ Ibid. p. 552.

⁵⁹ Ibid. p. 553.

⁶⁰ Ibid. p. 553-554.

⁶¹ Ibid. p. 554.

Vita tárgyát képezte, hogy ki rendelkezzen hatáskörrel az etikai kódex megalkotására és hogyan, milyen formában öltön testet. Azt már korán leszögezték, a közigazgatási szervek és az önkormányzatok – a jegyzőre és a polgármesteri hivatal ügyintézőiire nézve – önálló etikai kódexet fogadjanak el. Két megoldás kínálkozott: a) az etikai kódexet normatív módon kell megállapítani és a törvény mellékleteként kell tartalmaznia vagy b) a törvény felhatalmazása alapján a Kormány alkotja meg.⁶²

Ennek ellenére az etikai kódex megalkotásának problematikáját csak a Kttv. megalkotása és hatályba lépése oldotta meg, 2013-ban az MKK Országos Közgyűlésének tagjai fogadták el a hivatásetikai kódexet⁶³ a Kttv. felhatalmazása alapján.⁶⁴ A Kit. hatálybalépését követően azonban új hivatásetikai kódex lépett hatályba 2020. december 18-tól.⁶⁵

A hivatásetikai kódex alapelvei szerint a kormánytisztviselők a feladataikat az Alaptörvényhez való hűn, a nemzet érdekében, a közjó iránt elkötelezetten, felelősen, szakszerűen, hatékonyan, tisztességesen, *megjelenésükben és magaviseletükben méltósággal*, pártatlanul, igazságosan, méltányosan, arányosan, jogokat és jogos érdekeket védve, előítéletektől mentesen, átláthatóan, együttműködve, lelkiismeretesen teljesítik. További kívánalmakat fogalmaz meg a vezetőkkel szemben: példamutatást, munkatársak támogatását, a jogi és morális kötelezettsége számonkérést és a szakmai szempontok érvényesítését.⁶⁶

A téma szempontjából kiemelendő a tisztesség elve, amely szerint mind munkahelyükön és azon kívül is be kell tartaniuk a rájuk vonatkozó jogi és erkölcsi követelményeket. Szintén jelentős a méltóság elvének meghatározása, ennek körben a munkahelyükön úgy viselkednek, beszélnek, öltözködnek, amely erősíti a munkahely és a kormánytisztviselőt foglalkoztató szerv megbecsültségét, javítja a feladat ellátási képességét. Az öltözködésnek támogatni kell a megbízhatóság és egymás iránti tisztelet megadását és a foglalkoztató szerv értékét. A munkahelyükön kívül is a foglalkoztatott szervbe vetett bizalom erősítését elősegítve kell viselkedniük, továbbá törekedniük kell az

⁶² Ibid. p. 558.

⁶³ A Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének határozata a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexéről. (2024.09.04.)
<https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/b/df/70000/Korm%C3%A1lnytisztvisel%C5%91i%20Hivat%C3%A1setikai%20K%C3%B3dex.pdf>

⁶⁴ Kttv. 29.§ (6) bekezdés c) pont.

⁶⁵ Kit. 77.§ (3) bekezdés b) pontjának felhatalmazása alapján: A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe. Hatályos 2020. december 18-tól. [MKK Etikai Kódex] <https://mkk.org.hu/node/485>. (2024.09.04.)

⁶⁶ MKK Etikai Kódex p.1.

udvarias, empátikus, az ügyintézés méltóságát, tekintélyét fenntartó, az ügyfél és az ügyintéző közötti kölcsönös tiszteleten alapuló ügyintézésre.⁶⁷

1.6.4. A politikusok etikus magatartásának kívánalma

A közigazgatás politikai szereplőivel szemben támasztható etikai szabályok indokoltságát a *Hencz-féle*, minden közigazgatásban dolgozóra – tehát politikusokra is – kiterjesztett, szűkebb értelemben vett közszolgálati etika fogalom támasztja alá. Ezen is túlmenően a *Mártonffy-féle* közszolgálati definíció minden komponense is konvertálható a politikai szereplőkre nézve is pont a funkcionárius csoportosítása miatt, a közösség szolgálatáért történő megválasztás/kinevezés okából adódóan. Mindkét szereplő a nemzet sorsának előmozdítására esküdött fel, ez pedig feltételezi az önkormányzás során képviselők és választópolgárok viszonyának létét, mert ez determinálja a közösség működését, a közösségi érzés jelentőségét. A képviselők és polgármesterek felelősséggel tartoznak a választópolgárok emberi méltóságáért és a közigazgatás becsületének és jó hírnevének védelméért, amely a közigazgatásra vonatkozó alapelvekből is következik.⁶⁸

Ebből következően a közigazgatás jósága és minősége is a személyzetten múlik, amelybe a politikai személyzet is beletartozik, hiszen ők is a közigazgatás szervezetrendszerének a tagjai. Ha a jó közigazgatási működést akarunk elérni, akkor több dimenzióban kell gondolkodnunk, és nem csak a szakmai szféra működésére, hanem a politikaira nézve is érvényesíteni kell a magatartásukkal kapcsolatos bizonyos követelményeket. Ebben a körben ismét rá kell mutatnunk arra, hogy a jó közigazgatás alapja a megfelelő személyzet, amelybe a politikai szféra képviselői is beletartoznak, és akik részéről teljes hűséget és odaadást követelnek meg, továbbá azt, hogy ismerje azt a közösséget, amelynek érdekében tevékenykedik.⁶⁹

Ennek ellenére, a történeti fejlődés eredményeként létrejött és jelenleg hatályos szabályok szerint az államigazgatás politikai szereplőire nézve a tárgyalta piramis-jellegű szabályozás nem alakult ki, ahogy az önkormányzati igazgatás politikai szereplőire nézve sem.

A közszolgálat esetében érvényesülő méltóság mint alkotmányos alapelv értelmezhető a politikusok vonatkozásában is, mivel magánéletükben ők is az államot közvetíti a polgárok

⁶⁷ Ibid, p. 3.

⁶⁸ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. Sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. p. 136-138.

⁶⁹ Martonyi János: *Közigazgatásunk reformja. Hítel*. 1942/2. p. 101-105.

felé, ezért ekkor is úgy kell cselekednie annak érdekében, hogy megtarthassa a saját személyében és az általa képviselt közigazgatásban, illetve az államba vetett bizalmat. A képviselők és polgármesterek is ugyanezt jelenítik meg a választópolgárok szemében, csak helyi viszonylatban, így esetükben is a saját személyében és az általa képviselt önkormányzati igazgatásban, illetve a hatékony és jogszerű önkormányzati működésben, a választók érdekeinek megfelelő képviseletébe, ezen is továbbmenve az egész közigazgatásba vetett, ezáltal az egész állam működésébe vetett közbizalmat fenntartsa.⁷⁰

Hogyan bízhatunk a közigazgatás megfelelő működésében és ezáltal az állam megfelelő működésében, ha helyi szinten a képviselők nem a közbizalomnak megfelelő magatartást tanúsítanak? Nehéz meghatározni, mi eshet a nem megfelelő magatartás tanúsítás fogalma alá, viszonyítási alapot adhat a közszféra tisztséget betöltő funkcionáriusokra megfogalmazottak és azok alapján levont következtetések. Ráadásul az Európa Tanács is megfogalmazott ajánlásokat, amelyek a káros magatartásokat, a korrupció elleni küzdelmet célozzák, például a nepotizmus.⁷¹ Azonban vannak olyan nem nevesített esetek, amelyekről a későbbiekben esik szó, viszont azt most le kell szögeznünk, hogy az állam demokratikus működésébe vetett hit, a bizalom is megrendül, sőt, a demokratizmus is veszít jellegéből, ezáltal pedig a jogbiztonság és jogállamiság elve is sérül, így az állam megítélése, berendezkedés válik veszélybe azzal, ha teret engedünk, mind a jogalkotói mind etikai szabályozás szintjén annak, hogy a politikai szereplők nem megfelelő, közbizalom ellen ható magatartást tanúsítsanak, amely szankcionálás nélkül marad.

A politikai szereplők jogállását rendező törvényekben a Kit. – en kívül az MötV preambuluma sem tartalmaz etikai alapelveket, pedig célszerű lenne a beépítésük, elősegítve az etikus magatartás megteremtését az egész közigazgatás személyzete körében.

Az önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében is értelmezhető a *közmegbecsültség elve*, mert, ha a közösség ügyeit pártatlanul és egyéb érdekek előtérbe helyezése nélkül, továbbá kifogástalan magatartással intézi, akkor nagyobb közmegbecsülésnek örvend választói részéről, a képviselői munka is hatékonyabb, eredményesebb lesz, ezáltal pedig a közigazgatás is.⁷²

A *pártatlanság és semlegesség elvét*, jöllehet a legszigorúbban a köztisztviselőkre értelmezhető, annyiban a politikusokra is kiterjeszthető általános kíváncsalmként, hogy

⁷⁰ Vö. Torma (2003) p. 15-16.

⁷¹ Recommendation 428 (2019) on Fighting nepotism within local and regional authorities. Debated and adopted by the Congress on 2 April 2019, 1st sitting (see Document CG36(2019)16, explanatory memorandum), rapporteur: Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Netherlands (L, ILDG).

⁷² Vö. Dudás (1999, 2) p. 555.

mindannyian a feladatukat a jogszabályoknak megfelelően, pártatlanul, részleghajlás nélkül és igazságosan kell ellátniuk. Ahogyan az összeférhetetlenséghez vezető tevékenységek és más kereső foglalkozások jogszabályban való rögzítésének kívánalma is.⁷³

Ahogy a dolgozat korábbi fejezete kifejtette, az államigazgatás politikai szegmensére a hivatásetikai szabályok nem vonatkoznak, így nemcsak a méltatlanság körében, de erkölcsi feddést sem nyer a közösség szemében visszatetszést keltő és nem az ő érdeküket szem előtt tartó eljárásuk.

Az önkormányzati képviselők és polgármesterek – tekintettel arra, hogy megbízatásuk során ugyancsak – közvetlenül kapcsolatba kerülnek a választópolgárokkal, amely kapcsolat nem szakad meg a megválasztásukat követően, éppen ellenkezőleg: folyamatosnak kell lennie, nem válhat személytelenné. A pozíció bizalmi jellegéből következik, a választók megbízzák őket, hogy a közösség ügyeiben, az ő nevükben döntést hozzanak.⁷⁴ Ehhez hozzátartozik az is, hogy a választók problémáikkal a képviselőhöz fordulnak, mivel ez a viszony arra is kiterjed, hogy az érdekeiknek megfelelő intézkedés megtételében bízzanak. Ennélfogva jól kell képviselniük, a választók érdekeit előbbre helyezve a sajátja helyett.⁷⁵

A közigazgatás minősége az önkormányzati igazgatás milyenségétől is függ: a képviselők és polgármesterek elhivatottsága és választói érdekének legjobb tudásuk szerint való képviselete és a közösség jólétéért való feltétlen elköteleződés – kiegészülve a köztisztviselők állampolgárokkal történő hasonló eljárásával – valóban a nemzet boldogulását segítené elő.⁷⁶

A politikusokra vonatkozó etikai kódexek megalkotásának igénye nem előzmény nélküli. A későbbiekben részletesen bemutatásra kerül, hogy az Európa Tanács által megfogalmazott ajánlások mind a kormányzat tagjaira, mind a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek helyes magatartásának meghatározására nézve etikai kódexek létrehozását sürgeti.

Az etikai infrastruktúra korábban elemzett elemeinek mindegyike jelentőséggel bír a politikai szereplőkre nézve is, érvényesíthetők a vonatkozó magyarázatok és indokolásul szolgálnak az egységes etikai szabályozás kiépítésére. Ezek közül a *politikai elkötelezettség elve* szerint a politikusok a közélet tisztaságának, a közigazgatás működésének átláthatóságának és az ügyek pártatlan elintézésének biztosításáért felelősséggel tartoznak a

⁷³ Ibid, p. 556-557.

⁷⁴ Szamel Lajos: *A közélet tisztaságáról*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1969. p. 95-96.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Vö. Martonyi (1942).

választópolgárok felé. Ez mind az Országgyűlés tagjait, mind helyi szinten, a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek tagjait terheli, ugyanis ők is hatalommal rendelkeznek.⁷⁷

Ahogy a köztisztviselőknél, a képviselők esetében is szerepet játszik a lakossággal való kapcsolatépítés, amely nem hagyomány nélküli. Jelentősége a hatalommal való visszaélésnél önt testet, mivel elrettentő ereje van az etikátlan magatartás tanúsításával szemben. Ez az elv a politikai szereplőknél is értelmezhető, sajnálatos, hogy a társadalom tagjainak nincs eszköze ennek érvényesítésére, a visszatartó erő nem érvényesül, így nem is hatékony, mert nem alkalmazható a gyakorlatban.⁷⁸

Ennek következtében számos eset előfordul, amely közmegebotránkozást okozott az utóbbi időben, azonban hiába vált ki társadalmi ellenérzést, eszköz híján ez az elv csupán *lex imperfecta*. A megfelelő hatást a pozíció elvesztésének veszélye válthatja ki, mert mindaddig, amíg a jogalkotó nem teremti meg a felelősségre vonás eszközeit, addig nem is foglalkoznak tetteik rosszállást kiváltó voltával. Ennek következtében nemcsak azon feltételeket kell kimunkálni, amelyek ösztönzőleg hatnak a politikai szereplők etikus magatartás tanúsításában, hanem azt az feltételrendszert, amellyel a választók a képviselőket számon kérhetik.⁷⁹

A szervezet morált befolyásoló szerepe az önkormányzati működés során is tetten érhető, ahol a képviselő-testület bír ilyen jelleggel. A képviselők megfelelő kiválasztása mint belső tényező kihat az önkormányzat és így az egész közigazgatás megítélésre, ha ez nem megfelelő, ebben az esetben is megrendülhet a közigazgatás tisztességes működésébe vetett bizalom. A képviselőknek és polgármestereknek is rendelkezniük kell egy egyfajta képességgel, sőt olyan személyiséggel, előélettel, amely nem kérdőjelezi meg erkölcsösségüket és feddhetetlen jellemüket.⁸⁰

Abban az esetben, ha a képviselőknek is lenne egy kötelező tagsággal járó érdekvédelmi szervezete, akkor az etikai normák érvényesülését is ki lehetne kényszeríteni és a számonkérés is biztosított lenne. Ezzel az összehangolt tevékenységgel mindkét szféra szereplőire nézve kialakulna az egységes etikai alapmérce és jó alapot szolgálna az egységes etikai kódex megalkotásához.

⁷⁷ Dudás (1999, 2) p. 550.

⁷⁸ Ibid, p. 554.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid, p. 552.

1.6.5. Az etikai szabályok egységesítésének további indokai

Az etikai szabályok kiterjesztését a közigazgatás minden szereplőire nézve, a fenti indokokon túlmenően a közéleti szereplőnek való tekintése is jelenti. Ezt a definíciót Szamel Lajos használta először, bár ő a képviselőket és polgármestereket nem sorolta közéjük, viszont a dolgozat idetartozónak tekinti őket, mivel ők is a közügyek intézésében vesznek részt.⁸¹

Ehhez hozzátartozik a közélet fogalmának tágabb értelmezése, ahol a politikai hatalom gyakorlásához kapcsolódva, amelybe az államigazgatás és önkormányzati igazgatás politikai szereplői is beletartoznak, függetlenül attól, hogy tevékenységüket hivatásszerűen, társadalmi munkában, kinevezés vagy választás útján nyerik el.⁸² Ha viszont közömbös ez, akkor a képviselőkre, polgármesterekre, miniszterekre és miniszterelnökre is ki lehet terjeszteni és kell, hogy vonatkozzanak rájuk is etikai szabályok.

Abból a hasonlóságból, hogy szakmai és a politikai közfunkció közmegbízatus is egyben, ennek elsőrendű tartalma a közösség bizalma. Ennélfogva a két tisztség egy töről fakadó, visszavezethető a bizalomra, vagyis képes a vállalt szerepét ellátni és működése során állandó tekintettel kell lennie a közösség céljaira. Ezt a fogalmat pedig az államigazgatásban és az önkormányzati igazgatásban politikai funkciót ellátó személyekre is képviselőkre is ki lehet terjeszteni.

Közéleti tisztaságról azonban csak akkor beszélhetünk, ha a közéleti szereplők magatartása megfelel az általánosan elfogadott⁸³ erkölcsi normáknak és nem merülnek fel tanúsítása során visszaállások. A közérdeknek, vagyis a társadalmi vagy azzal összhangban álló csoportérdeknek megfelelően kell dolgozniuk, ennek minden esetben meg kell előznie saját személyes érdekeiket. Előfordulhat, hogy választásra kényszerül az egyes társadalmi és csoportérdekek között, önmagában ez nem lesz erkölcsstelen, ha ezek az érdekek törvényesek és társadalmilag elfogadottak.⁸⁴

A közéleti szereplők csak akkor tudják feladatukat megfelelően ellátni és működésük során állandóan tekintettel lenni a közösség céljaira, ha rendelkezik is a bizalmukkal. Ez megfordítva is igaz: csak akkor rendelkeznek közbizalommal, ha képesek ellátni a

⁸¹ Szamel Lajos: *A közélet tisztaságáról*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1969. p. 5.

⁸² *Ibid*, p. 6-7.

⁸³ Tekintettel arra, hogy a könyv 1969–ben jelent meg, Szamel Lajos a szocialista erkölcsi normáinak megfelelést támasztotta követendőnek a közéleti szereplők esetében, amely a XXI. század demokratikus jogállami konstrukcióba nem illeszkedik, ezért fogalmazza meg a dolgozat általánosan elfogadott erkölcsi normaként ezt az elvárást. Ennek tartalmát pedig a korábbi fő-és alfejezetekben megfogalmazottak jelentik, azaz a pártatlanság, befolyástól való mentesség, törvényesség, méltóság stb. Vö. Szamel (1969) p. 9.

⁸⁴ *Ibid*, p. 9-10.

közérdekű feladataikat. A közösség támogatásával azonban csak az számíthat, aki tisztségét választás útján nyerte, mert esetében a bizalom közvetlenül és erőteljesebben jelentkezik.⁸⁵ A polgármesterek és képviselők esetében ez teljes mértékben igaz, viszont, ha ez a bizalom megrendül, nem maradhat következmény nélkül. A közvetlen volta miatt pedig maguk a választók kezében kell lennie egy eszköznek, hogy ne csak a megválasztásban vehessenek részt, hanem az elmozdításban. Pont amiatt, hogy a hatalmuk közvetlenül a választókra vezethető vissza, nagyobb jelentőséget és felelősséget feltételez a közösség bizalmának megőrzése, viszont ez a jelenlegi szabályozás miatt nincs így. Ráadásul, ha ezt a saját, egyéni érdekeik elősegítése érdekében használják fel, ez bizalommal való visszaélés, amely erkölcstelen és szennyezi a közéletet. Ezen a gondolaton tovább véve, szélesebb körben, az egész társadalom működésére is károsan hat, veszélyeztetve a nemzet demokratikus működését.⁸⁶

Korábban már volt szó róla, de *Szamel Lajos* is megerősíti, a közéleti szereplők tettei súlyosabb megítélés alá esnek és a velük szemben támasztott erkölcsi követelmények magasabbak. Erkölcsösségben is többet várnak el tőlük, mint a közemberektől, amely a közösség érdekének védelmének szükségességéhez kapcsolódik, ez pedig a politikai szereplők esetében is igaznak kellene lennie, mivel ők is erre esküdtek fel.⁸⁷

A közélet védelme nemcsak a közéleti szereplők kötelessége, hanem az állampolgároké is: a csorbulása esetén szembe kell velük szállniuk.⁸⁸ Ez azonban annak a függvénye, hogy az emberek segítenek-e megteremteni a szükséges feltételeket. A társadalom szignifikáns szerepét már *Martonyi János* is kiemelte, hangsúlyozva a közélet tisztaságának elősegítését a társadalom jobbra tételéből kiindulva.⁸⁹ Ha a társadalom nem foglalkozik a visszasságokkal és nem lép fel velük szemben, nem lesz változás. Ehhez megfelelő fellépési eszközök is kellenek, amelyet a jogalkotónak kell megteremteni, viszont itt is ugyanazzal a problémával szembesülünk: amíg a társadalom sem fogja fel, mekkora jelentősége van a közbizalomnak megfelelő magatartás tanúsításának elvárásához, mindezen elvek csak utópiaként léteznek a jogrendszerben.

A közéleti szereplők esetében, ahogyan korábban szó esett róla, a magánéletük is értékelés alá esik, ugyanis az a személy – legyen akár képviselő vagy köztisztviselő – aki a magánéletében is erkölcstelen életet él, a közéletben sem tud megfelelően és

⁸⁵ Ibid, p. 10-11.

⁸⁶ Ibid, p. 11.

⁸⁷ Ibid, p. 16.

⁸⁸ Ibid, p. 17.

⁸⁹ Martonyi (1942) p. 101.

felelősségteljesen helytállni. Ehhez nélkülözhetetlen a tiszta magánélet, mert csak így tudja kivívni a belőlük bizalmat fektető emberek megbecsülését. A kisebb közösségek életében, ahol a polgármesterek és képviselők még közelebb helyezkednek el a választóik életében, közvetlenül tőlük kapták a felhatalmazást a közügyeik intézésére és a hatalomgyakorlásához szükséges döntések meghozásához. A tetteik jogosságát és a személyük alkalmasságát megkérdőjelezheti a kifogásolható életvitel folytatása, ezzel együtt a bizalom meglétét. Ez nemcsak a mandátumuk alatt jelentős, hanem már a megválasztásukat megelőzően is a szimpátia kialakulásához, amely feltételként támasztható lenne.⁹⁰

A közélet tisztaságán könnyen folt eshet akkor, ha nem rendelkeznek a közéleti szereplők feddhetetlen magánélettel, ugyanis ez előbb-utóbb erkölcstelen cselekedetekre sarkallják.⁹¹ Hiába esik a magánélet alkotmányos védelem alá, ez csak addig marad az ő magánügyük, amíg nem árthat közéleti szereplésüknek és nem találnak benne kivetnivalót, összeegyeztethetlent a közbizalmi pozíciójukkal. A tisztség viselésére csak az lehet méltó, aki rendelkezik erkölcsi iránytűvel, amely a közösség bizalmának méltó magatartás tanúsításában eligazítja. Ha ezt megszegi, alkalmatlanná válik pozíciójára.⁹²

Ez indokolásul szolgál a méltatlansági szabályok átformálására és az etikai normák beépítésére a politikai szereplők körébe, amely nemcsak önkormányzati szinten jelenik meg, hanem államigazgatási szinten is, ott is hatványozottan, mert a kormányzásban szerepet játszanak. A sértő és etikátlan magatartások pedig közvetlenül veszélyeztetik az ország jogállami és demokratikus működését. A vezetők magatartásának pedig kiemelt jelentősége van, összefüggésben azzal, hogy a nem feddhetetlen, megkérdőjelezhető viselkedés a politikai közhangulatot rontja.⁹³

Ha a közösség bizalmának ellentétesen jár el, méltatlanná válik, ezt pedig jogszabályi szinten kell rögzíteni és megfelelő szankcióval sújtani. Ebből a meghatározásból kitűnik, hogy a méltatlanság jogintézményénél célszerű ezt megtenni, a szó szerinti és logikai értelmezés alapján. Azt azonban el kell ismernünk, hogy vékony a határ a fenti megfogalmazás szerint újra gondolt méltatlansági szabályok és etikai normák között. A köztisztviselőkre vonatkozó szabályok összehangolási szempontot jelentenek, ahol mind a munkahelyen kívül mind azon belül tanúsított magatartás is szerepet játszik és jogalkotói értékelést is kapott.

⁹⁰ Szamel (1969) p. 17-18.

⁹¹ Ibid, p. 18.

⁹² Ibid, p. 18-19.

⁹³ Ibid, p. 24-25.

A politikusoknál, ha nem így járnak el és folt esik a közélet tisztaságán, az hátráltatja a közigazgatás megfelelő működését, a közigazgatási rendszer sem fog kielégítően működni, az állami szervekbe vetett bizalom is megrendül, ezáltal pedig a demokratikus működés is veszélybe kerül.

Mindezek elkerüléséhez arra van szükség, hogy a közélet romlását gátló intézmények kiépüljenek és jól is funkcionáljanak. Tárgyi oldalról a jól kiépített ellenőrzési rendszer, szubjektív oldalról a köztisztaság megteremtésének és megőrzésének személyi feltételeit előmozdító kiválasztási szabályok.⁹⁴ Ekörben juthat jelentőséghez a méltatlanság előszűrő funkciója annak érdekében, hogy ne lehessen megválasztani olyan személyeket, akiknek már megválasztásukat megelőzően csorba esett feddhetetlen jellemén. Továbbá olyan felelősségrevonási mechanizmus kell, amely alkalmas a közösség érdekén esett sérelem orvoslására és elrettentően hat a további elkövetésre.⁹⁵

A közéletet szennyező magatartások közé tartozik például a korrupció és a nepotizmus. Társadalomra való veszélyesség szempontjából azt kell kiemelnünk, hogy a korrupció jelensége a tárgyilagos adminisztráció ellen hat, továbbá tartós fennállása miatt az állampolgárok azt vélhetik, hogy csak ezzel tudják hivatalos ügyeiket elintézni. Ez pedig megingatja a hatóságokba vetett közbizalmat, áttételesen a politikai rendszerbe vetett bizalmat is. Ha a politikai szereplők követnek el ilyet, az közvetlenül a politikai, ezáltal pedig a demokratikus berendezkedés ellen hat.⁹⁶

A nepotizmus vagy protekció esetei közül – bár korábban már érintettük, ehelyütt részletesebben kell kifejtetünk – a képviselők eljárását a választóik ügyében. Ezesetben az ellentmondás ott jelentkezik, hogy az önkormányzati képviselők a település egészéért vállalt felelősséggel képviselik választóik érdekeit.⁹⁷ Ez azonban nem zárja ki, hogy egyes választópolgárok ügyeiben is eljárjanak. Ha nem a feladatuk, akkor a protekció egyik formája valósul meg. Hol húzódik a határ a protekció és a jogos képviseleti eljárás között? Meg kell találni az állampolgárok személyes érdekeinek védelmében történő cselekvés és a protekció közötti határvonalat. A közérdekű cselekvés nem mond ellent a választóik érdekében való cselekvésnek, mivel sok intézmény van, amelynek kifejezetten ez a funkciója, például a beszámolók, fogadó óra.⁹⁸

⁹⁴ Ibid, p. 29-30.

⁹⁵ Ibid. p. 30.

⁹⁶ Ibid, p. 42.

⁹⁷ Vö. Mötv. 32. § (1) bekezdés.

⁹⁸ Ibid, p. 93-96.

A probléma az, hogy a gyakorlat nem elég általános, tovább az Mötv. sem teszi a képviselő számára kötelességgé a választók személyes érdekeinek a képviselőségét, ha ilyen jellegű kérdéssel fordulnak hozzá vagy maga észleli a közbelépésének szükségességét. A törvény csupán a kapcsolattartási kötelességet emeli ki.⁹⁹ Ez a kapcsolat szintén bizalmi viszonyt jelent, a választók bízzák meg őket a közösség érdekében, az ő nevükben való állásfoglalásra és cselekedetre. Éppen ezért a megbízatásból nem következik, hogy a képviselők és választók között személytelenné váljon ez a kapcsolat. A bizalomhoz hozzátartozik a képviselőkhöz való fordulás és az ő erre adott támogatása a magánügyeikben való problémáik megoldása során.¹⁰⁰

További gond, ha a két ellentétes érdekű választópolgár kéri az önkormányzati képviselő közbenjárását. Ekkor a képviselő megítélésétől függ, hogy melyik érdeket választja, mérlegelve az érdekek sikerességét vagy teljesítésének kizárását. A választók érdekében való eljárásnak és kapcsolattartásnak előnye a bizalmi viszony elmélyítése és informálhatóság.¹⁰¹

Nehezebb megítélni, hogy milyen következménnyel jár a választók érdekeinek képviselőségének elhanyagolása. Az, ha megszegi a kötelezettségét, nem mozdítja elő vagy nem a közösség érdekében jár el. A közélet ügyeinek nem vagy nem megfelelő intézése szankció nélkül marad annyiban, hogy csak maximum a tiszteletdíjának megvonásával vagy csökkenésével jár.¹⁰² Ezt a szankciótárat is ki kellene bővíteni és a méltatlanság körében értékelni.

A közéleti szereplők magánéletének tisztaságát korábban már érintettük, azonban ehelyütt részletesebben kell foglalkoznunk vele. Meghatározásra került, hogy a szereplők magánügye csak addig marad az, amíg nincs benne kárhoztatni való, nem okoz visszásságot, nincs benne elítéltnivaló. Mindkét szereplő a magánéletéért felelősséggel tartozik annak a közösségnek, amely a közügyek intézésével vagy szakmai vagy politikai alapon megbízta, függetlenül a megbízatás választási vagy kinevezési voltától. A funkciójából adódóan terheli ez a kötelezettség, amelynek megsértése esetén a polgároknak jogot kellene biztosítani a visszas helyezetre való figyelemfelhívásra és a helyes útra való visszatérítésre, ahogyan ez korábban lehetséges volt.

⁹⁹ Vö. Mötv. 32. § (2) bekezdés k) pont.

¹⁰⁰ Ibid, p. 95.

¹⁰¹ Ibid, p. 95-96.

¹⁰² Vö. Mötv. 33. §.

A magánélet fogalmát nehezen lehet definiálni, *Szamel Lajos* negatív meghatározást használt, eszerint minden olyan magatartást értünk alatta, amely nincs közvetlen összefüggésben az embereknek a társadalmi munkamegosztásban betöltött szerepével.¹⁰³

A magánélet jelentőségének kiemelését illetően vannak ellenérvek, de összességében mindegyik megcáfolható azzal, hogy a kifogásolható életvitel a közéleti visszaélések forrása lehet, tekintélyvesztéssel jár, amely a közrovásra megy és a közfunkció sikeres betöltését gátolja. Ehhez társul az, hogy előnyösebb a közéletben funkcióval megbízni olyan személyt, aki szerényebb képességű, mint olyan valakivel, aki jobb képességű, mégis a közösség nem becsüli és emiatt nem is fogja követni.¹⁰⁴

Az erkölcsi követelmények, a munkahelyen kívüli életmód fokozottabban érvényesül a közéleti szereplők körében, akik közbizalommal rendelkeznek. Ez a magasabb mérce nem azt jelenti, hogy más jogszabály vagy erkölcsi norma érvényesül a magánéletükre, hanem, hogy az életmódjuk helyességét megkérdőjelező eseteket nem lehet szó nélkül hagyni, amelyek más pozícióknál intézményes beavatkozást nem váltanak ki. Ennek a kiemelt szerepnek együtt kell járnia azzal is, hogy nem feddhetetlen életvitel következményei súlyosabbak, mint az átlagemberekét nézve.¹⁰⁵

A feddhetetlen magánélet élésébe a házasság, család és káros szenvedély léte esik fokozott figyelem alá. Ezek fennállása esetén a társadalom körében széles ellenérzést vált ki ennek kiderülése, és nem érhetjük be egyszerű erkölcsi elmarasztalással, egyéb következményei is kell, legyenek, végső soron a közhivatal vagy mandátum elvesztésének lehetősége.¹⁰⁶

Mindezen esetekben az a kérdés, hogy a közfunkciót betöltő szereplő viselkedése összeegyeztethető-e tisztségével, ezért nem minősül magánügynek. Ráadásul a házasság, család Alaptörvényben rögzített alkotmányos alapérték, amely védelem alá esik.¹⁰⁷ Ez ellen hat a cselekedete, így még inkább elítélendő, hiszen nemcsak az Alaptörvényben rögzítetteket sérti meg, amelynek megtartására felesküdt, hanem a hivatásánál fogva megsérti az oltalma alá eső intézmények védelmét nem látja el. Ekörben pedig nem hivatkozhat a magánéletének védelmére sem.¹⁰⁸

¹⁰³ Szamel (1969) p. 177.

¹⁰⁴ Ibid, p. 175-176.

¹⁰⁵ Ibid, p. 177.

¹⁰⁶ Ibid, p. 181.

¹⁰⁷ Magyarország Alaptörvénye Nemzeti Hitvallás és L) cikk.

¹⁰⁸ Szamel (1969) p. 182-183.

A káros szenvedélyek, mint például italozó életmód vagy ennél súlyosabb, egyéb bódító szerek használatával való élés miatt nem lehet méltó valaki arra, hogy közfunkciót töltsön be, mivel jellemének ingatagságáról tesz tanúbizonyságot ezen szokásokkal. Olyan akaratérő hiányáról, amely által megkérdőjeleződik a tisztségére, annak megfelelő ellátására való alkalmassága és képessége. Az ilyen szenvedélynek való hódolás a munkaképességet is csökkenti, valamint a tekintélyét is, sőt, a korrupció veszélyét is magában hordozza.¹⁰⁹

Egy ideális társadalomban annak tagjai elvárják a közfunkciót betöltőktől, hogy azoknak az alapelveknek megfelelően éljenek, amelyeket tisztségükön fogva magukénak kell elismerniük, ezért nem eshet a magánélet fogalma alá minden olyan cselekedete, amely ellentétes ezekkel az elvekkkel. Figyelmet kell fordítaniuk a nyilvánosan hirdetett véleményükre, hogy ne kerüljön ellentmondásba a magánéleti tetteikkel, ugyanis ezek visszatetszést keltenek és ronthatják hitelességüket, ezáltal sérül a beléjük fektetett bizalom is.¹¹⁰ Az is káros, ha hiányzik életmódjukban a kellő mértékletesség és szerénység, amelyet a társadalom tagjai megkívánnak tőlük.¹¹¹ Mindezeket vizsgálva arra a megállapításra juthatunk, hogy a közigazgatás szereplői eltávolodnak a hagyományos munkavállalóktól, és nem győzzük hangsúlyozni, hogy ebbe a körbe a politikai szereplőket is beleértjük, az alábbiak miatt is.

Rendelkezniük kell azzal az érzékenységgel, amellyel hatékonyan tudják szolgálni a polgárok érdekeit. Nem szabad veszíteni belőle, mert akkor nem tudják az emberek gondjait észlelni és megérteni, ezáltal feladataikat a legmegfelelőbben ellátni. Fontos az is, hogy a szereplők az általuk vezetett tagjaitól ne távolodjanak el és folyamatosan tartsák a kapcsolatot, mert az elidegenedés miatt szintén a pozíció a funkcióját nem tudja rendeltetésszerűen betölteni. Mindezeket már az egyetemi oktatás és a politikai képzés során kell elsajátítaniuk az egyes szereplőknek.¹¹²

Nehéz meghatározni melyek azok az intézmények, amelyek a közélet tisztaságát leginkább megteremtik és megőrzik. Egymással két ellentétes álláspont és meggyőződés alakult ki, a jogi nihilizmus és a jog mindenhatóságában vetett hit.¹¹³

Az első esetben erkölcsi kategóriaként a jogi előírások és szankciók nem játszhatnak szerepet, mert a tiszta közélet morális követelmények megfogalmazásából és megtartásából áll, így a közéleti erkölcs szabályait kell félreérthetetlenül meghatározni, az embereket pedig

¹⁰⁹ Ibid, p. 186.

¹¹⁰ Ibid, p. 188-189.

¹¹¹ Ibid, p. 191-192.

¹¹² Ibid, p. 193-194.

¹¹³ Ibid, p. 195.

a betartásukra nevelni. A második esetben éppen ennek ellenkezőjéről beszélünk: a jogalkotónak kell törvényi szinten rögzíteni minden elítélendő magatartást. Egyértelműen egyik megoldás mellett sem tudunk állást foglalni, mindkettő rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal egyaránt.¹¹⁴

A nevelés fontosságát és az erkölcsi szabályok kifejezett rögzítését el kell ismernünk, azonban azt is, hogy a jog kikényszerítő szerepét sem hanyagolhatjuk el. A jog mindenekfelett állóságát nekünk is el kell vetnünk, mert hiába hat elrettentően, kivitelezhetetlen és merevvé válik a rendszer. Itt is köztes megoldásra kell törekednünk, ahol a súlyosabb, közbizalmat sértő munkahelyen vagy azon kívül tanúsított magatartást méltatlansággá kell minősítenie a jogalkotónak, míg az enyhébb erkölcsileg megkérdőjelezhető cselekmények etikai eljárás tárgyát képezhetik.

Már Szamel Lajos idején is kiemelt jelentőséget kapott a képviselői szervek előtérbe helyezése a közélet tisztaságának ellenőréként. A társadalmi ellenőrzés során viszont a jogait és azok valódi érvényesítésének lehetőségét ki kell szélesíteni, továbbá a választók általi felelősségre vonás eszközeit is meg kell teremteni.¹¹⁵

A személyzeti politika kérdése is vizsgálható az közéleti tisztaság szempontjából, különösen leginkább a vezetőkre vonatkozó személyzetpolitika, azaz a káderpolitika. A közigazgatás személyzete, függetlenül attól, hogy tisztségüket hivatásszerűen vagy társadalmi megbízatásban tölti be, a közösség vezetésében vesznek részt, így vezetőknek kell tekinteni őket.¹¹⁶ Olyan személyeket kell kiválasztani, aki a nemzet ügyét meggyőződéssel képesen szolgálni, továbbá akik akarják és politikailag és szakmailag is felkészültek a társadalom, illetve társadalmi közösség szolgálatára, valamint annak vezetésében példamutatóan vesznek részt.¹¹⁷

Fontos személyzeti politikai alapelv, hogy a közéleti szereplővel szemben magas erkölcsi követelmények érvényesülnek. Szamel Lajos meghatározta, ki *méltó* közfunkcióra, eszerint az, aki erkölcsi normák szerint él, olyan erkölcsi tulajdonságokkal rendelkezik, amelyek miatt nem él vissza a hatalmával, nem hajszol anyagi előnyöket, nem helyezi előtérbe a családi és baráti érdekeit, nem durva és szubjektív.¹¹⁸ A személyzeti viszonyokat a bizalom, nyíltság és őszinteség jellemzi, és azt át kell hatnia a humanizmusnak.¹¹⁹

¹¹⁴ Ibid, p. 195-196.

¹¹⁵ Ibid, p. 197.

¹¹⁶ Ibid, p. 199.

¹¹⁷ Ibid, p. 200.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid, p. 201.

Ezen kiválasztási elveket indokolt lenne beépíteni a jelenleg hatályos, és a politikai szegmensben tisztséget vállaló személyekre nézve, tekintettel a közéleti szereplői mivoltukra, valamint a dolgozat szerinti személyzeti kategorizálásra. Az önkormányzati képviselők a közösség érdekeit képviselik, a polgármesterek pedig a települések vezetői. Az államigazgatási szférában a politikai felsővezetők és vezetők az állam vezetői, így érvényesíteni kellene rájuk is a személyzet politikai elveket.

I.7. Összegzés

A fejezet a dolgozatban használt kifejezések tartalmának meghatározására volt hivatott. Különösen a méltatlanság fogalmának szó szerinti jelentését kellett először megadnunk, ugyanis ennek a jelentésnek megfelelő szabályozást keresünk a közigazgatás szereplőire nézve. Azonban tisztáznunk kell a közigazgatás azon személyi körét is, akikre vonatkozóan a vizsgálódást folytatjuk. A csoportosítás kiindulópontját az egyes tisztségek bizalmi jellege adja meg, – ennek fogalmát szintén meghatároztuk és társítottuk a jogállásuk betöltéséhez – valamint a közfeladatot ellátó és közhatalmat gyakorló funkciójuk. Ebből következően megkülönböztetünk mind az államigazgatáson, mind az önkormányzati igazgatáson belül szakmai és politikai feladatot ellátó személyt.

A méltatlanság fogalmába a megfelelő magatartási tanúsítási követelmény is beletartozik, ebből következően a dolgozat megkísérelte megadni az etika – etikus magatartás fogalmát, annak érvényesülését az egyes közigazgatási feladatot ellátó személyek körében, valamint elhatárolni a méltatlanságtól. Az etikai követelmények megszilárdítása nem újkeletű a hazai szabályozás során, azonban sokáig tartott, mire kikristályosodott. Ez viszont csak a szakmai feladatot ellátó személyzetre alakult ki, a politikai akaratot megtestesítőkre nem, viszont, ha a csoportosítás közös nevezőjét, a pozíció bizalmi jellegét nézzük, akkor indokolt rájuk nézve is érvényesíteni a felvázolt piramis-rendszer szerint az etikai normákat.

A méltatlanság – etika közti határvonalat nehéz meghúzni, hiszen mindkettő a feddhetetlen, erkölcsileg megkérdőjelezhetetlen magatartás tanúsítását helyezi a definíciója középpontjába. Mégis, ahogy *Torma András* szólt róla, „*ahol a jogi norma hatóereje befejeződik, ott kezdődik az etikai normáé*”¹²⁰ gondolatot alapul véve, a méltatlanság jogállást meghatározó elem, pontosabban tisztséget megszüntető ok, amelynek tartalmát jogszabály határozza meg és a jogalkotó sújtja a megfelelő jogkövetkezmennyel. Az etikai

¹²⁰ Torma (2003) p. 15.

szabályokat etikai kódexek rögzítik, azonban vannak alkotmányos alapelvek és törvények által meghatározott etikai elvek, viszont a részletes szabályokat egy etikai testület által kidolgozott etikai kódex adja meg, amelynek érvényesülését szintén ez a testület felügyeli, és ő szankcionálja a megsértésüket.

II. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG INTERDISZCIPLINÁRIS VIZSGÁLATA

A dolgozat jelen fejezete a méltatlanság jogintézményét vizsgálja a különböző tudományterületek megközelítéséből és ezen megállapításokból igyekszik következtetéseket levonni, amely azt a feltevést támasztják alá, hogy indokolt az állampolgárok bizalmának és a közélet tisztaságának megfelelő magatartást tanúsítaniuk a közigazgatás szereplőinek, ugyanis csak így képesek a feladataikat megfelelően, a funkciójuk céljának maradéktalan megvalósulásával ellátni.

A közigazgatással a következő tudományterületek foglalkoznak, amelyeket mi is a vizsgálódásunk alá vonunk: a) közigazgatási jog;¹²¹ b) közigazgatástudomány c) politikatudomány és politológia; d) alkotmányjog, e) szociológia.¹²²

A közigazgatási jog vizsgálata és az ezzel kapcsolatos megállapításokkal, következtetések levonásával a dolgozat teljes terjedelmével foglalkozik, ezért a fejezet részletesen az utolsó három tudományterület közigazgatással és annak személyzetének méltatlanságával kapcsolatos téziseket igyekszik felállítani.

II.1. Politikatudomány és politológia

Ennek a tudományterületnek a vizsgálata azért indokolt, mert a politikatudomány meghatározása szerint a közigazgatás a politika területére tartozik, annak elvei, működése kihatással bír a közigazgatás minden területére. Ezek is továbbmenve a hatalomgyakorlás módját is a politikatudomány vizsgálja, amely a közigazgatás szereplői révén, a funkció betöltése is kapcsolódási pontot jelent, ugyanis ez a terület is politikai és szakmai szereplőt határoz meg.¹²³

A demokratikus államokban a hatalom birtokosai az állampolgárok összesége, amelyet kis részben közvetlenül, de jórészt közvetve, képviselőik útján gyakorolnak.¹²⁴ A közvetlen elemet tekinthetjük a korábban meghatározott államigazgatás egyes politikai és szakmai szereplőinek, valamint az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőinek, hiszen ők is hatalom birtokában fejtik ki tevékenységüket, mégpedig közvetlenül gyakorolva azt. A

¹²¹ Részletesen lásd Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány. In: Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Közigazgatási és jogi Könyvkiadó, Budapest. 1976. p. 389-395.

¹²² Lőrincz Lajos: A közigazgatás-tudomány alapjai. *Rejtjel*. Budapest, 1997. p. 10.

¹²³ Ibid, p. 11.

¹²⁴ Ibid, p. 17.

közvetett hatalomgyakorlás pedig – jelen vizsgálódás alapján – az önkormányzati igazgatás politikai szereplőire jellemző, akik a fontosabb döntéseket, testületként megalakulva hozzák meg, amelyet az önkormányzati szakapparátus hajt végre. Azonban ez a hatalomgyakorlás sem történhet korlátlanul, mert az önkormányzati szakapparátust alá kell rendelni a képviselő-testnek, úgy, hogy ez utóbbi hozza létre a szakapparátust, amelybe megfelelő szakképesítéssel rendelkező tisztviselőket választ, akiknek pontosan meghatározza a feladatkörét és beszámoltatásának módját.¹²⁵

A politikatudomány foglalkozik a személyzet kiválasztásának kérdéskörével is, amely a megfelelő kiválasztási mechanizmus megtalálásában ölt testet. Ennek körében az a kérdés, hogy a személyzet kiválasztása során érvényesüljön-e a szakértelemmel való rendelkezés követelménye, továbbá, szükséges-e a politikai hűség és a politikailag megbízhatóság.¹²⁶ Ez utóbbi leginkább a rendszerváltás előtti kommunista érában volt jellemző, amikor a szakapparátus tagjait is a párt bizalmi emberei közül nevezték ki, aki képes volt azonosulni és szolgálni az akkori politikai célt.

A politológia a politikai vezetők jellemzőit is vizsgálja, akik a politikai közösség kollektívájának irányítást ad.¹²⁷ Megkülönbözteti a politikai tevékenységet ellátó személyeket az igazgatást végző hivatalnokoktól és az egyes tulajdonságaik alapján el is határolja őket egymástól.¹²⁸ A politikai vezetők határozzák meg a reagálást kívánó politikai helyzeteket, ők rendelkeznek azokkal a politikai célokkal, amelyeken keresztül a lehetőségek felmérhetőek.¹²⁹

A politikai vezetőknek jó vezetőknek, államférfiaknak kell lenniük, az ideális államférfi ethosza testesedik meg bennük, aki igazságos, megfelelő jellemű kormányzó. Az erkölcsi nevelés kérdése ekörben már *Platónnál* is megjelenik, aki ezt a politikai filozófia és a politikai irodalom kulcsfontosságú elemének tekintette.¹³⁰

Max Weber a politikát hivatásként határozta meg, nála az elhivatott politikai vezető ethosza körvonalazódik, Kornis Gyula pedig az államférfi legfontosabb képességeivel és lelki tulajdonságaival foglalkozott. Utóbbi szerint az államférfi tetteit az általa vezetett politikai közösségnek, a közjónak az érdeke kell, hogy vezérelje.¹³¹ Ez a megállapítás is azt

¹²⁵ Ibid, p. 17-18.

¹²⁶ Ibid, p. 35-39.

¹²⁷ Körösenyi András: *Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok*. L'Harmattan Kiadó, 2005. p. 133.

¹²⁸ Ibid, p. 200-201. Vö. Max Weber: *A politika mint hivatás. Tanulmányok*. Osiris, Budapest. 1998.

¹²⁹ Ibid, p. 133-134.

¹³⁰ Ibid, p. 138.

¹³¹ Ibid, p. 138-139. Vö. Kornis Gyula: *Az államférfi (A politikai lélek vizsgálata) I-II*. Franklin- Társulat, Budapest, 1943.

támasztja alá, hogy politikai szereplőktől, tevékenykedjen akár az államigazgatásban, vagy legyen helyi önkormányzati képviselő, a nép és a választópolgárok érdekeit kell mindenk felé helyeznie, ezt méltóan kell szolgálnia. Ráadásul az ideális államférfinek felelősségérzettel, küldetés-és hivatástudattal, tettvágygal, alkotás vágyával, akarattal kell rendelkeznie, amelyek mind ezt a kívánalmat igazolják.¹³² Nem veheti figyelmen kívül a döntéseinek és a céljai követésének következményeit, mert ezzel a közbizalmat is elveszti, különösen akkor, ha nem a közjót szolgálja vagy helytelen megítélést keltő magatartást tanúsít.

A politikai vezetőkre felelősségetika vonatkozik, ugyanis felelősséggel tartoznak a tetteik következményeiért, ez viszont különbözik a hivatalnokokra tartozó etikai szabályoktól, mert az előbbieknél kettős felelősségük van. Egyrészt a kitűzött cselekvési célok megvalósulásáért, másrészt a cselekvések következményeiért. Ez a kettő képezi a politikai etika alapját, a politikai vezető fő sajátosságait.¹³³

A politikai hivatás pedig kettős jelentéstartamban vizsgálható. Az első, ha a politikus főfoglalkozásként látja el a feladatát, a második, amikor nem főfoglalkozásként, hanem politikai elhivatottságként tekint rá. Ez utóbbit a szenvedély, felelősségérzet és a szemmérték határozza meg. Ha bármelyik is hiányzik, vét ez ellen a hivatás ellen. A szenvedély körében az ügy szolgálata kiemelendő, amely a politikai cselekvés értelmét adja. Ha ez nincs meg, akkor értelmetlen és csak a hatalom üres imádatát jelenti. Az ügyet kell szolgálni, amely a politikai szereplőknél is a közérdek, annak előmozdítása és a közbizalom fenntartása. Minden ezzel ellentétes cselekedet, amelyet ennek figyelmen kívül hagyásával tesz, csak öncél, a politikai szereplés szimplán üres hatalomgyakorlási cél.¹³⁴ Ezzel függ össze a felelősségük is, ha nem számolnak a tetteik következményeivel. Ez pedig még inkább a bizalom ellen hat.

A politikának különböző értékei vannak, amelyek a demokratikus államokban kiemelt jelentőségűek. Elsődlegesen a szabadság, egyenlőség, demokrácia, igazságosság, humanizmus, béke és a természetes emberi környezet.¹³⁵ Ezek közül kiemelendő a politikai igazságosság, amelynek mértéke a hatalom demokratikus volta, a szabadság és egyenlőség megvalósulása, továbbá a politikai rendszer társadalom általi legitimitációja. Ezen kívül a hatalom jogszerűsége, a politika erkölcsössége és erkölcsi igazságtartalma is a szempontja.

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid, p. 204-205.

¹³⁴ Ibid, p. 205-206.

¹³⁵ Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 1998. p. 143-144.

Ha nincsenek erkölcsi értékek vagy jogi szabályozottság, akkor a hatalom nem igazságos, ebből következően ez a kettő a politikai igazságosság elemei.¹³⁶

A fentiekből is látható a politikai és szakmai szereplők keveredése a közigazgatásban, akikre eltérő követelményeket támasztanak a tisztségük betöltésére és a feladatuk teljesítésére vonatkozóan, viszont ahogyan a korábban vizsgált etikai szempontok megvalósulásakor megállapítottuk, jóllehet a politikusok más funkciót töltenek be a közigazgatásban, mégis a közélet szempontjából jelentős szerepet képviselnek, így közéleti szereplőknek tekinthetők, akik csak úgy tudják a bizalom fenntartásával ellátni feladatukat, ha magatartásukkal nem ejtenek foltot a közélet tisztaságán. Ha ezt nem tartják be, alapvetően megkérdőjeleződik alkalmasságuk az állami gépezetben, így pedig a politikai igazságosság is és az állam alkotmányos és demokratikus működése is veszélybe kerül, amely a későbbiekben bővebben kifejtésre is kerül.

II. 2. Alkotmányjog

Alkotmányjogi szempontból vizsgálva a tisztségre való méltóság kritériumát a közigazgatás szereplői körében hatalomelméleti és gyakorlási kérdésekkel, valamint a jogállamiság és joguralom követelményének érvényesülésével foglalkozunk. Az ezzel kapcsolatos tanok, tézisek és elméletek elemzése alapján kívánunk következtetni a méltatlansági szabályozás ezeknek megfelelő érvényesülésére, rávilágítva ennek fontosságára.

Azt vizsgáljuk, hogyan lehet úgy érvényt szerezni a tisztségre való méltóság megvalósulásának, hogy az alkotmányos legyen és alapjogot se sértsen, továbbá azt kívánjuk megindokolni, miért indokolt a közbizalmat fenntartó és erkölcsileg kifogástalan magatartás követelményének jogszabályi szintű rögzítése mind a politikai mind a szakmai szereplők körében. Ennek következtében a két legfontosabb alkotmányos alapelvből, a demokratikus működés és a jogállamiságból indulunk ki, ezek fogalmából, elveiből és elméleteiből kívánjuk a fenti célkitűzést megvalósítani és megállapításokat tenni. Arra azonban rá kell mutatni, hogy a demokrácia és jogállamiság fogalmak között is vannak más jogterületre nézve áthajlások, mégis a dolgozat az alkotmányjogi területhez sorolta vizsgálódását.

¹³⁶ Ibid, p. 148-149.

II.2.1. Demokrácia

A demokrácia fogalmának meghatározása igen összetett kérdés, mégis a legegyszerűbben, szó szerinti jelentése népuralom, a nép hatalmát, a nép parancsolását jelenti. *Giovanni Sartori* a *Demokrácia* című művében kísérelte meg definiálni a fogalmat, részletesen taglalva ennek bonyolultságát.¹³⁷ Összegzésként kijelenthetjük, hogy elsődlegesen politikai entitást, államformát, kormányformát jelent.¹³⁸ A népuralmat is különbözőképpen lehet meghatározni, mert kérdésként merül fel, hogy ki alkotja a népet és mit jelent maga a nép.¹³⁹

A hatalomgyakorlásról különböző elméletek alakultak ki, amelyek közül *John Locke*-ot és *Jean- Jacques Rousseau*-t kell kiemelni. *Locke* társadalmi szerződéses elmélete szerint az emberek eredetileg tökéletes szabadság állapotában éltek, joguk volt önmaguk védelmére és más embertársaikat is megvédhették, ha ezzel saját magukat nem sodorták veszélybe. Ennélfogva mindenkinek joga volt arra, hogy a bűnöst, aki nekik ártott, megbüntesse, de csak arányos mértékben.¹⁴⁰ A politikai társadalom úgy alakul ki, hogy a társadalom tagjai lemondanak a természetes hatalmukról, a közösség kezébe teszik, a közösség lesz a döntéshozó. Törvényeket hoznak, igazságszolgáltatást építenek ki és van hatalmuk arra is, hogy a felmerülő vitákat eldöntsék és büntetést szabjanak ki. Teszik mindezt azért, hogy megvédjék a tulajdonukat. Mindezek alapján az emberek a természetes állapotukból a politikai közösség állapotába kerülnek.¹⁴¹ Szerződést hoznak létre, amely a létrehozó közösség között köttetik.¹⁴²

Álláspontja szerint a legfőbb hatalom a törvényhozó hatalom, amely bizalmon alapuló, de az embereknek mindig joguk van arra, hogy elmozdítsák a törvényhozó szervet, ha az a bizalommal ellentétesen cselekszik. Ha elvesztik a bizalmat, akkor az visszaszáll azokra, akik őket megválasztották, így a közösség mindig rendelkezni fog azzal a legfőbb hatalommal, hogy megvédje magát – még a törvényhozó hatalomnak is – a tetteivel szemben, ha az a szabadságuk vagy tulajdonuk ellen irányul.¹⁴³

Rousseau-nak pedig a népszuverenitás állt az elmélete középpontjában, amely szerint a hatalom gyakorlása végső soron a népre vezethető vissza. A nép a hatalmát választott

¹³⁷ Giovanni Sartori: *Demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest. 1999. p. 13.

¹³⁸ Ibid, p. 14.

¹³⁹ Ibid, p. 20.

¹⁴⁰ John Locke: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Polis, 1999. p. 43-48.

¹⁴¹ Ibid. p. 97-99.

¹⁴² Ibid. p. 107.

¹⁴³ Ibid. p. 141.

tisztviselőire ruházza át, azonban ezzel az aktussal el is veszti azt.¹⁴⁴ Ezt *Sartori* problémaként fogalmazta meg, amellyel mi is egyetérthetünk, hiszen jelenleg is az érvényesül, hogy a választópolgárok miután leadják a szavazatukat elvesztik a kapcsolatot a megválasztott képviselőkkel, nincsen beleszólásuk abba sem, ha az adott esetben a bizalmat megkérdőjelező, erkölcsileg kifogásolható magatartást tanúsítanak, amely tisztségük jellegével nem fér össze.

Az elméleteket összevetve mindenesetre a demokrácia a nép hatalmát jelenti a nép felett, viszont a nép feletti kormányzás nem nép általi kormányzás lesz, mert részben kormányzó, részben pedig kormányzott állapotba kerül, és csak akkor tud kormányozni, ha a választásokon részt vesz. A demokrácia ugyanis a közvéleményre támaszkodik, az pedig az azt kifejező közösségben alakul ki.¹⁴⁵ Éppen ezért a választók által kifejezett véleménye alapján jön létre a kormányzat, viszont a többségi elv alapján jön létre a kisebbségben lévő kormányzat.¹⁴⁶ Ezzel pedig felmerül a kérdés, hogyan történjenek a választások, mert ennek kiválasztásnak is lennie kell, ugyanis az állampolgárok igénye a jó kormányzás.

A legjobb választási rendszert kell megtalálni annak érdekében, hogy elősegítse a minőségi kiválasztást, a demokrácia megvalósulása is ennek függvénye. A legjobb vezető kiválasztása a cél, hiszen azért adják le a szavazatukat a választópolgárok, hogy eldöntsék, ki vezesse őket, ezért bír értékkel az elit, aki legjobban ért és a legmegfelelőbb képességekkel rendelkezik a nép érdekeinek képviselőjére.¹⁴⁷

Ebből következően olyan szabályokra van szükség, amelyek érvényre juttatják a közbizalomra méltó személyek kiválasztását, annak érdekében, hogy tényleg csak olyanok juthassanak hatalmi pozícióhoz, akik képesek arra, hogy a közösség érdekeit leginkább képviselni tudják.

Jóllehet a fentiekben a választott képviselőkről esett szó, és nem győzzük hangsúlyozni, hogy a téma szempontjából a helyi önkormányzati képviselőkről és polgármestereket értjük a megválasztottak alatt, de nem szabad elfelejtenünk, hogy a szakapparátus tagjai is hatalommal vannak felruházva, kvázi közvetlen hatalomgyakorlásról beszélünk, viszont rájuk nézve érvényesülnek a kiválasztásukhoz kapcsolódó mechanizmusok és feltételek. Esetükben érvényre kell, hogy jusson az a szempont, hogy csak az tölthessen be tisztséget, aki arra alkalmas.

¹⁴⁴ Sartori (1999) p. 26-27.

¹⁴⁵ Ibid. p. 51.

¹⁴⁶ Ibid. p. 52.

¹⁴⁷ Ibid. p. 82-83.

A népszuverenitás nem csak a hatalom népre történő visszavezetését jelenti, hanem azt is, hogy a nép részt vesz a hatalom gyakorlásában közvetett vagy közvetlen módon. A képviseleti demokrácia az alkotmányos demokráciának szerves része.¹⁴⁸ Éppen ezért felmerülhet a kérdés, hogy nem az veszélyezteteti-e pont az a demokratikus működést, ha a tisztségre való méltóság követelménye nem érvényesül, vagy aki nem rendelkezik a közügyek intézésére megfelelő képességekkel, valamint az is, ha olyan személyek tarthatják meg mandátumukat, akik elvesztik a választók bizalmát.

A néprésztétel elve, a választásokon való részvétel egy morális elvárás is, ugyanis a választók maga választhatják meg azokat, akik felettük a hatalmat gyakorolják abban a politikai közösségben, amelynek a tagjai. Ők dönthetnek afelől, hogy kiknek a döntéseinek vetik alá magukat. Ebben a kontextusban pedig nem csak a saját sorsáról döntenek, hanem az egész közösségről, ezért ez egy morálisan jelentős döntés, mert ezáltal hatással vannak mások életére.¹⁴⁹ Emiatt a morális jelentőség miatt viszont nem elhanyagolható, hogy kikre tudnak szavazni, mivel a közösség életére is kihatással van a döntés következménye. Az ezért való felelősség azonban nem csak a választópolgárokat terheli, hanem az állami jogalkotást is, hogy milyen feltételeket támaszt a jelöltekkel szemben, mivel fontos, hogy a választás kiválasztás is legyen, azaz a jól döntéshez kell az, hogy a jelöltek is „megfelelő minőségűek” legyenek, minőségi kiválasztási mechanizmus kell.¹⁵⁰

A megválaszthatóságot, azaz a passzív választójogot a választójogról szóló törvények köthetik feltételhez, valamint bírói döntés nélkül senki nem lehet megfosztani a választójogától. Továbbá összeférhetlenségi szabályok is vannak, amely valamilyen tisztség betöltését esetén teszik kizárttá a megválaszthatóságot.¹⁵¹ A képviselő választás előtt megelőzően tanúsított magatartása, akár bűncselekmény elkövetése vagy egyébként a betöltött tisztség jellegével ellentétes, erkölcsileg kifogásolható magatartás azonban nem ilyen korlátozás. Alkotmányjogi szempontból viszont a szükségesség és arányosság tesztje alapján a megválasztás is korlátozás alá eshetne, ezt a közéleti szereplői mivoltuk indokolja, a közösség életében való döntéshozatali felhatalmazottságuk, mert ha bebizonyosodik feddhetőségük, akkor ebből feltételezhető, hogy könnyebben válik korrumpálhatóvá és a feladatellátásra való képességük is megkérdőjeleződik.

¹⁴⁸ Bodnár Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. p. 19.

¹⁴⁹ Ibid. p. 32.

¹⁵⁰ Sartori (1999) p. 82-83.

¹⁵¹ Ibid. p. 227-228.

Sartori elhatárolta egymástól az autoritást és demokráciát, de rámutatott arra, hogy abból az értelmezésből, hogy a hatalmat és a tekintélyt el lehet választani egymástól, így a jó demokráciának arra kell törekednie, hogy a hatalmat tekintéllyé alakítsa át. Tekintéllyel bíró személyekkel töltsse fel a hatalmi pozíciókat, mert erre kell törekednie a demokratikus eszménynek. A tekintélyelvűség és a valódi tekintély kizárja egymást és nem is ugyanazt jelenti, a tiszteletre méltó tekintély összeegyeztethető egymással, ha ezt a megállapítást elfogadjuk, akkor a tekintéllyel rendelkező személyek megválasztását kell lehetővé tenni.¹⁵²

A demokratikus választásokhoz az is hozzátartozik, hogy önkényesen senkit nem lehet megosztani a mandátumától, a demokratizmussal és az alkotmányossággal a visszahívás intézménye nem egyeztethető össze. A képviselők szabad mandátummal¹⁵³ rendelkeznek, jogilag függetlenné válva a választóiktól, így hiába hasonló formailag a választás és a visszahívás, mivel ez utóbbi is a szavazás aktusára épít, a megbízatás megszüntetéséről szóló, negatív jellegű döntésként, ellentmond a szabad mandátum elvével és kötött mandátummá alakítja át, amely a diktatúrákban jellemző.¹⁵⁴

A képviselők ennél fogva állásfoglalásaikat és döntéseiket a saját meggyőződésük és a lelkiismeretük szerint alakítják ki. Azonban kétségeket vet fel, ha cselekedeteik a választói közösség érdekeivel ellentétesek vagy nem lelkiismeretesen járnak el. Ezen is továbbmenve olyan szélesebb körű, társadalmi megbotrántoztatást kiváltó magatartást tanúsítanak, amely megrengeti a személyükbe vetett bizalmat, és ezáltal a közügyek megfelelő ellátásának képességét. A pozíció központi eleme a bizalom, egy, a közélet tisztaságát megkérdőjelező tett kétségesse teszi jellemüket, így a képességeiket is. A jogi függetlenség miatt a nép elveszti a kapcsolatát a képviselővel, mert nincs semmilyen eszköz a kezében arra, hogy számonkérhesse a visszas helyeztet és azt a megfelelő szankcióval sújtsa. Ha a fentebb kifejtett valódi tekintély meglétéből indulunk ki, és elismerjük ennek szükségességét a megválasztáshoz, azt is be kell látnunk, hogy nem csak a megválasztáskor kell tekintéllyel bírniuk, hanem az egész megbízatás ideje alatt. Ennél fogva, ha ezt elveszti, vissza kell, hogy hasson a mandátumára is.

¹⁵² Sartori (1999) p. 102-103.

¹⁵³ Vö.: Andrzej Jackiewicz – Artur Olechno: *Mandate. Oxford Constitutional Law*. June 2017. p. 5-7.

¹⁵⁴ Bodnár (2014) p. 42-43.

II.2.2. Jogállamiság mint alkotmányos alapelv

A jogállam törvények uralmát és annak biztosítását jelenti, azonban nem egyedüli értéként, hanem más alkotmányos intézménnyel együtt érvényesül.¹⁵⁵ Minden jogi kihatású cselekvést jogszabálynak kell meghatározni, így a polgárookra semmi más nem kötelező csak ezek összessége.¹⁵⁶

A jogállam az uralkodói önkénnyel szemben alakul ki, de először jogi keretek nélkül. A modern értelemben vett fogalom csak a XVIII. század végén fogalmazódik meg, amikor elkezdődik az állami hatalomgyakorlás jogszabályi keretek közé szorítása a kiszámíthatóság érdekében. A későbbi, modern korban is az állami önkény ellen, az állam és társadalom határának megszabása érdekében¹⁵⁷, az állami beavatkozás lehetőségére hivatott az alkotmány a demokratikus jogállam kialakítása és fenntartása során.¹⁵⁸

A törvények uralmának azonban úgy kell megvalósulnia, hogy demokratikus, toleráns társadalmi - szervezési megoldás legyen. Ez morálisan is vizsgálható, ugyanis a közhatalom van a népért, így, ha az képes betartatni azokat a törvényeket, még ha rájuk nézve nem is előnyös, akkor erkölcsileg is megalapozott hatalomról van szó. Ha ez a törvénytisztelet hiányzik, akkor jogállamról sem beszélhetünk. Összefoglalva: biztonságos, kiszámítható szemléletnek kell érvényesülni mind a jogalkalmazás, mind a jogalkotás során.¹⁵⁹

A jogállamnak vannak értékkategóriái, ezeknek pedig elemei, amelyek közül a legfontosabb a joguralom, jogbiztonság, ez utóbbi szintén több elemből áll. A jogbiztonság a jog egyértelműségét és érthetőségét jelenti, amely például megköveteli, hogy a méltatlansági szabályok pontosan és egyértelműen definiálásra kerüljenek.¹⁶⁰ Tehát nem kizárt, hogy legyenek azonos szempontrendszer alapján érvényesülő méltatlansági jogintézmény a különböző funkciót betöltő tisztviselőkre nézve, csak pontosan meg kell határozni. Így az sem kizárt, hogy ez a szempont a megfelelő magatartás tanúsítása legyen, de az elv érvényesüljön.

Az a közigazgatásban érvényesülő a jogbiztonság körében az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy annak kereteit a jognak kell meghúznia, és jog által

¹⁵⁵ Horváth Zoltán – Kolláth György – Legény Krisztián: *A demokratikus jogállam*. Press Publica Kiadó, 2005. p. 3-4.

¹⁵⁶ Ibid. p. 10.

¹⁵⁷ Ibid. p. 14.

¹⁵⁸ Ibid. p. 26.

¹⁵⁹ Ibid. p. 11.

¹⁶⁰ Ibid. p. 31.

deklaráltan kell működnie, a jog által a polgárok számára megismerhető, kiszámítható módon, a szabályok betartásával kell ellátniuk tevékenységüket.¹⁶¹

Az elvont fogalmakkal operálás és a generálklauzulák alkalmazása, amelyek nem egyértelmű meghatározások, gyakorlati értelmezési problémákat vetnek fel. Viszont a jogbiztonság elve akkor is sérül, amikor nem egy absztrakt fogalommal áll szemben a jogalkalmazó, hanem egy konkrét rendelkezéssel, amelyet viszont nem tud az adott tényállásra alkalmazni, és joghézag jelentkezik. Így olyan gyakorlati probléma jelenik meg, amelynek megoldása egyelőre nincsen, viszont a jogbiztonság, ezáltal a jogállamiság is veszélybe kerül. Többek között ezért is indokolt a dolgozat által végzett kutatás, valamint a másfajta nézőpont alkalmazása a méltatlansági szabályok megalkotása során.

Az önkormányzati képviselővé, illetve polgármesterré választás kérdésköre is vizsgálható a jogállamiság szempontjából, ugyanis az Alkotmánybíróság határozatában rámutatott, hogy Magyarország jogállammá minősítése egyszerre ténymegállapítás és program is, továbbá az Alkotmányban foglaltaknak és értékrendjének az egész társadalmat át kell hatnia. Ebből következően tényleg olyan képviselőknek kell mandátumhoz jutniuk és megtartani azt, akik ezt maradéktalanul meg tudják valósítani. Olyan méltatlansági szabályokat kell rögzíteni, amelyek ezt a követelményt érvényesíteni tudják, mert ha a tisztségre nem méltó személyek vannak pozícióban, nem érvényesül az Alkotmánybíróság általi kíváncsóság, és ezzel megkérdőjeleződik a jogállamiság is. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy egy állam akkor demokratikus, ha a demokratikus jogállamiság és az alkotmányos rend fenntartása és működtetése magában foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét. Utóbbi megsértése ugyanolyan súlyú, mint az intézmények működésében lévő zavar. Ez azonban úgy is értelmezhető, hogy ugyanolyan zavar keletkezhet a demokratikus működésben, ha az intézmények tevékenysége akad meg, ha itt keletkezik működési zavar.¹⁶²

Ennélfogva felvetődik a kérdés, hogyan lehet zavartalan a közigazgatás működése, ha a személyzetébe vetett bizalom megrendül azzal, ha nem a tisztségéhez méltó magatartást tanúsítja vagy nem a közbizalom fenntartásának figyelembevételével jár el. Ennél a ponton fonódik össze a korábban hivatkozott szabad mandátum elve és az ehhez kapcsolódó visszahívási tilalom. Kinek tartozik felelősséggel az önkormányzati képviselő, ha nem veszi a köz érdekeit figyelembe, vagy a közélet tisztaságán foltot ejtve cselekszik. Az elismerhető, hogy utasítani nem lehet a képviselőket, de az életvitelét megkérdőjelező tetteit, amely nem

¹⁶¹ Ibid. p. 39-40.

¹⁶² Ibid. p. 40-41.

fér össze a pozíciójával és nem is helyénvaló, a nem várható el, hogy a választópolgárok eltűrjék. Különösen azért sem, mert a szakmai szereplőket a közbizalmat súlyosan romboló magatartásáért már felmentik tisztségük alól. Ráadásul a képviselői pozíció szenzitívebbnek is tekinthető, mert a közösség saját tagjai közül választja meg, egy közülük, a bizalomvesztés még súlyosabbnak tetszik, így még inkább jelentőséghez jut a választópolgároknak egy megfelelő eszköz vagy eljárás biztosítása a képviselői felelősségre vonás érdekében.

A jogállamiság a demokratizmussal is összefonódik, ugyanis mindazok, akik rendelkeznek a megfelelő képességgel, lehetőséget kell biztosítani a közügyek intézésében, vagyis a hivatalok betöltését, valamint azt is, hogy aktív és passzív választójoga legyen. Ekörben a megfelelő képeség elengedhetetlen feltétel, így az önkormányzati képviselőkre nézve is, ennél fogva nem ellenkezik a jogállamiság követelményével sem, ha a jogalkotó ilyen feltételeket támaszt velük szemben.¹⁶³ Ez helyi szinten a közügyek intézéséhez szükséges képesség, a választópolgárok bizalma afelé, hogy meg is tudja ezt valósítani. Utóbbiról pedig csak a feddhetetlen jellem és magatartás tudja meggyőzni a közösséget, ha pedig ezt később elveszti, kvázi a megválasztásának feltételi nem állnak fenn, ugyanis ennek alapja a közbizalom.

Ahogy korábban kifejtésre került, a közösség érdekét csak az képes megfelelően ellátni, aki nem vét a közéleti tisztaság ellen. A képviselő magánélete szerves része a tisztviselői mivoltának, csak annyiban a magánügye, amíg az nem veszélyezteti a közügyek ellátását. Ha pedig a magánéletében is kirívóan cselekszik, fennáll a veszély, hogy a képviselői életében is így fog. Tehát attól, mert megilleti a jog, hogy a közhatalom gyakorlásában részt vegyen, nem biztos, hogy azzal megfelelően is élni tud. Bizonyítania kell képességeit és eleget kell tennie bizonyos törvényi feltételeknek, azzal pedig, hogy olyan körülmények teljesítését írják elő velük szemben, mint a személyéhez kétség nem férhet vagy személyét erkölcsi feddés nem érte, nem válik alkotmányellenessé. A jogbiztonságon sem esik csorba, ha erkölcsi követelményeket támasztunk velük szemben, mert vannak olyan általános magatartási normák, amelyeknek egy választott képviselőnek is be kell tartaniuk egy átlag képességekkel rendelkező ember megítélése szerint. Ezek pedig széles társadalmi körben elismert és elfogadott normák, így nem bizonytalan fogalommal operálunk, mégis a betartásának jogszabályi szinten érvényt tudunk szerezni.

¹⁶³ Robert von Mohl: Jogállam. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 35.

A jogállam (Rechtsstaat) kifejezést el kell határolnunk a joguralomtól (rule of law¹⁶⁴). *Arisztotelész* a jog uralma alatt az ész uralmát értette, amelyet széles etikai és szellemi nagyságként ölt testet, azonban ez a politikai közösségen belül nem mindenkire vonatkozik, csak meghatározott egyénekre.¹⁶⁵ A jogi döntéseket hozó egyének számára az emberi személyiség milyensége a joguralom legjelentősebb kritériuma. Az igazságosságot is fontosnak tartotta, tőlük mindig tisztességes és jogszerű eljárás várható el, valamint szilárd erkölcsi jellemmel kell rendelkezniük.

Ebből következően, ha a politikai érában ilyen személyiségű emberek vesznek részt, az gátat szab az uralmi rendszerben előforduló hibáknak. *Arisztotelész* szerint az értelmi belátás és politikai képesség lélektani képesség is kell, hogy legyen, azaz úgy foglalkozzanak mások igényeivel, mintha az a sajátjuk lenne. Ebből a köz érdekének megfelelő eljárás követelményét lehet levezetni.¹⁶⁶ Tekintettel arra, hogy *Arisztotelész* kifejezetten a politikusokról szólt, ez még inkább alátámasztja azt az igényt, hogy velük kapcsolatban is elvárásokat kell megfogalmazni: a köz érdekét szem előtt tartó lélektani képességet, mert nekik különösen úgy kell tekinteniük a választók és a nép érdekeire, mintha a sajátjuk lenne. Ezen is továbbmenve erkölcsi személyiségűnek kell lenniük, amely pedig a feddhetetlen jellemmel és cselekvéssel függ össze, amely a méltatlanság fogalmának kiindulópontja.

A jog uralom mai definíciója szerint nem a törvények uralma, hanem azt a szabályt jelenti, hogy a jognak milyennek kell lennie. Csak akkor lehet hatékony, ha a törvényhozó kötelezőnek érzi. Csak a közösség erkölcsi felfogása és a többség közös értéként feltétel nélküli elfogadása által valósul meg a demokráciában.¹⁶⁷ A joguralomból két dolgot lehet levezetni. Először az emberek jog uralma alatt állását, másodszor pedig, hogy a címzettek is követni tudják a jogot. Tekintettel erre valósul meg a jognak való engedelmesség azért, hogy képes legyen a jogalanyok cselekedeteinek megszabására, vagyis, hogy a címzettek megismerhessék és eszerint járjanak el.¹⁶⁸

Ebből következően a jog meghatározhatja - sőt képesnek is kell lennie erre - az egyes tisztviselőktől elvárható magatartást is, viszont először ezt az igényt a közösségnek kell felismernie, át kellene hatnia ennek az eszménynek, ha ez megtörténik, akkor lehetséges a

¹⁶⁴ Vö.: Naiade El- Khoury – Rüdiger Wolfrum: Rule of Law. *Oxford Constitutional Law*. April 2021. pp. 1-20.

¹⁶⁵ Vö. Judith N. Shklar: Politikaelmélet és joguralom. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 292.

¹⁶⁶ Ibid. p. 293-294.

¹⁶⁷ Friedrich August von Hayek: Az egyéni szabadság biztosítékai. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 75.

¹⁶⁸ Joseph Raz: A joguralom értéke. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 119.

változás. Ehhez hasonló gondolatot Martonyi János is hasonló gondolatokat fogalmazott meg a közigazgatás reformjával kapcsolatban, amelyről később esik szó, ehelyütt csak annyit kell megjegyeznünk, hogy a változást első lépcsőfoka a társadalom szemléletében bekövetkező változtatásra való igény szélesebb kifejezése.¹⁶⁹

A joguralom azonban veszélybe kerül azzal, ha a nem megfelelő magatartás tanúsítása szankcionálás nélkül marad, mivel a megfelelő kényszer elmaradása, a joguralom szándékos megsértését jelenti.¹⁷⁰ Ez szétroppantja a bizalmat, nemcsak a közigazgatás szervezeti és működésében, továbbá közéletben és az államban, hanem az egész érvényes jog iránt. A később elemzett bírói gyakorlatban feltárt joghézagok is azt támasztják alá, hogy bizonytalanság van a jogalkotás és jogalkalmazás között, ezzel sérül a joguralom, méghozzá a jogalkotó által szándékosan.

A joguralom erkölcsi szempontból, a jog és erkölcs viszonyának megsértése aspektusából is jelentős, mivel a jog erkölcsi jellegű, a joguralomnak pedig az egész jogrendszert át kell hatnia. A joguralom célja, hogy a jogot a társadalmi jó elősegítésére alkalmassá tegye.¹⁷¹ Ebben a kontextusban a társadalmi jó a választók és a közigazgatás működésébe vetett bizalom fenntartása és az érdekek megfelelő képviselete, így joguralom akkor van, ha a jogunk képes ennek megvalósítására. Felmerülhet a kérdés, hogy a hatályos szabályozás alapján képes-e erre, ha ilyen jellegű követelményt nem támaszt a tisztviselőkkel szemben.

A jog uralma az igazságosság eszméjének tekintetében történő vizsgálata is fontos a témánk szempontjából. Régebben, a római jog megfogalmazása szerint a *ius* (azaz a jog) egyszerre jelentett jogosat és igazságosat (*iustum*), a jog a közösség igazságérzetét fejezte ki, nem pedig a szuverén alkotta szabály volt.¹⁷² Ez egy ideális állapot volt és lehetne most is, amikor kifejezésre jutna a közösség által elvárt magatartás értékelése vagy a bizalom fenntartása, viszont a jogfelfogás változásával az igazságosság már nem jelenik meg a jogszabályok nagy részében. Felvetődik a kérdés: igazságos-e, ha a méltatlansági szabályok megalkotása során pont annak esszenciája, a tisztségre való méltóság kritériuma nem kerül értékelésre, valamint, hogy a bizalmi funkciót betöltő közigazgatási szereplők tekintetében eltérően vannak deklarálva? Igazságos-e a néppel szemben, ha olyan képviselők tarthatják

¹⁶⁹ Martonyi (1942) p. 101.

¹⁷⁰ Ibid. p. 126.

¹⁷¹ Ibid. p. 127-128.

¹⁷² Giovanni Sartori: A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 239-240.

meg mandátumukat, akik vétettek a közélet tisztasága ellen? Az igazságosság érvényesülése azért fontos, mert azokat a törvényeket, amelyek nem felelnek meg ennek, el kell vetni.¹⁷³

II.3. Szociológia

A szociológia a közigazgatást a társadalom egyik alrendszerként definiálja, amely a bürokratikus szervezetrendszer megtestesítője. A szociológia tehát a közigazgatás felépítését és személyzetét vizsgálja. Az újabb irányzata szerint a bürokráciát, a közigazgatást a viselkedése és magatartása határozza meg, amely vizsgálódás a témánk szempontjából kiemelt jelentőséggel bír. Az egyik ága a bürokratikus magatartás ésszerű, pozitív vonásait hangsúlyozza, amely az objektivitás, pontosság és következetesség, míg a másik pont ennek ellenkezőjét. A közigazgatásban felmerült problémákat tárja fel a szervezeti és személyzeti oldalon, viszont ennek megoldását a politikatudományra bízta.¹⁷⁴

A közigazgatás funkciójának elemzése mellett a személyi állománya kapcsolatos megállapításai azok, amelyeket dolgozat górcső alá vet és megpróbálja aposztrofálni a megfelelő szabályozás kialakítása érdekében.¹⁷⁵

A szociológia szerint a közigazgatásnak megfelelő szakemberekből kell állnia, akik vagy bürokráták vagy politikusok, illetve az adott szakterület szakértői.¹⁷⁶ Ez a három réteg egyformán jelen van a közigazgatásban. A politikus szféra állandó, de a személyük gyakran cserélődik. A közigazgatási tisztség betöltését átmenetinek tekintik, ez a politikai érdek, vagy a saját ambícióik más funkcióval is felcserélhetnek a közigazgatáson belül vagy azon kívül. A munkáját küldetesként éli meg, de a tartalmát az adott politikai irányzat megvalósítása tesz ki. A szakértői réteg kapcsolódik a fenti funkcióhoz, mert a munkáját a közigazgatáson kívül is el tudja végezni, karriernek tekintik a közigazgatásba történő bejutásukat. Az igazgatási réteg a tulajdonképpeni hivatásos professzionalista szféra, aki a közigazgatásbba tervezi a karrierjét, ők jelentik a weberi értelemben vett bürokratát.¹⁷⁷

A szociológia az egyes vezetők kinevezésének módszerét, a vezetők jellemzőit is vizsgálta, meghatározott vezetői motívumokat, amelyek a szereptípusonként eltérőek. A

¹⁷³ John Rawls: A jog uralma az igazságosság elméletében. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 247-248.

¹⁷⁴ Lőrincz (1997) p. 15.

¹⁷⁵ Ibid. p. 27.

¹⁷⁶ Vö. Csatlós Erzsébet: Az ügyfél és a hatósági döntéshozatal a digitalizáció korában. *Pro Futuro*, 2023/1. p. 98.; Erzsébet Csatlós: Sustainable development and digitalisation of public administrative services in Hungary. In: Duret, Paolo; Ligugnana, Giovanna (szerk.): *Administrative Action Facing Sustainable Development*, Napoli, Olaszország: Edizioni Scientifiche Italiane (2024) p. 100.

¹⁷⁷ Lőrincz (1997) p. 29.

szerepekből származó előnyök a szerepeket alakító motívumokká válnak.¹⁷⁸ A vezetők követésének okai a karizmájuk, a tradíció vagy a legalitás alapján történhet.¹⁷⁹

Eszerint a tudományterület szerint is fontos, hogy a vezetők kiválasztását és a tanúsítandó magatartást szigorú szabályok határozzák meg, és azt is, hogy meg kell tartaniuk a vezetettek önkéntes hűségét.¹⁸⁰

A politikai vezetők esetében a karizma még inkább jelentőséghez jut, képesnek kell lenniük, hogy elnyerjék a választók hűségét, mert a bizalmat a személyes vonzerejüknek köszönhetik. Ezek alapján a személyes vonás sokszor fontosabb, mint a racionálisan történő választás. Az uralom karizmatikus jellegű tevékenység, és az ilyen képességekkel rendelkező személyek hamarabb elnyerik a bizalmat, ennek következtében könnyebben is engedelmeskednek nekik.¹⁸¹ Ezt a politikaielmélettel és összefüggésbe lehet hozni, a karizma és a kvalitás kapcsolatával,¹⁸² de nem szabad elfelejtenünk, hogy bár fontos a személyes imázs, a fellépés, a meggyőzés képessége, ezt akkor sem lehet visszaélészerűen gyakorolni, mert a politikai etikába sem fér bele, valamint, ha megsértik és csalódást okoznak, akkor a hűség és a bizalom is megrendül a választók részéről. A karizma önmagában nem elég, ehhez a feddhetetlen jellem és kifogástalan magatartásnak kell párosulnia, továbbá az értékteremtés vágya, az, hogy hiteles legyen a választók szemében, ehhez azonban megfelelő eljárás kell, amellyel nem ingatja meg a közösség bizalmát.

II.4. Összegzés

A dolgozat második fejezete doktrinális elemzést folytatott a különböző tudományterületek világában, amely során a vizsgált elméletekből és tanokból próbálja megerősíteni a méltatlanság szó szerinti jelentéstartalmának érvényesülésének indokoltságát a szabályozás körében. A tisztségre való méltóság kritériumának azonos módon történő jogszabályi szintű rögzítése az állampolgárok bizalmát és a közélet tisztaságának megfelelő magatartás tanúsítását erősítik, amellyel által képesek a feladataikat megfelelően, a funkciójuk céljának maradéktalan megvalósulásával ellátni.

¹⁷⁸ Hans Gerth – C. Wright Mills: Jellem és társadalmi struktúra. In. Kulcsár Kálmán – Sós Vilmos (szerk.): *Hatalom-politika-technokraták. Válogatás C. Wright Mills műveiből*. Közigazgatási és Jogi kiadó, Budapest, 1970. p. 85-86.

¹⁷⁹ Ibid. p. 87.

¹⁸⁰ Ibid. p. 98.

¹⁸¹ Köröseyi (2005) p. 207.

¹⁸² Ibid. p. 210-211.

A *politológia* a politikai szereplők megfelelő kiválasztását, a politikai vezetőkkel támasztott követelményeket vizsgálja, amelyből megállapítottuk, hogy a politikai akaratot megtestesítő személyeknek is a választók érdekeit minden felé kell helyezniük, és ezt méltó módon kell szolgálniuk. *Alkotmányjogi* szempontból vizsgálva a tisztségre való méltóságot, először a demokratikus működést elemezve, arra a megállapításra jutunk, hogy a képviseleti demokráciákban – amelyet most a téma szempontjából az önkormányzati képviselőkre értünk – a választásoknak kiválasztásnak kell lennie, ahol a szabályozás érvényre juttatja a közbizalomra méltó személyek kiválasztását, annak érdekében, hogy tényleg csak olyanok juthassanak hatalmi pozícióhoz, akik képesek arra, hogy a közösség érdekeit leginkább képviselni tudják. A közbizalomnak azonban a mandátum egész végéig meg kell, hogy maradjon. Súlyosan veszélyezteti a demokratikus működést, ha a tisztség alatt egy önkormányzati képviselő szélesebb körű, társadalmi megbotrántoztatást kiváltó magatartást tanúsít, amely megrengeti a személyébe vetett bizalmat, és ezáltal a közügyek megfelelő ellátásának képességét.

Az alkotmányjog területén a *jogállamiság* és a *jog uralmának* elveiből azt a követelményt fogalmazhatjuk meg, hogy bár a demokratikus jogállamban egyelően kell biztosítani a részvételt a közügyekben, azoknak, akik rendelkeznek az ezzel szükséges képességekkel, ennek megfordítva is igaznak kell lennie: akik nem rendelkeznek vele tovább, mert a személyük és az általuk kialakított körülmények megkérdőjelezzik a beléjük vetett bizalmat, nem méltóak tovább a tisztségére. A jogállam követelményének is megfelel, ha támasztanak minden közigazgatási feladatot ellátó személy felé ilyen követelményeket, ugyanis, ha a közélet tisztasága ellen ható cselekményt tesz, akkor megkérdőjeleződik a közügyek megfelelő ellátásába vetett bizalom is. Ez pedig maga a jogállamiság ellen hat. A joguralom még ennél is többet jelent: a jognak mindenek felett állása, amely csak akkor valósul meg, ha ez a felfogás a közösség erkölcsisége is elfogadja. Ha pedig a közösség felismeri, hogy szembetűnő visszasságok vannak az egyes személyek megítélése körében, akkor azt is látja, hogy ez igazságtalan. Ez utóbbi kitétel pedig a joguralom szempontjából csakugyan jelentős, mert a jognak igazságosnak kell lennie. Számos gondolkodó a joguralom érvényesülését a megfelelő személyiségben látta: az erkölcsi, szilárd jellemmel való rendelkezéssel, amely a politikusokat is jellemeznie kell. Fel kell ismerniük a közösség érdekét, és ezt szem előtt tartva kell cselekedniük. Ez pedig ugyanúgy érvényes a szakmai feladatokat ellátóknál, ennél fogva itt is tetten érhetjük a hasonló szempontrendszer kialakításának indokát.

Szociológiai szempontból is a vezetők megfelelő kiválasztására helyeződik a hangsúly, legyen akár politikai vagy szakmai. Bizalommal mindkettőnek rendelkezni kell, a minőségi kiválasztás ugyancsak kíváncsok: megfelelő rátermettség és tekintély.

Mindezen megállapítások csak megerősítik a tisztségre való méltóság kritériumának érvényesülésének indokoltságát a közigazgatási feladatokat ellátó személyek körében.

III. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG KÉRDÉSE A NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEK TÜKRÉBEN

III.1. A méltatlanság vizsgálatát jelentő a nemzetközi keretrendszer

A dolgozat ezen fejezete először a doktrinális kutatómódszertant alkalmazva, dogmatikai síkon azokat a kívánalmakat tekinti át, amelyek a demokratikus jogállami rendszerekben standardként meghatározott iránymutatásokként szolgálnak, majd pedig ennek fényében értékeli a magyar szabályozást. A nemzetközi szervezetek közül az európai térségben az Európa Tanács és az Európai Unió játszik kulcsfontosságú szerepet, ugyanis mindkettő a demokrácia és a jogállamiság előmozdítását tűzte ki zászlajára. A két szervezet által megfogalmazottakból és az azokból levont következtetésekből a fejezet a közigazgatás szereplőire vonatkozó méltatlanság fogalmát kívánja meghatározni a nemzetközi standardok tükrében.

III.2. A méltatlanság az Európa Tanács megfogalmazása szerint

Az európai térségben az egyik legkiemelkedőbb nemzetközi szervezet, amely kifejezetten a demokratikus működés melletti elköteleződést tűzte ki céljául, az Európa Tanács. Ennek előmozdítására számos olyan határozatot és ajánlást fogadott el, amely ezt a célt szolgálta,¹⁸³ ezek közül azokat emeljük ki, amelyeket a köztisztviselők, önkormányzati képviselők és polgármesterek méltatlanságával összefüggésben hozott. Jóllehet az ajánlások nem kötelező erejű jogi dokumentumok, mégis a tagállami jogrendszerre jelentős hatást gyakorolnak. Ezen kívánalmaknak bemutatása azért lényeges a vizsgálódás szempontjából, mivel a szervezet vívmányai a demokrácia és jogállami működés meghatározói, valamint az emberi jogi gyakorlata már a hazánk csatlakozását megelőzően is hatott a magyar jogértelmezésre.¹⁸⁴

¹⁸³ Gondoljunk csak a Jó közigazgatásról szóló Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2007)7. számú ajánlására és függelékére. Az erről szóló fordítást lásd: Takács, Péter és Szegedi, László és Mónus, Ildikó és Grósz, Tamás és Balogh, Gergely (2011) *A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlásának magyar szövege. [jogi dokumentum fordítása]*. Pro Publico Bono. Állam- és Közigazgatástudományi Szemle, 1 (1). pp. 97-104. <http://real.mtak.hu/81221/> (2022.03.29.)

¹⁸⁴ Nóra, Chronowski –Erzsébet, Csatlós –Tamás, Hoffmann: Country Report – Hungary. In: Wyrozumska, Anna (szerk.): *Transnational judicial dialogue on international law in Central and Eastern Europe*. Lódz, Lengyelország, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2017. p. 88.; lásd bővebben: Erzsébet, Csatlós: International Law in the Practice of the Hungarian Constitutional Court. In: Harmonisation of Serbian and Hungarian Law with the European Union Law. Thematic Collection of Papers, Faculty of Law Novi Sad, Publishing Center, Novi Sad, 2013. pp. 629-643.; Erzsébet, Csatlós: *Application of International Law as an*

III.2.1. Az Európa Tanács kívánalmai az önkormányzati képviselőkkel szemben

Először azt vizsgáljuk, hogy az Európa Tanács az önkormányzati képviselők méltatlanságával összefüggésben milyen meghatározásokat tett. Ez azért indokolt, mert az Európa Tanács a helyi önkormányzati rendszerek közös értékeit feltáró, azt őrző és továbbfejlesztő, egyetlen kormányközi nemzetközi szervezet, amely által kidolgozott konvenciók és ajánlások közvetlenül hatnak a nemzeti jogrendszerre.¹⁸⁵

A demokratikus jogállami értékek kapcsán¹⁸⁶ a szervezet számos vívmányt tudhat a magáénak, ezek közül az önkormányzatokra nézve kiemelkedik az 1985-ben elfogadott *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*,¹⁸⁷ [Önkormányzati Charta] amely nemcsak a rendszerváltáskor lefektetett önkormányzati rendszerhez szolgált példaként¹⁸⁸, de jelenleg is a legmagasabb szintű nemzetközi standard-gyűjtemény. Azzal, hogy Magyarország azt 1992. április 6-án aláírta, a 16/1993.(III.26.) OGY határozattal megerősítette, majd törvénnyel kihirdette, az ország egyértelmű elköteleződését jelentette az Önkormányzati Charta szellemisége iránt, a belső jog részévé vált¹⁸⁹, amelynek rendelkezéseit 1994. július hó 1. napjától kezdődően kell alkalmazni.¹⁹⁰

Emiatt, legfontosabb irányítóként, szükséges áttekinteni, hogy a vizsgált téma szempontjából az Önkormányzati Charta milyen rendelkezéseket tartalmaz a helyi önkormányzati képviselőkre nézve. Ezt követően a dolgozat – tekintettel arra, hogy az Európa Tanácsnak van egy olyan szerve, amely kifejezetten az önkormányzatokkal foglalkozik- a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által elfogadott, a témához kapcsolódó egyes határozatait és ajánlásait veszi számba, ugyanis *A szerződések*

Instrument of Interpretation. Hungary. Practice of the Constitutional Court and Ordinary Courts in a Comparative Approach. In: Attila Badó, D.W. Belling, János Bóka, Péter Mezei (szerk.): *Acta Iuridica Universitatis Potsdamiensis*, 2014, pp. 127-142.

¹⁸⁵ Balázs István: Az Európai Régiók és Települések Tanácsa, valamint az önkormányzati világszövetségként működő UCLG tevékenysége. In: Farkasné Gasparics Emese (szerk): *A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete*. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. p. 14.

¹⁸⁶ Zöld-Nagy Viktória: Az Európa Tanács helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége. In: Farkasné Gasparics Emese (szerk): *A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete*. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. p. 151.

¹⁸⁷ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985. ETS 122. Magyarországon kihirdette: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény. [1997: XV. tv.]

¹⁸⁸ Vö.: az önkormányzat, önkormányzás fogalmát Elena Vodyanitskaya: *Local government. Oxford Constitutional Law*. December 2016. pp. 1-17.

¹⁸⁹ Lásd: 774/B/2000 AB határozat, ABH 2001, 1425.; 1430., Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. HVG- ORAC, Budapest, 2014. p. 361.

¹⁹⁰ 1997: XV. tv. 3. § (1) bekezdés.

*jogáról szóló bécsi egyezmény*¹⁹¹ alapján az Európa Tanács mint az Önkormányzati Charta megalkotója, jogosult ezt értelmezni is, így erre vonatkozó iránymutatásokat kibocsátani. Éppen ezért jogalkotói jogértelmezésként fogható fel valamennyi olyan ajánlása és határozata, amely az Önkormányzati Charta egyes részeit magyarázva fogalmaznak meg elvárásokat. Ilyen módon szolgálnak *de facto* iránymutatásként annak határozatai és ajánlásai. *De iure* ugyan *soft law*-ról van szó, de az Önkormányzati Charta cél szerinti értelmezéséhez adnak támpontot, valamint a téma szempontjából kiemelten fontos demokratikus jogállami mércét jelentenek az azokban foglaltak.¹⁹²

III.2.1.1. Az Önkormányzati Charta az önkormányzati képviselői tisztségéről

Az Önkormányzati Charta szerint az önkormányzati képviselők hivatali körülményeiknek biztosítaniuk kell *feladataik szabad gyakorlását*. Ennek érdekében anyagi ellenszolgáltatás illeti meg, valamint joguk van azon kiadásaiknak a megtérítésére, amelyek hivataluk gyakorlása során felmerültek, az ennek következtében előállt jövedelemkiesés pótlására, továbbá megfelelő szociális juttatásokra. Jelentős, hogy olyan tevékenységeket vagy tisztségeket, amelyek összeférhetetlenek a választott helyi tisztségük viselésével, *törvénynek vagy alapvető jogelvnek* kell meghatároznia.¹⁹³

Az Önkormányzati Charta ezen rendelkezését elsőként az *Európa Tanács Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának 1999. június 17-én elfogadott 60(1999) számú Ajánlása [Első Etikai Kódex]*¹⁹⁴ fejti ki részleteiben, amely a helyi és regionális önkormányzati képviselők politikai sértetlenségéről szól. A rendelkezések mellett függelék tartalmazza a helyi és regionális önkormányzati képviselők etikai kódexét.

¹⁹¹ Vienna Convention on the Law of Treaties. Vienna, 23 May 1969. Entered into force on 27 January 1980. United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331. Article 31.

¹⁹² Blutman et al. (2014) p. 361.

¹⁹³ 1997. évi XV. törvény 7. §.

A témáról bővebben lásd: Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi szemle*, 2015/1. p. 58.; vö. Erzsébet Csatlós- Judit Siket: La rémunération du travail politique en Europe. FIn: Rémy, Le Saout (ed.) La rémunération du travail politique en Europe. Berger Levrault, Boulogne-Billancourt 2019. pp. 147-166.

¹⁹⁴ Congress of Local and Regional Authorities Of Europe: Recommendation 60 (1999)1 on political integrity of local and regional elected representatives, debated by the Congress and adopted on 17 June 1999, 3rd sitting, presented by Mr V. Coifan, Rapporteur. <https://rm.coe.int/168071a0f7> (2024.08.28.) [Első Etikai Kódex] Magyar nyelven: A helyi és regionális képviselők etikai kódexe. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által 1999. június 17-én elfogadott 60(1999) számú Ajánlás. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest. [http://www.europatanacs.hu/pdf/CLRAE_60\(1999\).pdf](http://www.europatanacs.hu/pdf/CLRAE_60(1999).pdf) (2024.08.28.)

III.2.1.2. A megalkotott etikai kódex és tanulságai

Az etikai kódex értelmében az önkormányzati képviselőknek kötelességük felvállalni *politikai felelősségüket* azon polgárok előtt, akik megválasztották, eközben tiszteletben kell tartaniuk a törvényeket és a közérdeket. E felelősségük alatt az erkölcsi elveket is figyelembe kell venniük, ha nem teszik, akkor nem csak a képviselők hitelessége kérdőjeleződik meg, hanem az ország demokratikus beállítottsága is. A Kongresszus ajánlásában kifejezésre juttatja a *korruptió* problematikáját, szintén veszélyeztetve a képviselői pozíciót. Ezért az etikai kódex követendő mintaként áll a képviselők előtt, hogy feladataikat ellássák, betartva az erkölcsi normákat és elkerülve a korrupciót. A kódex legfőbb célja, hogy az állampolgárok és az önkormányzati képviselők közti bizalom kiépüljön.¹⁹⁵

Az etikai kódexben megfogalmazottak elemi szinten építenek a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development,- OECD)* – amelynek Magyarország szintén tagja¹⁹⁶- vívmányaira is, amely a közszolgálat erkölcsi értékeinek emelése és egy *erkölcsi infrastruktúra– (ethics infrastructure)* kialakításához kapcsolódtak: fontos a megfelelő eljárási szabályok kialakítása és a szankciórendszer kiépítése.¹⁹⁷ Kiemelte az OECD Tanácsa által elfogadott tizenkét erkölcsi elvet, ezek célul tűzték ki a közszolgálat etikai normáinak megfelelő magatartás tanúsítását. Emellett az OECD hangsúlyt fektetett az Európai Tanács tagállamainak vizsgálatára is, ennek során jutott arra a következtetésre, van gyakorlata annak, hogy a helyi ügyek ellátása során az erkölcsi értékek megerősítése által igyekezzenek a közélet tisztaságát elősegíteni.¹⁹⁸

Az etikai kódex preambuluma megállapítja, hogy a helyi és a regionális önkormányzati képviselők *tisztségüket* a jogszabályban meghatározott keretek és a választópolgárok által megszerzett mandátumuk alapján töltik be, felelősségük az összes választópolgárra kiterjed és a kapott mandátum iránti tisztelet az *etikai normák tiszteletét* is jelenti. A preambuluma

¹⁹⁵ Ibid, p. 5-6.

¹⁹⁶ Lásd: 32/1996. (IV. 30.) OGY határozat; 1998. évi XV. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Konvenciójának, az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveknek és a csatlakozási nyilatkozatnak a kihirdetéséről Magyar Köztársaság csatlakozásáról a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezethez.

¹⁹⁷ Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service,³⁶ Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 1998. Annex. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf> (2024.08.28.) 12. pont.

¹⁹⁸ Az OECD a megállapítások az 1999 nyarán készített felmérésére alapozta. Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries. OECD, Paris, 2000. p. 30. vö. Első Etikai Kódex p. 6-8.

bizalom megerősítését helyezi a központba, ezt szolgálja az etikai kódex rendelkezései, hogy egy képviselő feladatait el tudja látni.¹⁹⁹

A kódex első részében a képviselő és a feladat fogalmát definiálja, meghatározva a kódex célját: „(...) a képviselők feladatainak ellátása során tanúsítandó viselkedési normáinak meghatározása, valamint az állampolgárok tájékoztatása a képviselőktől elvárható viselkedési normákról.”²⁰⁰ A második rész általános elveket tartalmaz, kiemelendő, hogy az önkormányzati képviselőknek mindenekelőtt a közérdeket kell előtérbe helyezniük és nem saját vagy az egyének érdekeit. A harmadik rész speciális kötelezettségeket nevesít, szól az összeférhetetlenségről, tisztségek halmozásáról, vesztegetés tilalmáról, a költségvetési és pénzügyi szabályok tiszteletben tartásáról. A megbízatás megszűnése körében tilalmazott a „bebiztosítás”, ez azt jelenti, hogy nem hozhat olyan intézkedést, amely számára szakmai érdeket nyújt. A negyedik rész az ellenőrzés eszközeit sorolja fel, az ötödik az állampolgárokkal való kapcsolattartást szabályozza, amely a döntések nyilvánosságra hozatalát és indokoltságát hangsúlyozza, amely körében válaszol az állampolgárok kérdéseire is. A hatodik rész a közigazgatással, míg a hetedik a sajtóval való kapcsolat kereteit határozza meg. Az utolsó rész az információ, nyilvánosságra hozatal és felelősségérzet körében a kódex képviselők előtt történő kihirdetésekor a képviselőnek el kell olvasnia, majd ki kell jelentenie, hogy azt megértette és az abban foglaltakat be fogja tartani. A kódexet az állampolgároknak, köztisztviselőknek és a médiának is meg kell ismernie.²⁰¹

Az ajánlásnak és az etikai kódexnek ugyan jogi kötőerejük a részes államok kifejezett implementációjának hiányában nincs, ám mindenképpen iránymutatásul kellene szolgálniuk a vállalt kötelezettségek cél szerinti értelmezéséhez. Ezt az iránymutatást az jogalkotónak is célszerű lett volna követni az Mötv. megalkotása során.

III.2.1.3. Az etikai kódex reformja

A Kongresszus 2016-ban arra a megállapításra jutott, hogy a *korruptió* komoly fenyegetést jelent a helyi önkormányzatokra és a demokráciára Európában, amelyekre a kormányoknak sürgősen reagálniuk kell, ezért elfogadott egy határozatot.²⁰²

¹⁹⁹ Első Etikai Kódex p. 9.

²⁰⁰ Ibid, I. rész, 3. cikk. p. 11.

²⁰¹ Ibid, p. 11-19.

²⁰² Congress of Local and Regional Authorities: Resolution 41 (2016) on preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels, debated by the Congress and adopted on 20 October 2016, 31st

Ezt azzal erősítette meg, hogy a kommunikáció fejlődése miatt a lakosság tudatossága növekszik a helyi közéletben előforduló korrupció kockázatára, ennek következtében nő a türelmetlenség és intolerancia ezzel a helyzettel szemben. Manapság magasabb tisztességekvetelményeket várnak el a polgárok, viszont a politikusokba és köztisztviselőkbe vetett bizalom továbbra is alacsony, amely veszélyezteti a demokratikus folyamatot, így ösztönözve a politikai szélsőségek formáinak térnyerését.²⁰³

A Kongresszus kiemeli, hogy a korrupciónak sok formája van, amelyeket fel kell számolni, ennek tükrében elfogadta a határozathoz csatolt *ütemtervet*, és javasolta, a helyi önkormányzatok a Kongresszus és más nemzetközi szervezet iránymutatásaiból dolgozzanak ki és hozzanak nyilvánosságra korrupcióellenes stratégiákat, valamint folyamatos képzési programokat vezessenek be a képviselők számára, hogy felhívják a figyelmet a korrupció kockázataira.²⁰⁴

Az ütemterv²⁰⁵, megerősíti azt a vállalást, hogy a Kongresszus a korrupció elleni küzdelmet több tematikus jelentésben erősíti és *felülvizsgálja* az Első Etikai Kódexet. A Kongresszus *öt tematikus riportot* határozott meg, nevezetesen: az átláthatóságot, az összeférhetetlenséget és klientúrát, a visszaélést bejelentő személyek védelmét, a nepotizmust, a közbeszerzést és az adminisztratív erőforrásokkal való visszaélést a választási kampányokban.²⁰⁶

Az *átláthatóságot* azért tartja jelentősnek, mert a nyílt kormányzati módszerek hatékonyak a korrupció elleni küzdelemben. A *közetika* előmozdítását segíti²⁰⁷, mivel az ülések megnyitása, a döntéshozatali folyamatok megnyitása, az információk, dokumentumok és adatok nyilvános ellenőrzésre bocsátása növeli nyilvános elszámoltathatóság szintjét, így elrettenti a politikai folyamatokkal való visszaéléseket és növeli a kormányba vetett bizalmat.²⁰⁸ A technológia fejlődése még nagyobb teret enged az átláthatóságnak.²⁰⁹

Az *összeférhetetlenség és klientúra* esetében a hangsúly azon van, hogy választópolgárok a képviselőktől elvárják a köz szolgálatának a személyes érdekeik elé való

session, presented by Herwig Van Staa, Rapporteur. <https://rm.coe.int/168071a737>. (2024.08.28.) [Korrupcióelleni Határozat].

²⁰³ Korrupcióelleni Határozat, p. 2.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Korrupcióelleni Határozat, Appendix: Roadmap of activities for preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels, p. 3.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Korrupcióelleni Határozat, Explanatory memorandum, p. 7.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid, p. 3.

helyezését, ezért összeférhetetlenségi szabályokara vagy magatartási kódexekre van szükség annak megakadályozására, hogy a képviselők olyan körülmények között hozzanak döntést, amelyek sértik ezt az elvet. Az egyik legfontosabb eszköz az önkormányzati képviselők és családtagjaik pénzügyi és nem pénzügyi érdekeinek nyilvántartása.²¹⁰

A visszaélést bejelentő személyek védelme azt a célt szolgálja, hogy azok a személyek, akik a korrupciós helyzetet felismerik, erről szóljanak, és ne kelljen a feletteseik vagy kollégáik zaklatásától vagy elbocsátástól tartaniuk.²¹¹

Közbeszerzések során a korrupció kiterjed a kormányzati szerződések személyes haszonszerzés vagy harmadik személyek, például politikai pártok általi kiosztását. Ezen a területen hatalmas a korrupciós kockázat. Ugyan van szabályozás erre nézve, de végrehajtási rendelkezésekre van szükség, több stratégiára kiterjedő megközelítésre, amelyhez hozzátartozik a személyzet megfelelő képzése, a szigorú szabályozás és a beszerzési folyamat teljes átláthatósága.²¹²

Az adminisztratív erőforrásokkal való visszaélés a választási folyamat során azt a magatartást jelenti, amikor a politikusok és köztisztviselők jogellenesen vagy visszaélésszerűen pozíciójukat vagy kapcsolataikat a választások eredményének befolyásolására használják fel, így aláásva a választás tisztességét.²¹³

Az ütemterv ismét kiemeli, amit a határozat is: az Első Etikai Kódex sokáig referenciaszöveggként szolgált a helyi és regionális önkormányzatok számára Európában, amelyet felül kell vizsgálni és frissíteni annak érdekében, hogy alkalmazását valamennyi helyi és regionális tisztviselőre kiterjesszék, figyelembe véve az elmúlt húsz év fejleményeit a korrupciós kérdések megértésében és azok kezelésének legjobb módjaiban. A Korrupcióelleni Határozat indokolása kiemeli ezzel kapcsolatban, hogy a felülvizsgált kódexnek meg kell határoznia a köztisztviselők kötelezettségeinek általános keretét, amelyet nemzeti magatartási kódexekkel, valamint helyi magatartási kódexekkel kell kiegészíteni a helyi követelményekhez igazodóan. E magatartási kódexek együttesen előkészíthetik az utat a köztisztviselők, adminisztrátorok és kormányzók szilárd európai jogi státuszának kialakítását. Cél a pártatlanságuk elősegítése és a közszolgálati szellemiség kialakítása a lojalitás, a szorgalom, a pártatlanság és kizárólagosság elve szerint. Kiemeli, hogy az új

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid. p. 4.

²¹³ Ibid.

kódexnek nem csak a politikai és választási adminisztrátorokra kell vonatkoznia, hanem a köztisztviselőkre és a közigazgatási vezetőkre is.²¹⁴

Ezt a célkitűzést folytatja azzal, hogy különböző rendezvényeket kíván megszervezni, valamint együttműködési tevékenységeket, amelyekbe bevonja a fiatal helyi vezetőket és képviselőket is. A kezdeményezések célja a helyi önkormányzatok átláthatóságának és elszámoltathatóságának növelése a célországokban azzal, hogy új eszközöket és mechanizmusokat vezetnek be a magasabb etikai normákra, valamint biztosítják a visszajelzések gyűjtését és a nyilvános felügyeletet.²¹⁵

A következőkben az előbbieken felsorolt tematikus jelentések közül a *felülvizsgált Első Etikai Kódexet* és az *átláthatóságról* szóló tematikus jelentést tekintjük át részletesen. Ennek az az indoka, hogy bár mindegyik tematikus jelentés összefüggésbe hozható a korrupcióval, amelyre visszavezette az etikátlan magatartásokat az Európa Tanács, és amelyekből lehet következtetéseket levonni a méltatlanságra nézve, mégis az *összeférhetetlenség* témája egy külön jogintézményként jelenik meg a hazai szabályozás során, a *visszaélést bejelentők védelme* a már megtörtént etikátlan vagy korrupciós magatartás jelentéséhez kapcsolódik, nem pedig magához az etikátlan magatartáshoz mint követelményhez. A *nepotizmus elleni küzdelem*, a *közbeszerzés* és az *adminisztratív erőforrásokkal való visszaélés a választási kampányokban* három elítélendő, korrupciós magatartásként emeli ki az Európa Tanács, amelyek – jóllehet valóban tiltottak és *méltatlanok* a képviselőkre nézve – mégis csak három nevesített eset azokból a magatartásokból, amelyek felmerülhetnek az önkormányzati képviselők körében, és nem fedi le azokat az egyéb eseteket, amikor a képviselő a közbizalmat megsértve jár el.

III.2.1.4. Az új etikai kódex eredményei

A Korrupcióelleni Határozatnak megfelelően az Európa Tanács 2018-ban felülvizsgálata az Első Etikai Kódexet és egy ajánlás²¹⁶ formájában megalkotott egy újat [Második Etikai Kódex]. Az újonnan megalkotott etikai kódex szintén a korrupció oldaláról közelíti meg a kérdést: a korrupció és minden más formája az etikátlan viselkedésnek, a demokrácia veszélyforrásai. A kormányzás új formái, a polgárok elvárásai az etikus

²¹⁴ Ibid, p. 13.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Resolution 433 (2018) on all persons involved in local and regional governance. Debated and adopted by the Congress on 7 November 2018, 2nd sitting (see Document CG35(2018)12, explanatory memorandum, presented by Manuela Bora, Italy, rapporteur). <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808ec7e3> (2022.03.29.) [Második Etikai Kódex], p. 1.

viselkedésről, a hirtelen fejlődések a kommunikációs technológia területén új etikai kihívásokat jelent a helyi önkormányzatokban.²¹⁷

A Kongresszus felismerte azt, hogy fontos *egy közös alapokon nyugvó etikai mérce* kialakítása, így az Első Etikai Kódex felülvizsgálatának két célja van. Az első, hogy kiterjessze a kódex alkalmazását minden olyan személyre, aki a helyi és regionális önkormányzat szolgálatában áll, valamint figyelembe veszi az elmúlt húsz év legfontosabb fejlődéseit. Nevezetesen a helyi önkormányzatok töredezettségének növekedését a helyi közfeladatok kiszervezésének emelkedésével, a megnövekedett köz elvárásokat és követelményeket a magas etikai standardok iránt, végül pedig a digitalizáció és kommunikáció új formáinak megjelenése miatt.²¹⁸

A kódex modellje több funkciót lát el, először is utasítja a helyi önkormányzati képviselőket, hogy az etikai standardokat alkalmazzák mindennapi feladatellátásuk során, másodsor tájékoztatja a nyilvánosságot arról, hogy mit várhatnak el tőlük, továbbá fejlessze a bizalmat a választott képviselőkben, végezetül pedig, konszolidálja a kapcsolatot a köz-és helyi döntéshozókban.²¹⁹

A Kongresszus ebben az ajánlásban megerősíti, hogy minden szereplőnek integritással, a törvényeknek, jogelveknek megfelelően és a köz érdekét szolgálva kell eljárniuk. Kiemeli, hogy fenn kell tartaniuk az átláthatóság elveit, diszkrimináció tilalmát, feddhetetlenséget, érdemességet és tisztelniük kell a sokszínűséget. A képviselők mindig felelősek a döntéseikért és a tetteikért. A Kongresszus arra bátorítja a helyi önkormányzatokat, hogy adoptálják e kódexet vagy ők alkossanak egyet, mintaként használva ezt. Javasolja, átfogó és megfelelő oktatási program kidolgozását az integritás menedzsmentjére és tanácsadói szolgáltatások megvalósítására, annak érdekében, hogy segítsék munkatársaikat a potenciális etikai kockázati területek és összeférhetlenségi helyzetek azonosításában, és egyedi stratégiákat alakítsanak ki e kockázatok kezelésére.²²⁰

Arra is ösztönzi a helyi önkormányzatokat, hogy fordítsák le és terjesszék az etikai kódexet a nyilvánosság előtt azért, hogy a polgárok tisztában legyenek azokkal az etikus magatartási standardokkal, amiket jogosultak elvárni a képviselőktől.²²¹

Az ajánlás függeléke tartalmazza magát az etikai kódex megszövegezett változatát, amelynek célja, hogy népszerűsítse az integritást a közigazgatásban megadva azokat a

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Ibid.

²²¹ Ibid.

viselkedési elveket és standardokat, amelyeket minden önkormányzati szereplőtől elvárhatnak, akikre a kódex hatálya kiterjed.²²²

Megerősíti azt a követelményt, hogy a képviselőknek mindig a törvényeknek megfelelően és a köz érdekét szolgálva kell eljárniuk. Ezt az átláthatóság, részvétel és elszámoltathatóság elvének betartásával látja biztosítottak. Így az elszámoltathatóság szerint felelősek a döntéseikért és tetteikért, amelyeket mindig részletesen meg kell indokolniuk.²²³ Az átláthatóság elve alapján minden önkormányzati szereplőnek elő kell segítenie a transzparenciát, nyitottságot a tevékenységük átláthatóságát, beleértve a politikát, a döntéshozatalt, kommunikációt és részvételt. Kiemelten fontosnak tartja, hogy minden képviselő szorgalmasan, őszintén és teljeskörűen válaszoljon a nyilvánosságtól érkező információkérésekre.²²⁴

A Kongresszus azt is kihangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzat szereplőinek tisztelniük kell egymást, aktívan dolgozniuk kell a méltányosság és a tolerancia megkülönböztetéstől mentes kultúra felé,²²⁵ továbbá pártatlannak kell lenniük döntéshozataluk és cselekvéseik során, végül, de nem utolsósorban el kell kerülniük minden olyan helyzetet, amely elfogultság és kedvezés formáira utal, beleértve a nepotizmust is.²²⁶

Konkrét kötelezettségeket is előír a képviselőkre nézve, valamint szól a „forgóajtó politikáról”, amely azt jelenti, hogy a képviselők feladataik ellátása során semmilyen intézkedést nem tehetnek annak érdekében, hogy személyes és/vagy szakmai előnyt szerezzenek maguknak.²²⁷

Hangsúlyozza, hogy minden helyi szervnek kifejezett integritás politikával kell rendelkeznie, amely eljárásokból és intézményekből áll a nyilvánosság integritásának támogatására és védelmére. Ennek a politikának megfelelő oktatási programokat és képzéseket kell tartalmaznia. Ezenkívül elő kell írnia a megfelelő tanácsadást mindenki számára az etikai dilemmák és az integritási kockázatok kezelése érdekében.²²⁸

Ismét kiemeli, hogy ezeket az előírásokat a nyilvánosság felé meg kell osztani annak érdekében, hogy felhívja a köz figyelmét azokra a viselkedési normákra, amelyeket jogukban áll elvárni a helyi és regionális önkormányzat minden szereplőjétől. Ezeket a

²²² Második Etikai Kódex, Függelék, 1-2. cikk.

²²³ Második Etikai Kódex, Függelék, 3-4. cikk.

²²⁴ Második Etikai Kódex, Függelék, 5. cikk.

²²⁵ Második Etikai Kódex, Függelék, 6-7. cikk.

²²⁶ Második Etikai Kódex, Függelék, 8. cikk.

²²⁷ Második Etikai Kódex, Függelék, 10-12. cikk.

²²⁸ Második Etikai Kódex, Függelék, 13. cikk.

rendelkezéseket aktívan bele kell építeni a szervezet napi tevékenységébe és rendszeresen meg kell vitatni.²²⁹

III.2.1.5. Az átláthatóság és nyitott kormányzás mint korrupciót felszámoló követelmény

A Kongresszus megfogalmazta²³⁰, hogy a „nyílt kormányzás” koncepciója gyakorlatok színes skáláját öleli fel, elősegítheti a jó kormányzást és ösztönözheti a jobb döntéshozatalt. Így segíti a korrupció visszaszorítását, amely által hatékony eszköz a helyi demokrácia előtt álló egyes problémák kezelésére.²³¹

Az *átláthatóság*, a *részvétel* és az *elszámoltathatóság* a nyitott kormányzás kulcsfontosságú elvei, amelyek- a Kongresszus szerint - innovációt követelnek meg a helyi hatóságoktól a polgárokkal való interakciójukban és közigazgatásuk irányításában. Az átláthatóság megköveteli a hatóságoktól, hogy megkönnyítsék a polgárok számára az információkhoz való hozzáférést, amelynek együtt kell járnia a civil társadalom nagyobb részvételével a nyilvános döntéshozatali folyamatokban. Ezt a részvételt a hatóságok nagyobb elszámoltathatóságának is ösztönöznie kell ellenőrzések és etikai kódexek alkalmazása révén.²³²

Ennek fényében a Kongresszus felszólította a tagállamok helyi hatóságait, hogy fogadjanak el és hajtsanak végre nyílt kormányzati szabványokat, vezessenek be képzési kurzusokat a közigazgatásba annak érdekében, hogy felhívják a figyelmet az átláthatóság fontosságára. Felszólította továbbá, hogy segítse elő a polgárok bevonását és részvételét a helyi közéletben, folytassanak konzultációkat a közösség különböző feleivel, beleértve a civil társadalmi szervezeteket és szakszervezeteket. Ösztönözzék igazgatásaik belső, külső és társadalmi ellenőrzését, gondoskodjanak arról, hogy az átláthatóság és nyitott kormányzattal kapcsolatos intézkedések ne sértsék az adatvédelmi és magánéleti törvényeket.²³³

Ehhez a határozathoz tartozik egy ajánlás is, amely kiegészíti a határozat nyílt kormányzásról tartalmazott meghatározását: a nyílt kormányzás olyan kormány, amely

²²⁹ Második Etikai Kódex, Függelék, 16. cikk.

²³⁰ Resolution 435 (2018) on transparency and open government. Debated and adopted by the Congress on 7 November 2018, 35th session (see Document CG35(2018)14, Recommendation 424 (2018), explanatory memorandum, presented by Andreas Galster, Germany (L, EPP/CCE) rapporteur). <https://rm.coe.int/09000016808d341c> (2022.03.29.) [Átláthatóság határozat].

²³¹ Ibid, p. 2.

²³² Ibid.

²³³ Ibid, p. 2-3.

átlátható, részvételen alapuló és elszámoltatható polgárai felé.²³⁴ A nyitott kormány olyan kormány, amelynek munkáját a közvélemény megértheti. A polgárok számára lehetővé kell tenni, hogy megtekintsék, mit tárgyalt a kormányuk, fokozniuk kell a polgárok részvételét a kormányaik munkájában és a polgári térben. Az átláthatóság és a részvétel elve mellett az elszámoltathatóság a nyitott kormányzat harmadik lényeges összetevője, ugyanis a demokrácia alapvető jellemzője, hogy a nyilvánosság elszámoltathatja a kormányzást tetteiért. Ez ösztönözhető belső eszközökkel, például etikai kódexekkel, vagy külső eszközökkel, ideértve az auditokat, civil társadalmat vagy a médiát.²³⁵

Ezt a három elvet a területi kormányzás öt fő funkciójával lehet és kell alkalmazni: a költségvetés-tervezésre, a szerződés kötésre, jogalkotásra, politikai döntéshozatalra és a szolgáltatásnyújtásra.²³⁶

A nyitottabb önkormányzatiság növeli a *közbizalmat* és csökkenti a korrupciót, amelyek szükségesek a helyi demokrácia megvalósulásához és a közszolgáltatások hatékonyabb ellátását eredményezi.²³⁷

III.2.2. Az Európa Tanács köztisztviselőkre vonatkozó etikai kódexe

Az Európa Tanács nem csak az önkormányzatokra nézve fogalmaz meg a demokratikus működést elősegítő ajánlásokat, hanem a köztisztviselőkre nézve is. Ezek közül kiemelendő a Miniszteri Bizottsága 2000. május 11-én fogadta *el a köztisztviselők etikai kódexéről szóló ajánlást*,²³⁸ tekintettel a köztisztviselők által betöltött jelentős szerepükre a demokratikus társadalomban, a megfelelő személyi feltételek szükségességére a feladatok szakszerű ellátásához. A kulcsfontosságú szerepükhöz hozzátartozik a különleges feladataik és kötelezettségeik, amelyeknek teljesítéséhez szakképzettséggel, jogi és anyagi háttérrel kell rendelkezniük.²³⁹

²³⁴ Ibid, p. 4.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Ibid, p. 5.

²³⁸ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000. <https://rm.coe.int/16805e2e52> (2024.08.31.) [Köztisztviselők Etikai Kódexe] Magyar nyelven: A köztisztviselők etikai kódexe. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. május 11-én elfogadott Rec(2000)10 számú Ajánlás és indokolása. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest. https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/fa/60000/Az%20Eur%C3%B3pa%20Tan%C3%A1cs%20aj%C3%A1nl%C3%A1sa_Rec%282000%2910_magyar.pdf (2024.08.31.)

²³⁹ Köztisztviselők Etikai Kódexe p. 5.

A Miniszteri Bizottság a köztisztviselők esetében is kiemeli a korrupciót mint a demokratikus működésre és a társadalom erkölcsiségére gyakorolt káros hatását, és amelynek megelőzésére a közvélemény érzékennyé tételét és az erkölcsi értékek fejlesztését jelöli meg felhasználható eszközként. Mindezek alapján ajánlja a tagállamoknak nemzeti etikai kódexek megalkotását, mintaként használva ezt a kódexet.²⁴⁰

A Köztisztviselők Etikai Kódexének hatálya minden köztisztviselőre kiterjed, azonban a választott képviselőkre, a Kormány tagjaira és az igazságügyi dolgozókra nem. A célja, hogy erkölcsi és magatartási szabályokat határozzon meg és ezek tiszteletben tartásához segítséget nyújtson, továbbá tájékoztassa az állampolgárokat a köztisztviselőkkel szemben támasztható elvárásokról.²⁴¹

A kódex szerint a köztisztviselők köteles tevékenységüket a jogszabályok, utasítások és erkölcsi szabályok tiszteletben tartása mellett végezni. Politikai semlegességgel tartoznak, tisztességesen, részrehajlás nélkül és hatékonyan, legjobb képességük szerint kell feladataikat ellátniuk. Méltányosságot és megértést kell tanúsítaniuk, figyelembe véve a közérdeket és az ügy összes körülményeit.²⁴²

Nemcsak a felettesével és kollégáival kell udvariasnak lenniük, hanem az állampolgárokkal is, ehhez hozzátartozik, hogy előítéletektől mentesen kell az ügyeiket intéznie.²⁴³ Az állampolgárok közigazgatási szervek tisztességébe, semlegességbe és hatékonyságába vetett bizalom megőrzését és megerősítését szolgáló magatartást kell tanúsítania.²⁴⁴ Bejelentési kötelezettség terheli, ha jogellenes vagy tisztességtelen eljárásra kéri, valamint, ha más tisztviselő megsérti a kódexet.²⁴⁵ Meghatározza az elfogultság fogalmát, ennek bejelentésére vonatkozó szabályokat, valamint az összeférhetetlenséggel kapcsolatban is tartalmaz előírásokat.²⁴⁶

A köztisztviselők politikai- és köztevékenységével összefüggésben kiemeli, hogy mindaddig folytathatja ilyen jellegű tevékenységét, amíg az nem befolyásolja az állampolgárok és beosztottak megítélését a hivatalának részrehajlás nélküli és lojális ellátása felől.²⁴⁷

²⁴⁰ Ibid. p. 5-6.

²⁴¹ Köztisztviselők Etikai Kódexe 3. cikk.

²⁴² Köztisztviselők Etikai Kódexe 4-5. és 7. cikk.

²⁴³ Köztisztviselők Etikai Kódexe 5. cikk (3) bekezdés és 6. cikk.

²⁴⁴ Köztisztviselők Etikai Kódexe 9. cikk.

²⁴⁵ Köztisztviselők Etikai Kódexe 12. cikk.

²⁴⁶ Köztisztviselők Etikai Kódexe 15. cikk.

²⁴⁷ Köztisztviselők Etikai Kódexe 16. cikk.

A magánélet védelemben részesül, ugyanakkor szigorú szabályokat tartalmaz az ajándékok elfogadásával és a jogtalan előnyel kapcsolatos magatartással, a hivatali helyzettel való visszaélés tekintetében is.²⁴⁸ Kiemeli a vezetők azon felelősségét, hogy jó erkölcsi példát mutassanak a beosztottjaiknak.

A kódex hatálya azonban nem terjed ki a kormányok tagjaira, azaz a miniszterelnökre és a miniszterekre, akik – a dolgozat által történt csoportosításnak megfelelően – szintén a közigazgatás személyzete közé tartoznak és a demokratikus működésben szerepük megkérdőjelezhetetlen. Ennélfogva rájuk is ki kellene terjeszteni ezen követelményeket, ha ne is az Európa Tanács megfogalmazásában, de a tagállamok jogalkotása során. Ehhez kiindulópontként szolgál a Miniszteri Bizottság újabb ajánlása a jó demokratikus kormányzás alapelveiről.

III.2.3. A jó demokratikus kormányzás alapelvei

A Miniszterek Bizottság 2023. szeptember 06-ai ülésén fogadta el a jó demokratikus kormányzás alapelveiről szóló ajánlást,²⁴⁹ amely az emberi jogok, demokrácia és jogállamiság védelmének, így az európai béke és biztonság feltétele a jó demokratikus kormányzás, amelyhez elengedhetetlen, hogy az emberek bízzanak a közintézményekben.²⁵⁰ Ennek elérésére hívja fel a tagállamok figyelmét ezen ajánlás mérceként szolgáló voltára, annak érdekében, hogy segítse a politikusokat megvédeni és fejleszteni a mindenki javát szolgáló jó és demokratikus kormányzást, továbbá tájékoztatásul is szolgál a közösség irányába a közügyek intézésében részt vevőktől elvárható magatartásokról.²⁵¹

A demokrácia ismérveit képező elveket ajánl tagállamok kormányainak, ezek közül kiemelendő az etikus közélet és feddhetetlenség legmagasabb szintű követelményeinek betartása a hatalom gyakorlása és közfeladatok ellátása során.²⁵²

Az ajánlás függelékként fogalommeghatározásokat tartalmaz, tisztázza a kormányzati intézkedés, közintézmények és köztisztviselő fogalmát. Ez utóbbinál jelentős, hogy jelen ajánlás a megválasztott, közmegbízatással vagy közfeladattal felruházott személyekre is

²⁴⁸ Köztisztviselők Etikai Kódexe 17-19. cikk és 21. cikk, valamint 25. cikk.

²⁴⁹ Recommendation CM/Rec (2023) 5 of the Committee of Ministers to member States on the principles of good democratic governance, adopted by the Committee of Ministers on 6 September 2023 at the 1473rd meeting of the Ministers' Deputies. <https://rm.coe.int/0900001680ae26e5> (magyarul: A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2023)5 számú ajánlása a tagállamok számára a jó demokratikus kormányzás alapelveiről) (2024.08.31.) [Alapelvek]

²⁵⁰ Alapelvek p. 2.

²⁵¹ Alapelvek p. 3.

²⁵² Ibid.

kiterjeszti a hatályát, így a kormányok tagjaira, törvényhozó képviselőkre és a helyi önkormányzati képviselőkre is.²⁵³

Részletezi az ajánlás elején megfogalmazott alapelveket, a közetika és a feddhetetlenség legmagasabb követelményeinek betartása a hatalom gyakorlása és közfeladatok ellátása során elvvel összefüggésben kiemeli, hogy a *közetika* legmagasabb szintű követelményeit szigorúan be kell tartani, a kormány, közintézmények és a köztisztviselők közjó szolgálatába vetett bizalom fenntartása érdekében.²⁵⁴

Ezek az intézmények köré ki kell építeni egy elszámoltathatósági mechanizmust, amely biztosítja a felelősségre vonás lehetőségét a tetteikért, döntéseikért.²⁵⁵ A nyitottság és átláthatóság körében biztosítani kell, hogy az intézmények döntéshozatali folyamatai nyilvánosan hozzáférhetőek és elérhetőek legyenek.²⁵⁶

Az Európa Tanács a fentiekben megfogalmazott ajánlásai – ahogy láthattuk – leginkább a korrupcióra mint a demokratikus működést veszélyeztető körülmény megelőzésére és megszüntetésére helyezik a hangsúlyt. Ezen nem is csodálkozhatunk, mivel ez és a jogállami működés elősegítése az elsődleges célja a nemzetközi szervezetnek. Ennek körében pedig mind a helyi önkormányzatok, mind az államigazgatás körében felhívja a figyelmet az etikus és feddhetetlen magatartás tanúsítására és etikai kódexek megalkotására, segítve a korrupció elleni küzdelmet. Ez azt is jelenti, hogy az Európa Tanács ajánlásai között a méltatlansághoz hasonlatos deklarálás leginkább etikai szabályok formában ölt testet, amely, jóllehet jelentős, mert támaszt követelményeket a politikai vezetők és a hivatalnokok számára, valamint felhívja a tagállamokat ezek gyakorlatukba történő beépítésre, ezek megvalósítását nem csak etikai kódexek meghozása révén kellene elvárni, hanem jogalkotási szinten. Ehhez azt is el kell ismernünk, hogy komoly vita folyik, melyik a célravezetőbb: jogi úton kikényszeríteni a helyes magatartás tanúsítását vagy ezt inkább az etikai szabályok útján érvényesíteni, azt kell leszögeznünk, hogy az Európa Tanács ajánlásai mindenképpen mintaként szolgálnak a méltatlansági szabályok megreformálásában, valamint indokul arra, hogy a politikai szereplőkre nézve is meghatározásra kerüljenek a köztisztviselőkkel hasonló követelmények.

²⁵³ Alapelvek p. 4-5.

²⁵⁴ Alapelvek p. 5.

²⁵⁵ Alapelvek p. 6.

²⁵⁶ Ibid.

III.3. A méltatlanság az Európai Unió szerint

III.3.1. A SIGMA-program és jelentősége

Az európai szinten a másik jelentős nemzetközi szervezet, amely a vizsgálódás szempontjából lényeges, az Európai Unió, amely eredetileg gazdasági integrációként indult.²⁵⁷ Ennek végrehajtó apparátusát mindig is a tagállami közigazgatás jelentette, ezért nem szabályozott közigazgatási jogi kérdéseket, mert azt a belső jogra bízta.²⁵⁸ Viszont a hatékony uniós jognak a végrehajtása a hatékony uniós intézmények és tagállamok hatósága, valamint az egyes tagállamok közti együttműködésben rejlik. Ezt a legutóbbi szerződésmódosítás részeként maga az Unió is deklarálta,²⁵⁹ ugyanakkor már korábban eljutottak arra a következtetésre, hogy a harmonizált végrehajtás közös értékeken kell, hogy alapuljon, ez pedig a demokratikus alkotmányos hagyományokban gyökerezik, amelynek részleteivel a posztszovjet térség demokratikus átmeneteit éppen csak megélő államok csatlakozásra felkészülése kapcsán kezdtek foglalkozni.²⁶⁰

Ebben játszott szerepet a *SIGMA-program*,²⁶¹ amelyet 1992-ben hoztak létre az OECD és az Európai Unió Bizottságának a kezdeményezéseként. A program célja, hogy támogassa a jó igazgatási módszerek kialakítását és elősegítse a közigazgatási szervek elköteleződését a demokratikus értékekhez, etikához és a törvényi rendelkezésekhez. Segítséget kíván nyújtani az internacionalizmus követelményeivel való szembenézéshez és az Európai Unió integrációs terveihez, valamint közigazgatási reformokat akar

²⁵⁷ Vö: Zöld-Nagy Viktória: Az Európai Unió helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége. In: Farkasné Gasparics Emese (szerk.): *A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete*. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. p. 113.

²⁵⁸ Boros Anita: A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljaras-az-europai-unioban> (2018) (2024.08.28.) [2].; Csatlós Erzsébet: Az európai közigazgatás szerepe az európai egység megteremtésében. Gondolatok az Alaptörvény E cikk (1) bekezdésének margójára. In: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest. 2016. p. 374.; Csatlós Erzsébet: *Az európai uniós koordináció Magyarországon és a magyar nemzeti érdek az Európai Unióban*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017. p. 20.

²⁵⁹ *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences, Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 - 0390.* (Magyarul: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata - Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata - Jegyzőkönyvek - Mellékletek - A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok - Megfelelési táblázatok, Hivatalos Lap C 326, 26/10/2012 o. 0001 – 0390) [EUMSZ.] 197. cikk (1).

²⁶⁰ Csatlós Erzsébet: *Európai közigazgatás*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2021. p. 48.; Csatlós Erzsébet: A közigazgatási hatósági eljárás ultramodern kora? Egy európai hatósági eljárásjogi kódex létjogosultsága. *Közigazgatási Eljárás Jogi Közlemények*. 2022/2. p. 122.

²⁶¹ OECD (1999), "European Principles for Public Administration", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing. [SIGMA- program].

megvalósítani. Kiindulópontként rögzíti, hogy az Unió tagságra pályázóknak, annak érdekében, hogy megfeleljenek a koppenhágai és a maastrichti csatlakozási kritériumoknak, meg kell reformálniuk a közigazgatásukat. A csatlakozó államok közigazgatásának ugyanis követnie kell a *jó kormányzás elveit* és figyelembe kell venniük az Európai Unió által meghatározott adminisztratív normákat. Ennek ellenére nincs egy általános Európai Bizottság szerinti törvényszabályzat, így a tagállami közigazgatásnak olyan adminisztratív és közigazgatási rendszerrel kell rendelkezniük, amely képes az *acquis communautaire* átültetésére, megalkotására és életbe léptetésére a kötelező eredmények elvének megfelelően.²⁶²

Előírja, hogy a tagállami közigazgatásnak el kell fogadnia az Unió tagállamokban érvényes irányelveket is.²⁶³ Meghatározza az *adminisztratív törvényelveket*, amelyek iránymutatóként szolgálnak, ráadásul a közalkalmazottak viselkedését szabályzó alapelvek a különböző törvényhozási dokumentumok részeként is jelentkeznek. A közszféra szereplőinek törvényi kötelezettségük, hogy betartsák ezeket a törvényelveket, amelyeket meg kell erősíteniük a független ellenőrző testületeknek, az igazságszolgáltatás rendszereknek, a bírósági végzéseknak, és a parlamenti vizsgálatoknak, bírósági tárgyalás és jogorvoslás lehetőségeit biztosítva.²⁶⁴

A program meghatározza azokat az elveket, amelyek minden tagállamban meg kell, hogy jelenjenek, ezek a a) törvény általi adminisztráció elve, b) arányosság, c) jogi biztonság, d) törvényi elvárások védelme, e) non-diszkrimináció, f) bírósági tárgyaláson való jog a diszkriminatív döntéshozatali eljárások során, g) átmeneti segítség, h) adminisztratív törvényszékek elérhetősége méltányos körülmények között az egyének számára és j) a közigazgatás nem-szerződéses kötelezettsége.²⁶⁵

Ezeket a törvényelveket négy csoportba lehet osztani: megbízhatóság és kiszámíthatóság, nyitottság és átláthatóság, számonkérhetőség, hatékonyság és hatásosság. Ezekből az elvekből pedig továbbiak vezethetők le.²⁶⁶

Közülük kiemelendő a *nyitottság*, amely az adminisztráció elérhetősége a külső vizsgálatok számára, míg a *transzparencia* az ellenőrzés és vizsgálat előrehaladásának érdekében való átláthatóságot jelent. Mindkettőre igaz, hogy megengedi a közigazgatás

²⁶² Ibid, p. 2-6.

²⁶³ Ibid, p. 6.

²⁶⁴ Ibid, p. 8.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

tevékenységével érintetteknek, hogy ismerjék azt, és tükrözi a felügyelő intézmény elemzéseit a közigazgatás tevékenységéről.²⁶⁷

A számonkérhetőség azt jelenti, hogy minden adminisztratív szerv felelős döntéseiért jogi vagy bírói hatóságok előtt, a hatóságok nem vonhatják ki magukat a mások általi vizsgálat alól. Ez az elv sok komplex eljárás alapján valósul meg, kiemelve, mennyire fontos a felülvizsgálat, amely végső soron a törvény általi adminisztráció elvét biztosítja, amely a közérdek és egyéni jogok védelmét szolgálja.²⁶⁸

A SIGMA- program meghatározta, hogy az uniós intézmények törvénykezése egyik fő forrása az Unió tagállamait uraló közös európai anyagi adminisztratív törvényeknek és közigazgatásuknak. Ezek a törvények területi jellegűek, de az *acquis* alapját képezik, amelyek összeegyeztethetőségi szintjét az Európai Unió Bírósága értékeli és vizsgálja a csatlakozási egyezkedési folyamat keretében.²⁶⁹

A másik forrás a tagállami szervek közötti és a Bizottság és a tagállamok közötti államközi kapcsolatok, ez többek között segíti a menedzsment és a közös adminisztratív elvek terjedését, így előmozdítva a közhivatalnokok helyes viselkedésmódjának kialakítását az Unió egész területén. Az államközi kapcsolatok azért jelentősek, mert a hivatalos személyek egy stabil szakmai karriert alapozhatnak meg a saját állami hivatalukban.²⁷⁰

A program második része az adminisztratív törvényekkel és a közszolgálati normákról rendelkezik. Kérdésként merül fel, hogy a közszolgálat tagjai állami alkalmazottak vagy közalkalmazottak. Abból kell kiindulni, hogy az államnak munkaadó szerepe van, de fokozott felelősségéből adódóan az állami alkalmazottak vezetését irányító sajátos szabályokat kell meghoznia. Az egyének nem állami alkalmazottak, de nagymértékű állami hatalommal is rendelkeznek, így az államnak biztosítania kell az alkotmányos és adminisztratív törvények alkalmazását. Törvényeknek kell rendelkezniük a közalkalmazottak és az állam közötti viszonyról is. Az alkotmányos közszolgálatnak különböző feltételei vannak, amelyet a SIGMA-program rögzít is, így a közszolgálat egy olyan intézmény, amely tagjaitól sajátos professzionalizmust és integritást vár el, az adminisztratív és alkotmányos törvények ismeretével. A közszolgálat tagjainak alá kell vetniük magukat a törvény adta feltételeknek annak érdekében, hogy munkavégzésük

²⁶⁷ Ibid, p. 11-12. és Csatlós (2021) p. 51-52.

²⁶⁸ Ibid, p. 12-13.

²⁶⁹ Ibid, p. 17.

²⁷⁰ Ibid.

hatásos legyen. A feltételek között szerepel, hogy olyan fizetése legyen a közszolgának, hogy a *korruptciót* csökkentse. A meghatározott feltételeket az államoknak garantálniuk kell.²⁷¹

A közszolgálati szereplők nem csupán állami dolgozók, mivel több cél kell elérniük, amely megkülönbözteti őket a munkaviszonyban foglalkoztatottaktól. Az ellenőrzési és számonkérhetőségi mechanizmus létrehozása, a közigazgatás legitimálása a *közbizalom* kialakulása érdekében, a politikai és adminisztratív terület elkülönítése, a szakmai folytonosság, az adminisztráció minden területén egy viselkedési minta kialakítása, a közszolgálatban az ország legjobb jelöltjeinek szereplése mind-mind alapvető elvárás a rájuk vonatkozó törvények meghozatala során.²⁷²

A SIGMA- program *soft law*, vagyis jogi kötőerővel nem rendelkezik, mégis a csatlakozni kívánó tagállamok számára kötelezettséget jelent, ugyanis standardként rögzítésre kerültek azok az európai értékek, amelyeket be kell építeniük a gyakorlatukba, annak érdekében, hogy megfeleljenek a koppenhágai és a maastrichti csatlakozási kritériumoknak.

Jóllehet a SIGMA a közzféra szereplőiről szól, viszont ezek az elvek ugyanúgy interpretálhatóak a politikai szereplőkre is, mivel a mindketten a közigazgatás szereplői, függetlenül attól, hogy milyen funkciót töltenek be a közigazgatás szervezetrendszerében.

Ezzel kezdődött el az *Európai Közigazgatási Tér [EKT]* azonosítása, mely az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, a közösségi/unions jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis.²⁷³ A közösségi (jelenleg: uniós) *acquis* megfelelő végrehajtására vonatkozó képesség a koppenhágai kritériumok részeként csatlakozási feltétel lett. Az EKT-re irányadó demokratikus jogelveknek és a jó kormányzást jellemző értékeknek érvényesülniük kell. Az EKT-ban a demokratikus működésre is hangsúly helyeződik,²⁷⁴ amelyet az Európai Unióról szóló Szerződés²⁷⁵ [EUMSZ] is megfogalmaz.

²⁷¹ Ibid, p. 20.

²⁷² Ibid, p. 20-21.

²⁷³ Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám. p. 196.

²⁷⁴ Mára az EKT tartalma változóban van. Erről bővebben lásd: Balázs István: *Európai közigazgatási térség*. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: Balázs István)* <http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-kzigazgatsi-trsg> (2020) (2024.08.29.)

²⁷⁵ *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on European Union - Protocols - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 - 0390.* (Magyarul: Az Európai Unióról

III.3.2. Az alapító szerződések demokratikus jogállami alapértékei

Az *Európai Unióról szóló Szerződés* [EUSZ] preambulumban megerősíti az Unió elkötelezettségét a *demokrácia* és a *jogállamiság* elvei mellett.²⁷⁶ Rögzíti, hogy az Unió – többek között – a demokrácia és a jogállamiság értékein alapul. A demokratikus működéshez hozzátartozik az a követelmény, hogy minden tisztviselő a közigazgatásban jogaikat és kötelezettségeiket olyan módon gyakorolja és olyan magatartást tanúsítson, amely méltó a pozíciójához. Ez összefügg a jogállamiság elvével, amely a jogbiztonságot garantálja és a jog uralmát, a témára levetítve azt, hogy a közigazgatás szereplői által tanúsítandó magatartást a jognak, jogszabályoknak kell előírnia. Ebből pedig levezethetőek az állampolgárok érdekeit szolgáló döntések meghozatalának, etikus eljárásnak és tisztességes magatartás tanúsításának követelményei.

Az *EUMSZ* rögzíti, hogy a jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el.²⁷⁷ Ezt a követelményt a kutatásra is vonatkoztathatjuk, hiszen – ahogy az Európa Tanács is rávilágított ennek jelentőségére – mind helyi, mind nemzeti szinten nagyon fontos a nyitottság elve, amely a jó kormányzást mozdítja elő. A nyitottság azt jelenti, hogy a polgárokat is bevonják a döntéshozatali folyamatokba, megfelelő információval látják el őket és lehetőséget biztosítanak a döntések megismerésére. A transzparencia átláthatóságot eredményez, amely növeli a közbizalmat, elősegítve a jó kormányzást és így a demokratikus működést. Ez pedig önkormányzatok esetében azért fontos, mert az önkormányzati képviselőktől is elvárható, hogy a választók joggal bízhatnak az érdekeiknek megfelelő döntések megszületésében. Az államigazgatási szférában ennek jelentősége pedig még számottevőbb: a politikai felsővezetőktől az egész nemzet működése megköveteli az állampolgárok jólétét célzó kormányzati intézkedések megtétele.

szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata - Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata - Jegyzőkönyvek - Mellékletek - A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok - Megfelelési táblázatok, Hivatalos Lap C 326 , 26/10/2012 o. 0001 – 0390) [EUSZ]

²⁷⁶ EUSZ, Preambulum.

²⁷⁷ EUMSZ 15. cikk.

III.3.3. A megfelelő ügyintézéshez való jog és annak tartalma

A Lisszaboni Szerződés²⁷⁸ 2009. december 1-jén történt hatályba lépésével új alapokra helyezte az európai integrációt²⁷⁹ és jogi kötőerővel ruházta fel az *Európai Unió Alapjogi Chartáját*, [Alapjogi Charta]²⁸⁰ így az uniós vívmányok kötelező aktusai közé tartozik.²⁸¹

Az Alapjogi Charta deklarálja a megfelelő ügyintézéshez való jogot²⁸², amely korábban hiányzott a közösségi jogból mint átfogóan meghatározó jog, bár részjogosultságai korábban kialakultak.²⁸³ E szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió intézményei, szervei, hivatalai részleghajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alapjogi Charta rendelkezéseinek címzettjei, annak 51. cikke alapján, elsősorban az uniós intézmények, ezért az ő felelősségük, hogy biztosítsák ezen alapjog tiszteletben tartását, viszont az alapjogvédelem célja csak akkor valósul meg, ha a tagállami intézmények is az uniós jog alkalmazása során²⁸⁴ megfelelnek a követelményeknek és az elveket betartva járnak el.²⁸⁵

Az Alapjogi Charta rendelkezéseit bontja ki a jogi kötéssel nem rendelkező, az európai ombudsman – akinek a jogállását és feladatait az Európai Parlament 1994. március 9-i határozata²⁸⁶ rögzítette az Európai Bizottsággal való konzultációt követően - az Európai Unió Tanácsának jóváhagyása által megalkotott, *A helyes hivatali magatartás európai kódexe [Ombudsmani Kódex]*, amelyet az Európai Parlament először

²⁷⁸ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. OJ C 306, 13.12.2007. (magyarul: Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. HL C 306, 2007.12.13.)

²⁷⁹ Csatlós (2021) p. 48.

²⁸⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326., 26.10.2012., 391—407. (magyarul: Az Európai Unió Alapjogi Chartája) [Alapjogi Charta].

²⁸¹ Csatlós Erzsébet: Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? *Közjogi Szemle*, 2014/4. p. 14.

²⁸² Alapjogi Charta 41. cikk.

²⁸³ Chronowski Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 2014/3. p. 140.; Csatlós Erzsébet: Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése: Méréldk az európai közigazgatás szabályozásában? *Eljárási Szemle*, 2016/2. p. 16.

²⁸⁴ Ezzel kapcsolatban nem világos mindig, hogy egy tagállami intézkedés uniós jogot hajt végre vagy sem. Erről bővebben lásd: Blutman László: *Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai. Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged. 2016. pp. 103-109.

²⁸⁵ Csatlós (2014) p. 14.; Csatlós Erzsébet: Az Európai Bíróság ítélete az adatvédelmi ombudsman tisztségének megszüntetéséről. A független felügyelő hatóság kérdése. *Jogesetek Magyarázata (JeMa)*, 2015/3. p. 72.; Erzsébet Csatlós: Effect of EU Law on National Administration with a New Input of Fundamental Rights Protection. In: *Harmonisation of Serbian and Hungarian Law with the European Union Law*. Thematic Collection of Papers, Vol. III. Faculty of Law Novi Sad, Publishing Center, Novi Sad, 2015. p. 581.

²⁸⁶ 94/262/ECSC, EC, Euratom: Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties. Official Journal L 113, 04/05/1994 P. 0015 – 0018. Magyarul: Az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata – az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről. HL L 113., 1994.5.4.

2001-ben fogadta el, majd 2011-ben ismét új rendelkezésekkel bővült. Célként rögzíti, hogy a demokrácia szolgálata érdekében az Unió intézményeivel együttműködve a hatékony, elszámoltatható, átlátható és etikus igazgatás jöjjön létre. Támogatja a feddhetetlenséget, elkötelezettséget és az emberséges hozzáállást.²⁸⁷ Az Ombudsmani Kódex útmutatásul szolgál, és kiemeli az uniós polgárok *megfelelő ügyintézéshez való jogát*. Ez utóbbi alapján az uniós polgárok joggal várhatják el az uniós intézményektől, hogy ügyeiket megfelelően intézzék.²⁸⁸ A kódex az európai köztisztviselőkről szól, de az Alaptörvény is deklarálja alapelveként²⁸⁹, valamint értelmezhető az önkormányzati képviselőkre nézve, ugyanis a képviselő-testület elláthat hatósági feladatokat is, így uniós jogot is hajthat végre, amikor kötelező lesz rájuk nézve az Alapjogi Charta és az azt értelmező kódex, amelyben testet ölt a feddhetetlenség, a tisztességesség és az etikus eljárás követelménye. A választópolgároknak is joguk van elvárni a képviselőktől a részleghajlásmentes és tisztességes módon való eljárást. Olyan döntéseket hozzanak, amely az egész közösség érdekét szolgálja, ne csak egy adott csoportét, vagy csak személyes érdeket szolgáljon. A tisztesség pedig nemcsak ezzel függ össze, hanem a tőlük elvárható megfelelő magatartás tanúsításával.

Az Ombudsmani Kódex felsorolja a közszolgálat öt alapelvét, rávilágítva, hogy az etikai normák a szolgáltatási kultúra elengedhetetlen elemét jelentik. Az alapelveket az ombudsman nyilvános konzultációt követően 2012 júniusában tette közzé mint az uniós közigazgatás által követett etikai normák magas szintű összefoglalóját.²⁹⁰

Az első elv *az Unió és annak polgárai iránti elkötelezettség*, amely azt a követelményt támasztja a tisztviselőkkel szemben, hogy tudják, az uniós intézmények az Unió és a polgárai érdekét szolgálják a szerződések céljainak megvalósításában, így a döntéseiket ez alapján kötelesek meghozni. A tisztviselők képességüknek megfelelő legmagasabb szinten kell ellátniuk feladataikat,²⁹¹ törekedniük kell a legmagasabb szintű szakmai normák betartására, valamint tekintetre kell lenniük a közbizalom övezte pozíciójukra, jó példát mutatva másoknak.²⁹²

A *tisztesség elve* szerint illendően és úgy kell viselkedniük, hogy a legalaposabb nyilvános ellenőrzés se találjon ebben kivetnivalót. Ez egy jogon felüli követelmény, mivel

²⁸⁷ Európai ombudsman, *A helyes hivatali magatartás európai kódexe*, Kiadóhivatal, 2013, <https://data.europa.eu/doi/10.2869/71056>. (2022.03.29.) [Ombudsmani Kódex]: p. 2.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bekezdés.

²⁹⁰ Ombudsmani Kódex p. 4.

²⁹¹ Vö.: Linder Viktória: Köszolgálati reformtrendek az Európai Unió és az OECD tagállamaiban. *Glossa Iuridica*, 2018/1-2. p. 120.

²⁹² Ombudsmani Kódex p. 8.

nem érvényesül csak úgy, ha betartja a rá vonatkozó szabályokat. Nem vállalhatnak pénzügyi vagy olyan más kötelezettséget, amely befolyásolja feladataik ellátását, ideérve az ajándékokat is, valamint kötelesek elkerülni az összeférhetetlen helyzeteket.²⁹³

A *tárgyilagosság elve* alapján pártatlan, tényeken alapuló döntéseket hozó, nyitott személyeknek kell lenniük, akik meghallgatják a különböző álláspontokat. A szakmai magatartásukat nem befolyásolhatja elfogultság.²⁹⁴

Az Ombudsmani Kódex kiemelt figyelmet szentel *mások tiszteletének*, ugyanis a tisztviselőknek egymást és a polgárokat tiszteletben tartva kell eljárniuk, udvariasan segítőkészen és együttműködve. Törekedniük kell mások közléseinek megértésére és a világos, egyszerű válaszadásra.²⁹⁵

Az *átláthatóság elvéből* adódóan magyarázatot kell adniuk tevékenységükről, indokolniuk kell döntéseiket, nyilvántartásokat kell vezetniük.²⁹⁶

Ezen elvek betartásával a közigazgatás színvonala nőni fog, a jogállamiság erősödik, csökken a mérlegelési jogkör önkényes alkalmazása.²⁹⁷

Általános rendelkezésként rögzíti, hogy az intézményeknek és tisztviselőknek a kódex elveit tiszteletben kell tartaniuk.²⁹⁸ Meghatározza a személyi és tárgyi hatályát²⁹⁹ és saját elveit. Ezek a következők: jogszerűség, diszkrimináció tilalma, arányosság, hatalommal való visszaélés tilalma, pártatlanság és függetlenség, objektivitás, jogos elvárások, következetesség, tanácsadás, tisztességes eljárás elve.³⁰⁰

Ismét kiemeli a *megfelelő viselkedés* követelményét, amikor rögzíti, hogy szolgálatkészen, helyesen és előzékenyen kell eljárniuk és a nyilvánosság rendelkezésére állniuk. Levelezésükben, telefonos kapcsolattartás során legsegítőkészebbnek kell lenniük, a kérdésekre a legteljesebben és legpontosabban kell válaszolniuk.³⁰¹

Az Ombudsmani Kódex rendelkezéseit elemezve arra a megállapításra juthatunk, hogy ha ezeket az elveket a nemcsak a köztisztviselők esetében kell alkalmazandóvá tenni, hanem az önkormányzati képviselők, polgármesterek, de a politikai felsővezetők és vezetők esetében is a dolgozat elején tett fogalmi meghatározásokból kiindulva, így, ha a mindkét szabályozás egységességet nyerne, az önkormányzás, ezáltal pedig az egész közigazgatás

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Ibid, p. 9.

²⁹⁵ Ibid, p. 10.

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ Ibid, p. 11.

²⁹⁸ Ombudsmani Kódex 1. cikk.

²⁹⁹ Ombudsmani Kódex 2-3. cikk.

³⁰⁰ Ombudsmani Kódex 4-11. cikk.

³⁰¹ Ombudsmani Kódex 12. cikk.

színvonala emelkedne. Fontos kiemelni a tisztességes viselkedés követelményét, ami nem merül ki a jogkövetésben, így ebből arra következtethetünk, hogy az etikusság egy jogon túli kategória, amely nem kényszeríthető ki. Felmerülhet a kérdés, ha nem ölt jogi kereteket, akkor hogyan válhat kikényszerítővé és mi alapján várhatja el a választópolgár, hogy az önkormányzati képviselők be is fogják tartani.

III.3.4. Az Európai Unió tisztviselőivel szemben támasztott magatartási követelmények

Az Európai Unió az általa létrehozott intézményeinek tisztségviselőre vonatkozó jogállási szabályait *Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályáról szóló rendeletben*³⁰² (továbbiakban: Személyzeti Szabályzat) szabályozza.

A Személyzeti Szabályzat személyi hatálya az Unió tisztviselőjére terjed ki, aki bármely olyan személy, akit a Rendelet rendelkezéseinek megfelelően az Unió valamelyik intézményének állományában létrehozott beosztásban az adott intézmény kinevezésre jogosult hatósága által kibocsátott kinevezési okirattal neveztek ki. Kiterjed továbbá az Ügynökségekre is, kivéve, ha a Személyzeti Szabályzat másként rendelkezik.³⁰³

A tisztségviselők joga és kötelezettségeinek katalógusából kiemelendő, hogy feladataik ellátása során és magatartásuk meghatározásakor kizárólag az Unió érdekeit kötelesek szem előtt tartani. Nem fogadhatnak el utasításokat, valamint feladataikat tárgyilagosan, pártatlanul és az Unióhoz való hűségre vonatkozó kötelezettsége betartásával kell végezniük. A kinevezésre jogosult hatóság engedélye nélkül nem fogadhatnak el kormánytól, vagy intézményen kívüli más helyről elismerést, kitüntetést, kedvezményt és ajándékot. Ez alól egy kivétel van: ha a kinevezését megelőzően, illetve katonai vagy egyéb állampolgári kötelezettség teljesítése céljából biztosított külön szabadságuk során nyújtott szolgálat esetén kapja.³⁰⁴

A tisztviselők felvételük előtt vizsgálaton esnek át, amely során személyes érdekeltységüket ellenőrzik egy formanyomtatvány kitöltése során, ugyanis nem foglalkozhatnak olyan ügyel, amelyhez személyes érdekeik fűződhetnek. Ha mégis ilyen

³⁰² Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. OJ 45, 14.6.1962, p. 1385. (magyarul: Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata. HL 45., 1962.6.14.) [továbbiakban: Személyzeti Szabályzat].

³⁰³ Személyzeti Szabályzat 1. cikk.

³⁰⁴ Személyzeti Szabályzat 11. cikk.

ügy kerül eléjük, akkor a kinevezésre jogosult hatóságot kötelesek tájékoztatniuk, amely intézkedik és végső esetben felmenti a felelősség alól az érintett ügyben.³⁰⁵

A Személyzeti Szabályzat összeférhetlenségi szabályokat is meghatároz: részesedést nem szerezhhetnek és nem tarthatnak az intézményüknek ellenőrzése alá tartozó vagy annak üzleti tevékenységet folytató vállalkozásokban, amelyek feladatainak ellátása során csorbíthatja függetlenségüket.³⁰⁶

Nagyon fontos megállapítás a téma szempontjából, hogy a tisztviselőknek tartózkodniuk kell minden olyan cselekménytől vagy magatartástól, amely rossz fényt vethet a beosztásukra. Ezen is tovább menve, tartózkodniuk kell a pszichológiai vagy szexuális zaklatás minden formájától, amelyek körét a Személyzeti Szabályzat részletesen ki is fejt.³⁰⁷ A külső tevékenységek végzése engedélyhez kötött, valamint külön szabályok vonatkoznak a jövedelemszerző tevékenységek folytatásáról is. Ez utóbbiakról tájékoztatni kell a kinevezésre jogosult hatóságot. Ha összeférhetlenséget eredményez a tevékenység folytatása, és ezt nem tudja megszüntetni az adott tisztviselő meghatározott időn belül, akkor a hatóság határoz arról, hogy a tisztviselő megtartsa-e a beosztását vagy áthelyezzék.³⁰⁸

Kiemelendő, hogy a szolgálati jogviszony megszűnése után is kötelesek tisztességes és körültekintő magatartásra bizonyos megbízatások vagy előnyök elfogadása esetében.³⁰⁹

A tisztviselők beosztásuktól függetlenül segítik és tanácsaikkal támogatják feletteseiket és felelősek a rájuk bízott feladatok végrehajtásáért. Amennyiben egy tisztviselő tudomására olyan tények jutnak, amelyek okot adnak egy esetleges törvényellenes tevékenység feltételezésére, beleértve a csalást, korrupciót, vagy olyan magatartást, amely súlyos kötelezettségszegés, ebben az esetben tájékoztatnia kell felettesét, főigazgatóját, főtitkárt vagy az OLAF szervét.³¹⁰

Az előmeneteli részben a Személyzeti Szabályzat alapelveként rögzíti, hogy csak olyan tisztviselőket lehet felvenni, akik megfelelnek az alkalmasság, hatékonyság és a feddhetetlenség legmagasabb követelményeinek.³¹¹ További feltétel a kinevezéshez, – többek között – hogy megfeleljen a feladatainak ellátásához szükséges erkölcsi követelményeknek.³¹²

³⁰⁵ Személyzeti Szabályzat 11. cikk.

³⁰⁶ Személyzeti Szabályzat 11.a. cikk.

³⁰⁷ Személyzeti Szabályzat 12., 12. a., b. és 13. cikk.

³⁰⁸ Személyzeti Szabályzat 13. cikk.

³⁰⁹ Személyzeti Szabályzat 16. cikk.

³¹⁰ Személyzeti Szabályzat 21. cikk és 22. a. cikk.

³¹¹ Személyzeti Szabályzat 27. cikk.

³¹² Személyzeti Szabályzat 28. cikk.

A tisztviselők számára próbaidejük lejárta előtt egy hónappal értékelő jelentést kell készíteni a feladatuk ellátására való alkalmasságukról, a szolgálati jogviszonyban nyújtott teljesítményükről és a tanúsított magatartásukról. Az olyan tisztviselőt, aki a munkája vagy magatartása miatt nem megfelelő arra, hogy véglegesítsék, el kell bocsátani.³¹³

Ezt az értékelő jelentést a tisztviselők szolgálati ideje során évenként elkészítik az egyes intézmények kinevezésre jogosult hatóságai, amelyben szintén az alkalmasságukról, teljesítményükről, feladataik teljesítése során tanúsított magatartásukról számolnak be.³¹⁴

A tisztviselők szolgálati jogviszonya megszűnik – többek között- az alkalmatlanság miatti elbocsátás, beosztásból való eltávolítás és kötelező lemondás miatt. Az alkalmatlanság miatti elbocsátás esetében vannak eljárások, amelyeket minden kinevezésre jogosult hatóság maga dolgoz ki.³¹⁵ Az a tisztviselő, aki a Szabályzat szerinti kötelezettséget szándékosan vagy gondatlanul megszegi, ezen cselekményéért fegyelmi felelősséggel tartozik.³¹⁶

A Személyzeti Szabályzat általi követelmények a magyar köztisztviselőkre vonatkozó jogszabályokban is megjelennek – amelynek elemzését a dolgozat későbbi fejezete taglalja –ehelyütt annyit kell rögzítenünk, hogy rájuk is ugyanúgy vonatkoznak szakszerűségi, pártatlansági, összeférhetetlenségi szabályok, valamint értékelésre kerül a munkahelyen és az azon kívül tanúsított magatartásuk is.

Más a helyzet azonban a nem szakmai szférában tisztséget betöltő személyek esetében, akik ugyan a közigazgatásban látnak el feladatokat és a pozíciójuk bizalmi jellegűek, mégsem vonatkoznak rájuk a fentebb részletezett szabályokhoz még csak hasonlóak sem. Ezzel érdemes összehasonlítani az Európai Unió más tisztségviselőire vonatkozó szabályokat, akiknek szintén bizalmi, befolyásmentes, pártatlan, közbizalmat feltételező pozíciójuk van, és amely követelmények mintaként szolgálhatnak a magyar méltatlansági szabályozás kialakítása során.

III.3.4. Az Európai Unió egyes tisztviselőire vonatkozó bizalmi jelleget mutató szabályai

A következőkben azokat az Unió által nevesített tisztségeket vizsgáljuk, akikre az EU bizalmi jellegű szabályokat állapít meg, azaz a feddhetetlen, erkölcsileg

³¹³ Személyzeti Szabályzat 34. cikk.

³¹⁴ Személyzeti Szabályzat 43. cikk.

³¹⁵ Személyzeti Szabályzat 47. cikk.

³¹⁶ Személyzeti Szabályzat 86. cikk.

megkérdőjelezhetetlen magatartás tanúsítását követelményként támasztja a tisztségük betöltése során, továbbá ennek megsértését szigorú jogkövetkezménnyel sújtja.

III.3.4.1. Az Európai Bizottság biztosai

Az EUSZ szerint a biztosokat olyan személyek közül kell kiválasztani, akiknek általános *alkalmasságuk* és európai elkötelezettségük alapján, *függetlenségükhöz* nem férhet kétség. Hivatali idejük öt év, ezalatti feladatellátásuk során teljes mértékben függetlenek és nem kérhetnek és nem is fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy más szervezettől, valamint tartózkodnak a kötelezettségükkel vagy a feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől.³¹⁷ A függetlenségükkel, valamint az összeegyeztethetetlen cselekedetektől való tartózkodás elvárás rokonítható a méltatlansággal, ugyanis a Bizottság tagjai nem járhatnak el olyan módon, amely nem *méltó* vagy nem fér össze a pozíciójukkal.

Az EUMSZ további szabályokat állapít meg az Európai Bizottságra nézve. A biztosoknak tartózkodniuk kell a feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől.³¹⁸ A tagállamoknak ennek megfelelően tiszteletben kell tartaniuk függetlenségüket és nem kísérelhetik meg befolyásolásukat a feladataik ellátása során. A biztosok hivatali idejük alatt nem folytathatnak semmilyen egyéb foglalkozást.³¹⁹ Ünnepestes kötelezettséget vállalnak arra nézve, hogy hivataluk alatt és azt követően is tiszteletben tartják a hivatalukból eredő kötelezettségeiket és azt, hogy megszűnéskor is *feddhetetlenül* és *tartózkodóan* járnak el kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban. Ennek megsértése esetén az Európai Unió Bírósága a Tanács egyszerű többséggel elfogadott kérelmére vagy magának a Bizottság kérelmére az érintett tagot a körülményektől függően felmentheti vagy megvonhatja tőle nyugdíjjogosultságát, vagy az ezt helyettesítő egyéb juttatásokhoz való jogát.³²⁰

A biztosi tisztség négyféle módon szűnhet meg: lejárát, halál, lemondás vagy felmentés.³²¹ Számunkra a felmentés esete játszik szerepet: akkor mentik fel, ha a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek nem felel meg vagy súlyos kötelezettségszegést követ

³¹⁷ EUSZ 17. cikk.

³¹⁸ Angyal Zoltán – Szabó Marcell: Az EU intézményrendszere. In: Osztovits András (szerk.): *EU-jog*. HVG ORAC. Budapest. p. 93.

³¹⁹ Ibid. p. 93-94.

³²⁰ EUMSZ 245. cikk.

³²¹ EUMSZ 246. cikk.

el. Ebben az esetben a Tanács egyszerű többséggel elfogadott kérelmére vagy a Bizottság kérelmére az Európai Unió Bírósága felmentheti.³²²

A Bizottsággal kapcsolatban kiemelendő, hogy az alapító szerződésekben foglalt rendelkezéseken kívül, 1999 óta vonatkozik rájuk egy *magatartási kódex*³²³ [Biztosi Magatartási Kódex], amelynek jelenleg hatályos verziója 2018. február 1-jén lépett hatályba. A Biztosi Magatartási Kódexet a Bizottság tagjaira, valamint – ha konkrétan megjelölik – a Bizottság korábbi tagjaira, a Bizottság elnökjelöltjeként javasolt személyre és a biztosjelöltekre kell alkalmazni.³²⁴

Elvei közé tartozik az elköteleződés az Unió általános érdekében történő feladatellátás mellett, hogy az alapító szerződésekben és a Biztosi Magatartási Kódexben meghatározott szabályoknak megfelelően a teljes függetlenség, a *feddhetetlenség*, a *méltóság*, a lojalitás és tartózkodás biztosítása mellett járnak el. Tiszteletben kell tartaniuk a legszigorúbb *etikai magatartási szabályokat*,³²⁵ tovább *hivataluk méltóságát*, azaz nem járhatnak el és nem fejezhetik ki magukat médiumon keresztül, amely hátrányosan érinti függetlenségük, feddhetetlenségük vagy hivataluk méltóságának közvélemény általi megítélését.³²⁶

Ez azt jelenti, hogy bírniuk kell az elnök bizalmát, ha nem kellőképpen feddhetetlenek, akkor be sem válogatják a biztosok közé. Ez tehát egy magas szintű bizalmat feltételez. El kell kerülniük továbbá az olyan helyzeteket, amely összeférhetetlenséget eredményez vagy amelyről észszerűen feltételezhető, hogy összeférhetetlenséget tükröz.³²⁷

A volt tagokkal kapcsolatban megjegyzendő, hogy a megbízatás lejártá után is feddhetetlenül és tartózkodóan kell eljárniuk kinevezések vagy ellátások elfogadásakor.³²⁸

Kötelező érdekeltségi nyilatkozatot kitölteniük, amelyben nyilatkozniuk kell pénzügyi, egyéb érdekeltségről vagy eszközről, amely összeférhetetlenséget okozhat vagy egyéb módon jelentős.³²⁹

A kollegialitás és tartózkodással kapcsolatban kiemelendő, hogy a Bizottság a tagokkal szemben lojalitást és tartózkodást ír elő, valamint a hivatalukhoz szükséges

³²² EUMSZ 247. cikk.

³²³ Commission Decision of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission. C/2018/0700, OJ C 65, 21.2.2018, p. 7–20. (Magyarul: A Bizottság határozata (2018. január 31.) az Európai Bizottság tagjaira vonatkozó magatartási kódexről (2018/C 65/06)) [Biztosi Magatartási Kódex].

³²⁴ Biztosi Magatartási Kódex 1. cikk.

³²⁵ Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (1)-(2) bekezdés.

³²⁶ Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (5) bekezdés.

³²⁷ Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (6) bekezdés, valamint 4. cikk.

³²⁸ Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (7) bekezdés.

³²⁹ Biztosi Magatartási Kódex 3. cikk (1) bekezdés.

önmérsékletet kell gyakorolniuk és kifejezni magukat.³³⁰ Nem tehetnek olyan megjegyzést, amely megkérdőjelezi a Bizottság döntését vagy sértené annak hírnevét.³³¹

A feddhetetlenség elvére vonatkozóan egyedi rendelkezéseket tartalmaz a Biztosi Magatartási Kódex, miszerint a Bizottság anyagi forrásainak felelős kezelése, szabályok tiszteletben tartása a tagok kötelezettsége.³³²

A Bizottság tagjai a megbízatásuk időtartama alatt nem végezhetnek szakmai tevékenységet, sem javadalmazás ellenében sem anélkül. Nem láthatnak el közfeladatot, kivéve amelyek a feladataikból erednek.³³³ A kódex meghatározza, milyen tevékenységet végezhetnek a tagok.³³⁴

Nevesíti a Bizottság által létrehozott *független etikai bizottságot*, amely az elnök kérésére ad tanácsot a Biztosi Magatartási Kódexhez kapcsolódó etikai kérdésekben és a szintén e kódex alapján etikai kérdésekben ajánlásokat tesz.³³⁵ A jelenlegi és a volt tagok is együttműködnek vele és a rendelkezésére kell bocsátaniuk az információkat.³³⁶ Az etikai bizottságnak három tagja van, akiket szaktudás, tapasztalat, függetlenség és szakmai képesség alapján a Bizottság nevez ki az elnök javaslata alapján. A tagok tisztességes szakmai magatartásról kell tanúskodniuk és európai, nemzeti vagy nemzetközi intézményekben betöltött magas szintű pozíciókban szerzett tapasztalatokkal kell rendelkezniük, továbbá nekik is kötelező összeférhetetlenség hiányáról szóló nyilatkozatot tenni. A megbízatásuk három évre szól, de ez egyszer megújítható. Ha egy tag mandátuma a lejáratának ideje előtt szűnik meg, az elnök javaslatára a Bizottság újat jelöl.³³⁷

A bizottság tagjai közül választ egy állandó levezető elnököt, aki az elnök kérésére ülést hív össze. A bizottság tanácsai titkosak. Ha nem egyhangúlag dönt, akkor a döntés tartalmazza az eltérő véleményt.³³⁸

A Biztosi Magatartási Kódex megfelelő alkalmazását az elnök biztosítja. A jelenlegi és a volt tagok tájékoztatják az elnököt, ha kétségek merülnek fel ezzel kapcsolatban. A Biztosi Magatartási Kódex megsértése esetén, amely az EUSZ 245. vagy 247. cikk alapján nem indokolja az Európai Unió Bíróságához való fordulást, a Bizottság – az etikai bizottság

³³⁰ Biztosi Magatartási Kódex 5. cikk (1) bekezdés.

³³¹ Biztosi Magatartási Kódex 5. cikk (4) bekezdés.

³³² Biztosi Magatartási Kódex 6. cikk (1) bekezdés.

³³³ Biztosi Magatartási Kódex 8. cikk (1) bekezdés.

³³⁴ Biztosi Magatartási Kódex 8. cikk (2) bekezdés.

³³⁵ Biztosi Magatartási Kódex 12. cikk (1) bekezdés.

³³⁶ Biztosi Magatartási Kódex 12. cikk (3) bekezdés.

³³⁷ Biztosi Magatartási Kódex 12. cikk (4) bekezdés.

³³⁸ Biztosi Magatartási Kódex 12. cikk (5)-(7) bekezdés.

véleményének figyelembevételével és az elnök javaslatára – határozhat a megrovásról, adott esetet nyilvánosságra hozhatja.³³⁹

A leírtakból látható, hogy a biztosoktól is elvárnak egy magas szintű magatartási követelményeknek való megfelelést. Egyfelől egy jogilag kötött környezetben feddhetetlenséget és függetlenséget, valamint a feladatukhoz való alkalmasságot. Ez párosul egy – ugyan jogilag nem kötelező, de megsértése esetén komoly szankciót alkalmazó – magatartási kódex előírásaival, benne rögzítve a méltó és tisztességes eljárás kívánalmait. Ez a „kettős szintű” szabályozási környezet és a bennük foglalt elvárások példaként szolgálhatnak a hazai méltatlansági szabályok kialakításában, különösen a következőkben bemutatandó európai parlamenti képviselőkre nézve, akikkel a tisztség jellegével kapcsolatban sokkal több hasonlóság mutatkozik.

IV.3.4.2. Az európai parlamenti képviselők

Az európai parlamenti képviselőkre vonatkozó rendelkezések áttekintése a pozíció jellege miatt szükséges, jóllehet ők nem tartoznak a közvetlen közigazgatás körébe, mégis, ahogyan a helyi önkormányzati képviselőket, úgy az európai parlamenti képviselőket is választják, feladatuk a választók érdekeinek képviselete, valamint az ő magatartására nézve is fogalmaz meg az Európai Unió bizalmi jellegű előírásokat. Azt már most le kell szögeznünk, hogy hazánkban az országgyűlési képviselők „rokoníthatók” az európai parlamenti képviselőkkel, de az ő jogállásukat a dolgozat a törvényhozásbéli szerepük miatt nem teszi vizsgálat tárgyává.

Az európai parlamenti képviselők jogállásának szabályait az alapító szerződések fektetik le, azonban *Az európai parlamenti képviselők statútuma [Statútum]*³⁴⁰ tartalmazza, hogy a képviselők szabadságának és függetlenségének védelmét szabályozni kell, mert az elsődleges jog ezt nem teszi meg.³⁴¹

A Statútum a következőket határozza meg: a képviselők *szabadok és függetlenek*, megbízások és utasítások nem kötik őket szavazatuk leadása során.³⁴² A képviselők

³³⁹ Biztosi Magatartási Kódex 13. cikk (1)–(3) bekezdés.

³⁴⁰ Decision of the European Parliament of 28 September 2005 adopting the Statute for Members of the European Parliament (2005/684/EC, Euratom) (magyarul: Az Európai Parlament határozata (2005. szeptember 28.) az európai parlamenti képviselők statútumának elfogadásáról (2005/684/EK, Euratom)) [Statútum].

³⁴¹ Statútum Preambulum (4) bekezdés.

³⁴² Statútum 2. és 3. cikk.

függetlenségüket biztosító megfelelő tiszteletdíjra jogosultak, mandátumuk lejártá után átmeneti ellátásra és nyugdíjra.³⁴³

Az Európai Parlamenti képviselőkre vonatkozik egy *pénzügyi érdekeltségekre és összeférhetetlenségre vonatkozó magatartási kódex [EP magatartási kódex]*³⁴⁴ is, amely alapelvei között tünteti fel, hogy be kell tartaniuk az önzetlenség, feddhetetlenség, nyíltság, szorgalom, becsületesség, elszámoltathatóság és a Parlament hírnevének tiszteletben tartása magatartási elveket. Kizárólag a köz érdekében járhatnak el és nem szerezhettek közvetlen vagy közvetett anyagi hasznot vagy más ellenszolgáltatást, illetve ezek megszerzésére sem törekedhetnek.³⁴⁵

Legfontosabb feladatuk, hogy nem kötnék harmadik természetes vagy jogi személy érdekében való fellépésre vagy szavazásra irányuló olyan megállapodást, amely sértené az 1976. szeptember 20- ai okmány 6. cikkében foglaltakat vagy a Statútum 2. cikkét. Nem kérhetnek, fogadhatnak vagy kaphatnak közvetlen vagy közvetett pénzből, természetbeni ellenszolgáltatást vagy jutalmat a képviselői munkája során tanúsított magatartásért. El kell kerülniük a korrupciót és nem végezhetnek lobbitevékenységet.³⁴⁶

Az EP magatartási kódex szól az összeférhetetlenségről, meghatározva annak fogalmát.³⁴⁷ A képviselő ennek fennállását haladéktalanul, a kódexnek megfelelően orvosolnia kell, ha erre nem képes, írásban jelentenie kell az elnöknek. Kötelesek a tárgyalás alatt álló ügyel kapcsolatban az összeférhetetlenséget írásban vagy szóban a levezető elnöknek a parlamenti eljárás során közölni.³⁴⁸

Az európai parlamenti képviselőnek egy átláthatósági nyilatkozatot kell tennie, amellyel személyes felelősséget vállal. A magatartási kódex tartalmazza a nyilatkozat kötelező tartalmi elemeit, a be nem nyújtás következményeit és az ajándékok elfogadásának szabályait.³⁴⁹

A volt képviselőkkel szemben is támaszt követelményeket,³⁵⁰ valamint nevesíti a képviselők magatartásával foglalkozó bizottságot.³⁵¹ Meghatározza a követendő eljárást a

³⁴³ Statútum 9. cikk.

³⁴⁴ Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest. http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf (2024.0831.) [EP magatartási kódex].

³⁴⁵ EP magatartási kódex 1. cikk.

³⁴⁶ EP magatartási kódex 2. cikk.

³⁴⁷ EP magatartási kódex 3. cikk (1) bekezdés.

³⁴⁸ EP magatartási kódex 3. cikk (2) bekezdés.

³⁴⁹ EP magatartási kódex 4. cikk és 5. cikk (1)-(2) bekezdés.

³⁵⁰ EP magatartási kódex 6. cikk.

³⁵¹ EP magatartási kódex 7. cikk (1)-(6) bekezdés.

kódex rendelkezéseinek megsértése esetén, valamint a végrehajtásáról is tartalmaz szabályokat.³⁵²

Látható, hogy – bár a szabályozás leginkább az összeférhetetlenségre helyezi a hangsúlyt – az Unió az európai parlamenti képviselőktől elvárja a köz érdekében történő eljárást és a feddhetetlenséget, amely egy magatartási kódexben ölt testet. A hazai szabályozás szerint azonban ilyen jellegű követelmény nincs, pedig a tisztség hasonló jellegéből, a bizalom központi szerepéből adódóan elvárható lenne.

Az Európa Tanács jóllehet a korrupció felszámolására helyezi a hangsúlyt, amely - megfogalmazása szerint - a demokratikus működés elősegítésének sarokköve. Ennek megvalósítását pedig az átláthatóság és az etikus magatartás előmozdításában látja, amely a polgárok döntések meghozatalába való bevonással, információk közzétételével és megfelelő magatartás tanúsításával valósul meg. Így nő a közbizalom és helyi szinten a demokratikus működés is megerősödik.

III.4. Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezésének jelentősége a vizsgálódás szempontjából

Az előbbieken dogmatikai szempontból doktrinálisan vizsgáltuk az Európai Unió által az intézményeire és annak tagjaira, valamint az Uniós tisztviselőkre vonatkozó, bizalmi jellegű kívánalmakat, jelen alfejezetben ezen előírások megvalósulását, helyesebben fogalmazva, érvényesülését vizsgáljuk az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát elemezve az induktív logikát alkalmazva, empirikus módszertan segítségével, ezek megállapításaiból igyekszünk általános elveket és következtetéseket megfogalmazni, amelyek megmagyarázzák a megfigyelt összefüggéseket.

Ahogy korábban bemutatásra került, az Európai Unió kiépített jogi kerettel működik, döntései többségében jogszabályok formájában ölt testet, így van ez a személyzetére és a különböző funkciót betöltő tisztségekre vonatkozó szabályok esetében is. Ezek a döntések jogokat és kötelezettségeket keletkeztetnek az Unió szervei és a tisztségviselők számára, amelyeket értelmezni és alkalmazni kell a jogviszony tartama alatt, viszont jogviták keletkezhetnek az értelmezés során, emiatt szükség van egy olyan szervre, amely ezeket véglegesen eldönti.³⁵³

³⁵² EP magatartási kódex 8. és 9. cikk.

³⁵³ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után*. HVG-ORAC, Budapest, 2020. p. 88.

Ráadásul ezeket a jogszabályokat egységesen kell alkalmazni, ha ez nem valósul meg olyan visszás helyzetek jönnek létre, amelyek következtében nemcsak jelentős érdekek sérülhetnek, hanem az integrációt összefüggő jogi keretek is.³⁵⁴ Ehhez az egységes értelmezéséhez kell egy olyan fórum, amely egyértelműen megállapítja az uniós rendelkezés tartalmát, annak értelmezésének körét és módját. Mindezek következtében már az integráció kezdetén egyértelművé vált, hogy az Európai Közösségek megfelelő működése érdekében létre kell hozni egy közösségi bíróságot is, amely az uniós jog megalkotásában és alkalmazásában meghatározó szerepet játszik, így hatással bír az egész integráció folyamatára.³⁵⁵

Ennek következtében a Bíróság a legmagasabb szintű jogalkalmazó szerv, amely meghatározhatja a jogszabályok tartalmát, valamint azt a jogi keretet, amelyben az Unió, tagállami és egyéb érdekek érvényesülnek és ütköznek az integrációs folyamatokban.³⁵⁶ Ezen túlmenően a jogalkotói szerepét sem lehet elvitatni, amely az uniós jog hézagos, általános jogtételek megfogalmazása miatt adódik, széles értelmezési lehetőséget adva a Bíróságnak. Az elvont jogi tételekből olyan elvi jelentőségű kérdésekre ad választ értelmezésével, amellyel kiegészítette a jogszabályokat, így sajátos keretet adott az uniós jogrendszerének, továbbá olyan átfogó döntéseket hozott, amellyel az uniós szervek hatáskörét és működését meghatározta.³⁵⁷

Mindezek miatt fontos vizsgálni, hogy az európai integráció és a demokratikus működést célul kitűző Európai Unió által megfogalmazott elvi tételeket hogyan értelmezi a Bíróság, milyen alkalmazási keretei vannak, a valóságban hogyan érvényesülnek az Unió bizalmának megfelelő magatartási követelmények a gyakorlatban, továbbá milyen következményekkel jár ennek a megsértése, avagy milyen esetekben szűnik meg a tisztviselő jogviszonya.

III.4.1. Az Európai Unió Bíróságának hatásköre a közszolgálati jogviták elbírálásában

Az Európai Közösségek idején egy bírói fórum működött, az Európai Közösségek Bírósága, amelynek hatásköre a közösségi jog értelmezésére terjedt ki, a konkrét alkalmazását a nemzeti bíróságokra bízta. Az Egységes Európai Okmány felhatalmazta a

³⁵⁴ Ibid.

³⁵⁵ Ibid.

³⁵⁶ Ibid, p. 89.

³⁵⁷ Ibid.

Tanácsot az Elsőfokú Bíróság létrehozására, amelynek hatásköre kiterjedt a közösségi szervek alkalmazottainak munkaügyi vitáinak elbírálására és az ítélkezési tevékenység javítására. Határozatai ellen az Európai Közösségek Bíróságához lehetett fellebbezni, így 1989-től 2005-ig kétszintű bírói fórum létezett.³⁵⁸

A Nizzai Szerződéssel módosított EKSz. 225a. cikke tette lehetővé a Tanács számára, hogy külön Tanácsokat hozhasson létre egyes különleges területeken benyújtott meghatározott keresetfajták elsőfokon történő elbírálására, amelynek következtében 2004. november 2-án a 2004/752/EK, Euratom határozatával rendelkezett az Európai Unió Közzolgálati Törvényszékének felállításáról.³⁵⁹ A Közzolgálati Törvényszék felállítása nem minden előzmény nélküli.³⁶⁰ A Személyzeti Szabályzat megfelelő alkalmazásával és értelmezésével összefüggésben keletkező jogviták, valamint az alkalmazottak számának növekedésével megnőtt az igény már az 1970-es években egy speciális bíróság létrehozásának, mivel 1952-1957 között az ESZAK Bírósága, majd 1958-1989 az Európai Közösségek Bírósága járt el a közzolgálati jogviták elbírálásában.³⁶¹ Azonban hiába volt az igény folyamatos, a Közzolgálati Törvényszék a működését csak 2005. december 12-én tudta megkezdeni.³⁶² Ettől fogva háromszintűvé vált a bírósági rendszer, viszont 2016. szeptember 1-jével az Európai Parlament és a Tanács hatályon kívül helyezte³⁶³ a Közzolgálati Törvényszéket létrehozó Euratom határozatot többek között a statisztikai adatok rossz számai és az ügyek elhúzódásának jogállamiságot veszélyeztető volta miatt.³⁶⁴

Jelenleg ismét kétfokúvá vált az uniós bírászkodás, a Bíróság és Törvényszék együtt alkotja az uniós bíróságokat, azonban az uniós jog továbbra is lehetőséget biztosít a különös hatáskörű törvényszékek létrehozására.³⁶⁵ A kétfokúságból következően a hatáskörök is megoszlanak a két fórum között.

A dolgozat szempontjából a közzolgálati jogviták elbírálása-hatáskör gyakorlásának elemzése játszik szerepet, azokat a döntéseket elemezzük, amelyet az Unió intézményei és

³⁵⁸ Osztovits András: Gondolatok az Európai Unió Bírósága szervezeti-hatásköri bővítésének lehetséges irányaihoz. *Jogtudományi Közlöny*. 2017/4. p. 163-164.

³⁵⁹ Ibid, p. 164.

³⁶⁰ Vö.: Osztovits András: Az Európai Unió Közzolgálati Törvényszéke – megjegyzések az Európai Közösségek Bírósága szervezeti reformjának legújabb eredményéhez. *Európa Jog*. 2005/2. pp. 10-14.

³⁶¹ Angyal Zoltán: Az Európai Unió Közzolgálati Törvényszékének létrejötte és megszűnése. *Miskolci Jogi Szemle*. 2017/2. különszám. p.11-12.

³⁶² Ibid, p. 14.

³⁶³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/1192 rendelete (2016. július 6.) az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról. HL L 200., 2016.7.26. p. 137-139.

³⁶⁴ Angyal (2017) p. 21.

³⁶⁵ Blutman (2020) p. 89.

tisztviselői között felmerülő jogvitákban a Személyzeti Szabályzatban és az Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított szabályok értelmezésével elbírált.

A döntések keresése az Európai Unió Bíróságának hivatalos honlapján keresztül történt, minden fórumot – beleértve a Közzolgálati Törvényszéket – meghagyva szűrőfeltételként, csak a végleges ítéleteket keresve, a „Személyzeti szabályzat és egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételei” -tárgyat kiválasztva, olyan kereső kifejezésekkel történt, mint például: bizalom, pártatlanság, méltóság, feddhetetlenség. A találatokból az alábbi ítéletek érdemelnek említést a vizsgált téma szempontjából.

III.4.2. Az Európai Unió Bíróságának ítéletei az egyes intézmények a bizalmi viszonyt feltételező alkalmazottaival szemben

Az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó személyzeti szabályzatban – ahogy a fentiekben már kifejtettük – a tisztviselő által az Unió érdekeit szem előtt tartott, tárgyilagos, pártatlan és az Unióhoz való hűséges magatartás tanúsítása helyeződik középpontba. Ennek gyakorlatban való megjelenését és jelentéstartalmát az Európai Unió Bírósága, valamint a korábbi jogelődje, az Európai Közzolgálati Törvényszék is vizsgálta és értelmezte az előtte folyó eljárásokban, kialakítva a helyes jogértelmezést és kimunkálni a jogalkalmazó szervek számára a helyes gyakorlati alkalmazást.

A pártatlanság követelményét vizsgálva rámutatott, hogy az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak biztosítaniuk kell az Unió által biztosított alapvető jogokat, amelybe a megfelelő ügyintézéshez való jog egyik részeleme, a részrehajlás nélküliség is beletartozik. A pártatlanság követelménye az egyenlő bánásmód biztosítását jelenti. El kell kerülni minden olyan helyzetet, amely során érdekütközés állhat fenn az intézmények nevében eljáró tisztviselők és a meghatalmazottak között. A függetlenség és az integritás fontossága miatt az uniós intézmények külső és belső működése során a pártatlanság követelményének ki kell terjednie minden olyan körülményre, amely során a tisztviselőnek az ügyben állást kell foglalnia. Ezt észszerűen úgy kell tekinteni, mint amely harmadik személyek szemében alkalmasnak tűnhet e tárggyal kapcsolatos függetlenségének csorbítására. A pártatlansággal összefüggésben két követelménynek kell megfelelni: a szubjektív és az objektív pártatlanság követelményének. Az előbbi azt jelenti, hogy a tisztviselő nem lehet elfogult vagy előítéletes, míg az utóbbi az intézmények számára írja

elő a megfelelő biztosítékadási kötelezettséget az előítéletekkel kapcsolatos összes jogos kétely kizárására.³⁶⁶

Ennek kapcsán megállapította, hogy sérül az objektív pártatlanság követelménye abban az esetben, ha több uniós intézmény rendelkezik hatáskörrel egy tagállammal szemben megindított és adott esetben sérelmet okozó határozatot eredményező eljárásra, ha az egyikük nem tesz eleget a követelmény biztosítására, akkor jogellenessé válhat a másik által érintett eljárás végén elfogadott határozat. A konkrét ügyben a kinevezett főelőadó tisztségének összeegyeztethetősége merült fel, mert annak a nemzeti hatóságnak az alkalmazásában állt, amely az ügyet a bizottságnak utalta, továbbá előzetesen elutasította a megújítási kérelmet. Emiatt a hatóság és a felperes között bírósági eljárás volt folyamatban. Ebben az esetben a tisztviselő magatartásától függetlenül sérülhet az objektív pártatlanság, mert a funkciók közötti átfedés miatt érdekösszeütközés áll fenn. Ilyenkor elengedő az is ennek megállapításához, hogy jogos kétely merül fel a pártatlanságára, amit nem lehet eloszlatni.³⁶⁷

A bizalmi viszony fennállása is elengedhetetlen a tisztség betöltése során. Ennek kritériumait, feltételeit is vizsgálta ítéleteiben a bíróság. Rámutatott a kinevezésre jogosult hatóság azon jogára, hogy a bizalom miatt megszüntetheti az ideiglenes alkalmazottak jogviszonyát abban az esetben, ha olyan magatartást tanúsítanak, amely az alkalmazott és a megszüntetése jogosult hatóság közötti bizalmi viszony megtöréséhez vezet. Ugyanis a Személyzeti Szabályzat 12. cikke az együttműködési kötelezettség sajátos kifejeződése. Követelményként rögzíti, hogy a tisztviselőnek tartózkodnia kell minden olyan magatartástól, amely rossz fényt vet a beosztására, csorbítja az intézménynek és annak a hatóságnak a hírnevét, ahol alkalmazásban áll. Ez egy minden gyanún felett álló magatartás tanúsítását írja elő, ha úgy tetszik egy szigorú mércével mért magatartási követelmény, mivel minden körülmény között fenn kell maradnia a bizalomnak, nem csak egy adott pillanatban, amikor feladatait ellátja. Egy folyamatosan terhelő kötelezettségként hozzátartozik az Unió érdekének szem előtt tartása, annak figyelembevétele, hogy az Unió és annak működése ne sérüljön, valamint a jó hírnevén se essen csorba. Ez is az Unió és az alkalmazottak közötti

³⁶⁶ T-808/17 Ralph Pethke v Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) ECLI:EU:T:2019:832, 42-47. pont.

³⁶⁷ C-680/16.P. August Wolff v Bizottság ECLI:EU:C:2019:257, 26-28, 39-41. pont. Továbbá: C-521/15 Spanyolország v Európai Unió Tanácsa EU:C:2017:982, 94. pont; C-439/11 Ziegler v Bizottság ECLI:EU:C:2013:513; -615/19. P. John Dalli v Bizottság ECLI:EU:C:2021:133.

bizalmi viszony hangsúlyosságán alapul, mert a Szabályzat 17. cikke is a bizalmi viszony megőrzését szolgálja.³⁶⁸

Éppen ezért fontos, hogy a tisztviselő a feladatainak ellátása során kapott információ nyilvánosságra hozatala előtt előzetes engedélyt kapjon a kinevezésre jogosult hatóságtól azért, hogy az meggyőződhessen, nem sérül az Unió érdeke.³⁶⁹

Ezzel összefüggésben vizsgálendő a véleménynyilvánítás szabadságával mint alapjoggal való élés kapcsolata a bizalomnak megfelelő magatartással és munkavégzéssel. Az Unió tisztviselőjének cikk közlési szándékát elutasították azon az alapon, hogy sérti a lojalitási, diszkréciós kötelezettségét, így a publikálása engedélyhez kötött, amelyet nem kapott meg. Ezen elutasítás ellen a tisztviselő panasszal élt, ezt szintén elutasítottak ugyanezen jogalap miatt. Az így indult peres eljárás kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a Személyzeti Szabályzat 11. cikke az Unió érdekeinek szem előtt tartását írja elő, amely során tárgyilagosan, pártatlanul és az Unióhoz való hűséggel kell eljárnia és a munkája méltóságát sértő magatartásoktól tanúskodnia kell. A szólásszabadsághoz joga van, de a lojalitás és diszkréció elvét tiszteletben kell tartania, nem sértve a munkáltatója méltóságát vagy csorbítva az intézménynek és hatóságnak a tekintélyét. A szóbeli és írásbeli megnyilvánulásával és más cselekménnyel sem szegheti meg a Szabályzat 11., 12., 12 b. és 17 a. cikkben foglalt kötelezettségeit az Unióval szemben. A tisztviselő szolgálni köteles, ha megszegi, akkor megtöri a hozzá fűzött bizalmi viszonyt és utólagosan megnehezíti vagy lehetetlenné tesz az Unióra ruházott feladatok vele együttműködésben történő végrehajtását.

A bizalmi viszony nem csak a tisztviselőre bízott különös feladatok ellátása körében értelmezhető, hanem azt a tisztviselő és az Unió közötti jogviszony valamennyi területén fenn kell tartani. Mindezek képezik az európai közszolgálat etikájának pilléreit. A tisztviselő által vitatott pontok önmagukban alkalmasak arra, hogy sértsék az uniós intézményekben vezetői hatáskörrel rendelkező személy és intézmény méltóságát. Az pedig, hogy a tisztviselő azt hangsúlyozza, hogy zaklatás van az intézményekben és nem válaszlépést, hatást gyakorol az intézményre, a jó hírnevére, méltóságára, ennél fogva a cikk lehozatala sérti a lojalitás kötelezettségét.³⁷⁰

Ez a követelmény az ideiglenes alkalmazottak és felettesük vonatkozásában is fennáll, azaz az intézményen belüli bizalom is szerephez jut. A Bíróság azonban rámutat arra, hogy

³⁶⁸ F-36/13 CT v Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA) ECLI:EU:F:2013:190, 43. pont és 47-48. pont, továbbá F-42/14 EH v Európai Bizottság ECLI:EU:F:2014:250.

³⁶⁹ C-127/13. P. Strack v Európai Bizottság ECLI:EU:C:2014:2250.

³⁷⁰ T-585/16 Carina Skareby v Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) ECLI:EU:T:2017:613, 51-59. pont. De lásd továbbá: T-608/18 Mark Anthony Sammut v Európai Parlament ECLI:EU:T:2020:249.

a bizalom nem feltétlenül objektív tényeken alapul, azaz a bizalmi viszony megszakadásának a megállapítása is elegendő lehet a jogviszony megszüntetéséhez az ezt kimondó határozatban. A bizalmi viszony megszűnését feltáró okok bemutatását csak korlátozottan lehet megkövetelni a kinevezésre jogosult hatóságtól, de megfelelő adatokat kell tartalmaznia azon személy vonatkozásában, akivel szemben a bizalom megszűnt, azért, hogy meggyőződhesen, a határozat a közvetlen felettesére vonatkozik, akivel szemben a bizalmi viszony fenn kell állnia.³⁷¹

A bizalom fennállásának fontosságát és megőrzését is azt erősíti, hogy a tisztviselő és a munkáltatója között meg kell próbálni helyreállítani a bizalmat, amennyiben meginog, és ha ez nem sikerül vagy lehetetlennek bizonyul, amely miatt nem várható el a szervezettől a további foglalkoztatás, akkor lehetősége van a kinevezésre jogosult hatóságnak még az ideiglenes alkalmazott kinevezésének idő előtti megszüntetésére, abban az esetben, ha a magatartása hiányos, nem kívánatos és kontraproduktív hatásokkal járna az intézmény működésében.³⁷²

Ennek körében a Bíróság kiemelte, ha egy tisztviselő magas rangú, akkor minden gyanú feletti magatartást kell tanúsítania, hogy az Unió és a közte fennálló bizalmi kötelék megmaradjon. Ezek a szabályok azonban az általános érdekű küldetésekben igazolódnak, az Unió felelős, sikeres teljesítményében a polgárok és a tagállamok számíthatnak. Az ilyen kötelezettségek elsődleges célja az Unió és tisztviselői között fennálló bizalom megőrzése. Ennek ki kell terjednie minden körülményre vagy magatartásra, amelynek a tisztviselőnek meg kell értenie figyelemmel a beosztására és az eset körülményeire, ez azt jelenti, hogy mind szóbeli, mind írásbeli megnyilvánulása vagy bármely cselekménye nem sértheti meg az Unióval kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeit, amelyek a Szabályzatból erednek és megtörnék a bizalmi kapcsolatot, ezzel megnehezítve vagy lehetetlenné téve a foglalkoztatását. Nem sértheti meg szakmai kötelezettségét büntetlenül. Ha mégis megteszi, a hatóság dönthet úgy, hogy az ideiglenes alkalmazotti szerződést idő előtt felmondja, mert a bizalmi viszony helyreállíthatatlan. E körben széles mérlegeléssel rendelkezik, a Bíróság ennek során azt vizsgálja, hogy észszerű határokat betartotta-e. Bíróság jelen esetben megállapította, hogy a tisztviselő megsértette a belső szabályzatot, a véleménynyilvánítási szabadsága nem sérült, továbbá a bizalmas adatok közlésével megsértette a magatartási kódex rendelkezéseit, amely nem függ attól, hogy okozott-e kárt az Uniónak avagy sem.³⁷³

³⁷¹ F-42/13 CU v EGSZB ECLI:EU:F:2014:106.

³⁷² F-80/11 Gomes Moreira v ECDC EU:F:2013:159.

³⁷³ Ibid.

Az EU-s tisztviselőknek a viselkedésükkel méltó képet kell mutatniuk, megfelelve a nemzetközi közszolgálat tagjaitól elvárható rendkívül korrekt és tiszteletreméltó magatartásnak. Ennélfogva a tisztviselő nyilvánosan tett sértő kijelentései, amelyek csorbítják azon személyek becsületét, akikre vonatkozik, rossz fényt vett a beosztására. Hivatkozva a korábbi gyakorlatára, - az együttműködési kötelezettség sajátos kifejeződéséből levezetett beosztásnak megfelelő és az Unió érdekeit és tekintélyét tiszteletben tartó magatartásra a bizalmi viszony fenntartása érdekében- a szólásszabadságra vonatkozóan megállapította, hogy az olyan feljegyzések elküldése, amelyek gyanúsítások, azok a méltóság megsértésére alkalmas a gyanúsítás, valamint az is, ami rossz fényt vethet a személyek szakmai tisztességére, amelynek körében az állítások formájának nincs jelentősége.³⁷⁴

A Bíróság azt is megállapította, hogy a kinevezésre jogosult hatóságot nem kötelezi semmi a fegyelmi eljárás megindítására, ha bizalmi viszony megszűnése indokolta a jogviszony megszüntetését a munkatársaknak a felperes általi nem megfelelő igazgatás és a munkatársak egészére gyakorolt hatás miatt. Ennek az az indoka, hogy a tisztviselő közvetlen kapcsolatainak alkalmasak arra, hogy károsítsák a munkatársak egészségét, nehéz munkakörnyezetet teremtsen, amely miatt a 6 hónapos felmondási idő alatt felmentették, viszont a munkabérét ezen időszak alatt megkapta. A következmények, amelyeket a kinevezésre jogosult hatóság a bizalmi viszony megszűnéséből levonni kívánt, elsősorban a felperes szerződésének egyik pontja alapján, másodlagosan a felmondási idő tervezett kiigazításából állt. A kérdéses pont pedig nem írja elő, hogy az az alkalmazott munkakörülményei, akinek a szerződését felmondták, a felmondási idő alatt kiigazítás tárgyát képezzék, ez rendes munkavégzés időszakának minősül, amely során széles mérlegeléssel rendelkezik a hatóság. Ő dönt kötelezettségszegés esetén a szerződés egyoldalú megszüntetésekor, fegyelmi nélkül, a felmondási idő tiszteletben tartásával. Azonban, ha úgy ítéli meg, hogy a felrótt kötelezettségszegésekkel ellentétes a szerződés teljesítése a szokásos feltételek szerint, akkor fegyelmi eljárást kell indítani a felfüggesztő intézkedés mellett, kivéve, ha az érintettet szabályszerűen felmentették a feladatellátása alól. Ezen is túlmenően, ha a hatóság úgy dönt, hogy a jogviszonyát felmondja fegyelmi eljárás megindítása nélkül, az ellátandó adminisztratív feladatok meghatározására vonatkozó hatásköre keretében indokolással és határozatban kell jeleznie, hogy tartózkodnia kell bizonyos feladatok ellátásától. Ennek ellenére nem zárható ki a felmondás, mert a szolgálati

³⁷⁴ F-40/05 Marta Andreasen v Európai Bizottság ECLI:EU:F:2007:189.

érdek megköveteli, hogy a felmondási idő alatt minden feladatától megfosszák, különösen bizalomvesztés miatt, akkor is, ha nem állapítottak meg súlyos kötelezettségszegést.³⁷⁵

A megfelelő magatartás értékelésekor a kinevezésre jogosult hatóságnak fokozott gondoskodással kell eljárnia. A Közzolgáti Törvényszék a konkrét ügyben a szakmai alkalmatlanságon alapuló felmentés körében gondoskodási kötelezettséget ír elő a Parlament számára azon tisztviselő esetében, akit – bár jogviszonyának kezdetekor – jó munkaerőnek minősítettek, mégis a munkatársaival való kommunikációs problémák, udvariatlansága és nem szakszerű magatartása miatt a felzárkóztatási eljárást írtak elő számára, amely eredménytelenül zárult. Ezt követően áthelyezték, mégis romlott a magatartása, emiatt elbocsátását javasolta az irodavezető a kinevezésre jogosult hatóságnak. Ráadásul az alkalmazottak részéről felmerült a kétség a tisztviselő elmeállapotával kapcsolatban, amely meghallgatásakor is észlelhető volt, mégis visszautasította ennek orvosi kivizsgálását, ennek következtében a kinevezésre jogosult hatóság a tisztviselő elbocsátásáról döntött. A határozat megsemmisítésére irányuló bírósági eljárás eredményeként a Közzolgáti Törvényszék arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Parlament megsértette a gondoskodási kötelezettségét, ezért a határozatot meg kell semmisíteni. Indokolásában kifejtette, hogy a felperes által hivatkozott gondoskodási kötelezettség a kölcsönös jogok és kötelezettségek közötti egyensúlyt jelenti az adminisztráció és az alkalmazottak között, amelynek során az adminisztrációnak tekintettel kell lennie a döntést befolyásoló összes körülményre, ha egészségügyi eredetre felmerülő gyanú áll fenn a jogviszony megszüntetése kapcsán. Ebben az esetben minden szükséges intézkedést meg kell tenni, hogy ezt a kételyt eloszlassa. A vélemény a felperes szakmai nehézségeire és az elmeállapota közti esetleges összefüggésről szól, amelyben felmerült a kétség a felperes elmeállapotát illetően, ráadásul a bizottságnak is ez volt az álláspontja, viszont a felperes visszautasította az orvosi segítségnyújtást. Az adminisztráció rendelkezett azokkal a bizonyítékokkal, amelyek megcáfolják, hogy nem egészségügyi oknak tekinthető a felperes magatartása, mégis minden erőfeszítést meg kellett volna tennie annak megállapítása érdekében. Így viszont nem meggyőző a Parlament hivatkozása, ugyanis a bizottság is említi, hogy összefüggés lehet a szakmai nehézségei és az elmeállapota között, ezért javasolt orvosi vizsgálatot. Továbbá a felperes ezen állapotából adódóan nem tudja a saját érdekeit megfelelően védeni, sebezhető helyzetben volt, ezért fontos, hogy a Parlament kellő gondossággal járjon el. Ennek ellenére nem tudta bizonyítani, hogy különleges erőfeszítéseket tett volna annak érdekében, hogy rávegye a felperest az

³⁷⁵ T-355/19 CE v Régiók Bizottsága ECLI:EU:T:2021:369.

orvosi vizsgálatra, ebből következően gondoskodási kötelezettségét megsértette, amely a határozat megsemmisítését eredményezte.³⁷⁶

A kinevezésre jogosult hatóságnak azonban nem kötelessége értesíteni a tisztviselőt a terhére rótt cselekményről. Ahogy a Bíróság is rávilágított a védelemhez való jog nem ír elő előzetes figyelmeztetési kötelezettséget. Amikor értékelik a munkavállalót – az értékelési eljárás során – jóllehet biztosítani kell, hogy védekezhessen a terhére rótt tényállásokkal szemben, de ennek nem célja, hogy a tisztviselő a magatartását a jövőre nézve megváltoztatva elkerülje, hogy a már megállapított tényeket ténylegesen a terhére róják. A feladatainak teljesítése során tanúsított magatartásának javítása olyan cél, ami kívül esik a védelemhez való jog tiszteletben tartásának hatályán és amelyhez hasonló célt az értékelő jelentés szolgál. Ennek következtében a tisztviselőt nem kell értesíteni a terhére rótt tényekről az értékelési eljárást megelőzően, nincs is jogalapja, hogy ezt kifogásolja, hogy a jelentésben anélkül róttak el neki a nem megfelelő magatartás tanúsítását, hogy értesítették volna a helyesről.³⁷⁷

A Bíróság értelmezte továbbá a magatartási szabályok jogi természetét is. Ennek során rámutatott, hogy ezek nem minősülnek olyan jogszabályoknak, amit az adminisztrációnak figyelembe kell venniük, hanem csupán tájékoztató jellegűek és követendő gyakorlati magatartási szabályoknak minősülnek. Az adminisztráció ettől nem térhet el anélkül, hogy erre az egyenlő bánásmód elvével összeegyeztethető indokokat adna. A szervezet az ilyen magatartási szabályok elfogadásával és közzétételével kinyilvánítja, hogy konkrét esetben alkalmazza azokat, így mérlegelési jogkörének gyakorlása tekintetében korlátozza magát. E szabályoktól úgy térhet el, ha vállalja, hogy általános jogelvek megsértése miatt szankcionálják. Ennek következtében nem zárható ki az, hogy a magatartási szabályok általános hatállyal rendelkezzenek és joghatásokat válthassanak ki.³⁷⁸

A Bíróság a fentiekben túlmenően a tisztviselők által tanúsított megfelelő magatartás az előtte indult eljárásokban leginkább a lelki zaklatás vádjával történő perindítás körében vizsgálta. Ezek során kialakította a lelki zaklatás fogalmának alkalmazhatósági gyakorlatát, meghatározva, milyen esetekben lehet erre megalapozottan hivatkozni.

Abban az esetben, ha az Európai Parlament tisztviselője az egység vezetője általi lelki zaklatás sértettjének vallja magát, már az is lelki zaklatásnak minősül, ha nem bizonyítják azt, hogy a zaklatónak a cselekvéseivel szándékában állt az áldozatot lejáratni vagy

³⁷⁶ F-92/09 U v Európai Parlament ECLI:EU:F:2010:140.

³⁷⁷ C-344/05.P Európai Közösségek Bizottsága v Joël De Bry ECLI:EU:C:2006:710.

³⁷⁸ T-827/16 QB v Európai Központi Bank ECLI:EU:T:2018:756.

munkakörülményeit rontani. Az is elegendő, ha szándékosan megvalósított tettei objektíven ilyen következményekkel járnak. Ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy ezen tetteknek helytelennek, továbbá olyannak kell lenniük, amely egy átlagos érzékenységgű, ugyanabban a helyzetben lévő személy is kifogásolhatónak tekintené. Azt kell vizsgálni, hogy tévedett-e a tények értékelése során. A vezető helytelen hangnem használata – mivel ez az eset nem tartozik a Személyzeti Szabályzat alá – nem tanúskodik túlzott cselekményről, nem tekinthető kifogásolhatónak. A bírálatot nem lehet helytelen magatartásnak, mert ha így lenne, az ellehetetlenítené a szervezet irányítását. Az alkalmazott felé megfogalmazott negatív észrevételek, ha visszafogott szóhasználattal fogalmazzák meg és nem visszaélésszerűen, akkor nem sértik a személyzet méltóságát, ezáltal nem tekintendő helytelen magatartásnak, még akkor sem, ha vannak hiányosságok a vezetői stílusában.³⁷⁹

A lelki zaklatásra való hivatkozás az akkreditált parlamenti asszisztens (továbbiakban: APA) és az európai parlamenti képviselő közti relációban is megjelenik a köztük fennálló bizalmi viszony megszűnésére alapított jogviszony megszüntetése kapcsán. A képviselő ugyanis erre hivatkozva szüntette meg a jogviszonyát, mivel az APA egy hétig az engedélye nélkül távol maradt, nem tartva be a munkafeltételeket. Ugyanakkor a felperes arra hivatkozik, hogy a képviselő által lelki zaklatás áldozata, aki miatt pánikrohamai voltak, mivel sértegette. A Bíróság nyilvánvaló értékelési hibát állapított meg, mivel ezt az esetet nem tekintették lelki zaklatásnak. E körben is hivatkozott arra, hogy azt kell vizsgálni, hogy a rendelkezésben szereplő meghatározásait figyelembe véve tévedett-e a tények értékelése során a kinevezésre jogosult hatóság. Ahogy fent szó esett róla, már akkor megállapítható a lelki zaklatás, ha nem bizonyítják azt, hogy a zaklatónk szándékában állt volna az áldozatot lejártni vagy munkakörülményeit rontani, elegendő az is, ha objektíve ilyen következményekkel jár és helytelen. Ennek mércéje, hogy egy pártatlan, észszerűen gondolkodó, átlagos érzékenységgű, ugyanilyen helyzetben lévő szemlélő is kifogásolhatónak tekinti. Ezen esetben a képviselő nem tartozott a zaklatás tilalmának hatálya alá, de a belső szabályzata előírja a Parlament méltóságának megőrzését, kölcsönös tiszteletet, ebből következően a lelki zaklatás tilalmának betartását. Éppen ezért a képviselő magatartása helytelen, semmiképpen nem az Unió olyan intézményének tagjához méltó viselkedés, amely alapján köteles a tisztviselői és alkalmazottai számára biztosítani az egészségüket, biztonságukat és méltóságukat tiszteletben tartó munkafeltételeket. Ezzel a magatartással sértette az APA méltóságát.³⁸⁰

³⁷⁹ T-218/17 HF v Európai Parlament ECLI:EU:T:2018:393.

³⁸⁰ T-275/17 Michela Curto v Európai Parlament ECLI:EU:T:2018:479.

Az ideiglenes alkalmazott és a Parlament közötti kölcsönös bizalmi viszony fennállása viszont nem objektív tényeken alapul, erre nem terjed ki a bírói felülvizsgálat, mert az uniós bíró nem válthatja fel értékelésével a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság értékelését. Politika terén a bizalomvesztés széles körű fogalom. Ha az intézmény bizalom miatti elbocsátásra, konkrét tényre hivatkozik, akkor a Bíróságnak meg kell vizsgálni azok valódiságát. Ha azokat alátámasztja a hatóság, a Bíróságnak ellenőrizni kell, hogy az indokok valós tényeken alapulnak. A Bíróság azonban nem válthatja fel saját értékelésével a hatóság értékelését, amely szerint a bizalomvesztés indokolt, hanem csak a határozatot megalapozó, intézmény által ismertetett tények tényleges valódiságára szorítkozik.³⁸¹

Ehhez kapcsolódik a kinevezésre jogosult hatóság indokolási kötelezettsége ennek körében. Kivételesen lehetséges és elfogadott, hogy az aktus indokolását a közigazgatási szakasz során vagy kereset benyújtását követően a felperes által ismert körülménnyel, szóbeli tájékoztatással, panasszal egészítsék ki, különösen a Parlament valamely politikai csoportja és az ideiglenes alkalmazott közötti kölcsönös bizalom elvesztésével igazolt elbocsátás esetén. Jóllehet a független képviselő mellé beosztott ideiglenes alkalmazottnak érdeke fűződik ahhoz, hogy meggyőződjön, megszakadt a bizalmi kapcsolat az őt közvetlen hivatali felettesével, de ha az alkalmazott eltérő klasszikus képviselői csoporthoz van beosztva, amelyet közösnek feltételezett politikai meggyőződés jellemez, akkor, ha a bizalmi kapcsolat megszakad, az a csoport összessége viszonyában nem áll már fenn, ezáltal lényegtelen, hogy mely személyek veszítették el a bizalmukat.³⁸²

Az APA-ra is vonatkoznak külső tevékenység végzésére vonatkozó szabályok, amelyek megsértése esetén az európai parlamenti képviselő belé vetett bizalma meginog. A Bíróság e körben megállapította, hogy a hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy a felhozott indokok olyan tényeken alapulnak, amelyeket hihetően igazolnak. Ha a jogviszony megszüntetése körében bizalomvesztésre hivatkoznak, a Bíróságnak meg kell vizsgálni annak valódiságát, de ennek körében is csak azt, hogy az intézmény által hozott határozat indoka nem tartalmaz nyilvánvaló értékelési hibát. Ebben az esetben ezek a tények az európai parlamenti képviselő által hivatkozott bizalomvesztést okozhatták, amikor a Parlament nem vitatja a tevékenységek végzését. Abban az esetben viszont, ha egyértelműen kitűnik, hogy a képviselő nem csak tudta, hanem közvetlenül kezdeményezte ezen tevékenységek végzését, akkor tévesen állapítja meg a Parlament a bizalom elvesztését, mivel a képviselő nem számíthatott rá észszerűen, hogy a külső tevékenységről a Parlament

³⁸¹ T-59/17 L v Európai Parlament ECLI:EU:T:2019:140.

³⁸² Ibid.

külső tevékenységek engedélyezése iránti kérelem útján szerez tudomást. Ennélfogva a bizalomvesztés nem hihető, így jogosan sem állapítható meg az APA jogviszonyának megszüntetése.³⁸³

Ehhez az hozzátartozik, hogy a Parlament kinevezésre jogosult hatóság jogviszonyt megszüntető határozatának indokolásának tartalmaznia kell a Parlament valamely csoportja és a hozzá beosztott ideiglenes alkalmazott közötti kölcsönös bizalom elvesztésével vagy megszűnésével összefüggő felmondási indokot, mivel az indokolási kötelezettség hiányában még az indokolás minimális felülvizsgálata is lehetetlen volna az Unió Bírósága részéről. Az indokolási kötelezettség terjedelmét nem korlátozza az, hogy a szerződés megkötésére jogosult hatóság nem rendelkezik mérlegelési mozgástérrel valamely politikai csoport kérelmének végrehajtását illetően. A határozatnak legalább a politikai csoport kérelmének azon indokait kell kifejtenie, amelyekre tekintettel kénytelen volt meghozni a szerződés megszüntető határozatot. A kérelemben előfordulhatnak olyan szabálytalanságok, ezek jogellenessé teszik, amelyre ki kell terjednie a bírói felülvizsgálatnak. Továbbá az érintett az indokolás ismeretében képes az aktuális szembeni kereset előterjesztésének helytállóságát megítélni, ráadásul az Unió Bírósága csak indokolás ismeretében gyakorolhat felülvizsgálatot.³⁸⁴

A Bíróság azt is meghatározta, hogy a kölcsönös bizalmi viszony fenntartásához szükségesnek ítélte, az ideiglenes alkalmazottak felvételét megalapozó feltételeket a Parlament valamely képviselőcsoportja jogosult meghatározni. Tekintettel arra, hogy a bizalmi viszony nem objektív tényeken alapul és nem terjed ki rá a bírói felülvizsgálat, így a fennállása vagy megszűnése a felülvizsgálatnak e lehetetlen volta részben kiterjed az e viszony hiányának vagy megszűnésének igazolására előterjesztett indokok felülvizsgálatára is. Az adminisztráció nem kötelezhető arra, hogy új beosztást ajánljon az ideiglenes alkalmazottnak, akinek szakmai teljesítményét elégtelennek ítélték, ez érvényes a bizalomveszté miatti megszüntetés esetében is, mert a bizalom a szerződés alapvető eleme.³⁸⁵

A Törvényszék pontosítja, hogy a bizalmi viszony elvesztése nem a hűség hiányából álló fegyelmi vétség alkotóeleme, hanem e hiány mértékének különösen káros és súlyos

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ T-213/10. P P v Európai Parlament ECLI:EU:T:2011:617.

³⁸⁵ F-116/07., F-13/08. és F-31/08. sz. egyesített ügyek Tomas v Európai Parlament ECLI:EU:F:2010:77.

mivoltából eredő súlyosító körülmény, főleg, ha a tisztviselő vagy alkalmazott egyáltalán nem tanúsított tiszteletet az intézmény iránt.³⁸⁶

III.5. Összegzés

A dolgozat harmadik fejezetének első része elméleti síkon kívánta bemutatni a méltatlanság jogintézményét a nemzetközi standardok tükrében, ennek körében az európai szintén lévő két legjelentősebb nemzetközi szervezet – az Európa Tanács és Európai Unió – által megfogalmazott kívánalmakat tekintette át és igyekezett belőlük következtetéseket levonni.

Az *Európa Tanács* már a megalakulása kezdetétől a demokratikus működés mellett köteleződött el, ennek előmozdítására számos olyan határozatot és ajánlást fogadott el, amely ezt a célt szolgálta. A téma szempontjából kiemelendő, hogy van egy kizárólag önkormányzatokkal foglalkozó szerve, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, amely különböző határozatokat és ajánlásokat dolgozott ki a helyi demokrácia elősegítése érdekében. Ezek a dokumentumok a *korruptciót* mint közbizalmat aláásó, a demokratizmust hátráltató és a jogállamiságot veszélyeztető problémát helyezték középpontba és nem nevesítettek egy méltatlansághoz hasonló jogintézményt, csak elítélendő magatartásokat. A korrupció leküzdésére *magatartási kódexek* meghozatalát sürgetik, amelyek közül a legfrissebb kifejezetten felhívja az Európa Tanács tagállamainak figyelmét, hogy használják szövegét mintaként és építsék be mindennapi feladatellátásuk során az etikai szabályokat. Még további tematikus jelentések is a korrupció felszámolásának elősegítését igyekeztek szorgalmazni, ezek közül kiemelendő az átláthatóság kritériuma, amely a polgárok bevonását jelenti a döntéshozatal folyamatokba és az információk közzétételét az elszámoltathatóság érdekében.

Hasonló célokat szolgálnak a Miniszteri Bizottság által elfogadott, a köztisztviselőkre vonatkozó, ezek közül a demokratikus alapelveket rögzítő és a tagállamok kormányainak és helyi önkormányzatok tagjaira is kiterjedő hatállyal megfogalmazott etikus és feddhetetlen magatartást kívánó ajánlás.

Az *Európai Unió* – amely bár gazdasági együttműködésként indult, viszont a későbbiek során szintén célul tűzte ki a demokratikus működést és a jogállamiságot – által megfogalmazott kívánalmak sem határozzák meg közvetlenül a méltatlanságot, viszont az egyes tisztviselőire nézve komoly követelményeket írnak elő: feddhetetlen magatartást,

³⁸⁶ C-513/21. P DI v Európai Központi Bank ECLI:EU:C:2023:500.

összeférhetetlenség elkerülését, szakmai hozzáértést, ajándékelfogadási szabályokat és magatartási kódex betartását. Ehhez hozzátársul, hogy a nem megfelelő magatartás tanúsításának vizsgálatát független bizottságra bízták mind a biztosok, mind pedig az európai parlamenti képviselők esetében.

Ezeket a megfogalmazásokat kell párhuzamba állítanunk a továbbiakban bemutatásra kerülő közigazgatási szereplők esetében a magyar szabályozást vizsgálva, arra keresve a választ, mennyire tükrözi a méltatlansági szabályok a fent elemzett követelményeket, értékeli-e az általuk tanúsított etikátlan magatartást

A második része ennek a fejezetnek pedig az uniós bíróságok és a korábbi Közzolgálati Törvényszék ítéleteit elemezve igazolódik a fejezet elején tett megállapításunk az bíróságok jogértelmező és jogalkotó szerepével kapcsolatban. Láthattuk, hogyan töltötték meg tartalommal és értelmezték a Személyzeti Szabályzatban megfogalmazott elvont jogi tételeket, amellyel egyúttal iránymutatásként is szolgálnak az Uniós intézmények és tisztviselőik közötti jogviszonyok alakulása során. Ahogyan a Szabályzat is deklarálja, a legfontosabb az Unió szerveibe és működésébe vetett bizalom fenntartása, amelyet a tisztviselő különböző magatartásokkal tud megingatni, ezek megállapításában nyújt segítséget a bíróságok jogértelmezése. Látható, hogy az Unió szigorúan veszi az elvárt magatartások tanúsítását, amelyet a bíróság is hasonlóan követelményként határoz meg álláspontjaiban.

IV. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG JOGINTÉZMÉNYE A HAZAI SZABÁLYOZÁS KÖRÉBEN

IV.1. Az önkormányzati igazgatás politikai szereplőinek, azaz a helyi önkormányzat képviselők és polgármesterek méltatlansága

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállására vonatkozó törvényben - az Mötv.-ben - új elemként jelenik meg a megbízatás ellátásához szükséges *közbizalomra való méltóság*³⁸⁷ kritériuma. A 2014-ben hatályba léptetett méltatlanság nemcsak újszerűsége miatt vet fel komoly problémát a gyakorlatban, hanem mert eltér azon szabályozási koncepcióktól, ahol a tisztséghez szükséges bizalom központi szerepet tölt be. Különösen érzékelhető ez az anomália, amikor egy önkormányzati képviselő olyan tisztségéhez nem méltó magatartást tanúsít, amelyet a jogalkotó nem deklarált méltatlansági okként, viszont a választópolgárok körében megingatja a képviselőbe vetett bizalmat. Ezzel manapság a közéleti eseményeket követve gyakran találkozhatunk,

A dolgozat ebben a fejezetében a helyi önkormányzati képviselők jogállásának *fejlődéstörténetének* bemutatásával kezd, majd a hazai hatályos rendelkezések bemutatásával. Ezután tér rá a képviselő méltatlanságára, végül a probléma részletes kifejtésére kerül sor és a lehetséges megoldások számbavételére.

Ennek *indoka*, hogy először tisztában kell lenni az önkormányzati képviselői jogállás történeti előzményével, annak alakulásával, a jelenlegi önkormányzati választások feltételeivel, illetve ennek mikéntjével. Az Mötv. szerkezeti felépítését követve, ezt követi a megbízatásnak a megszűnési okai, mivel a törvény is, egy átfogó szabályozási rendszert adva, ezt követően rendelkezik a jogállás konkrét tartalmáról és a méltatlanság önálló jogintézményéről.

IV.2. A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó szabályozás fejlődéstörténete

A jogállásra vonatkozó mai szabályozás *legelső lépcsőfoka* a kiegyezéstől az 1950-es évekig tart, amelyet a *tanácsrendszeri* korszak követ, majd a *rendszer váltás* időszaka. Ki

³⁸⁷ Farkasné Gasparics Emese: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény születéstörténete és jelene. *COMITATUS*, 2018/229. p. 5.

kell emelni, hogy az Európai Unióhoz való 2004. május 1-jei csatlakozás is változást eredményezett a szabályozást illetően.

IV.2.1. Az 1867-1950-ig terjedő időszak

Hazánkban az európai értelemben vett modern, polgári önkormányzati rendszer kialakulását a szakirodalom az 1867-es *kiegyezéstől* datálja, ezért az önkormányzati képviselőkkel szemben támasztott követelmények vizsgálatának első fázisa erre a korra esik.³⁸⁸

1848 előtt a magyarországi és erdélyi vármegyéknek és a székely székeknek még nem voltak képviselő-testületeik, a közügyek intézésében való joguk, kötelezettségük és az ebből eredő megbízásuk nem a *bizalmi viszonyon* alapult, hanem kiváltságos osztályukhoz való tartozásukon.³⁸⁹ Ez a *kiegyezés* után megváltozott, az önkormányzati kérdésekről különböző törvénycikkek születtek,³⁹⁰ amelyek lefektették az önkormányzati rendszer alapjait. Jelentős, hogy a lakosság saját jogát átruházta egy kis létszámú, *bizalommal bíró férfiakból* álló testületre, amely képviselte őket. A testület a polgártársaktól származó kitüntetés volt, amelyhez nem társult különleges képességhez való kötöttség. Ennek ellenére törvény előírhatta, hogy a megválasztott tagok mellett olyan képviselők is tisztséghez jussanak, akik magasabb értelmiségi és vagyoni körbe tartoztak.³⁹¹

Fele részben a *virilizmus*, fele részben a választás érvényesült, mind a törvényhatóságoknál, mind a községek önkormányzatainál. Akár az első, akár a második rendszer alapján szerzett valaki képviselői mandátumot, az önkormányzatok szervezeti rendszere az alábbiak szerint alakult.

A *törvényhatóság* nevében a hatósági jogokat a bizottság gyakorolta. A bizottsági tagokkal szemben a *törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk* bővítette az 1870-

³⁸⁸ Belányi Márta- Csalló Krisztina- Feik Csaba- Fogarasi József- Tábit Renáta: *A helyi önkormányzatok*. HVG-ORAC, Budapest, 2010. p. 53.

³⁸⁹ Erekly István: *A magyar helyhatósági önkormányzat; A vármegyék I. kötet*. Grill Károly Könyvkiadó-Vállalata, Budapest, 1910. p. 5-13.

³⁹⁰ 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről; 1871. XVIII. évi törvénycikk a községek rendezéséről; 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról; 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről.

³⁹¹ Az önkormányzati jog teljességével a törvényhatóságok rendelkeztek, míg szűkebb körű jogosultsággal a községek voltak felruházva. A törvényhatóságokon belül két típust különböztetett meg a törvényhatóságokról szóló törvénycikk: a vármegyéket, ezek voltak a megyei törvényhatóságok, valamint a törvényhatósági joggal felruházott városokat. A községi önkormányzatok háromfélék lehettek. Voltak városok, amelyek tanáccsal rendelkeztek; a nagyközségek, amelyek nem rendelkeztek ugyan tanáccsal, de a törvény által rájuk ruházott teendőiket saját erejükkel teljesíteni tudták és végül voltak a kisközségek. Bővebben lásd: Csiky Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga. Kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára. Első kötet*. Pallas Irodalmi és nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1888. p. 83.

ben megállapított bizonyos tisztségeket kizáró okokat,³⁹² ezek közül a következőket kell kiemelni, mivel a képviselő által tanúsított magatartásra helyezték a hangsúlyt:

- csőd alatt állás tilalma,
- olyan bűncselekmény vagy vétség elkövetése miatt van jogerősen vád alá helyezve, amelynek következtében az akkor hatályos büntető törvény szerint hivatalvesztés vagy a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztése szabható ki szankcióként,
- fegyház, börtön, vagy három hónapot meghaladó fogház vagy államfogház büntetés, vagy politikai jogok gyakorlásának felfüggesztéséről szóló ítélet hatálya alatt áll, végül,
- akit korábban nyereségvágyból elkövetett bűncselekmény vagy vétség miatt ítélték el.³⁹³

A községben a képviselő-testület gyakorolta az önkormányzás jogát. A képviselők fele a legtöbb adót fizetők köréből került ki,³⁹⁴ az ezt tartalmazó névjegyzékből, akivel szemben a fent említett valamely ok bekövetkezett, kizárásra került. Kiemelkedő kritérium volt a törvényhatóságok és a községek esetében is, hogy a képviselő tudjon írni és olvasni.³⁹⁵

IV.2.2. Az 1950- es évektől a rendszerváltásig terjedő időszak

A tanácsrendszer idején három tanácstörvény rendezte a tanácstagok jogállását.

Szabályozott terület	I. tanácstörvény	II. tanácstörvény	III. tanácstörvény
Tisztség jellege		bizalmi megtisztelő	bizalmi megtisztelő közéleti
Összeférhetetlenség	✓	✓	✓
Visszahívhatóság	✓	✓	✓

2. táblázat: A tanácsrendszer törvényei. Forrás: A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény; a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény; a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény.

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (I. tanácstörvény) a tisztség jellegéről megállapította, hogy a tanácstagokat a dolgozó nép köréből választották meg és tőlük származott a megbízatásuk.³⁹⁶ Ennek körében kiemelendő, hogy a tanácstagokat át kellett

³⁹² 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről 20. §.

³⁹³ 1886: XXI. tc. 23. §. g) - h) pont.

³⁹⁴ A virilizmust komoly kritika érte. Bővebben lásd: Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. Sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. p. 319.

³⁹⁵ Csiky (1888) p. 152-154.

³⁹⁶ A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (I. tanácstörvény) indokolása.

hatniuk annak a tudatnak, hogy felelősséggel tartoznak a dolgozó tömegnek, akiktől a megbízatásukat nyerik.³⁹⁷

A *tanácsokról szóló 1954. évi X törvény* (II. tanácstörvény) már a *méltóság* kifejezéssel operált: egy tanácstag köteles olyan magatartást tanúsítani, amely *méltó a dolgozók bizalmára*.³⁹⁸ Ez a törvény már a tanácstagi megbízatást a választók bizalmán alapuló megtisztelő tevékenységként definiálta.³⁹⁹ Ennek pedig szerénységgel kell párosulnia, amelyet a magatartása és áldozatos munkája határoz meg.⁴⁰⁰ A *tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény* (III. tanácstörvény) ezt kiegészítette a *közéleti* kifejezéssel: a tanácstagoknak nemcsak a választóinak bizalmára, hanem a közéleti tevékenységükre is méltóan kellett eljárniuk.⁴⁰¹

Az I. tanácstörvény *összeférhetetlenségre* vonatkozóan is tartalmazott rendelkezést: a tanácstagok nem folytathattak politikai, gazdasági vagy egyéb tevékenységet, és nem tanúsíthattak olyan magatartást, ami ellentétes a dolgozók érdekeivel.⁴⁰² Ez nem változott a II. tanácstörvényben sem, csak kiegészült azzal, hogy a részletes szabályokat a Népköztársaság Elnöki Tanácsa külön jogforrásban állapította meg.⁴⁰³ A III. tanácstörvény ugyanígy rendelkezett, a részletes szabályokat a *tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 11/1971. (III.31.) Korm.rendelet* tartalmazta, amelyet hatályba lépése után többször módosítottak.⁴⁰⁴

Kiemelt jelentőséggel bír, hogy a dolgozó nép rendelkezett *visszahívási joggal*.⁴⁰⁵ Az I. tanácstörvény szerint az illetékes terület választópolgárai a tanácstagot visszahívhatták, amelynek szabályairól egy külön jogszabály, a *helyi tanácsok tagjainak választásáról szóló 1950. évi 31. törvényerejű rendelet* rendelkezett.⁴⁰⁶ Ennek viszont csak a Záró rendelkezései tartalmazta ugyanazt a megfogalmazást, mint maga az I. tanácstörvény.⁴⁰⁷ A II. tanácstörvény előkészítésekor a visszahívhatóság szabályozása kérdésként merült fel,

³⁹⁷ Kádár János belügyminiszter országgyűlési beszéde a helyi tanácsokról. *Állam és Közigazgatás*. 1950/4-5. p. 224.

³⁹⁸ 1954. évi X. törvény a tanácsokról (II. tanácstörvény) 26. §. (1) bekezdés.

³⁹⁹ Kiss György: A tanácstagi összeférhetetlenség és jogrendszerbéli összefüggései. *Állam és Igazgatás*. 1987/10. p. 903.

⁴⁰⁰ Vágó László: A tanácstagok. *Állam és Igazgatás*. 1970/12. p. 1106.

⁴⁰¹ 1971. évi I. törvény a tanácsokról (III. tanácstörvény) 38. §. (1) bekezdés c) pont.

⁴⁰² I. tanácstörvény 13. §. (3) bekezdés.

⁴⁰³ II. tanácstörvény 29. §. (2) bekezdés.

⁴⁰⁴ 11/1971. (III.31.) Korm.rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról 40-41. §, vö: Kiss György: A tanácstagi összeférhetetlenség és jogrendszerbéli összefüggései. *Állam és Igazgatás*. 1987/10. pp.

⁴⁰⁵ Vö. Bihari Ottó: Összeférhetetlenség és visszahívás. *Állam és Igazgatás*. 1971/12. pp. 1070-1082.

⁴⁰⁶ I. tanácstörvény 13. §. (1)-(2) bekezdései.

⁴⁰⁷ 1950. évi 31. törvényerejű rendelet a helyi tanácsok tagjainak választásáról 55. §.

elfogadtak egy szigorúan bizalmasan minősített határozatot, amely a tanácsválasztások alapelveiről szólt és szó esett a visszahívhatóságról.⁴⁰⁸

A II. tanácstörvény idején pontosították a visszahívhatóságra vonatkozó rendelkezéseket, ezeket a *tanács tagjainak választásáról szóló 1954. évi IX. törvény* tartalmazta, alapelvei szinten rögzítve ezt a jogintézményt.⁴⁰⁹ Ennélfogva a tanácstag bármikor visszahívható a választókerület választópolgárainak döntése szerint, erre a Hazafias Népfront megfelelő helyi szervének kezdeményezése alapján a jelölésre illetékes gyűlések tehettek javaslatot.⁴¹⁰ Ezt annak a tanácsnak jelentette be, amelynek tagját vissza akarták hívni. A tanács nyilvános gyűlést hívott össze a visszahívás megvitatására, ahol nyílt szavazással határoztak. A gyűlésről jegyzőkönyvet kellett írni, ezt a gyűlés elnöksége írta alá, fel kellett benne tüntetni a jelenlévő választók számát és a szavazás eredményét. A sikeres visszahívást a választókerület választóinak legalább felének a jelenléte és a jelenlevők több mint felének igenlő szavazata eredményezte.⁴¹¹

Ezt a törvényt helyezi hatályon kívül az *országgyűlési képviselők és tanácstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény*, amely módosítást nem tartalmaz a tanácstagok visszahívására vonatkozóan.⁴¹² Ez sem volt sokáig életben, mivel 1970-ben szintén módosítás történt és lehetővé vált a választókerületi választók számára, hogy önállóan gyakorolják a visszahívás jogát, amelyet korábban csak a Hazafias Népfront kezdeményezhetett.⁴¹³

A *visszahívás* tekinthető a *méltatlanság tanácsi változatának*, mert az akkori rendszerben jelentőséget kapott a tanácstag megbízatása során tanúsított magatartása. Kiemelendő, hogy a visszahívás joga nagyban érintette az önkormányzati autonómiát: a kezdeményezési jogosultság a Hazafias Népfront kezében volt, így érvényesítve a *demokratikus centralizmust*⁴¹⁴. Ennek ellenére a választópolgároknak lehetőségük volt, hogy ne csak a tanácstagok megválasztásában vehessenek részt, hanem hogy a velük szemben támasztott követelményeknek nem megfelelően eljáró tanácstagokat a kellő jogkövetkezmennyel sújtsák. A legsúlyosabb következménye a választók bizalmának

⁴⁰⁸ Antal Tamás: *A tanácsrendszer és jogintézményei Szegeden- 1950-1990*. Csongrád Megyei Levéltár, Szeged, 2009. p.54.

⁴⁰⁹ 1954. évi IX. törvény a tanács tagjainak választásáról 1. §. (3) bekezdés.

⁴¹⁰ Csalótzky György: A tanácsok és a Hazafias Népfront együttműködésének néhány jellemző vonása. *Állam és Igazgatás*. 1972/4. p. 348.

⁴¹¹ 1954: IX.tv. 53-54. §.

⁴¹² 1966. évi III. törvény indokolása az országgyűlési képviselők és tanácstagok választásáról.

⁴¹³ Antal (2009) p. 185.

⁴¹⁴ Berényi Sándor- Martonyi János- Szamel Lajos- Szatmári Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Tankönyvkiadó. Budapest, 1971. p. 146.

elvesztése esetén, ha megfosztják a tisztségüktől. Ez az elgondolás ma is helytállónak tűnik: a képviselőknek a választók bizalmának megfelelően kell eljárniuk, az ezzel ellentétes magatartásokat hasonlóan kellene szankcionálni, bár más garanciális eszközökkel.

IV.2.3. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

A rendszerváltást követően alkotta meg az Országgyűlés *a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt* (Ötv.), amely megállapította, hogy „*a települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit.*”⁴¹⁵ A helyi önkormányzathoz való joggal a településen élő választópolgárok rendelkeztek, ami a népszuverenitás eszméjéből következik. Jogukat az általuk megválasztott képviselők útján vagy helyi népszavazás alapján gyakorolták.⁴¹⁶

Az Ötv. *deklaráta* az önkormányzati képviselők által ellátandó feladatokat, jogait és kötelezettségeiket, amelyekkel rendelkezniük kellett, hogy teljesítsék képviselői teendőiket, de nem tett említést azokról a jogokról, amelyek az önkormányzatiságból fakadtak. A legjelentősebb kötelezettsége a képviselőknek, hogy gyakorolják ezeket a jogokat, mivel kizárólag akkor tudott a fenti követelmény megvalósulni.⁴¹⁷

A legjelentősebb változás a *visszahívás jogának az eltörlése*, amelynek indoka, hogy alkalmazása nem fért össze az önkormányzati rendszerrel, viszont továbbra is alapkövetelmény, hogy a képviselőknek rendelkezniük kellett a választópolgárok bizalmával, ennek hiányában nem tudták megfelelően ellátni képviselői feladataikat.⁴¹⁸

Mivel az Ötv. nem szabályozta részletesen a megbízatás keletkezésére, megszűnésére, az összeférhetetlenség jogintézményére, képzésükre, továbbképzésükre vonatkozó kérdéseket, így az országgyűlés újabb törvényt alkotott, *a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvényt* (Ökjt.). A törvény 2002. október 20-án lépett hatályba, akkor a megbízatás megszűnéseinek esetköre nem tartalmazott még a méltatlansághoz hasonló jogintézményt sem.⁴¹⁹ Az Ökjt. megalkotásának az volt a célja, hogy azokat a képviselők jogállására vonatkozó hiányosságokat pótolja, amelyek problémát okoztak a gyakorlatban. Ez viszont nem

⁴¹⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 19. §.

⁴¹⁶ Cseh Lajosné - Szabó Lajos- Varga Sándor: *Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez (archív)* [Ötv. kommentár]. Wolters Kluwer Netjogtár, p. 50.

⁴¹⁷ Ötv. 19. §. (1) bekezdés.

⁴¹⁸ Ötv. kommentár p. 51.

⁴¹⁹ Ibid, p. 51-55.

eredményezte, hogy a képviselői jogállás összes szabályát egy törvénybe iktatták volna, hiszen, ha azokat a többi jogszabályból kiemelték volna, elrontotta volna szerkezeti felépítésüket, ismét problémát okozva a jogalkalmazásnak. További célkitűzésként szerepelt, hogy a képviselők káros befolyásolástól mentesen, úgy lássák el feladataikat, hogy ne essen folt a közéleti tisztaságon.⁴²⁰

2012-ben a megbízás megszűnésének esetkörét bővítette a jogalkotó azzal, hogy megszűnik az önkormányzati képviselő megbízatása, *ha szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélik*⁴²¹. Ennek indoka, hogy a képviselői pozíció jelentős a közéletben, a választópolgárok általi bizalomból fakad, így legitimálva és felhatalmazva a helyi közügyek ellátására. Következtetésül a képviselőknek feddhetetlen jellemmel kellett rendelkezniük és erkölcsileg kifogásolhatatlanul kellett viselkedniük.⁴²²

IV.3. A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó hatályos szabályok

IV.3.1. A helyi önkormányzati képviselők jogállását rendező jogforrások

A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó legmagasabb szintű jogforrás az *Alaptörvény*, amely lefekteti a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás alapját.⁴²³

A jogforrási hierarchia második szintjén állnak a *törvények*, a jelenleg hatályos önkormányzati törvény az Möt., amely egységes szabályozási keretet teremtett az önkormányzati képviselők jogállására nézve: ebben találhatók az Ötv., Ökjt., valamint a tiszteletdíjra vonatkozó rendelkezések, amelyek a 2014-es önkormányzati választások napjáig voltak hatályban.⁴²⁴

Az Möt. –ről szóló *javaslat* 2011 novemberében került az Országgyűlés elé. Mind a szakmai, mind a politikai szférában egyértelmű volt, hogy az önkormányzati rendszerben

⁴²⁰ A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény magyarázata (*archív*), Wolters Kluwer Netjogár, p.1.

⁴²¹ 2012. évi CXLV. törvény az egyes önkormányzati tárgyú törvényekről 1. §. (1) bekezdés.

⁴²² Az akkor hatályban lévő Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről) úgy rendelkezett, hogy azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó vagy részben felfüggesztett szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy a közügyekben részt vegyen, el kell tiltani a gyakorlásuktól. Az, akit eltiltanak, nem rendelkezik választójoggal, és ha az ítélet jogerőre emelkedik, elveszíti tagságát, állását, tisztségét vagy megbízatását, amelyek megszerzéséhez az a feltétel, hogy ne álljon közügyektől eltiltás hatálya alatt.

⁴²³ Alaptörvény 31-35. cikk.

⁴²⁴ Balogh Gábor - Csalló Krisztina- Feik Csaba- Lamperth Mónika- Májerné Tábit Renáta: *Magyarország helyi önkormányzatai*. Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. p. 125.

átfogó reformokra van szükség. Célul tűzték ki, hogy a választópolgárokat megillető helyi önkormányzathoz való alapjog a sérelme nélkül valósuljanak meg a tervezett változtatások úgy, hogy eközben ez előmozdítsa a közigazgatási szolgáltatások színvonalát.⁴²⁵

Az önkormányzati képviselők esetében a törvénynek rendeznie kellett az *összeférhetetlenség* kérdését és a „*köztisztelőre méltóság*” kritériumait. Más dilemmák is felvetődtek: mekkora legyen a település lakosságának arányában megválasztott képviselők száma, hány főből álljon a képviselő-testület, hogy megfelelően tudja feladatait ellátni, miközben érvényesül a hatékonyság és a takarékoság elve.⁴²⁶

Az Mötv. rendelkezései ütemezetten, több lépcsőben léptek hatályba⁴²⁷:

- 2012. január 1. napján a kötelezettségvállalással és a törvényességi felügyelettel kapcsolatos szabályok,
- 2012. április 15. napján a kirívóan közösségellenes magatartások önkormányzati rendelettel történő szabályozásának lehetősége;
- 2013. január 1. napján az általános szabályokra, az önkormányzat feladat-és hatáskörére, közös önkormányzati hivatalra vonatkozó rendelkezések, gazdasági kérdések;
- 2014. általános választások napján az összeférhetlenséggel, méltatlansággal, vagyonnyilatkozattétellel, valamint a polgármester összeférhetlenségére vonatkozó rendelkezések⁴²⁸.

Az önkormányzati képviselő esetében újdonság, hogy a képviselő-testület és a bizottság ülésén a magyar jelnyelvet vagy az általa választott kommunikációs rendszert használhatják, amelynek költségeit az önkormányzat téríti meg. Kötelezettségük köre is bővült: a testületi ülésen való megjelenéssel, az évente egyszeri beszámolóval és a kormányhivatal által szervezett képzésen való részvétellel. Az összeférhetlenségi szabályoknál új elem, hogy nem tisztségeket sorol fel a törvény, hanem a *hatalmi ágak elválasztásának elve* jelenik meg a kinevezési jogkör gyakorlója által meghatározott pozíciók összeférhetlenné minősítésében. A második összeférhetlenségi okcsoport a döntési pozícióban lévő személy *gazdasági függetlenségének* megőrzése, a harmadik az *egyéb* kategória. Szintén újítás, hogy nem kell lefolytatni az összeférhetlenségi eljárást, ha a képviselő észleli az összeférhetlenségét és ezt harminc napon belül nem tudja megszüntetni egy külön jogszabályban meghatározott szabály miatt. Ez viszont csak akkor

⁴²⁵Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról - Összevetés 1990, 2011. *Kodifikáció és közigazgatás*, 1(1), 2012. p. 5-6.

⁴²⁶Farkasné (2018) p. 5.

⁴²⁷Szabó (2012) p. 7-8.

⁴²⁸Mötv. 36-38. §, 72-73. §.

lehetséges, ha a képviselő az összeférhetetlenséggel foglalkozó bizottságnak határidőben átadja az általa megtett jogviszony megszüntetéséről szóló lemondó nyilatkozatot, amelyet az arra jogosult írásban megerősített. Ha nem így jár el a képviselő az összeférhetetlenségi eljárást le kell folytatni, amely a polgármesternél bárki által kezdeményezhető.⁴²⁹

A legnagyobb újítás az önkormányzati képviselő jogállását tekintve, hogy meghatározásra került a társadalmilag elvárt, *méltó magatartások mércéje*: bevezették a méltatlanságot mint új jogintézményt.⁴³⁰

IV.3.2. A helyi önkormányzati képviselők jogállásának keletkezése

A helyi önkormányzati képviselők a megbízatásukat megválasztásukkal nyerik el. Az Alaptörvény meghatározza, ki választható: minden nagykorú magyar állampolgár jogosult, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó és választható legyen, és az is rendelkezik e joggal, aki az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára.⁴³¹ Ez azt jelenti, hogy a magyar választópolgár egyaránt rendelkezik aktív és passzív választójoggal az önkormányzati képviselők választása során. Az ezt szabályzó sarkalatos törvény, - Övjt. - viszont a választójogot további feltételekhez kötheti: magyarországi lakóhelyhez, amely a passzív választójog esetében is lehetséges. A *választójogból való kizáró okokat* nem sorolja fel az Alaptörvény, csak annyit rögzít, hogy ez bűncselekmény elkövetésén, valamint a belátási képesség korlátozottságán alapulhat és bírósági ítélethez kötött. Kizárt a választójog gyakorlásából, aki az Alaptörvény hatálybalépésekor közügyek gyakorlásától jogerős eltiltás, továbbá a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondoktség hatálya alatt áll, de a bíróság megállapíthatja a későbbiekben, hogy fennálljon a választójog. Szintén kizárt a bíróság által az a nagykorú személy, akinek a gyakorlásához szükséges belátási képessége vagy pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy nagymértékben csökkent, vagy pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik. Kiemelendő, hogy csak akkor kerülhet sor kizárásra, ha a bíróság így határoz, ellenkező esetben a gondnokság alatt álló személy választható.⁴³²

⁴²⁹ Szabó (2012) p. 19-20.

⁴³⁰ Ibid, p. 20.

⁷⁴ Alaptörvény XXIII. cikk (1)-(2).

⁴³² Alaptörvény XXIII. cikk Wolters Kluwer Netjogtár-kommentár (Alaptörvény kommentár) 1-7.

Szintén nem választható képviselővé, aki bíróság általi jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetést tölt vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelés alatt áll.⁴³³

A magyar állampolgárokat megilleti a *közhivatal viselésének joga*, ám ez nem alany jog. Az Alaptörvény nevesíti, hogy törvény előírhat szakmai, képzettségi feltételeket, de bizonyos közhivataloknál kizáró ok lehet a párttagság és a pártban való tisztségviselés.⁴³⁴ Ilyen szakmai feltételt sem az Mötv. sem az Övjt. nem tartalmaz, pedig az önkormányzati képviselő- mint közbizalmat elnyert politikai elem- már a megválasztásakor is rendelkeznie kellene egy bizonyos fokú rátermettséggel ahhoz, hogy képviselői munkáját megfelelően tudja ellátni.

Az önkormányzati választások alkalmával *öt évre* választják meg a képviselőket, a szavazás egyfordulós, ez azt jelenti, hogy nincs sem érvényességi, sem eredményességi küszöb. A törvényben a relatív többség elve érvényesül, az kap mandátumot, aki a legtöbb szavazatot kapja. A köztársasági elnök tűzi ki az önkormányzati képviselők és a polgármester választásának napját. A választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján gyakorolhatja és bármely választókerületben választható. Lakóhelyén, vagy ha később, de még a választás kitűzését megelőző 30. napon létesített tartózkodási helyet, akkor bejelentett tartózkodási helyén élhet választójogával és adhatja le szavazatát.⁴³⁵ Sajátos szabályozási rendszere van a nemzetiségi önkormányzatoknak.⁴³⁶

A megválasztott képviselő *eskiüt* tesz a képviselő- testület alakuló ülésén, amelyet az Mötv. 1. számú melléklete tartalmaz:

„Én, (eskütevő neve) becsületemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek; jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; (a tisztség megnevezése) tisztségemből eredő feladataimat a (megye vagy település vagy kerület) fejlődésének előmozdítása érdekében lelkiismeretesen teljesítem, tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorlom.

(Az eskütevő meggyőződése szerint)

Isten engem úgy segítjen!”⁴³⁷

⁴³³ 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról (Övjt.) 1.cikk (3)-(4).

⁴³⁴ Alaptörvény kommentár XXIII. cikk 8.

⁴³⁵ Balázs István- Balogh Zsolt Péter- Barabás Gergely- Dankó Ferenc- Fazekas János- Fazekas Marianna- F. Rozsnyai Krisztina- Fürcht Pál- Hoffmanné Németh Ildikó- Kecő Gábor- Szalai Éva: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG- ORAC, Budapest, 2016. p. 144.

⁴³⁶ Bővebben lásd: Övjt. 9/A. §, 11/A. §, 15. § (3a) és (5) bekezdései; 16. § (4)-(5) bekezdései, VI/A. fejezet, 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól.

⁴³⁷ Mötv. 1. melléklet a 2011. évi CLXXIX. törvényhez.

A fenti esküt elemezve azokat a megállapításokat vonhatjuk le már most a méltatlanság vizsgálata nélkül, a képviselők saját becsületükre esküsznek fel, hogy minden szabályt betartva járnak el megbízatásuk alatt. Ez egy magasabb mércével mérhető követelményeknek való megfelelést sejtet, azért, hogy bebizonyíthassák, kiérdemelték a választópolgárok bizalmát. Különösen igaz ez, ha egy képviselő vallási meggyőződéssel az „Isten engem úgy segítjen” kitételt is esküjébe fogalmazza, mert ez tükrözi a mély elhivatottságot és a vallási normák betartásának szándékát is. Az önkormányzati képviselők ezzel az esküvel tulajdonképpen általános kötelezettséget vállalnak az erkölcsileg kifogástalan és a választópolgárok érdekeit szem előtt tartott eljárására nézve. Erről alá kell írniuk egy okiratot, de ennek tartalmáról a törvény már nem rendelkezik. A gyakorlat szerint ez benne foglalja a képviselő nevét, az eskü szövegét, annak tételének tényét, helyét és idejét. Kiemelendő, hogy az Mötv. nem sújtja semmilyen jogkövetkezménnyel az eskü elmaradását, mivel az önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei nem az eskütétellel, hanem a megválasztással keletkeznek. A törvény szintén nem szabályozza az eskü letételének a módját, de ez általában előmondás alapján történik. Előmondó lehet a helyi választási bizottság elnöke, képviselő, a polgármester, de akár más személy is. A képviselők az esküt a szöveg felolvasásával is letehetik.⁴³⁸

IV.3.3. A helyi önkormányzati képviselők megbízatásának megszűnése

Az önkormányzati képviselő megbízatása *ex lege* megszűnik a halálával, valamint a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján.⁴³⁹

A képviselő-testület által meghozott *döntés* alapján szűnik meg a megbízatása, ha a képviselőnek kimondják összeférhetetlenségét, megállapítják méltatlanságát, továbbá, ha a képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén. A képviselő-testület dönthet saját feloszlásáról, amely esetében szintén elveszti az önkormányzati képviselő a mandátumát.⁴⁴⁰

*Külön törvényben megállapított szabályok*⁴⁴¹ szerint, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható a képviselő, elveszti

⁴³⁸ Önkormányzati tudástár II. – az Önkormányzati Hírlevél különszáma. (2019)10. p. 10.

⁴³⁹ Mötv. 29. cikk (1) a) és i).

⁴⁴⁰ Mötv. 29. cikk (1) c) -e), h); eljárására 31.cikk (1), 55.cikk.

⁴⁴¹ Alaptörvény XXIII. cikk, Övjt. 1. cikk.

megbízását is. Erről köteles annak bekövetkezésétől három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalt.⁴⁴²

Saját elhatározása alapján a képviselő lemondással megszüntetheti megbízását, bejelentésének módjáról és az ezt követő eljárás részletes szabályairól az Mötv. rendelkezik.⁴⁴³

További tisztséget megszüntető ok, ha az *Országgyűlés határozata* alapján a képviselő-testületet felosztatja.⁴⁴⁴

IV. 4. A helyi önkormányzati képviselők jogállásának tartalma: A jogok és kötelezettségek közbizalomhoz méltó módon való gyakorlása

Az Mötv. deklarálja, hogy az önkormányzati képviselők a település - ideértve a fővárosi kerületet és a megyét is-, *egészéért vállalt felelősséggel* képviselik a választóik érdekeit, valamint az önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei azonosak. Ez azt jelenti, hogy nem lehet különbséget tenni az egyéni választókerületben és a listán megválasztott képviselők között.⁴⁴⁵

A tisztségre való méltóság a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítésének szempontjából is vizsgálendő, mivel e kettő megvalósulásának mikéntje határozza meg, a képviselők valóban aszerint járnak el, amire felesküdték, amely egy visszajelzés a választópolgárok számára, hogy valóban kiérdemelték-e a bizalmukat.

IV.4.1. A helyi önkormányzati képviselők jogai

Az önkormányzati képviselők erős szerepkörhöz jutnak megválasztásukat követően a helyi közügyek ellátása során, mert a következő jogok illetik meg:

- döntés meghozatalának kezdeményezése,
- felvilágosításkérés,
- hozzászólásuk vagy véleményük jegyzőkönyvben történő rögzítésnek kérése,
- bizottsági ülésen történő részvétel, ott javaslattételi és kezdeményezési jog,
- képviselő-testület képviselete,
- tájékoztatáskérés,

⁴⁴² Mötv. 29.cikk (1) b); (2); 30. cikk, lásd még: Alaptörvény Záró rendelkezések 24. cikk, Övj. 1. cikk (4).

⁴⁴³ Mötv. 29. cikk (1) f).

⁴⁴⁴ Mötv. 29. § (1) bekezdés g) pont; 125. §. (2) bekezdés.

⁴⁴⁵ Balázs et al. (2016) p. 153.

- munkavégzés alóli felmentés, valamint
- magyar jelnyelv vagy általa választott kommunikációs rendszer használata.⁴⁴⁶

A jogok gyakorlása egyrészt nem lehet visszaélésszerű, hanem csak a választópolgárok érdekeit szem előtt tartott, hogy megőrizték a bizalmukat. Ennek megfelelően olyan önkormányzati döntések születnek, amelyek valóban a település fejlődésének előmozdítását szolgálják és a lakosság életszínvonalának emelkedését, mivel erre esküdtek fel az alakuló ülésen. Ehhez hozzátartozik, amikor egy képviselő az egész képviselő-testületet képviseli harmadik személyek előtt, ekkor kiemelten fontos, hogy a pozíciójához méltó magatartást tanúsítson, mivel nemcsak magáról, hanem az egész testületről képet mutat.

IV.4. 2. A helyi önkormányzati képviselők kötelezettségei

Az önkormányzati képviselőknek nem csak joguk, hanem *kötelességük* is részt venni a helyi közügyek ellátásához kapcsolódó döntéshozatali eljárásban, ami a testületi üléseken teljesedik ki. A közösség számára kiemelt célok megvalósulása érdekében részt kell venniük a testület munkájában és képviselniük kell a választópolgárok érdekeit.⁴⁴⁷

Ezzel összefügg a velük való *kapcsolattartás* is, mivel a képviselők feladata, hogy szem előtt tartsák az érdekeiket a helyi közügyek intézése során. A választópolgárok véleményének és javaslatának meghallgatását követően kialakított nézőpontot kell képviselniük a testületi üléseken. Ez a kötelezettség kiegészül a legalább évente egyszeri *beszámolóval* a választópolgárok irányába. Ez visszajelzést jelent, így tudják *ellenőrizni*, hogy a képviselők megfelelően ellátják feladataikat. A beszámoló elmulasztása megingathatja a beléjük fektetett bizalmat, mert a lakosok nem tudják visszakövetni a tevékenységüket.⁴⁴⁸

A képviselői tisztség elnyerése nincs előíráshoz kötve, a képviselők különböző ismeretekkel rendelkeznek, ezért *részt kell venniük a kormányhivatal által szervezett képzésen*, hogy elegendő ismeretekkel rendelkezzenek feladataik megfelelő színvonalon történő ellátásához. A kormányhivatalnak kötelessége minden olyan tudást a rendelkezésükre bocsátani, ami az önkormányzati munkához szükségesek. *A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény* (Kttv.) rendelkezik⁴⁴⁹ arról, hogy a

⁴⁴⁶ Mötv. 32. § (2) bekezdés a) -h) pontjai.

⁴⁴⁷ Mötv. 32. § (2) bekezdés i) pont.

⁴⁴⁸ Mötv. 32. § (2) bekezdés k) pont.

⁴⁴⁹ Kttv. 230. §.

polgármester és az önkormányzati képviselők jogosultak részt venni az ebben a törvényben meghatározott képzéseken, amelyek költségeit az önkormányzat biztosítja, ha az nem veszélyezteti a köztisztviselői továbbképzések pénzügyi feltételeit.⁴⁵⁰

Ha a képviselők kötelezettségeiket megsértik, a képviselő-testület dönthet a tiszteletdíjuk, természetbeni juttatásuk legfeljebb tizenkét havi időtartamra való csökkentéséről, megvonásáról. Ismételt kötelezettségszegés esetén ezek újra megállapíthatók.⁴⁵¹ Legsúlyosabb eset a tisztségtől való megfosztás, ha egy évig egy képviselő nem vesz részt a testület ülésén.⁴⁵² Ez utóbbi szankció viszont csak ebben az egy esetben értelmezhető, pedig a másik két kötelezettség felróható megszegése is a közbizalom ellen hat, főleg, mert esküvel fogadták, hogy a választókerület érdekében és saját lelkiismeretük alapján járnak el, ezért ezt is megfelelő jogkövetkezménnyel kéne sújtani.

IV.5. A helyi önkormányzati képviselők méltatlansága

IV.5.1. A méltatlanság az Mötv. meghatározása szerint

A méltatlanság az Mötv. megfogalmazása szerint „kisebb- nagyobb közösség értékítélete egy személlyel, akár egy egész testülettel szemben. Az önkormányzati képviselővel szemben fontos követelmény a társadalmilag elvárt, méltó magatartás tanúsítása, ezért az önkormányzati képviselő is méltatlanná válhat e tisztségére. A méltatlanságban, mint szubjektív értékítéletben többféle mérce jelenhet meg, súlyában is rendkívül különböző lehet, ezért objektíven nem határozható meg.”⁴⁵³

Tekintettel a törvényhozói hatalmi ágba való tartozásukra, a dolgozat az országgyűlési képviselőkre nézve részletes vizsgálódást nem tesz, annyit kell megjegyeznünk, hogy rájuk sem vonatkoznak méltatlansági szabályok.⁴⁵⁴

Éles ellentétet jelent a köz szolgálatában munkát végzők méltatlansági szabályozása, amelynek elemzését a dolgozat a következő fejezetben teszi meg, viszont azt már most le kell szögezni, hogy a jogalkotó a köztisztviselő által tanúsított megfelelő magatartásra helyezi a hangsúlyt a méltatlansági szabályrendszer megalkotásakor, amely tágabban értelmezendő az Mötv. -ben megállapítottaknál. A köztisztviselőknél ide kell érteni a pártatlanságot, a befolyástól való mentességet és az etikai normák betartását, utóbbiak azért

⁴⁵⁰ Balázs et al. (2016) p. 156.

⁴⁵¹ Mötv. 33. §.

⁴⁵² Mötv. 29. § (1) bekezdés e) pont.

⁴⁵³ Balázs et al. (2016) p. 167.

⁴⁵⁴ Mötv. 38. § d) pont.

jelentősek, mert vannak olyan közösségellenes magatartások, amelyek írott jogszabályi rendelkezést nem sértenek, de elfogadhatatlanok a közigazgatásban.⁴⁵⁵ A közszolgálatnál gumiszabály- alapú a méltatlanság intézménye, míg az eleve közbizalomra épülő képviselői méltatlanság-szabályozás taxatív felsorlás és egyáltalán nem a bizalom-elem köré szerveződik, hanem zömmel más szerv döntésére (pl.: bíróság ítélet a szabadságvesztés büntetés esetén).

Az eltérés oka a politikai és a szakmai funkciót betöltésében keresendő: a köztisztviselők esetében az állam ügyel arra, hogy *jók* és lojálisak legyenek a vezetőjükhöz, és az államigazgatásba vetett bizalmat fenntartsák. Ki ügyel a képviselőkre? Ha úgy tekintjük, hogy a képviselő kvázi *megbízója* a választópolgárok, akkor ők nem kaphatnak, hasonlóan gumiszabály- alapú, beleszólást abba, ha egy önkormányzati képviselő tisztségével össze nem egyeztethető magatartást tanúsít? Be kell érniük azzal, hogy a következő választások alkalmával majd lecserélhetik, levonva a tanulságot, hogy a képviselő nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket?⁴⁵⁶

IV.5.2. A tisztség betöltéséhez szükséges méltóság, avagy a méltatlanság mint előszűrő funkció

A történeti áttekintésben látható, hogy a korábbi jogalkotók már a megválasztásra nézve olyan kizáró okokat állapítottak meg a képviselőkre nézve, amelyek bekövetkezte esetén nem juthattak mandátumhoz.

Az Mötv. -ben nincsenek olyan szabályok, amelyek a képviselők megválasztását megelőzően tanúsított magatartásra és a velük szemben támasztott erkölcsi követelményekre vonatkozna, pedig indokolt lenne a közbizalom koncepciója és az interdiszciplináris kutatás során megállapított demokratikus jogállami elvek miatt, amely a megfelelő kiválasztásra helyezi a hangsúlyt, egy *alkalmassági szűrőt* beiktatni, amely kizárja azokat a jelölteket, akik korábban úgy jártak el, amely a közmegítélést károsan befolyásolta. Nem indulhatna önkormányzati képviselőként olyan személy, aki korábban szándékos bűncselekménye miatt jogerősen felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték, mert nem csak társadalmilag, hanem erkölcsi szempontból is súlyosan kifogásolható.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Temesi István(szerk): *Közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. p. 285-286.

⁴⁵⁶ Bővebben lásd: 18/2013. (VII.3.) AB határozat az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő elvi vélemény nyilvánításáról dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményét. ABH 2013, p. 758. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/abk_2013_15.pdf (2024.08.31.)

⁴⁵⁷ A vak komondoros Balogh József megint indul a választáson. HVG.Hu, 2019. szeptember 10-i hír. https://hvg.hu/itthon/20190910_vak_komondor_balogh_jozsef_fulophaza_kepviselejelolt (2019.12.19.)

Az Mötv. utaló szabályként rögzíti, hogy az önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályokat a polgármesterre is alkalmazni kell, ebből *a contrario* következik, hogy nem csak polgármester-jelöltként, de képviselő-jelöltként sem szerepelhetne olyan személy, aki közmegbotránkoztatást kiváltó magatartást tanúsít. Ennek az az oka, hogy korábban polgármesteri tisztséget betöltő és a választáson újra jelöltként induló személyről, közszereplőről van szó, akinek életét a közösség, ahol tisztségét betölti, nyomon követi, így köteles kifogástalan és feddhetetlen jellemmel rendelkeznie.⁴⁵⁸

Ugyanígy nem lehetne képviselő-jelölt, akit nem jogerősen a bíróság másfél év letöltendő börtönbüntetésre ítélt csalás és sikkasztás büntette miatt. A későbbiek során bemutatásra kerül, de azt már itt meg kell jegyezni, hogy a méltatlanság megállapítására az első méltatlansági ok esetében (további feltételek mellett) csak jogerős bírósági ítélet adhat alapot, de ha a mandátuma alatt az ítélet jogerőssé válik, akkor már a méltatlanság beáll. Ám már az erkölcsileg elítélendő, hogy egy nem jogerős ítéletben a fent említett két bűncselekmény miatt bűnösnek találta a bíróság. Az említett polgármester-jelölt ennek ellenkezőjét állítja, és – sajnos be kell látnunk, az élet őt igazolta – a választópolgárok is, mivel polgármesterként újraválasztották. Ennek ellenére az még inkább kifogásolható, hogy korábban a megválasztása után egyszer már jogerősen elítélték 10 hónap letöltendő szabadságvesztésre közokirat-hamisítás büntette miatt,⁴⁵⁹ amely a *közbizalom elleni bűncselekmények*⁴⁶⁰ körébe tartozó tényállás. Ennek megvalósulása esetén joggal merülhet fel a választópolgárban, hogyan lehetne ismét bizalmat szavazni egy olyan személyre, aki képes ilyen bűncselekményt elkövetni.

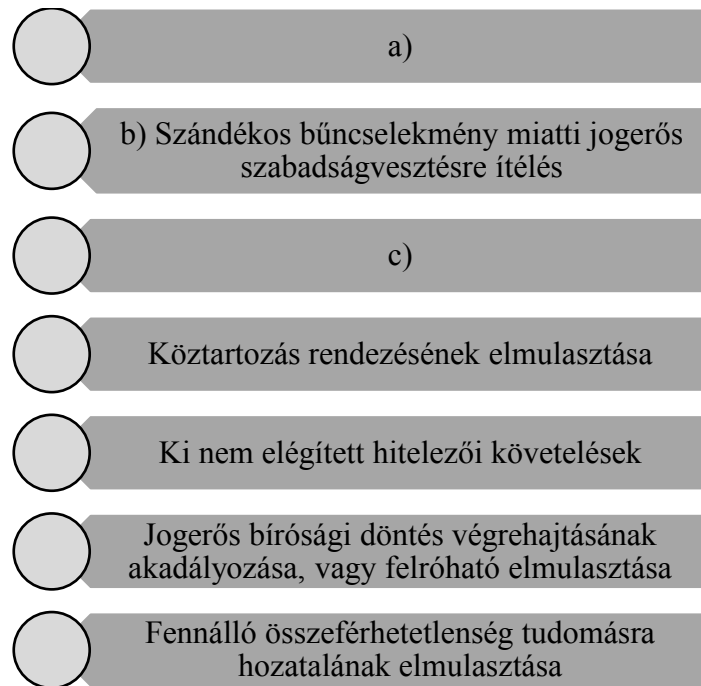
Az ehhez hasonló esetekre lenne célszerű a törvénybe iktatni egy *megfelelőségi-klauszult*, amely azt a követelményt támasztja a képviselőkkel szemben, hogy megválasztásuk előtt se tanúsítsanak olyan magatartást, amely alkalmas a közbizalom megingatására. Ezt a megfogalmazást viszont a legszigorúbban kell értelmezni, hiszen a legfőbb feladatuk, hogy a köz javát a legmagasabb színvonalon próbálják meg képviselni, miközben ennek a közösségnek igyekeznek a legjobb példát mutatni. Ezért szükség van egy előszűrő rendszerre, hogy csak olyan képviselő-jelöltekre lehessen szavazni, akik feddhetetlen jellemmel rendelkeznek.

⁴⁵⁸ Megszólalt Borkai: Én vagyok a felvételeken, hibáztam és megbántam. HVG.Hu, 2019. október 07-i hír. https://hvg.hu/itthon/20191007_Megszolalt_Borkai (2020.02.09.)

⁴⁵⁹ Másfél év letöltendő börtönműködésre ítélték Siklósnagyfalu polgármesterét, HVG.Hu. 2019. szeptember 30-i hír. https://hvg.hu/itthon/20190930_siklosnagyfalu_polgarmester LETOLTENDO_koltsegvetesi_csalas_sikkasztas (2020.12.10.)

⁴⁶⁰ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) XXXIII. fejezet.

IV.5.3. A méltatlanságot megalapozó tényezők



1. ábra: A méltatlanságot megalapozó tényezők. Forrás: Mötv. 38. § (1 bekezdés).

A fenti ábrán látható az Mötv. -ben szereplő méltatlansági okok felsorolása. Kiemelendő, hogy közlönyállapot szerint *hét* méltatlansági ok szerepelt, amely közül a közügyek gyakorlásától való jogerős eltiltás, valamint a bíróság által elrendelt jogerős kényszergyógykezelés az Ogytv. rendelkezése alapján nem lépett hatályba.⁴⁶¹ A törvény indokolása nem magyarázta a módosítást, az Mötv. indokolása annyit tartalmaz a közügyektől való eltiltásnál, hogy az a személy, akit a bíróság ítéletével eltilt a közügyektől, nem rendelkezik választójoggal, továbbá az ítélet jogerőssé válásakor megszűnik azon tagsága, tisztsége, amelynek elnyerését a közügyektől való eltiltás kizárja. A kényszergyógykezeléssel összefüggő méltatlansági ok eltörlését sem az Ogytv., sem az Mötv. nem indokolja.⁴⁶²

IV.5.3.1. A szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős szabadságvesztésre ítélet okán megállapított méltatlanság

A közbizalom koncepciójára épül a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős szabadságvesztésre ítélet okán megállapított méltatlanság. Ez a meghatározás

⁴⁶¹ Ogytv. 160. § (4) bekezdés.

⁴⁶² Mötv. indokolása a 38. § (1) bekezdés a) ponthoz.

konjunktív elemeket tartalmaz, így gondatlan bűncselekmény elkövetése esetén nem állapítható meg méltatlanság, de vegyes bűnösség esetén igen. Feltétel még a bíróság által meghozott jogerős szabadságvesztésre vonatkozó ítélet, amelynek nincs halasztó hatálya a méltatlanság megállapításakor, ha ezzel szemben rendkívüli perorvoslással élnek. Ez a rendelkezés alkalmazandó akkor is, ha a képviselőt felfüggesztett szabadságvesztésre ítélik.⁴⁶³

Megítélésem szerint a törvény ebben a kérdéskörben meglehetősen *engedékeny* az önkormányzati képviselőkkel, mert csak a súlyosabb szankció kiszabása esetén állapít meg méltatlanságot. Felmerülhet a kérdés, mi történik, ha egy képviselő elkövet egy szándékos, vagy vegyes bűnösségű bűncselekményt, de nem ítélik jogerősen szabadságvesztésre, hanem helyette jelentős összegű pénzbüntetéssel sújtják. Ez már nem súrolhatja a méltatlanság határát?

A 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) szól a büntetésekről. Büntetések a szabadságvesztésen kívül az elzárás, közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkoztatástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás, kitiltás, sportrendezvények látogatásától való eltiltás és kiutasítás. A törvény megállapítja, hogy –2 kivételtől eltekintve- a büntetések egymás mellett is kiszabhatók.⁴⁶⁴ Ez szintén felveti a dilemmát, ha egy képviselőt egymás mellett két büntetéssel is sújtanak, nem lehetne -e méltatlansági ok?

A Btk. azt is szabályozza, hogy mikor lehet szabadságvesztés kiszabása helyett a fentebb említett büntetéseket alkalmazni: ha bűncselekmény büntetési tételének felső határa háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb.⁴⁶⁵

Az *elzárás* kiszabása is méltatlansági ok lehetne, mert ez is a személyi szabadság megvonásával járó büntetés⁴⁶⁶, ami a közemberek szemében ugyanolyan megítélés alá esik, mint a szabadságvesztés, így a közbizalom sérül, hiába nem olyan jelentős a jogi tárgyon esett sérelem, akkor sem lehet méltó a posztjára egy képviselő.

A *közérdekű munka* elrendelésekor egy önkormányzati képviselő a személyével kapcsolatos tiszteletből veszít, semmint a bizalomból. Ez talán akkor következne be, ha önhibájából nem tenne eleget a számára meghatározott munkának. Ebben az esetben a közérdekű munkát vagy annak fennmaradó részét szabadságvesztésre kell átváltoztatni.⁴⁶⁷

⁴⁶³ Balázs et al. (2016.) p. 168.

⁴⁶⁴ Btk. 33. § (1) és (3) bekezdései.

⁴⁶⁵ Btk. 33. § (4) bekezdés.

⁴⁶⁶ Karsai Krisztina (szerk): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz: nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez*. Wolters Kluwer, 2022. p. 151.

⁴⁶⁷ Btk. 48. § (1) bekezdés.

Arról viszont nincs törvényi rendelkezés, hogy az átváltoztatást megállapító ítélet méltatlansági ok-e vagy sem.

A *pénzbüntetés* elrendelése és összegének meghatározása a büntető kódex szerint is összetett feladat, melynek során meg kell állapítani a napi tételt a bűncselekmény tárgyi súlyára figyelemmel és az elkövető vagyoni, személyi, jövedelmi viszonyaihoz és életvitelének megfelelő egynapi tételnek megfelelő összeget kell meghatározni.⁴⁶⁸ Ennek következményeként egy igen magas összegű pénzbírság is kiszabásra kerülhet, ami szintén megbotránkoztatást kelthet a választópolgároknál. A törvény szabályozza a pénzbüntetés szabadságvesztésre történő átváltoztatását is.⁴⁶⁹

A *foglalkoztatástól való eltiltás* alkalmazása esetén is sérül a bizalom, így méltatlansági okká válhatna. A *járművezetéstől való eltiltás* elrendelésére a Btk. két feltételt szab: (a) az engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével követ el bűncselekményt – tipikusan közúti baleset okozását- vagy (b) a bűncselekmények elkövetéséhez járművet használ. Szabályozza továbbá a kötelező eltiltás esetét is: az ittas vagy bódult állapotban történő bűncselekmény elkövetéskor csak különös méltánylást érdemlő esetben lehet mellőzni az elrendelést.⁴⁷⁰ Ez is méltatlansági ok lehetne, mivel egy képviselő emberek életét sodorta veszélybe cselekményével.⁴⁷¹

A *kitiltásnak* a lényege, hogy a kitiltással érintett személy nem tartózkodhat azona a településen vagy településeken, azon az országrészen, amelyre vagy amelyekre a kitiltás kiterjed. Ez utóbbi lehet egy vagy több megye is. A büntetés kiszabásánál törvényi feltétel, hogy csak abban az esetben lehet alkalmazni, amelyet a Btk. előír, továbbá az illető ott tartózkodása a közérdeket veszélyezteti.⁴⁷² E büntetés kiszabása⁴⁷³ is méltatlansági ok lehetne, mivel elég meghökkentő dolog, ha egy képviselő ki van tiltva egy adott település, rosszabb esetben egy megye területéről. Különösen, ha például *testvértelepülésről* van szó, ahol megrendezésre kerül egy olyan rendezvény, ahová az önkormányzati képviselőt is meghívták, de ő abban a megyében nem tartózkodhat, mert kitiltás hatálya alatt áll. Ekkor is súlyosan sérül a közbizalom, mivel egyrészt nem tudja megfelelően képviselni saját közösségét, másrészt a két település közti együttműködést is veszélyezteti, ez pedig sérti a saját településének az érdekét.

⁴⁶⁸ Karsai (2022) p. 159.

⁴⁶⁹ Btk. 50-51. §.

⁴⁷⁰ Btk. 55. § (1)-(2) bekezdés.

⁴⁷¹ A járművezetéstől való eltiltás érvényesülési köréről lásd bővebben Karsai (2022) p. 170-171.

⁴⁷² Btk. 57. § (1) bekezdés.

⁴⁷³ A kitiltás jelenlegi kiszabásáról lásd bővebben Karsai (2022) p. 173.

A *sportrendezvények látogatásától való eltiltás* elrendelésének alapja, hogy egy önkormányzati képviselő bűncselekményt követ el egy sportrendezvénnyel összefüggésben. A sportrendezvény időtartamát a jogalkotó tágan értelmezi: ide tartozik az azt megelőző, valamint az azt követő másfél óra is.⁴⁷⁴ Ennek a büntetésnek a kiszabása estén is helye lehetne a méltatlanság megállapításának, mert egy képviselőtől elvárható, hogy fegyellemmel és atrocitás mentesen vegyen részt egy rendezvényen, legyen ott bármilyen a hangulat, és elkerülje a hozzá méltatlan megnyilvánulást. Elvégre azért választották meg képviselőnek, mert köztiszteletnek örvend. Meglátásom szerint ilyenkor sem lehet közemberként tekinteni egy képviselőre, mert, ha ilyen pozíciót tölt be a közösség körében, ez minden tevékenységét meghatározza. Neki kell mérlegelnie, hogy az adott magatartása megfelel-e a közösség által támasztott követelményeknek vagy sem. Az ő kötelessége azt a viselkedést tanúsítani, ami összeegyeztethető a pozíciójából fakadó elvárásoknak.

A *kiutasítás* természetesen nem értelmezhető az önkormányzati képviselők esetében.⁴⁷⁵

IV.5.3.2. Köztartozás rendezésének elmulasztása miatt megállapított méltatlanság

Aki jelentős szerepet tölt be a helyi önkormányzat működésében, nem tarthat a köznek, mert méltatlanná válik.⁴⁷⁶ A köztartozás fogalmát *az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény* (Art.) határozza meg. Köztartozás:

- a törvényben meghatározott, az államháztartás alrendszerének költségvetéseiből ellátandó feladatok fedezetére előírt fizetési kötelezettség, amelynek megállapítása, ellenőrzése, behajtása bíróság vagy közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik,
- a köztestület működésének fedezetére törvényben előírt fizetési kötelezettség, feltéve, hogy azt önkéntesen az esedékességgel nem teljesítették,
- az államháztartás alrendszerének költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járuléka, amelyek megfizetését az arra hatáskörrel rendelkező szerv elrendeli, és azt a kötelezett az előírt határidőig nem teljesíti és amelyre az állami adó- és vámhatóság a támogatás visszafizetéséről rendelkező

⁴⁷⁴ Btk. 58. § (1) bekezdés.

⁴⁷⁵ Btk. 59-60. §.

⁴⁷⁶ Fábián Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez* (archív). Wolters Kluwer Netjogár p.113.

szerv megkeresésére a költségvetése támogatás visszatartási jogát e tartozások tekintetében is gyakorolja.⁴⁷⁷

Az Art. szól a köztartozásmentes adózói adatbázisról is, amely egy olyan az állami adóhatóság – Magyarországon ez a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV)*- honlapján közzétett nyilvántartás, amely az adózó nevét, elnevezését, adószámát tartalmazza és azokról az adózókról vezeti, akiknek/amelyeknek:

- nincsen az állami, a helyi adóhatóságnál, és vámhatóságnál nyilvántartott nettó adótartozása, valamint köztartozása a közzétételt megelőző hónap utolsó napján
 - nincs behajthatatlanság címen nyilvántartott, de el nem évült adótartozása;
 - a képviselő úgy nyilatkozott, hogy a közzétételt megelőző hónap utolsó napjáig az esedékes bevallási és befizetési kötelezettségének eleget tett/tesz;
 - nincs felfüggesztve az adószáma;
 - nincs megindítva ellene csődeljárás, végelszámolás, illetve felszámolási eljárás;
 - ha csoportos adóalanyiség esete áll fenn, akkor ennek a csoportos adóalanynak nem áll fenn általános forgalmiadó tartozása;
 - nem tartozik az adó megfizetésére kötelezettek csoportjába.⁴⁷⁸

Ebbe az adatbázisba kell kérniük felvételüket az önkormányzati képviselőknek a megválasztásuktól számított harminc napon belül. A benyújtás hónapját követő hónap utolsó napjáig kell igazolniuk a képviselő- testület előtt, hogy a felvételük meg is történt.⁴⁷⁹ Ez úgy történik, hogy a képviselő elektronikus úton, ún. *KOMA nyomtatványon*⁴⁸⁰ keresztül kéri a felvételét, melyhez Ügyfélkapu szükséges. A nyomtatvány a NAV internetes honlapján érhető el, beküldése *ÁNYK* (általános nyomtatványkitöltő program) által történik. A képviselő a beküldött jelentkezését a rendszer által visszaküldött *eBEV* elfogadó nyugtával tudja igazolni. Ha az adott hónap utolsó napjáig beérkezett a kérelem, legkorábban a következő hónap tizedik napjáig kerül be az adatbázisba, ha a feltételeknek megfelel.⁴⁸¹ Ha az adóhatóság arra a megállapításra jut a képviselő felvételét követően, hogy nem felel meg a felvételhez szükséges feltételeknek, onnan törli, az erről szóló írásbeli értesítést megküldi a képviselő-testületnek és a kormányhivatalnak.⁴⁸²

⁴⁷⁷ 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről 7.§ 34 pont.

⁴⁷⁸ Balázs et al. (2016) p. 168-169.

⁴⁷⁹ Mőtv. 38.cikk (4).

⁴⁸⁰ Összevont nyomtatvány a köztartozásmentes adózói adatbázissal kapcsolatos ügyek intézéséhez. Nemzeti Adó-és Vámhivatal. Nyomtatványkitöltő programok. Kérelmek. https://www.nav.gov.hu/nav/letoltesek/nyomtatvanykitolto_programok/nyomtatvanykitolto_programok_nav/kerelmek/koma.html (2020. 02. 03.)

⁴⁸¹ Önkormányzati Tudástár- az Önkormányzati Hírlevél (2015) 6. p. 29.

⁴⁸² Mőtv. 38.§ (4) bekezdés.

A felvételről szóló igazolást az összeférhetetlenséggel foglalkozó bizottság számára kell benyújtani a törvényben megállapított határidőn belül, ennek *elmulasztása* esetén, határidő tűzésével, a bizottság felszólítja a képviselőt ennek teljesítésére. Ha mulasztását nem pótolja, a bizottság lefolytatja a méltatlansági eljárást, erről a képviselő-testületet tájékoztatja⁴⁸³.

Az Mötv. nem határozta meg pontosan, mikor keletkezik a köztartozás, lehet a képviselő megválasztását megelőzően vagy azt követően is. Méltatlan akkor lesz, ha a köztartozás a megbízatása alatt jogerősen fennáll, és értesítik a fizetési kötelezettségéről, de annak hatvan napon belül nem tesz eleget, kivéve a törvényben megfogalmazott két esetet.⁴⁸⁴ Az értesítés alatt a köztartozás megfizetésére szóló felszólítást kell érteni, mivel a méltatlansági eljárást lefolytató bizottságnak vizsgálnia kell az értesítés megtörténtét az eljárás lefolytatása érdekében.⁴⁸⁵ Ha az Mötv. -ben meghatározott összes feltétel nem teljesül, addig egy képviselő nem vonható méltatlansági eljárás alá.⁴⁸⁶

IV.5.3.3. Ki nem elégített hitelezői követelések miatt megállapított méltatlanság

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény tartalmaz rendelkezéseket a gazdasági társaságokra vonatkozóan a Harmadik Könyvben. Szabályozza azokat az eseteket, amikor a felszámolt gazdasági társaság vezetője, tisztségviselője vagy tulajdonosa felelős a felszámolt gazdasági tartozások után fennálló kielégítetlen tartozásokért. Ilyenkor ezek a személyek rosszhiszeműen gazdálkodtak, és az ezt megállapító jogerős bírói határozat megingathatja a beléjük fektetett bizalmat, mert nem a jó gazdálkodás szabályai szerint jártak el, így méltatlanságuk is megállapítható.⁴⁸⁷

IV.5.3.4. Jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása vagy felróható elmulasztása miatt megállapított méltatlanság

E méltatlansági ok törvénybe iktatásának az az indoka, hogy az a képviselő, aki akadályozó vagy felróhatóan mulasztó magatartást tanúsít, nem szabálytisztelő. Ellenszegül

⁴⁸³ Önkormányzati Tudástár (2015) p.33.

⁴⁸⁴ Ibid, p. 34.

⁴⁸⁵ Ibid.

⁴⁸⁶ Ibid.

⁴⁸⁷ Balázs et al. (2016) p. 170.

a rá vonatkozó kötelező döntések követésétől, amelyeket a közhatalom meghozott, így nem méltó posztjának betöltésére.⁴⁸⁸

IV.5.3.5. Fennálló összeférhetetlenség tudomásra hozatalának elmulasztása miatt megállapított méltatlanság

Ez a méltatlansági ok azt jelenti, hogy egy képviselővel szemben fennáll valamelyik összeférhetetlenségi ok, amelyet nem jelent a képviselő-testületnek. Ebben a szabályban fonódik össze egyszerre a két megszűnési ok: az összeférhetetlenség és a méltatlanság, valamint itt kerül tisztázásra, mi annak a jogkövetkezménye, ha egy képviselő elhallgatja, ha vele szemben összeférhetetlenségi ok áll fenn.

IV.6. Összegzés

A dolgozat ezen fejezete a méltatlanság tükrében kívánta bemutatni a helyi önkormányzati képviselők jogállását, amely bizalmi viszonyt feltételez a választópolgárok részéről. Ez leginkább a tanácsrendszer idején értékelődött fel, mivel a jogalkotó komoly *fegyvert* adott a választók kezébe: a visszahívást, amellyel felelősségre vonhatták azt a tanácstagot, aki nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

Az Ötv. eltörölte ezt a jogintézményt, de a bizalom követelménye megmaradt, ám az Ökjtv. nem tartalmazott olyan tisztséget megszüntető okot, amely a bizalmat sértő magatartást szankcionálta. A 2012-es törvénymódosítás alig segítette elő ennek a problémának a megoldását. A jogalkotó már 2011-ben tisztában volt az átfogó önkormányzati reformok szükségességéről, ezért elfogadta az Mötv. -t, új jogintézményként deklarálva a méltatlanságot.

Azonban az új szabályozás más szisztémát követve eseteket sorol fel, amelyek nem merítik ki minden közbizalmat sértő magatartást, bár ez a jogintézmény nem ismeretlen a közigazgatás területén. A közszolgálati tisztviselőknél is megtalálható, akiknek az általános magatartási mércénél jóval szigorúbb követelményeknek kell megfelelniük. Ellenben, ha úgy nézzük, hogy az önkormányzatok az „államhatalom meghosszabbított karjai”, akkor a képviselőknek is ilyen feltételeknek kéne megfelelniük. Ezért nem elegendő, hogy az Mötv. csak a legsúlyosabb büntető és egyéb gazdasági jellegű körülményt rendel méltatlansági okként.

⁴⁸⁸ Ibid.

Az eddig feltárt problémákra *megoldás* lehet, hogy a Btk.-ban nevesített büntetéseket a jogalkotó méltatlansági okká minősíti, vagy továbbmenve ezen a gondolatmeneten, egy általános, *méltatlansági klauzulát* fogalmaz meg hasonlóan, mint – ahogy később látni fogjuk – köztisztviselőknél. Olyan megfogalmazással, mint: *képviselői minőségében vagy azon kívül, nem tanúsít olyan magatartást, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött tisztség tekintélyét vagy a választók bizalmát súlyosan rombolja*. Ez azért is célszerű lenne, mert, mint ahogy láttuk, az Európa Tanács 2018-as Ajánlása rámutatott, minden közszolgálatot teljesítő személyre ugyanolyan szabályokat kéne alkalmazni, függetlenül, hogy választással vagy kinevezéssel nyerték el megbízatásukat, így a méltatlansági mércének és a kritériumoknak is egyenlőnek kéne lenniük.

Továbbá lehetőséget kellene biztosítani a választópolgárnak, hogy ne csak a képviselő megválasztásában vehessenek részt, hanem a *megbízatás megszüntetésében is*, garanciálisan biztosított keretek között. Esetleg a kapcsolattartás részeként felléphessen és felhívhassa a képviselő-testület figyelmét arra, ha ilyen magatartást észlel, például indítvány formájában. Keresetindítási joggal is felruházhatnák a választópolgárt, hogy bíróság előtt támadhassa meg a képviselő-testület olyan határozatát, amely nem állapított meg méltatlanságot. Ennek lehet hátulütője, viszont az Mötv. felhatalmazhatná az önkormányzatot, hogy rendeletben szabályozza, ha valaki visszaélészerűen gyakorolná ezt a jogot.

A törvényhozó feladata, hogy a felmerült jogi anomáliákat felszámolja, erre az igény folyamatos, főleg a nemzetközi kötelezettségek fényében, mivel az Európa Tanács 2018-as Ajánlása kifejezetten felhívja a tagállamainak figyelmét arra, hogy etikai kódexét használják mintaként.⁴⁸⁹ Ennélfogva a lehetőség és a minta adott, már csak a megvalósulás várat magára.

⁴⁸⁹ Ajánlás (2018) Függelék 14. cikk f).

V. FEJEZET: A KÖZIGAZGATÁS SZAKMAI SZEREPLŐINEK MÉLTATLANSÁGA

Jelen fejezetben a közigazgatás szakmai szereplőinek méltatlanságát tárgyaljuk jogtörténeti szempontból is vizsgálva. Ezen szabályok doktrinális elemzésével és összevetésével egyrészt arra keressük a választ, hogy a polgári korszak kezdetét követően a „hivatásos” közszolgálat kialakulása⁴⁹⁰ utáni szabályozás támasztott-e a személyzettel kapcsolatos magatartási követelményeket. Ennek oka az, hogy innentől beszélhetünk a közösség érdekében végzett tevékenységek és közfeladatok ellátásának hivatásszerűen történő végzéséről, amely a modern állam működésében elengedhetetlen.⁴⁹¹ Azonban azt sem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy az ezt megelőző időszakban is létezett közigazgatás és ellátták az adminisztratív feladatokat, viszont a tisztviselőkkel szemben más jellegű követelmények érvényesültek, ezért indokolt egy kis kitekintést tennünk az ezt megelőző idősakra is, amelyben összehasonlítjuk az akkori kívánalmakat, a későbbi, majd a fokozatos fejlődés eredményként kialakult és érvényesülő szabályokat a közszolgálatra. Ezen a gondolaton tovább haladva, keressük a köztisztviselők méltatlansági szabályainak gyökereit, az általuk tanúsított nem megfelelő magatartás miatti tisztséget megszüntető okot.

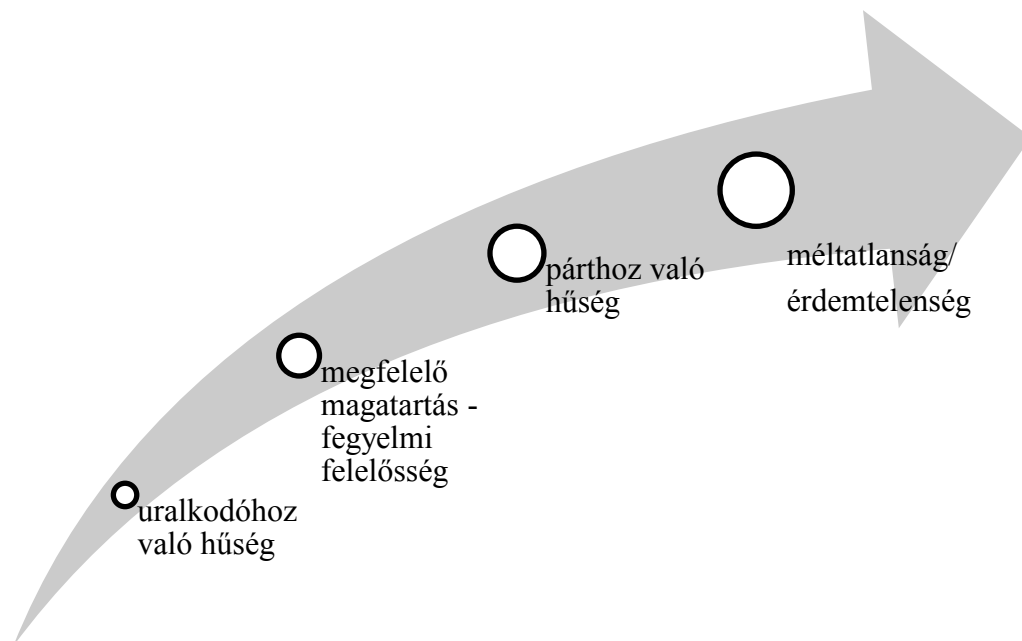
A vizsgálódás tekintetében négy nagy korszakot különböztetünk meg azzal, hogy az első egy kvázi „nulladik”- korszak, amikor még nem a mai modern értelemben felfogott közszolgálatról beszélünk, de a tisztség jellegének alakulása szempontjából kiemelt jelentőséggel bír.

Ennélfogva a „nulladik” pont az államalapítástól az 1867-es kiegyezésig tart, míg az első lépcsőfok a kiegyezéstől a II. világháború végéig, amelyet a rendszerváltásig tartóidőszak követ, majd végül a rendszerváltástól a napjainkig terjedő szabályozási időszakot vizsgáljuk.

A dolgozat e megállapításokból igyekszik a személyzet méltatlanságára vonatkozó következtetéseket levonni, amely tovább segíti a dolgozat elején feltett kutatási kérdés megválaszolását és hozzásegít egy minden szereplőre kiterjedő, megalapozott és egységes szempontrendszerű méltatlanság megfogalmazásában.

⁴⁹⁰ Linder Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*. 2017/3-4. p. 20.

⁴⁹¹ Ibid, p. 25.



3. ábra: A tisztségre való méltóság kritériumának alakulása.

V.1. A méltóságok időszaka

Az államalapítást követően a közigazgatás feladatainak ellátása a király hatáskörébe tartozott, aki – a felruházott teljes intézkedési jogköre alapján – kinevezte és felmentette a főtisztségek viselőit.⁴⁹² Ekkor még nem voltak közigazgatási szervek, hanem a király jogkörébe tartozó tevékenység volt a közigazgatás, amelynek ellátásában az uralkodót a belső tanácsadói, a családtagjai, főpapjai és előkelői segítették. Ez alapján a kormányzat fő szerve a belőlük összeálló királyi tanács volt, amely a király udvartartásához kapcsolódott, a király bizalmasai látták el a kormányzati feladatokat.⁴⁹³

Kialakult a konkrét feladatok ellátásra hivatott tisztviselők két csoportja, akik a királyi tanácson kívül a közigazgatás apparátusát jelentették. Az országos méltóságok meghatározott hatáskörrel rendelkeztek, valamint a király oldalán helyettesítési joggal is. Az udvari méltóságok voltak az igazi tanácsadói, bizalmas szereplők, akik a király környezetében az udvari tevékenységük különböző feladatok ellátásához kapcsolódtak. Ők azonban nem váltak rendi méltósággá, mert erre a királyhoz fűződő személyes kapcsolatuk alkalmatlanná tette.⁴⁹⁴

⁴⁹² Mezey Barna – Gosztönyi Gergely (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó. Budapest, 2020. p. 134.

⁴⁹³ Ibid, p. 166.; 171-172.

⁴⁹⁴ Ibid, p. 172. és 176.

Mindezekből megállapítható, hogy e tájt a bizalom az uralkodóhoz való hűségben testesült meg, csak az jutott az államhatalomban jelentős pozícióhoz, akiben maga az uralkodó megbízott. A bizalom ekkor még nem a polgárok, a nép oldaláról kellett fennállnia, hanem a hatalom legfőbb letéteményese felől, a királytól. Ezek a méltóságok voltak a királyi hűség megtestesítői és a hatalom szolgái.

Ahogy az állami feladatok gyarapodtak, már Mátyás idején kialakult egy új típusú hivatalnoki réteg, amikor az országos méltóságok mellett felállítottak az ügyek intézéséhez szükséges adminisztrációt, viszont ezek magánjelleggel működtek, ami azt jelenti, hogy az egyes méltóságok familiárisai alkották az alkalmazotti kört, akik a méltóság bizalmasai voltak. Ezek a magánhivatalok majdnem a XVIII. századig jelen voltak, azonban a közszolgálat fejlődésében a hivatalnokképzés miatt jelentősek, mert közülük sokan kerültek a király szolgálatába, az állami adminisztrációs hivatalokba a szakképzettség jelentőségének megjelenésével. A Habsburg-uralom idején pedig kiteljesedik a bürokratikus hivatali rendszer kiépítése, mivel a királyi udvar határon túlra került és az abszolutista nézetek uralkodtak el. Ennek alapján felállították a dikasztériumokat, amelyben megtestesült a szakértelem és a pontosság. Az állandó, szakképzett tisztségviselő karra létesített kormánysszékek létrehozásával szakítottak a feudális rendszerrel a közvetlenül az uralkodó alá rendelt gépezet kiépítésével.⁴⁹⁵

Mindezen intézkedések alapján a közigazgatás függetlenné vált a főméltóságok személyében bekövetkező változásoktól, ennek eredményeképpen létrejött az államapparátusban a hivatásos közszolgálat, akik a rendi választott tisztviselőkkel szemben kinevezett, élethivatásszerűen foglalkoztatott, de bármikor elmozdítható, szakértelemmel rendelkező hivatalnok.⁴⁹⁶

V.2. A hivatásos közszolgálat kialakulása a II. világháborúig

A kiegyezést követően születtek különböző törvénycikkek, amelyek a tisztség betöltésével foglalkoztak, és meghatározták ki és milyen feltételek teljesítése esetén vállhatott hivatalnökká, valamint a hivatalvesztés feltételeit is. Mindezek által kialakult a hivatásos közszolgálat.⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ Ibid, p. 183-184.

⁴⁹⁶ Ibid, p. 185.

⁴⁹⁷ Linder Viktória: Köszolgálati jog. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/kzszolglati-jog>. (letöltés ideje: 2025.02.08) [46].

A köztörvényhatóságokról szóló 1870. évi XLII. törvénycikk értelmében a tisztviselőket a bizottság választotta meg öt évre, elmozdításukra tiszti kereset útján volt lehetőség, amelyet akkor lehetett benyújtani, ha a tisztviselő megsértette vagy hanyagul teljesítette a törvényben vagy szabályrendeletben megfogalmazott kötelezettségét, viszont nem követett el bűncselekményt.⁴⁹⁸

Kinevezni egyébként csak magyar állampolgársággal rendelkező, csőd alatt, bűnvádi kereset, büntetés alatt nem álló vagy becstelenítő büntett miatt el nem ítélt személyt lehetett.⁴⁹⁹ Ekkor még a tanúsítandó magatartásról szóló követelmény nem szerepelt a törvénycikkben, viszont szólt az leteendő esküről, amely a királyhoz való hűséget és a kötelezettség lelkiismeretes pontossággal való elvégzését emelte ki.⁵⁰⁰ Ebből látható, hogy az uralkodóhoz való hűség, habár nem annyira jelentősen, mint korábban, de elvárás volt tőlük.

A községek rendezéséről szóló 1871.évi XVIII. törvénycikk a tisztviselőket községi előljárássággént rögzíti⁵⁰¹, akik közül a községi- és körjegyző hivatásuk élethivatala, viszont elmozdíthatók voltak, ha kötelességeiket nem megfelelően teljesítették, hivatalból hanyagságot vagy a közigazgatás körében visszaélést követtek el.⁵⁰² A többi előljárási tagok ellen tiszti kereset benyújtásának volt helye, ha megsértették vagy hanyagul teljesítették a törvényben vagy szabályrendeletben megfogalmazott kötelezettségüket.⁵⁰³

A fenti rendelkezéseket módosítja az 1876. évi V. törvénycikk, amely a jegyzők és körjegyzőkre vonatkozó elmozdítást és a többi előljáró ellen benyújtható tisztikereset lehetőségét hatályon kívül helyezte, és megállapította, hogy a községi előljárásság bármelyik tagja ellen fegyelmi eljárás megindításának van helye, ha a nyilvános botrányt okozó erkölcstelen életet él vagy ilyen kihágást követ el.⁵⁰⁴ Innentől kezdve értékelést nyert, jóllehet még csak a községi tisztviselők esetében, de a tisztségre való méltóság és megfelelő magatartásának követelménye, amely jogállást meghatározó elemként a tisztség elvesztésénél jutott szerephez.

⁴⁹⁸ 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságokról 65.§ és 77.§.

⁴⁹⁹ 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságokról 66. §.

⁵⁰⁰ 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságokról 71. §.

⁵⁰¹ Ekörben megjegyezendő, hogy nem a törvény nem csak a klasszikus igazgatási feladatokat ellátó személyzetet sorolta a községi előljárók közé, hanem például a bírót, közgyámot és rendes községi orvost is. Lásd erről bővebben a 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 64. §.

⁵⁰² 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 70.§.

⁵⁰³ 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 91.§ a) pont.

⁵⁰⁴ 1876. évi V. törvénycikk a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről 18.§ c) pont.

A köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. törvénycikk meghatározta, hogy kiket lehetett kinevezi és megválasztani az állami vagy a köztörvényhatósági tisztségekre, ahol a magyar állampolgárságon kívül ugyanúgy követelmény volt a gondnokság alatt nem állás, a csőd vagy vád alá helyezés, szabadságvesztés büntetés töltésének, nyereségvágýból elkövetett bűntett vagy elítélés, vagy hivatalvesztésről szóló ítélet hatálya alatt állás tilalma. Ezek a feltételek a korabeli önkormányzati képviselők esetében is megfigyelhetők, azonban kiegészült egy erkölcsi jellegű követelménnyel is, mely szerint személye erkölcsi tekintetében alapos kifogás alá nem eshettek, továbbá szakképzettséggel kellett rendelkezniük.⁵⁰⁵

A törvényhatóságokról szóló új törvény hasonlóan rögzítette a megválasztáshoz szükséges feltételeket, mint a fenti törvénycikk, viszont erkölcsi követelményt nem érvényesített velük szemben, a fegyelmi felelősség körében sem tárgyalta a feddhetetlen magatartás tanúsításának elmaradásának következményeit.

A községekről szóló új törvény, az 1886. évi XXII. törvénycikk nem változtatott a további szabályozáson, ugyanúgy a fegyelmi felelősség körében tárgyalta a nem megfelelő, erkölcstelen magatartás tanúsítását.⁵⁰⁶

Ezekben a szabályokon változtatott a közigazgatási tisztviselők, a segéd-és kezelő személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról szóló 1886. évi XXIII. törvénycikk és egységes fegyelmi vétségként és fegyelmi eljárás megindítására okot adó körülményként értékelte mind a törvényhatósági, mind a községi tisztviselő esetében a botrányt okozó erkölcstelen életvitelt.⁵⁰⁷

Az állami tisztviselők közszolgálati jogviszonyára nézve 1870-es években a Pénzügyi Szolgálati Szabályzat tartalmazott rendelkezéseket, amelyeket a többi minisztérium is elfogadta a saját tisztviselőik jogviszonyának rendezésére. Az államszolgálat létesítéséhez hasonló feltételeket támasztottak, mint a törvényhatóságok vagy községek, például hivatalvesztés hatálya alatt állás tilalma stb. A legfontosabb követelmény rájuk nézve is, hogy erkölcsi tekintetben kifogás alá nem eshettek.⁵⁰⁸ Általános kötelezettségeik közé tartozott az előljáró felé tanúsított tisztelet, továbbá az ügyfelekkel való udvariasság, amelyet rendelet határozott meg. Eszerint fegyelmi büntetéssel járt, ha a felekkel szemben

⁵⁰⁵ 1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minősítéséről 1. §.

⁵⁰⁶ 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről 90.§ a) pont.

⁵⁰⁷ 1886. évi XXIII. törvénycikk a közigazgatási tisztviselők, a segéd-és kezelő személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról 1. § b) pont.

⁵⁰⁸ Tomcsányi Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1926. p. 347.

főlényesen, udvariatlanul viselkedtek, durván bántak velük. Ha az ügyfelek kérdéssel fordultak hozzájuk, akkor nyersen elutasították őket vagy nem megfelelően tájékoztatták. Türelmesen kellett a kérdéseket meghallgatni, a szükséges tájékoztatást pedig akkor is meg kellett adniuk, ha az adott kérdés nem az ő szakterületébe tartozott, ilyenkor az illetékeshez kellett irányítaniuk. Összefoglalva, nekik is ki kellett elégíteniük a köz különböző szükségleteit.⁵⁰⁹

A közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó egyes intézkedésekről szóló 1920. évi XI. törvénycikk megalkotásának egyik célja volt, hogy a minisztérium felhatalmazást kapjon arra, hogy a hazafiatlan, társadalomellenes vagy közerkölcsbe ütköző magatartást tanúsító tisztviselőket eltávolíthassa, akik tette ugyan nem esik olyan súlyos megítélés alá, hogy elbocsássák a hivatalukból, de az abban való maradása sem kívánatos a továbbiakban.⁵¹⁰

A legjelentősebb újítást a köztisztviselőkkel szemben támasztott magatartási követelmények érvényesüléséről a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk rendelkezett, amely egyrészt azért fontos, mert a fegyelmi eljárás megindításának okaként deklarálta, ha a törvényhatósági vagy a községi tisztviselő a köztisztviselői állás tekintélyével össze nem férő magatartásával vagy a tisztviselői karnak a tekintélyét csorbította vagy a tiszteletre vagy a bizalomra méltatlanná vált. A fegyelmi eljárás lefolytatásának eredményeként döntöttek a szankcióról, amely végső soron hivatalvesztés is lehetett.⁵¹¹

Ez a rendelkezés azonban némi magyarázatot igényel. A törvény rendelkezése folytán fegyelmi felelősség körébe tartozott a köztisztviselői állás tekintélyével össze nem férő magatartás, köztisztviselői állás vagy a köztisztviselői kar tekintélyének a csorbulása. Ez a rendelkezés megváltoztatta az 1886. évi XXIII. törvénycikkben foglalt fegyelmi vétség definícióját is, viszont pontosan nem határozta meg az új fogalmat és tág értelmezési kereteket adott, amelyet csak elméleti megállapításokkal lehetett pontosítani és behatárolni.⁵¹²

A köztisztviselő és önkormányzati alkalmazott magánéletét el kellett választani a hivatali életétől. A kérdés az, hogy milyen magatartás csorbít. A közhivatal szempontjából a hivatalnok magánélete is jelentős, mert a közerkölcsi normák figyelembe vétele is

⁵⁰⁹ Ibid, p. 351-352.

⁵¹⁰ A közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó egyes intézkedésekről szóló 1920. évi XI. törvénycikk indokolása.

⁵¹¹ 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről 76. § 2. pont.

⁵¹² Gálbory László: Az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi jogáról. A fegyelmi vétség ismérvei. *Magyar Közigazgatás*. 1930/23. p. 2.

érvényesül, ezeket be kellett tartaniuk. A magánéletük a tisztességesség kívánalmának meg kellett felelniük. Ennek az elvárásnak a meghatározása változó az uralkodó társadalmi nézetek szerint, de a kifogástalanság a kiindulópontja, amelyből a bizalom ered, ezzel rendelkezniük kellett a tisztviselőknek. A botrányt okozó cselekedet sokféle lehet. Ha a tisztviselő életvitele nem felelt meg a tisztességes magánélet előírásának, akkor a köztisztviselői állás tekintélyével sem fért össze. Ekkor valósult meg ez a törvényi elkövetési magatartás.⁵¹³

A második fordulat szerinti köztisztviselői kar tekintélyének csorbulásánál pedig a hivatali életéről van szó, ahol szintén erkölcsileg kifogástalanul, a hivatali élet tisztaságának és tisztességének fenntartásával kellett viselkedniük. Ez ellen hat minden olyan tettük, amely a közbizalmat meg tudta ingatni és erkölcsileg kifogásolható a tisztességes életben. Ezeket a magatartásokat nem lehetett taxatívra felsorolni, de a hivatali élet feddhetetlenségét és közerkölcsileg történő megkérdőjelezhetetlenségét jelentette. Ha ennek nem feleltek meg, akkor veszélyeztették a hivatalnoki kar tekintélyét és fegyelmi vétséget követtek el.⁵¹⁴

A tiszteletre és bizalomra méltatlanná válás fordulat újítás volt az eddigi fegyelmi rendelkezésekhez képest, olyan tisztviselői magatartásra utalt, amely nem csak az állás vagy a hivatalnoki kar tekintélyét csorbítja, hanem a hivatalnoki állására vált méltatlanná. Akkor valósult meg, ha úgy cselekedett, amely a közte és a hivatal közti viszonyt a társadalomban uralkodó nézetek szerint erkölcsi alapjaiban lényegesen megingatta. Ez lehetett több, de akár sorozatosan elkövetett cselekvés is, amely az állás vagy a hivatal tekintélyét sértette, ilyenkor alaki halmazat valósult meg, így méltatlanná vált. Továbbá akkor is, ha a fegyelmi szabályok több rendelkezését is sértette vagy a hivatali pozícióját felhasználva szabálytalanságot követett el, amelynek eredményeként tiltott anyagi előnyhöz jutott.⁵¹⁵

Fontos, hogy a törvényi tényállásban felsorolt elkövetési magatartások között fokozati különbség volt: súlyos az össze nem férő vagy tekintélyt csorbító magatartás, de súlyosabb a méltatlanná válás. Ennélfogva, ha az elsőt többször vagy sorozatosan elkövette, anyagi halmazat által méltatlanná vált.⁵¹⁶

A fenti szabályozás alapján a közszolgálat két alapon helyezkedett el, voltak az állami hivatalnokok, akik az állam szolgálatában álltak és voltak az önkormányzati hivatalokban, a

⁵¹³ Ibid, p. 2-3.

⁵¹⁴ Ibid, p. 3.

⁵¹⁵ Ibid.

⁵¹⁶ Ibid.

törvényhatósági és községekben lévő tisztviselők.⁵¹⁷ Ezek mellé még egy osztály is „beékelődött”, a kvázi politikai szereplők, az állam kormányzatának vezetésében, a kormányzati politika kifejezői és működtetői. A miniszterek esetében még mindig az uralkodóhoz való hűség játszotta a szerepet, bizalmi jellegű pozíció volt, csak ez az udvar felé irányult. Ennek ellenére a köz szolgálatában álló, hatósági hatáskörrel felruházott kormányzati köztisztviselők voltak, akiktől különös államférfiúi jellemet követeltek.⁵¹⁸

A korszak eredményeként alakul ki a hivatásos közzolgálat, akik hivatása a köz érdekét szem előtt tartott tevékenység, amely nem egyszerű munkavégzést jelentett. Egy olyan tisztséggé vált, amely az emberi munkával magasztos, legmagasabb etikai lépcsőjén álló kategória.⁵¹⁹ A közzolgálat az egész személy egyéniségét igénybe vevő szolgálatot jelentett, párosulva az engedelmisségi kötelezettséggel, amely az általános állampolgári kötelezettségnél magasabb, viszont különleges jogállásban való részesülésként volt ellentételezve. A köznek való, mindenkinek válogatás nélkül történő teljesítést jelentette, egy olyan életpályát, ahol különös fegyelemre volt kötelezve, egész munkaidejét lekötve, de a hivatalos munkaidején túl is,⁵²⁰ teljes odaadást kívánó feladat, amely szükség esetén az élete feláldozásával is járhatott.⁵²¹

A tisztviselőnek az első helyen a magyarság igazi arculatának és helyzetének megismerésében álló kötelességnek kellett szerepelnie. Ismernie kellett a jogszabályokat és utasításokat, de ezen is túl még fontosabb, hogy hivatása tárgyául szolgáló területnek és személyek adottságaival tisztában legyen. A nép problémáit kellett megismernie, amely kiváltotta belőle azt a magatartást, hogy nem csak elintézendő aktákat, hanem segítségre szoruló embereket látott mögötte. Ezeket az ügyeket lelki mérlegre kellett helyezniük, azt nézve, hogy a nemzet átfogó érdeke kicsiben mit követel meg tőle. Olyan felelősségérzetnek kellett eltöltenie az egész közösség iránt, amelyet csak a magyar műveltség táplál. Mindez tette őt fogékonnyá a köz véleményére és töltötte el alázattal, így nem saját kényelmét tartotta fontosnak, továbbá a kötelezettségeit nem a hivatali órák letöltésében merítette ki. Valóban az ügyek tényleges elintézésére törekedett és nem csak „szabadulni” akart tőlük.⁵²²

Mindezek képezik az alapját a helyesen felfogott testületi szellemnek, aki saját hivatástudatát az önmagával szemben támasztott erkölcsi követelményekre és a nép

⁵¹⁷ Nagy Ernő: *Magyarország közzjoga (Államjog)*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. Budapest, 1914. p. 398.

⁵¹⁸ Ibid, p. 399.

⁵¹⁹ Tomcsányi (1929) p. 238.

⁵²⁰ Kováts János: Mi a közzolgálat? *Magyar Közigazgatás*. 1943/35. p. 1.

⁵²¹ Magyary (1942) p. 131-132.

⁵²² Martonyi (1942) p. 104-105.

szolgálatában állapított munkára alapította. Ennek eredményeként szerzett tekintélyt és értékelést a munkájáért, mert mások problémáira kereste a megoldást és nem a saját érdekeit helyezte előtérbe.⁵²³

Ezzel párosult még a megfelelő magatartás tanúsításának követelménye, amelynek a magánéletében is jelen kellett lennie, nemcsak a munkahelyén.⁵²⁴

A közigazgatás személyzetét különböző szempontok szerint⁵²⁵ lehetett csoportosítani, ráadásul a főnökökkel – mai szóhasználattal élve, vezetőkkel – szemben is komoly követelmények érvényesültek: jelentős jogi és erkölcsi fölényrel, valamint tekintélyt parancsoló egyéni adottsággal kellett rendelkezniük, azonban még ennél is többnek kellett lenniük jellemben tudásban és teljesítésben. A közzolgálatban akkor valósult meg az összhang, ha a közös eszme és hivatásérzet töltötte meg működésüket, amely által eredményessé váltak. Ezen is továbbmenve, odaadást és fegyelmet követelt meg, ehhez pedig állandóság kellett.⁵²⁶

A közigazgatás emberekért van működési alapelvéből levezetve, a tisztviselőtől elvárható, hogy minden emberen keresztül az egész közigazgatást lássa: a legkisebb ügyet is úgy kellett intéznie, hogy tisztában voltak azzal, az állam nevében cselekedtek, amely nem egy ember, hanem az egész közösség ügyének egy részlete. Ennélfogva jóllehet egy emberrel történt az adott ügy, mégis az egész közösség sorsára kihatással volt. Fontos kíváncságot volt a tisztviselőkkel szemben a pártatlanság és tárgyilagosság, továbbá a protekció elvetése.⁵²⁷

A közigazgatás a közösségért van mint másik működési elv alapján, a közzolgálatnak az egész közület szükségleteit, érdekét kell szem előtt tartania, amelyet mindig egészként kell látnia, minden embert és minden szempontot figyelembe véve.⁵²⁸

A közzolgák egymás közti viszonyai is nagy hangsúlyt kaptak: a bajtársiasság szellemét meg kellett őrizniük, ugyanis e magatartás tanúsítása is a köz érdeke, amelyre a főnököknek is ügyelniük kell.⁵²⁹

⁵²³ Ibid, p. 106.

⁵²⁴ Magyary (1942) p. 131-132.

⁵²⁵ Az egyes csoportok tagjainak részletes felsorolása nélkül a következő szempontok alapján osztályozta a hivatalnokokat: a) szolgálatadó személye szerint; b) alkalmazás jellege szerint; c) alkalmazás minősége szerint, e körben kiemelandó, hogy megkülönböztette az élethivatásként, állandóan alkalmazottak, az ideiglenesen alkalmazottak, politikai tisztviselők és tiszteletbeli hivatalnokok körét; d) képesítés szerint; e) feladatkör szerint és f) foglalkozások, amelyek közzolgálatnak minősítenek, pedig valakinek, aki amúgy is közzolgálatban van, csak mellékfoglalkozásai szerinti hivatalnokok. Bővebben lásd: Magyary (1942) p. 378-382.

⁵²⁶ Ibid, p. 132.

⁵²⁷ Ibid, p. 137-138.

⁵²⁸ Ibid, p. 138.

⁵²⁹ Ibid, p. 390-391.

A hivatalnok jogállásának egész tartalmát áthatotta a közérdek figyelembevétele, amely a fentebb tárgyalt alkalmazás feltételei között szerepelt.⁵³⁰ A köz érdekében történő kinevezés a kiválasztási módszerekben öltött testet, ugyanis az aktusok a köz érdekében való eljárásra adtak felhatalmazást, ezt nevezzük investitúrának, amely azonban nem biztosította a hivatalnok képességeit és alkalmasságát.⁵³¹ Korábban, a liberális demokrácia idején, a választási rendszerek kerültek előtérbe, azonban – felismerve a szakszerűség követelményének szükségességét – a helyes kiválasztáshoz fűződő közérdek erősödésének következtében az érték alapú kiválasztás fokozatosan teret nyert és a hivatásos közszolgálatra való áttérés miatt a kinevezési rendszer lett a leginkább megfelelő.⁵³²

A közérdek a jogviszony megszűnésénél is szerepet játszott: ha nem rendelkezett a tisztviselő azokkal a tulajdonságokkal, tudással és buzgalommal vagy megbízhatósággal, akkor meg kellett szűnnie a szolgálatnak. Ennek következtében nyugdíjazták a hivatalnokot, ha a) gondnokság alá, csőd alá helyezték vagy ha nem ítélték el a közszolgálatra való elbocsátásra;⁵³³ b) feladatának kifogástalan ellátásához szükséges szakképzettséggel, szorgalommal nem rendelkezett vagy egyéb fontos kellékek hiánya megállapítást nyert.⁵³⁴

A jogállás tartalmát, azaz a jogainak és kötelezettségeinek körében is jelentős volt a közérdekűség és a megfelelő magatartás tanúsításának követelménye. A jogaikat a köz érdekében és a szervezet működése érdekében kellett gyakorolniuk.⁵³⁵ Nem csak a pontosan körülírt teendők és a magatartások voltak a jelentősek a kötelezettségeik körében, hanem az olyan helyzetek és a közszükséglet által megszabott szolgálatok, amelynek tartalma változó és előre nem láthatóak voltak. A szolgálaton kívüli magatartás is szigorú elbírálás alá esett, mégsem lehetett taxatív felsorolni ezeket a magatartásokat, viszont a vizsgálódás szempontjából a következők bírtak kiemelt jelentőséggel: a) teljes odaadás; b) hűség a haza és államfő iránt; c) igazmondás; d) megfelelő viselkedés; e) udvariasság, felekkel tárgyilagosság, pártatlanság; f) erkölcsös élet; g) káros szenvedélyek leküzdése; h) közbotránkozás elkerülése; i) közszolgálat tekintélyének megóvása és j) a közös háztartásban élő családtag köztisztességbe ütköző magatartásának el nem tűrése.⁵³⁶

⁵³⁰ Ibid, p. 394-395.

⁵³¹ Magyary (1942) p. 399-400.

⁵³² Ibid, p. 400.

⁵³³ Ibid, p. 403. és 1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról 35. §.

⁵³⁴ 1934. évi I. törvénycikk a közszolgálati alkalmazottaknak és a honvédség tagjainak, valamint mindezek hozzátartozóinak ellátását szabályozó rendelkezések módosításáról 2. § (2) bekezdés b) pont.

⁵³⁵ Magyary (1942) p. 406-407.

⁵³⁶ Ibid, p. 404-406.

Ebből a fenti jellemzőkből alakult ki az élethivatásos tisztviselői apparátus képe, amely a modern közigazgatás fő alkotó eleme.⁵³⁷

V.3. Tisztségre való méltóság a szocializmusban

A vizsgálódásunk következő korszaka a II. világháborútól a szocialista hatalomátvétellel kezdődik és tart egészen a rendszerváltásig. Az egyes vármegyék és községi állásoknak állami állásokká átszervezéséről szóló 1948. évi LI. törvénycikk az eddigi tisztviselői vagy állami hivatalnoki állásokat, úgymint a főjegyzői, jegyzői, körjegyzői, közigazgatási jegyzői stb. állami állásokkal szervezte át, így állami alkalmazottakká váltak.⁵³⁸

Ezt követően pedig az általános munkajogi szabályok vonatkoztak rájuk,⁵³⁹ először a Munka Törvénykönyvéről szóló 1951. évi 7. törvényerejű rendelet, amely 1957. február 1-jén lépett hatályba, azonban ebben az esetben is a fegyelmi szabályoknál találjuk a megfelelő magatartás követelményét, ugyanis az a dolgozó, aki a munkaviszonyával kapcsolatos kötelezettségét vétkesen megszegte, ideértve, a munkaviszonyához nem méltó magatartás tanúsítását is, fegyelmi vétséget követett el. Ennek alapján fegyelmi eljárás megindításának volt helye, amelynek következménye lehetett a jogviszony megszüntetése.⁵⁴⁰

A következő Munka Törvénykönyve az 1967. évi II. törvénye azáltal, hogy a saját hatályát minden Magyarországon végzett munkaviszonyra kiterjesztette, megerősítette a tisztviselői pozíció munkavégzés jellegű jogviszonyát,⁵⁴¹ szakítva a korábbi meghatározással.⁵⁴² Az általános rendelkezéseknél szabályozta a kölcsönös együttműködés kötelezettségét,⁵⁴³ valamint végkielégítési szabályoknál taglalta, hogy nem jár annak a munkavállalónak, akinek a munkáltatója a munkaviszonyát olyan magatartás tanúsítása miatt mondta fel, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi.⁵⁴⁴

A dolgozó kötelezettségei közé tartoztak az általában olyan magatartás tanúsítása, amely más egészségét, testi épségét nem veszélyezteti, munkáját nem zavarta és a

⁵³⁷ Martonyi (1942) p. 100.

⁵³⁸ 1948. évi LII. tc. az egyes vármegyék és községi állásoknak állami állásokká átszervezéséről 1. § (1) bekezdés.

⁵³⁹ Vö. Martonyi János: *A közszolgálati jogviszony keletkezése*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Szeged, 1958. p. 3.

⁵⁴⁰ 1951. évi 7. tvr. a Munka Törvénykönyvéről 110. § (1) bekezdés.

⁵⁴¹ Szamel Lajos: *Az államigazgatás személyzete*. In: Berényi Sándor – Szamel Lajos – Baracka Róbertné – Iváncsics Imre: *Magyar államigazgatási jog*. Általános rész. BM Könyvkiadó. Budapest, 1984. p. 190.

⁵⁴² 1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről 6. § (1) bekezdés.

⁵⁴³ 1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről 2. § (4) bekezdés.

⁵⁴⁴ 1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről 27/A. § (2) bekezdés a) pont.

munkáltató anyagi károsodását vagy helytelen megítélését nem idézi elő. Azt is előírták a számukra, hogy a munkahelyén kívül sem tanúsíthatnak a munkakörükhöz nem méltó magatartást.⁵⁴⁵

A szocialista szemlélet következtében a közszolgálatban kialakult a zsákmányrendszer, amikor is a tisztséghez való jutáshoz a párthoz való hűség kerül a középpontba.⁵⁴⁶ A szovjet minta szerint a tisztviselő számára az állam és a nép érdeke minden mást meg kellett előznie. A hivatalnokokkal szemben még mindig magasabb követelményeknek való megfelelést írtak elő, az államapparátusnak pedig olyan nevelőmunkát kellett végeznie, amely ezt erősítette.⁵⁴⁷ Az alkalmazottnak figyelmesen és udvariasan kellett meghallgatniuk a nép panaszait, ügyeiket alaposan meg kellett vizsgálniuk. A velük való bánásmód is szerephez jutott: az otrombaságot és udvariatlanságot tilalmazták.⁵⁴⁸

A hatalom méltóságát kellett képviselniük, ezért jelentős az általános magatartási normákon felüli követelményeknek való megfelelés, a kommunikációs készség és viselkedés. Mindez igaz volt a helyi tanácsoknál tisztséget betöltőkre is.⁵⁴⁹

Az államigazgatás fegyelmi felelősségénél látható, hogy az előző korszakban is a fegyelmi vétség fogalmánál, a fegyelmi eljárás megindításának okaként érvényesült a nem megfelelő magatartás, ez a szocialista rendszerben úgy változott, hogy fegyelmi vétséget az követett el, aki a munkafegyelmet vagy a szocialista munkaerkölcs szabályait sértette meg.⁵⁵⁰

1951-től pedig a népi demokráciával szembenálló, botrányos vagy erkölcstelen életmód folytatása, vagy egyébként olyan magatartás tanúsítása, amely a munkaköre ellátására teszi méltatlanná.⁵⁵¹

A tisztviselőknek a fenti, általános feltételek túl, a politikai elköteleződés is előnyös volt, a szocializmusban nem volt lehetséges különbséget tenni a vezető és az ügyintéző

⁵⁴⁵ 1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről 36. §.

⁵⁴⁶ Linder (2020) [46].

⁵⁴⁷ Pártmunka a szovjet hivatalokban. *Állam és Közigazgatás*. 1951/9-10. P. 475-476.; Csatlós Erzsébet: Gondolatok a hatóság indokolási kötelezettségéről Martonyi János: Az államigazgatási aktusok indokolása c. művének nyomán. *Forum: Acta Juridica et Politica*, 2023/3. p. 70.; Csatlós Erzsébet: A hatóság indokolási kötelezettségéről. *Közjogi Szemle*, 2024/1 p. 44.

⁵⁴⁸ Ibid, p. 478.

⁵⁴⁹ Lőrincz Lajos: A politikai modernizáció személyi feltételei. *Állam és Igazgatás*. 1988/12. p. 1069.

⁵⁵⁰ Szamel Lajos: Az államigazgatás fegyelmi felelősségének egyes kulcsproblémái. *Állam és Igazgatás*. 1963/12. p. 398-399.

⁵⁵¹ Ibid, p. 900.

közigazgatási dolgozó között, mert ez utóbbinak is a politika elemének kellett lennie, a politika szolgálata alatt kellett állnia.⁵⁵²

A Munka Törvénykönyvén túl különböző minisztertanácsi határozatok szóltak az állami személyzet munkájáról, az általános szabályokon túl speciális szabályokat állapítottak meg, például az erkölcsi kifogástalanságot, azaz a feddhetetlenség kívánalmát.⁵⁵³ A szocializmusban is szerephez jutott a közéleti erkölcs és az ennek megfelelő cselekvés. Ráadásul már ekkor felvetődött egy erkölcsi kódex megalkotása, azonban ez nem valósult meg.⁵⁵⁴

A rendszerváltáshoz közeledve, már kezdett visszatérni a hivatásos, szakképzett hivatalnok eszményképe, ennek kívánalmait kívánták érvényesíteni a szabályozásokban. A zsákmányrendszerből újra a zárt rendszerű közzolgálat kezdett érvényesülni, de még nem volt célja a bürokráciát létrehozni.⁵⁵⁵

V.4. A tisztségre való méltóság a rendszerváltást követően

A rendszerváltást követően az új szabályozás szakít a szocialista zsákmányrendszerrel, a és a közzolgálati jogviszony szabályozását új alapokra helyezte, újra az érdemek alapján történő kiválasztással, amely által védetté vált a hatalom önkényességétől és a korrupciótól.⁵⁵⁶ Élethosszig tartó hivatásként a köztisztviselő egész életpályáját kijelölve, kiépítette ismét a zárt, karrierrendszert, amely a munkajogi szabályokkal szakítva új törvény megalkotásával tette meg ezt a lépést.⁵⁵⁷ A *Ktv.* preambuluma is ezt a meggyőződést erősíti, amelyben rögzíti, hogy köztisztviselők a társadalom közmegebecsülését élvezik, a közügyeket politika semlegesen intézik, szakismerettel és pártatlansággal.⁵⁵⁸

A törvény hatálya a központi közigazgatási szervekre, a köztársasági megbízott hivatalra, a képviselő-testület hivatalának köztisztviselőire és ügykezelőire, valamint fizikai alkalmazottaira vonatkozott, de az államigazgatás politikai szereplőire nem.⁵⁵⁹

⁵⁵² Papp Ignác: A közigazgatási szakember jellemzőiről. In: *Emlékkönyv Dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára*. Acta Jur. Et Pol. Szeged, 1980. p. 286.

⁵⁵³ Martonyi (1958) p. 25. és Szamel (1984) p. 193.

⁵⁵⁴ Szamel (1984) p. 252.

⁵⁵⁵ Ibid, p. 184.

⁵⁵⁶ Linder (2017) p. 39.

⁵⁵⁷ Balázs István–Veszprémi Bernadett: Új tendenciák a közzolgálati rendszerek átalakításában. Változások a közzolgálatra vonatkozó magyar közzolgálati szabályozásban. In: Árvai et. al.: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem Kiadó. Debrecen, 2017. 124. p. és Fazekas János: A közigazgatás személyzete. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2020. 369–370. pp.

⁵⁵⁸ 1992. évi XIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (*Ktv.*) Preambulum.

⁵⁵⁹ *Ktv.* 1.§ (1) bekezdés.

A törvény az összeférhetetlenségnél szabályozta a tisztségre való méltóság kritériumának érvényesítését, amely tiltotta, hogy a köztisztviselő olyan tevékenységet végezzen, amely a hivatalához méltatlan vagy a pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.⁵⁶⁰ Az indokolás szerint pont a rendszerváltozás miatt kellett a politikát a közigazgatási tevékenységtől elhatárolni és kizárólag a köz érdekét szolgáló tisztviselői kart kialakítani, azért, hogy a közügyek demokratikus intézése megvalósuljon. Az összeférhetetlenség célja a nem kívánatos összefonódásokból eredő veszélyek megelőzése volt.

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (*Kjtvtv.*) hatályba lépésével már két jogállást különböztethettünk meg a közzszolgálatban: a kormánytisztviselőit és a köztisztviselőit. E törvény hatálya bővebb, már a politikai szereplőkre is kiterjedt.⁵⁶¹ A közlőnyállapot szerint nem rendelkezett méltatlanságról, hanem a munkáltatónak teszi lehetővé az indokolás nélküli felmentés lehetőségét.⁵⁶² Erre csak 2011-ben, 2011. június 1-jével történő hatálybalépéssel módosították a Ktv.-t és Kjtvtv. – t, és iktatták be a méltatlanságot mint a felmentés kötelező esetét.⁵⁶³ A méltatlanság olyan magatartás tanúsítása volt a hivatali munkájával összefüggésben vagy munkahelyén kívül, amely alkalmas arra, hogy az általa beöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát továbbra is fenntartsák. Példálózó jelleggel felsorolja az e körbe tartozó magatartásokat: pártatlanság, befolyástól való mentesség és hivatásetikai normák sérelme.⁵⁶⁴

A módosítás megszüntette a munkáltató indoklás nélkül történő felmentésének lehetőségét, mivel az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta, mert nem a felmentési okok meg nem határozásával nem érvényesül a hatékony jogvédelem, a kiszámíthatóság követelménye.⁵⁶⁵

2011-ben a Széll Kálmán Tervvel kihirdetett új életpályamodell és a hatályba lépett Kttv. által is az új közzszolgálati értékek bevezetése került középpontba. A 2012-es Magyar-program még ennél is továbbment: a hatékonyság növelése érdekében a közzszolgálat megújítása érdekében közös elvekkel az átjárhatóságot kívánta biztosítani az egyes

⁵⁶⁰ Ktv. 21.§ (4) bekezdés a) pont.

⁵⁶¹ 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról (*Kjtvtv.*) 1.§.

⁵⁶² Kjtvtv. 8. § (1) bekezdés b) pont.

⁵⁶³ 2011. június 1-től: Ktv. 17.§ (2) bekezdés a) pont és Kjtvtv. 8. § (2) bekezdés a) pont.

⁵⁶⁴ Ktv. 17/C.§ (1) bekezdés és Kjtvtv. 8/A. § (1) bekezdés.

⁵⁶⁵ Erről bővebben lásd:

életpályák között.⁵⁶⁶ A célja a karrierrendszer megőrzése, de ugyanakkor az alkalmazkodóképesség biztosítása. A Magyar Kormánytisztviselői Kar és a hivatásetikai szabályok kidolgozásával egy közös értékrendet kívánt létrehozni, amely zsinórmértékül szolgált. Hivatássá kívánta tenni a közzolgálatot, közös kapcsolódási pontok, mint például a hivatásetikai normák kialakításával.⁵⁶⁷

Ennek következtében nem tisztán zárt rendszer jön létre, hanem a zárt rendszer felé hajló modell, viszont ismét átláthatatlanná vált a szabályozás. A stabilitás, élethivatás, garantált előmenetel elvesztette jelentőségét, kiüresedett és jogilag, erkölcsileg is kiszolgáltatottá vált ez a réteg, akinek elsődleges feladata a köz szolgálata és a közbizalom birtoklása. A dolgozók ismét vegyesek lettek, a szabályozás pedig elavult, ennek következtében a korrupció növekedésnek indult. A felmerült probléma orvoslására a neoweberi állam igénye fogalmazódott meg, amelyben a szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatásszerűen gyakorolt közzolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása a cél, úgy, hogy ezt vegyíti az új közmenedzsment⁵⁶⁸ pozitív hozadékaival.⁵⁶⁹ A neoweberi felfogás hatása azonban még nehezen meghatározható, ugyanis most kezd kialakulni. Fokozatos lehet a térnyerése azért, hogy a jó kormányzás és a jó közigazgatás felé mozduljunk el.⁵⁷⁰

2016-ban viszont ismét új tisztségviselői kategóriával bővült a szakapparátus személyzete: az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény vezette be az állami tisztviselői kart. A törvény hatálya a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőire és állami ügykezelőire terjedt ki.⁵⁷¹ Úgy rendelkezett, hogy az állami szolgálati jogviszonyra a Kttv. szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.⁵⁷²

Az új törvény a méltatlanságot nem nevesíti, hanem az állami szolgálati jogviszony azonnali hatályú megszüntetésként határozta meg, ha a tisztviselő olyan magatartást tanúsított a munkavégzésével vagy állami szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségének megsértésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött munkakör tekintélyét vagy munkáltató jó hírét vagy a jó közigazgatásba vetett

⁵⁶⁶ Balázs–Veszprémi (2017) p. 131.

⁵⁶⁷ Ibid, p. 132-133.

⁵⁶⁸ Vö. Yseult Marique: *Civil Cervants*. Oxford Constitutional Law. April 2022. p. 3.

⁵⁶⁹ Linder (2017) p. 33.

⁵⁷⁰ Balázs–Veszprémi (2017) p. 134-136.

⁵⁷¹ 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (Áttv.) 1. §.

⁵⁷² Áttv. 3. § (1) bekezdés.

bizalmat súlyosan rombolja, illetve a vezetője bizalmát elveszti, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyát fenntartsa.⁵⁷³

V.5. A tisztségre való méltóság kritériumának mai érvényesülése

Mielőtt rátérnénk az államigazgatási szereplők és az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőinek méltatlanságának bemutatására, figyelemmel kell lennünk a dolgozat elején megtett személyzeti csoportosításra, amelyen belül a politikai akaratot megtestesítő személyeket is a közigazgatás személyzetének tagjaként tekinti.⁵⁷⁴ Ezt a közigazgatásban betöltött szerepük adja, ugyanis mindannyian a köz érdekében, a közbizalom birtokában látják el a tevékenységüket. A politikai szereplőknél is – ahogyan a korábbiakban kifejtésre került – ugyanolyan fontos az elhivatottság, az egyén problémáinak lelkiismeretes elintézése. Nekik is az egész közösség szükségletét figyelembe véve kell eljárniuk. Láthattuk, hogy az önkormányzati szinten a polgármesterek és a helyi önkormányzati képviselők esetében ez a közösség, a választópolgárok érdekeinek maximálisan előtérbe történő helyezésénél jelenik meg, hiszen annak reményében választották meg őket, hogy ennek eleget fognak tenni. Az államigazgatási szinten már más a helyzet, a politikai szereplők pozíciójának bizalmi jellege csak közvetve figyelhető meg, mindazonáltal e közvetettség ellenére is a személyzet részét képezik.

Az egyes pozíciók bizalmi jellegének ellenére azt a megállapítást kell tennünk, hogy a jogállásukat rendező szabályok még mindig szerteágazóak és nem egységesek.

V.5.1. A közigazgatás szakmai szereplőire vonatkozó méltatlansági szabályok

A dolgozat elején tett meghatározás szerint az *államigazgatás szakmai szereplőinek* jogállásáról a Kit., a Kttv. és Küt. rendelkezik. Kiemelendő, hogy a Kttv. rendelkezéseit akkor kell alkalmazni a kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára vagy annak egyes elemére, ha maga a Kit. ekként rendelkezik, vagy a Kit. a jogviszony vagy annak egyes elemei tekintetében a hatályának hiányát állapítja meg.⁵⁷⁵

⁵⁷³ Áttv. 9. § (2) bekezdés.

⁵⁷⁴ Magyary Zoltán is hasonlóan csoportosította a közigazgatás személyzetét, azt azonban el kell ismernünk, hogy a község képviselő testület tagjait nem tekintette a közszolgálat tagjainak, mivel nincsenek szolgálati alárendeltségben, amely azonban feltétele a közszolgálatnak. Lásd: Magyary (1942) p. 129.

⁵⁷⁵ Kttv. 1. § (2) bekezdés.

A Kit. a szakmai szereplőkre nézve a kormányzati szolgálati jogviszonyt tekinti kiindulópontnak, ennek szabályrendszerét rendeli teljeskörűen alkalmazni a kormánytisztviselőkre, valamint meghatározott eltérésekkel a szakmai felsővezetők⁵⁷⁶ és a szakmai vezetők⁵⁷⁷ nézve. A Küt. pedig maga rendelkezik saját hatályáról: az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervekre, valamint az ezek által foglalkoztatott köztisztviselőkre kell alkalmazni.⁵⁷⁸

A szakmai szereplők zárt rendszerből a nyílt rendszer felé történő elmozdulásának egyik eredményeként tekinthető a méltatlanság – mint tisztséget megszüntető kötelező felmentési ok – bevezetése is, amelyet a jogalkotó már a Ktv.-ben is deklarált, majd 2011-ben a Kttv. is nevesíti, igen tág és határozatlan jogfogalommal meghatározva, nagy mozgásteret engedve a munkáltatói jogkör gyakorlójának a jogviszony megszüntetésére, amely csökkenti a kiszámíthatóságot, így a jelenleg hatályos szabályozás kritikájaként értelmezhető.⁵⁷⁹ Méltatlanság jogcímén ugyanis fel kell menteni a kormánytisztviselőt, ha olyan magatartást tanúsít munkavégzésével, jogviszonyából eredő kötelezettség megszegésével vagy munkahelyén kívül, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírét, illetve a jóközigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyát fenntartsa.⁵⁸⁰ Ez a rendelkezés azonban csak egyes szakmai szereplőkre vonatkozik: az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőire, valamint az államigazgatás egyes szakmai szereplőire.

A Kit. és a Küt. által nevesített *érdemtelenség*⁵⁸¹ körében azonban csak a tisztviselő munkahelyén kívül tanúsított magatartása értékelendő, a munkahelyen történő nem megfelelő magatartást fegyelmi jogkörben elbírálandó vétségként tekintik és ennek megfelelően szankcionálják. A nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal történő feladatellátás – mint az érdemtelenség második esetköre – pedig a Kttv. bizalomvesztés elemeit idéző tényállási elem.⁵⁸²

⁵⁷⁶ Kit. 223. §

⁵⁷⁷ Kit. 250/A. §

⁵⁷⁸ Küt. 1. § (3) bekezdés.

⁵⁷⁹ Bencsik András: A közszolgálati jogviszony létesítéséről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 2018/3. p. 165.; Ludányi Dávid: *Közszolgálat a 20 éves OECD- tagság tükrében*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrások Intézete. https://oecdntt.hu/CMS/Content/oecd_20/oecd_20_dokumentumok/oecd_tanulmany_ludanyi_david-kozszoalat_a_20_eves_oecd_tagsag_tukreben.pdf (letöltés ideje: 2025.03.04.) p. 24.

⁵⁸⁰ Kttv. 64. § (1) bekezdés.

⁵⁸¹ Kit. 107. § (2) bekezdés a) pont és Küt. 39. § (3) bekezdés a) pont.

⁵⁸² Hazafi Zoltán–Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2021. p. 362–364.

Felmerülhet a kérdés, miért indokolt a két különböző jogintézményt nevesíteni ugyanarra a célra ugyanarra a személyi csoportra, akik a közigazgatásban ugyanazt a funkciót töltik be és akikre nézve mindhárom törvény olyan hivatásetikai alapelveket fogalmaz meg, mint a hűség, elkötelezettség, nemzeti érdekek előnyben részesítés, igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és a tisztesség, előítéletektől való mentesség, pártatlanság, felelősségtudat szakszerűség, együttműködés és az intézkedések megtételére vonatkozó arányosság és védelem.⁵⁸³

A jogszabályi széttöredezettség a Magyary-Program eredménytelensége okán itt is tetten érhető, ugyanis ugyanazzal a céllal két jogintézményt nevesít a jogalkotó, pedig mindhárom személyi kör szakmai feladatokat lát el a közigazgatásban, ugyanazoknak a hivatásetikai alapelveknek kell megfelelniük, feladataikat a legnagyobb szakértelemmel és elhivatottsággal kell elvégezniük a közösség érdekeinek messzemenőig tartó tiszteletben tartásával, mégis a méltatlansági szabályok eltérők.

A méltatlansági szabályok különbözősége pedig még inkább kiviláglik a politikai szereplők méltatlanságának összevetésénél, amelyet az önkormányzati szereplőknél már megtettünk, azonban az államigazgatási szereplőknél még nem.

V.5.2. A politikai szereplők méltatlanságának eltérő megítélése

Az államigazgatás politikai szereplői közül a politikai felsővezetők jogviszonyára (ide tartozik a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok), ha az Alaptörvény vagy maga a Kit. eltérően nem rendelkezik, akkor a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókra és a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ennek ellenére a politikai felsővezetőkre nem vonatkozik – egyebek mellett – az érdemtelenségen alapuló felmentés.⁵⁸⁴

A politikai vezetőkre – akik a vármegyei kormányhivatalok élén álló főispánok – a kormányzati szolgálati jogviszonyra és a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a jogviszony megszűnése és megszüntetése, valamint a hivatás-etika rendelkezéseinek kivételével.⁵⁸⁵

⁵⁸³ Kttv. 82. § (1) bekezdés, Kit. 92. § és Küt. 50.§ (1) bekezdés.

⁵⁸⁴ Kit. 181. §

⁵⁸⁵ Kit. 206. §

A tanácsadók politikai szolgálati jogviszonyára szintén a kormányzati szolgálati jogviszonyi szabályokat kell alkalmazni a meghatározott eltérésekkel, az őket azonban érdemtelenység miatt már lehetőség van felmenteni.⁵⁸⁶

Látható, hogy az államigazgatás politikai szereplőire vonatkozóan a jogviszonyaiknak megszűnésére és megszüntetésére vonatkozó szabályokat, bizonyos kivételekkel, nem kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy az érdemtelenység miatt nincs arra mód, hogy a politikai szereplőt felmentsék tisztsége alól.

Azonban ennek kiterjesztése azért lenne indokolt, mert a pozíció bizalmi jellege – közvetve ugyan, de – megfigyelhető. Ők is az államot szolgálják, ezen is továbbmenve, szerepük az állam képviselőiben áll. Ennek körében a megfelelő, erkölcsös, feddhetetlen magatartás és a közmegbotránkoztatás elkerülése követelményként rögzíthető lenne, valamint rájuk is ugyanúgy megfélemlíthetők a szakmai szereplőkre érvényes hivatásetikai szabályok, mivel nekik is a nemzet és a közösség érdekeit átfogóan kellene látniuk, az egyes egyének problémáit ugyanúgy az egész közösség problémájának kellene tekinteniük. Ráadásul, ha figyelembe vesszük, hogy egyes szerzők a közszolgálati jogot a munkajog részét képező sajátos jogterületeként értelmezik és a közszolgálatot egy gyűjtőkategóriának tekintik, azon foglalkoztatási jogviszonyokkal, amelynek során az állam vagy az önkormányzat a jogszabály által hatáskörébe sorolt kötelezettségeket teljesít és munkavégzésre irányuló jogviszonyt hoz létre, akkor meg kell említeni, hogy a munkajog területén is megjelenik a bizalom – méltatlanság háttér.⁵⁸⁷

A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) általános magatartási követelményeket fogalmaz meg, amely a felekre nézve kereteket jelöl ki. Különösen jelentős az a követelmény a munkavállalókra nézve, hogy a munkaviszonyuk fennállása alatt nem tanúsíthatnak olyan magatartást, amellyel a munkáltatójuk jogos gazdasági érdeket veszélyeztetik, valamint munkahelyükön kívül sem tehetnek olyat, amely – a munkakör jellege és munkáltató szervezetben elfoglalt helye alapján – közvetlenül és ténylegesen alkalmas a munkáltató jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének vagy a munkaviszony céljának veszélyeztetésére. A törvény külön rendelkezése alapján azonban a munkavállaló magatartása korlátozható is, erről viszont tájékoztatni kell.⁵⁸⁸ Ezen kívül kapcsolódási pont

⁵⁸⁶ Kt. 214. § (5) bekezdés.

⁵⁸⁷ Mélypataki Gábor: *A közszolgálati- és munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata.* MTA Law Working Papers, 2015/23, p. 4-5. Forrás: http://real.mtak.hu/121341/1/2015_23_Mely.pdf. (2023.09.17.)

⁵⁸⁸ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 8. § (1)-(2) bekezdés.

a Kttv., Kit. és Kút szabályaival a titoktartási és együttműködési kötelezettség is, amelyeknek meg kell felelniük.⁵⁸⁹

Abból következően, hogy a politikai szereplők kvázi munkáltatójuk az állam, rájuk is explicit érvényesíthetőek a fenti kívánalmak. Náluk fokozottan érvényes, hogy a nemzet érdekeit kell elsődlegesen figyelembe venniük a feladatellátásuk során, amelyhez a megfelelő lelkiállattal kell rendelkezniük. Az ország élén álló személyekként minden megnyilvánulásuk és tettük kihat a nemzet és a közösség mindennapjaira és a tőlük kapott megítélés formálja a közvéleményt. Ebből fakadóan azok a magatartási követelmények, amelyek a munkavállalókra – és természetesen a szakmai szereplőkre – nézve kíváncsi, a megfelelő magatartásnak a munkahelyen és azon kívül történő tanúsítása, a közmegegyezés elkerülésének és erkölcsös életmódnak ugyanúgy értékelésre kellene kerülniük, ez pedig a méltatlanság körében indokolt.⁵⁹⁰

V.6. Összegzés

A dolgozat a közszolgálat méltatlansági szabályozásának fejlődéstörténetét vizsgálta doktrinális kutatómódszertannal. A jogtörténeti vizsgálat alapján megállapítható, hogy a tisztségre való méltóság kritériuma már az *Árpád-házi uralkodók* alatt jelentőséghez jutott, viszont akkor még az uralkodóhoz való hűséget jelentette, a király bizalmasai tölthettek be a közigazgatásban jelentős pozíciót.

Ez fokozatosan átalakult a hivatásos közszolgálat kialakulása után, és az *1867-es kiegészítést* követően elfogadott törvények a fegyelmi felelősség keretein belül tárgyalták a tisztviselő össze nem férő vagy a tisztviselői kar tekintélyét csorbító vagy a tiszteletre vagy a bizalomra méltatlan magatartás tanúsítását. Ennek a korszaknak az eredményként jött létre az élethivatásszerűen feladatot ellátó közhivatalnok eszményképe, aki munkáját lelkiismeretesen, pontosan és elhivatottan végzi. Olyan magatartás tanúsítási mércét támasztottak velük szemben, ami az átlag polgárokétól magasabb. Ha úgy cselekedett, amely a közte és a hivatala közti viszonyt a társadalomban uralkodó nézetek szerint erkölcsi

⁵⁸⁹ Mt. 8. § (4) bekezdés.

⁵⁹⁰ A méltatlanság mérésének el kell ismerni, hogy nehéz meghatározni, honnan ered és vannak-e társadalmi standardjai vagy az, hogy erkölcsi alapon kellene-e megítélni. Vannak azonban olyan cselekmények, amelyek megalapozzák. Ilyene a pártatlanság sérelme, befolyástól való mentesség sérelme és a hivatás etikai normák megsértése. 2012-ben a jogalkalmazói oldalon is bizonytalan jogintézmény volt annak elhatárolása, hogy az adott magatartás méltatlanság vagy a fegyelmi jogkör hatálya alá eső magatartás erkölcsi és jogszabályi normák megsértése. Sok kérdést vetett fel, amelyre a jogtudománynak kell választ adnia, valamint a bíróságnak kell kimunkálnia a megfelelő gyakorlatot. Erről bővebben lásd: Mélypataki (2015) p. 8-10.

alapjaiban lényegesen megingatta, akkor méltatlanná válik, így pedig – lefolytatott fegyelmi eljárás eredményeként – akár a hivatalát is elveszthette.

A *szocialista* érában a bizalomnak a párt és a dolgozó között kellett fennállnia, azonban a méltatlan magatartás tanúsítását a jogalkotó itt is fegyelmi vétségként deklarálta. Ezen változtat a rendszerváltás után a Ktv., amely az összeférhetetlenségnél szerepelteti a köztisztviselő hivatalához méltatlan vagy pártatlan, befolyástól mentes tevékenység végzésének tilalmát.

A méltatlanságot *expressis verbis* csak egy 2011-es törvénymódosítás iktatta hatályba, amelyen a Kttv. sem változtatott. A jelenleg hatályos, három törvényi szabályozás sem egységes, különösen, ha figyelembe vesszük azt a csoportosítási szempontot, amelyet a dolgozat alkalmaz, azaz a funkcionalitás szerinti felosztást, a politikai szereplők személyzet körébe történő vonásával, így a szétagoltság még inkább kivehetőbb. Ez kihatással bír a rájuk vonatkozó méltatlansági szabályokra, eltérőséget eredményezve.

Ez azonban, hiába töltenek be eltérő funkciójú pozíciókat, indokoltatlan, mert végső soron mindannyian a köz szolgálatában álló, közbizalommal rendelkező tisztviselők. Ebből következően mindannyiukkal szemben – a politikai szereplőkkel is – a nemzet legfőbb szolgálatát, a társadalom mindennél előrébb való érdekeinek figyelembevételét és képviselését kell követelményül támasztani, valamint a köz érdekében történő eljárást, erkölcsös magatartás tanúsítását és a közösség mélyreható ismeretét. Ennek elmulasztását minden esetben szankcionálni kell a jogalkotónak, erre pedig a méltatlanság jogintézményénél van a leginkább lehetősége, annak rendeltetése szempontjából, amelyet egységesen, a közigazgatás egész szereplőire kiterjesztően kell megtennie. Ezt nem teheti meg korlátlanul: megfelelő garanciarendszer kiépítésével kell deklarálnia, a kiszámíthatóság és a jogbiztonság elveit figyelembe véve, elismerve, hogy a generálklauzulák alkalmazásának mellőzése valóban indokolt – mivel ez csökkenti a fenti követelményeket. A törvényi tényállásokat pontosan kell megfogalmazni, úgy, hogy a polgárok bizalmának és a közérdeknek megfelelő eljárási követelmény érvényre jusson, mivel ez a tisztség rendeltetése.

A *hivatásos közzolgálattal* szembeni kívánalmak az egész közigazgatás eszméjét és szellemiségét át kell, hogy hassák. Amíg a közérdeknek megfelelő eljárási követelmény nincsen deklarálva a közigazgatás egész személyi gárdájára nézve a méltatlanság körében, addig egy visszás helyzet van függőben: olyan személyek is megőrizhetik a pozíciójukat, akik közmegebotránkozást keltettek vagy nem a közösség érdekét helyezték előtérbe eljárásuk során, és emiatt megrendült a polgárok beléjük vetett bizalma. Amíg a jogalkotó

nem gondolja újra a méltatlansági szabályokat, figyelembe véve a fentebb kifejtett követelményeket, addig a közigazgatás személyzetére vonatkozó joganyag is széttöredezett lesz, ráadásul a számon kérhetőség hiányában csökkenő bizalommal bíró hivatalnokoknak sem lesz tekintélyük a közösség szemében, így a feladataikat sem tudják a leghatékonyabban ellátni, amely által csökken a közigazgatás színvonala, veszélybe sodorva a nemzet hatékony működését is, mivel a jó személyiállomány hiánya miatt a közigazgatás nem lesz működőképes.⁵⁹¹

Ezt a jogalkotónak kell értékelnie a méltatlansági szabályok újragondolásakor, ez azonban csak úgy valósulhat meg, ha a társadalom is megváltozik. Tekintettel arra, hogy a közigazgatás és a nemzeti társadalom kölcsönhatásban állnak, azaz végső soron a közigazgatás színvonala és jellegzetes vonásai a nemzet tulajdonságaitól, szervezési tehetségétől és gondolkodásmódjától függenek. Minden országnak nemcsak olyan kormánya, hanem olyan közigazgatása is van, amelyet megérdemel, így a közigazgatás megjavítása – és ezáltal a személyzetére vonatkozó szabályozás megváltoztatása – mindig a társadalom átneveléséről és jobbá tételéről kell kiindulnia.⁵⁹²

⁵⁹¹ Martonyi (1942) p. 102.

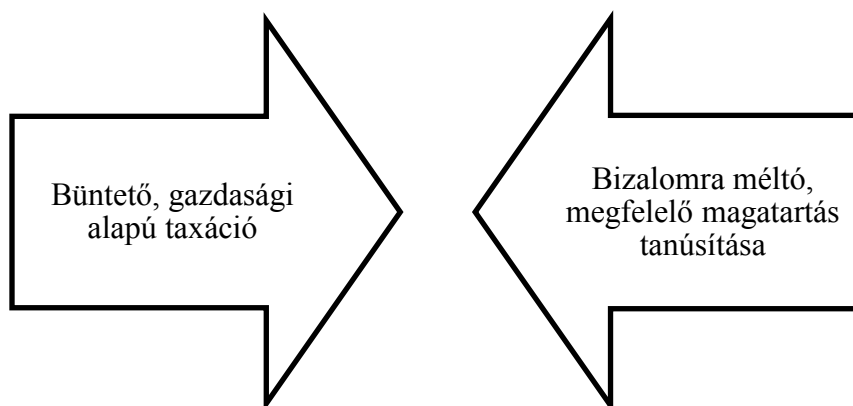
⁵⁹² Ibid.

VI. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG BÍRÓI JOGGYAKORLATA MAGYARORSZÁGON

VI.1. A méltatlanság bírói joggyakorlat elemzésén keresztül

Jelen fejezet célja a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályok különbözőségének vizsgálata a magyar bírói gyakorlat elemzésén keresztül. A vizsgálódás kiindulópontját az előbb kifejtett eltérő méltatlansági szabályrendszer adja, amely eltérés a bírói pulpitus előtt még inkább kiviláglik.

A dolgozat ezen része az empirikus kutatómódszertant alkalmazva veszi számba az egyes szereplők körében a bíróság előtt megtámadott méltatlanságot megállapító döntéseket az indukció módszerét alkalmazva, és a vizsgált jogesetektől kiindulva olyan általánosításokat igyekszik megfogalmazni, amelyek megmagyarázzák a megfigyelt különbözőségeket és ezek indokoltságát. Tette ezt azért, mert a méltatlanság megállapítására elsődlegesen jogosult szervek – ahogy a későbbiekben bemutatásra kerül, a képviselő-testület és a munkáltató – döntései többségében nem kereshetőek, mivel nem nyilvánosak, így nem lehet belőlük következtetéseket levonni. A képviselő-testület az önkormányzati rendeletet az Mötv.-ben meghatározottak szerint közzéteszi,⁵⁹³ de így is a látencia jellemző ezekre az ügyekre. A bírósági döntések vizsgálatára azonban van lehetőség, mint ahogyan az alább kifejtésre is kerül.



4. ábra: A méltatlanság esetei a közigazgatásban feladatot ellátó személyek körében.

⁵⁹³ Mötv. 51. § (2) bekezdés.

VI.2 A méltatlanság megállapításának szabályai a képviselők és polgármesterek körében

Kiindulásképpen rögzítenünk kell, hogy az önkormányzati képviselők méltatlanságát főszabály szerint a képviselő-testület állapítja meg zárt ülés keretében határozat formájában. Ezt a határozatot a képviselőnek és a kormányhivatalnak meg kell küldeni.⁵⁹⁴ Az a képviselő, akinek megállapították méltatlanságát és a tisztségének megszűnését, a megállapító határozat közlését követő öt napon belül *jogorvoslattal* élhet⁵⁹⁵ és megtámadhatja a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt.⁵⁹⁶

Ha a képviselő-testület nem állapítja meg a méltatlanságot, vagy a döntése jogszabálysértő, akkor a méltatlanság megállapítását a kormányhivatal is kérheti a bíróságtól. A bíróság határozata ellen van helye fellebbezésnek. A bíróság döntése ellen azonban nincs helye perújításnak, viszont felülvizsgálatnak igen.⁵⁹⁷ Ezen szabályok alkalmazása érvényes a polgármesterek méltatlanságának megállapítására is.⁵⁹⁸

Az Mötv. fenti rendelkezései alapján a bíróság akkor vizsgálja az önkormányzati képviselők és polgármesterek méltatlanságát, ha ők kifogásolják a képviselő-testület döntését, vagy ha a képviselő-testület nem hozott döntést vagy ez a döntés jogszabálysértő és a kormányhivatal indít pert. Ez utóbbi két esetben a felperesi oldalon a kormányhivatal szerepel, míg az alperesi oldalon elsőrendű alperesként maga az önkormányzati képviselő, másodrendű alperesként pedig az önkormányzat.⁵⁹⁹

⁵⁹⁴ Mötv. 37. § (2)–(3) bekezdés.

⁵⁹⁵ Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bekezdés, 25. cikk (2) bekezdés.

⁵⁹⁶ Mötv. 37. § (4) bekezdés; Magyarországon 2020. április 1-je után, miután nem épült ki a független és önálló Közigazgatási Bíróság, amely a közigazgatással szembeni jogvédelem jelentős eszköze lett volna, a törvényszékek közigazgatási kollégiumai járnak el elsőfokon közigazgatási perekben, amelyek döntenek a fent meghatározott ügyekben, így az általuk, az ítéletátlak mint másodfokú és a Kúria mint másodfokú és felülvizsgálati fórum által meghozott döntéseket vizsgáljuk. Vö: Patyi András: Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(2), 2021. p. 246–247.

⁵⁹⁷ Mötv. 37. § (5)–(6) bekezdés.

⁵⁹⁸ Mötv. 72. § (4) bekezdés.

⁵⁹⁹ Lásd: Kf.IV.39.100/2020/3.; 101.K.700.872/2021.; 101.K.702.579/2021/6.; 101.K.701.157/2021.



2. ábra: A méltatlansági eljárás. Forrás: Mötv. 38.§ (5) bekezdés alapján 37.§ (2)-(7)bekezdései.

A rendes bírósági határozatok keresése előtt fontos az Alkotmánybíróság gyakorlatát is számba venni, azt, hogy vizsgálta-e az Mötv. alkalmazásának kereteit és tett-e megállapításokat a gyakorlat számára. A bírói döntések felett ugyanis az Alkotmánybíróság rendelkezik direkt, intézményesített, külső alkotmányossági kontrollal.⁶⁰⁰ Az Alkotmánybíróság méltatlansággal összefüggésben hozott határozatainak vizsgálata azért jelentős, mert határozatai kötelezőek a rendes bíróságokra nézve, ráadásul az Alkotmánybíróságnak kiegyenlítő és jogalakító szerepe van.⁶⁰¹

A vizsgált időszakban⁶⁰² az Alkotmánybíróság egy olyan határozatot hozott, amely az önkormányzati igazgatás politikai szereplői – ez esetben a polgármester – méltatlanságára vonatkozó szabályozást érintette.⁶⁰³ Az Alkotmánybíróság határozatában jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg, ugyanis – 2021. január 1-jét megelőzően – a polgármesterek választásán akár olyan jelölt is indulhatott, akit jogerősen szabadságvesztésre ítélték, de a büntetést nem kellett letöltenie; ugyanakkor, ha a jelöltet megválasztották, a tisztséget nem tölthette be, mert önmagában a jogerős marasztaló ítéletre tekintettel méltatlannak minősült.⁶⁰⁴ Az Mötv. módosítása révén ma már egyértelműen elkülönül a passzív választójog kizárására és a méltatlanságra vonatkozó szabály, így a választásból nincs kizárva az a polgármesterjelölt, akit felfüggesztett szabadságvesztésre ítélnék, de ha a megválasztott polgármestert hivatali ideje alatt szabadságvesztésre ítélik –

⁶⁰⁰ Hörcherné Marosi Ildikó: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata. In: Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, 2022. p. 80.

⁶⁰¹ Schanda Balázs: Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében. *Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés. Acta Humana*, 2021/2. p. 117.

⁶⁰² A méltatlanságra vonatkozó szabályok 2014-ben történt hatályba lépése okán a vizsgálat az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján 2014-2022. években közzétett határozatokra fókuszált.

⁶⁰³ 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat.

⁶⁰⁴ Vö. az Övj. 1. § (4) bekezdését, valamint az Mötv. 2021. január 1. előtt hatályos – a 72. § (4) bekezdése alapján értelmezett – 38. § (1) bekezdésének b) pontját.

függetlenül attól, hogy le kell-e töltenie – méltatlan a tisztséghez. A korábbi megállapítást tovább általánosítva tehát azt lehet mondani, hogy – nem csak az államigazgatásban – a közigazgatásban az átlagnál magasabb szintű magatartási követelmények érvényesülnek, hiszen ha az AB határozat szerinti esetről maradunk: amíg csak polgármesterjelölt valaki, akár jogerős marasztaló ítélet hatálya alatt is állhat (a választópolgárok döntenek, hogy így is bizalmat szavaznak-e neki), viszont a megválasztását követően ez már nem elfogadható.

A rendes bírósági határozatok alapján a vizsgálat időszakban⁶⁰⁵ 14 méltatlanságot megállapító bírói döntést találtunk. Az egyik ezek közül a fentebb tárgyalt AB határozattal és az ezt eredményező jogszabályváltozással kapcsolatos. Ugyanis a bíróság 2020-ban – azaz a módosítást megelőzően – azt állapította meg, hogy a képviselő szándékos bűncselekmény elkövetése esetén, amiért végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, azonban előzetes mentesítésben részesül, nem válik méltatlanná.⁶⁰⁶ Azonban a 2021. január 1-jén hatályba lépett törvénymódosítás révén, ha a képviselőt a megbízatásának ideje alatt szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélik, akkor a mentesítésre tekintet nélkül méltatlanná válik.

Ez a módosítás nemcsak a fentebb tárgyalt okok miatt is volt célszerű, hanem mert a mentesítés ténye nem változtat azon, hogy az önkormányzati képviselő elkövetett egy szándékos bűncselekményt. Ez a magatartás pedig még inkább a közbizalom ellen hat, különösen, hogy a bíróság által vizsgált esetben a bűncselekmény kiskorú veszélyeztetésének elkövetése volt.

A bírói joggyakorlat elemzése során arra az általános megállapításra juthatunk, hogy a bíróság leggyakrabban a fennálló köztartozás rendezésének elmulasztása miatt állapította meg egy képviselőnek a méltatlanságát. Legtöbbször – 10 esetben – azért volt méltatlan, mert a fennálló köztartozását a NAV-tól kapott értesítés kézhezvételét követő 60 napon belül nem rendezte vagy nem kért fizetési halasztást.⁶⁰⁷ Ennek fennállása azért aggályos, mert ebben az esetben magának a közösségnek, a köznek tartozik, amelynek érdekeit neki is szolgálnia kell, ebből vesz el vagyont. Másrészt aggályos azért is, mert egy hatósági felhívásnak sem tesz eleget, nem rendezi a tartozást, így megrendül a választópolgárok bizalma bennük.

⁶⁰⁵ A vizsgálat ez esetben is a – bírósági határozatok gyűjteményében közzétett – 2014-2022. évi határozatokra fókuszált, a méltatlanságra vonatkozó szabályok 2014-ben történt hatályba lépésére tekintettel.

⁶⁰⁶ Kf.VI.39.949/2020/4.

⁶⁰⁷ 103.K.702.828/2020/6., Kf.39.990/2021/6., 101.K.702.128/2021/8., 103.K.702.593/2021/4., 103.K.702.021/2021/8., 104.K.700.768/2022/10., 102.K.700.328/2021/19., 101.K.700.872/2021/13., 101.K.702.579/2021/6., 101.K.701.157/2021/6.

Ugyanezt a kétséget veti fel, amikor a képviselő egy jogerős bírósági döntés végrehajtását rosszhiszeműen elmulasztja. Ebben az esetben sem tanúsít jogkövető magatartást, amely alapján jogszerűen állapítható meg a méltatlanság.⁶⁰⁸

Abban az ügyben például, amikor a képviselő-testület – közérdekű bejelentés alapján – megszüntette a képviselő megbízását, mert elmulasztotta bejelenteni, hogy egy lap felelős szerkesztője,⁶⁰⁹ a közigazgatási ügyben eljáró bíróság a határozatot megsemmisítette. Az ügyben tényállástisztázási kérdésként merült fel, hogy a lap kiadása gazdasági szolgáltatásnak minősül-e, ez ugyanis a sajtótermék-kiadás egyik lényeges fogalmi eleme. Ezt a körülményt a képviselő-testület elmulasztotta megvizsgálni, kizárólag arra alapozta döntését, hogy a lap szerepel a sajtótermékek nyilvántartásában. A Kúria rámutatott, hogy a nyilvántartásba vétel a kiadmány minősítése szempontjából kötőerővel nem bír, ahhoz, hogy sajtótermék legyen, gazdasági szolgáltatás nyújtására kell irányulnia, meg kell felelnie a sajtótermék fogalmi elemeinek, és ezt ténylegesen vizsgálni kell minden esetben. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a méltatlanság megállapítására irányuló eljárásban a tisztességes eljárás követelményeinek érvényesülnie kell, a méltatlanság alapjául szolgáló tényeket fel kell tárni, a talált bizonyítékokat ismertetni kell a képviselővel, akit megillet a nyilatkozattétel és az ellenbizonyítás. Az eljárás teljes anyagát a döntés meghozatala előtt ismertetni kell a képviselő-testülettel.⁶¹⁰

Annak deklarálási igényét, hogy a politikai és szakmai szereplők – bizalmi pozíciójuk és közérdekű tevékenységük alapján – hasonló magatartási szabályoknak feleljenek meg, a joggyakorlaton felmerülő anomália is alátámasztja, tekintettel arra az esetre, amikor a képviselő-testület megállapította annak a képviselőnek az összeférhetetlenségét, aki – a bizottság által lefolytatott eljárás eredményeként – az Mötv. 36. § (1) bekezdésének első fordulata alapján, olyan tevékenységet folytatott, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingatja. Ugyanis az Mötv. 36. § (1) bekezdése általános szabályként *(határozatlan összeférhetetlenségi ok)* nevesíti, hogy a képviselői megbízatással összeférhetetlen minden olyan tevékenység, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. A törvényhez fűzött indokolás szerint ez bármilyen erkölcstelen magatartás – tehát nem egyszeri cselekmény – lehet, amely esetében megszüntethető az összeférhetetlenség, ha a képviselő felhagy vele. A törvény azonban felsorol *speciális*

⁶⁰⁸ 103.K.701.302/2021/9.

⁶⁰⁹ A méltatlanság vonatkozásában releváns jogszabályhely ez esetben az Mötv. 38. § (1) bekezdésének g) pontja alapján a 36. § (1) bekezdés i) pont.

⁶¹⁰ Kf.IV.39.100/2020/3.

összeférhetlenségi eseteket is, viszont a definícióból arra lehet következtetni, hogy együttes törvényi feltételekről van szó, ami azonban értelmezési problémát vet fel. Nevezetesen azt, hogy lehet-e önmagában értelmezni a nem a közbizalomnak megfelelő magatartás tanúsítását, vagy csak együttesen, a speciális tényállásokkal összefüggésben.⁶¹¹ Az önkormányzat ebben az esetben a képviselő magatartását az összeférhetlenség körében kívánta értékelni az általános klauzula szerint. A bíróság azonban – összevetve az összeférhetlenség és méltatlanság jogintézményét – rámutatott arra, hogy az összeférhetlenség a hatalom megosztásának és az államhatalmi ágak elválasztásának biztosítására hivatott. Ezt a jogintézményt el kell választani a méltatlanságtól, amelyet az Mötv. által meghatározott rendelkezések szerint lehet megállapítani. Ezek olyan magatartások, amelyek tanúsítása szembe megy a képviselőtől társadalmilag elvárható erkölcsi tisztasággal és példamutatással. A méltatlanság nem egyes tisztségek betöltéséhez kapcsolódik, hanem a képviselő magatartásának következménye. Nem általában teszi vizsgálhatóvá az erkölcsi feddhetlenséget, hanem kizárólag az ott felsorolt tényállások mentén.

A bíróság megállapította, hogy a képviselő-testületnek a méltatlansági eljárás során nincs lehetősége arra, hogy további „erkölcsi minimumokat” határozzon meg, amelyek a tisztség megszüntetéséhez vezetnek.⁶¹² Az önkormányzat képviselő-testülete a felperes magatartásait az összeférhetlenség körében kívánta értékelni, mivel azok a méltatlanságra nem adnak alapot, viszont ez nem jelenti azt, hogy a felperes összeférhetlensége kimondható az összeférhetlenség általános klauzulája alapján, ugyanis a jogalkotó hiába határozta meg a taxatív felsorolás mellett ezt az általános esetet is, ez nem teszi lehetővé, hogy az alkalmazásakor elszakadhassanak a jogintézmény jellegétől, és további, az erkölcsi feddhetlenség körébe tartozó követelményekkel töltsék ki azt. A bíróság e körben hivatkozott arra is, hogy a képviselői mandátum az Alaptörvény *B*) cikk (3) és (4) bekezdésével összhangban a választópolgárok felhatalmazásán alapul, ezért a képviselő-testület csak az Mötv. rendelkezései által szűken meghatározott keretek között vizsgálhatja, hogy a mandátum megszűnésének okai fennállnak-e.

Ezek alapján az elsőfokú bíróság az alperes határozatát megsemmisítette, amely döntését a Kúria helybenhagyta. Indokolásában megállapította, hogy az elsőfokú bíróság helyesen hivatkozott arra, hogy az Mötv. 36. § (1) bekezdés első fordulataának

⁶¹¹ Fábián Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez* (archív)

⁶¹² K.702.405/2020/8.

alkalmazásával nem lehet elszakadni az összeférhetlenség jogintézményének jellegétől, és további, az erkölcsi feddhetetlenség körébe tartozó követelményekkel kitölteni azt. alkalmazása során, így az elsőfokú bíróság helytállóan vezette le, hogy az alperes jogszabálysértően állapította meg a felperesi magatartások összeférhetlenségre alkalmas voltát. A Kúria utalt arra is, hogy az elsőfokú bíróság összevetette az összeférhetlenség és a méltatlanság szabályait, azonban a méltatlanság megállapításáról nem kellett döntenie, mert a határozat erre vonatkozóan nem tartalmazott rendelkezéseket.

A Kúria indokolása nem oldja fel a jogalkotó általi szabályozás és a társadalmi valóság közötti ellentétet. Nevezetesen azt, hogy az Mötv. a közbizalom megsértésével járó képviselői magatartást egyes tisztségek betöltésével összefüggésben értékeli, az ezen kívül eső, erkölcsileg kifogásolható magatartások azonban nem tartoznak ebbe a körbe.

A fenti gondolatmeneten továbbhaladva a Kúria (és a Törvényszék) az Mötv. 36. § (1) bekezdésének első fordulátát kiüresíti. Ennek a fordulatnak a méltatlanság deklarálásánál kellett volna szerepelnie, mivel e jogintézmény pont azt a célt szolgálja, hogy a képviselőtől társadalmilag elvárt, méltó magatartás tanúsításának elmulasztását szankcionálja, azonban – jelenleg – ez csak a törvényben felsorolt tényállások valamelyikének bekövetkezése esetén történhet meg. Ebből következően kívül esnek rajta a morálisan elítélendő cselekmények.

Akárcsak az Ökjt. megalkotása idején, úgy most is elmondható, hogy a képviselői összeférhetlenség és méltatlanság szabályozásából a gyakorlatban ellentmondás keletkezik, amelyet még jogértelmezéssel sem lehet feloldani, mert az erkölcsi feddhetetlenség körébe tartozó további magatartások szankcionálására a jogalkalmazónak nincs lehetősége, így ez egyfajta szabályozási „fehér folthoz” vezet. A jelen üggyhöz hasonló esetek a későbbiek során is előfordulhatnak az alsóbb fokú bíróságok előtt, amelyek – a korlátozott precedensrendszer miatt – kötve vannak a Kúria értelmezéséhez, így továbbra sem tudnak attól eltérni.

A megoldás erre – mint ahogy korábban is – a szabályozás megreformálása, amelynek eredményeként jogszabályi szinten kell értékelésre kerülnie az erkölcsiségnek, feddhetetlenségnek és általában a közbizalomnak megfelelő eljárás követelményének. Ennek pedig, az Mötv. jogalkotói céljának megfelelően, a méltatlanság jogintézményénél kell testet öltetnie, a méltatlanság fogalmából kifolyólag. Ez a jelentéstartalom azonban nem jelenik meg az önkormányzati képviselők esetében, viszont a közigazgatás más szereplőire nézve igen, ahogyan a korábbiakban bemutatásra is került.

A képviselők esetében a közbizalomnak megfelelő magatartás tanúsításának követelménye nem a méltatlanságnál került értékelésre, hanem az összeférhetlenségénél,

viszont ott sem önálló tényállási elemként, pedig – ahogyan a köztisztviselők – ők is a köz érdekében, közbizalom birtokában látják el a tevékenységüket. A képviselők esetében ez a bizalom a megválasztásukban ölt testet, míg a köztisztviselők esetében a kinevezésük során. Tekintettel arra, hogy a képviselők esetében a méltatlanság kimondásával egy választott tisztviselőnek szűnik meg a megbízatása, garanciális törvényi szabályok szükségesek ennek megállapításához. Ehhez az is hozzátartozik, hogy mind az összeférhetetlenség, mind a méltatlanság jogi szabályozásának – a korábban kifejtetteken túl – a másik háttere, hogy a képviselő-testületi többség számára egyfajta eszköz legyen a kisebbséggel szembeni fellépésre, ugyanis minősített többséggel megszüntethető a képviselő mandátuma. A visszaéléssel szemben jóllehet a bírói jogorvoslat védelemmel szolgál, azonban a kiszámíthatóság és a jogbiztonság elve miatt a generálklauszula alkalmazásának mellőzése valóban indokolt, és a törvényi tényállásokat pontosan kell megfogalmazni, úgy, hogy a választópolgárok bizalmának és a közérdeknek megfelelő eljárási követelmény érvényre jusson, mivel ez a tisztség rendeltetése. Ha ennek megfelelő értékelése továbbra is elmarad, akkor visszás helyzet jön létre: olyan képviselők és polgármesterek őrizhetik meg a mandátumukat, akik a választók bizalmát elvesztették. Ráadásul az önkormányzati képviselőktől elvárando magatartási szabályok jogszabályi szintű megalkotására nézve hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásának is jelentős szerepe van.

Mindezek figyelembevételével – nem elvitatva a Kúria jogértelmezői tevékenységét – az ítélet egy fogalmi hiányosságot próbál pótolni, viszont ez nem elegendő, a méltatlansági szabályok megreformálására van szükség, amely igényt nemcsak a joggyakorlat, hanem az Európa Tanács által megfogalmazott ajánlások is alátámasztják. Utóbbiak kiindulópontként és iránymutatásként szolgálhatnak a jogalkotónak, akinek ezeket figyelembe kell vennie, és akinek a feladata – törvényi rendelkezések megalkotásával – a bennük foglaltak megvalósítása. Mindezt garanciális szabályok deklarálásával, figyelembe véve a jogállamiság elvét és a kisebbségek védelmét, megpróbálva pótolni a joghézagot a méltatlanság körében, értékelve a közbizalomnak megfelelő eljárás követelményét.

VI.3. Az önkormányzati igazgatás szakmai és az államigazgatás egyes szakmai szereplőinek méltatlansága

A köztisztviselők méltatlansága a jogviszony megszüntetésén belül a felmentés kötelező esete, amely jogot az alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított

tizenöt napon belül, legfeljebb azonban az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig lehet gyakorolni. A felmentés közlése előtt a köztisztviselőnek lehetőséget kell biztosítani az okok megismerésére és a védekezésre.⁶¹³ A köztisztviselőnek is lehetősége van arra, hogy bíróság előtt támadja meg a munkáltató felmentését a jogviszony jogellenesen történő megszüntetésére hivatkozva.⁶¹⁴

A köztisztviselők méltatlanságának az Alkotmánybíróság gyakorlatában való megjelenését a jelenleg hatályos joganyag alapján a 2012-es évtől keressük, ugyanis a Kttv. ezen rendelkezései 2012. március 1-jén léptek hatályba, a záróév pedig 2022. Az Alkotmánybíróság a méltatlanságot a szólásszabadsággal mint alapvető joggal összefüggésben vizsgálta. Ennek körében rámutatott, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony betöltésével, a közhivatal viseléséhez való jog gyakorlásával a kormánytisztviselő önkorlátozásnak veti alá magát. Ez azzal jár, hogy egyes alapvető jogaival olyan mértékben élhet, amittől nem lesz méltatlan a közhivatal viselésére. A köztisztviselőnek tisztában kell lennie azzal, hogy az egyes megnyilvánulásai alapján alakul ki vagy rendül meg a bizalom az állampolgárok részéről iránta vagy a közbizalmat gyakorló szervek iránt. Más megítélés alá esik az a vélemény, amelyet a közhatalmat gyakorló személyek formálnak, ugyanis, ha köztisztviselő a véleményformáló, ez az általa viselt közhivatal korlátja lehet.⁶¹⁵

A rendes bírósági határozatok elemzése⁶¹⁶ során megfigyelhető, hogy ezen ítéletek indokolásában gyakran hivatkoznak a Kúria által meghozott elvi bírósági határozatokra, amelyek a helyes joggyakorlat kialakítása érdekében vizsgálták a méltatlanságot. Rámutattak arra, hogy a munkáltató a kötelezettségszegést méltatlanság megállapítására alapot adó magatartásként is értékelheti, viszont nem következik ebből, hogy jogkövetkezményként kizárólag méltatlansági felmentési kötelezettség állna fenn. Ha a tisztviselő munkaköri kötelezettségét vétkeesen megszegi, a munkáltató dönthet úgy, hogy a vétkes kötelezettségszegés miatt fegyelmi eljárást indít ellene.⁶¹⁷ Azonban a kötelező felmentési ok fennállására vonatkozóan akkor lehet megalapozott következtetést levonni, ha a munkáltató a köztisztviselő kötelezettségszegését és a köztisztviselő által betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan

⁶¹³ Kttv. 64. § (2)–(3) bekezdés.

⁶¹⁴ Csatlós – Siket (2021) p. 205-206.

⁶¹⁵ 3070/2017. (IV.19.) AB határozat, ABH 2017, 419–421.

⁶¹⁶ A vizsgálat ez esetben is a – bírósági határozatok gyűjteményében közzétett – 2012-2022. évi határozatokra fókuszált, a méltatlanságra vonatkozó szabályok 2012-ben történt hatályba lépésére tekintettel.

⁶¹⁷ EBH.2016.M.31.

romboló magatartást bizonyítja, amely miatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.⁶¹⁸ Ezen is továbbmenve, a köztisztviselővel szemben született jogerős büntető ítélet alapján jogszerűen juthat a munkáltató arra, hogy e tény alkalmas arra, hogy súlyosan rombolja a köztisztviselő által betöltött beosztás tekintélyét, illetve a munkáltató jó hírnevét. A fegyelmi eljárás megindítása nem zárja ki a jogviszony felmentéssel történő megszüntetését a méltatlanná vált felmentési okkal, ha a feltételei fennállnak.⁶¹⁹

Ezekre az elvi döntésekre hivatkozással a bíróságok több esetben állapították meg azt, hogy a munkáltató jogellenesen szüntette meg a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyát. Abban az esetben ugyanis, ha a munkáltató folyamatos nem megfelelő munkavállalói magatartásra hivatkozik, amely miatt méltatlanság okán megállapítja felmentését, bizonyítania kell ennek folyamatosságát és azt, hogy a felmentési jogát a tudomásszerzéstől számított 15 napon belül gyakorolta. Ha nem bizonyítja a méltatlan magatartás folyamatosságát, életszerűtlen a méltatlanság megállapítása egy későbbi időpontban.⁶²⁰

Ugyanígy a bíróság nem állapította meg a méltatlanságát annak a köztisztviselőnek sem, akinek a munkáltatója megszüntette a közszolgálati jogviszonyát, mivel – álláspontja szerint – megsértette ő és még egy munkatársa a munkaköri leírásban foglalt etikai szabályokat: nem teljesen függetlenül és objektíven végezték a munkájukat. Azonban a bíróság és a Kúria értelmezése szerint nem történt kötelezettségszegés, ebből következően nem is lehet a méltatlanság fennállását bizonyítani. Tudniillik a munkaköri leírásán szereplő „más felekkel” történő magatartás tanúsítása kitétel nem értelmezhető a munkatársak egymás közötti relációjában, így kötelezettségszegés hiányában a méltatlanság nem valósul meg.⁶²¹

Abban az esetben sem lesz méltatlan a köztisztviselő, ha pornográf tartalmú képeket helyezett el a munkahelyén lévő öltözőben, ugyanis az elsőfokú bíróság és a Kúria is rámutatott, – hivatkozva a korábban megfogalmazott elvi döntésekre – hogy a méltatlanság jogcímén történő felmentésre csak többlet tényállás alapján kerülhet sor, akkor, ha a bizonyított kötelezettségszegő magatartás alkalmas arra, hogy a beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja. Ennek bizonyítása a munkáltatót terheli. Ilyen többlet tényállási elem hiányában a munkáltató

⁶¹⁸ EBH.2018.M.2.

⁶¹⁹ EBH.2018.M.34.

⁶²⁰ Kf.VII.40.524/2021/5.

⁶²¹ Kf.VII.39.471/2021/4.

egyéb szankciókkal élhet, illetve köteles élni, így különösen fegyelmi vétség megalapozott gyanúja esetén köteles fegyelmi eljárást indítani és a fegyelmi vétség súlyával arányos jogkövetkezményt alkalmazni. Elvi szinten rögzítette a bíróság, hogy a beosztás tekintélyének csorbulása akkor is megvalósulhat, ha a köztisztviselő terhére rótt magatartása nem kívülálló harmadik személyek jelenlétében történik, azaz a pornográf képet az öltözőben helyezi el, de e magatartásnak objektíve, az egyéni értékítélettől függetlenül alkalmasnak kell lennie a beosztása tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének és a közigazgatásba vetett társadalmi bizalomnak a súlyos rombolására. Ezeket a körülményeket a munkáltatónak kell bizonyítania, valamint mindig a konkrét esetben kell vizsgálni, hogy egy ilyen tartalmú kép kihelyezése megalapozza-e a méltatlanságra hivatkozással a közszolgálati jogviszony megszüntetését. Ha a bizonyítás nem történik meg, akkor nem lesz méltatlan a köztisztviselő.⁶²²

Van helye a méltatlanságon alapuló felmentésnek, ha a kormánytisztviselő egy panasz bejelentésre a munkáltatója nevében cinikus, tiszteletlen, a közszolgálati normákba ütköző bejegyzést (választ) eszközöl.⁶²³ Ugyanígy jogszerű a méltatlanság, ha a köztisztviselő olyan tartalommal küld meg e-mail útján válaszelevelet a hivatal jelenlegi és volt dolgozóinak, újságíróknak stb., amely alkalmas arra, hogy a jegyző vagy a hivatal jó hírét megsértse.⁶²⁴

VI.4 Az érdemtelenség újszerűsége a bírói gyakorlatban

Az érdemtelenség mint új jogintézmény⁶²⁵ a Kit.-ben és a Küt.-ben jelenik meg. Az érdemtelenség megállapításának szabályai hasonlóak a Kttv. méltatlansági szabályaihoz.⁶²⁶

A vizsgált időszakból⁶²⁷ egyetlen ügyet lehet kiemelni, amelyben a bíróság rámutatott arra, hogy a Küt.-nek nem háttérszabálya a Kit. vagy a Kttv. E két törvény Kttv.-től eltérő, lehetséges és kötelező felmentési okokat szabályoz. Az érdemtelenség jogintézménye a törvényi szabályozás alapján jogszerűen olyan magatartásokhoz kapcsolódhat, ahol élesen különválasztható az, hogy a közszolgálati tisztviselő magatartásával kötelezettségszegést is elkövetett-e, hiszen a munkahelyen kívül tanúsított magatartás általában nem minősülhet kötelezettségszegésnek, azonban alkalmas lehet arra, hogy a különleges jogállású szerv jóhírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja. Másfelől az a feltétel,

⁶²² Kfv.VII.37.107/2021/10.

⁶²³ Kf.VII.40.449/2021/4.

⁶²⁴ Kfv.37.956/2020/5.

⁶²⁵ Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC, 2020. p. 381.

⁶²⁶ Kit. 109. § (3)–(4) bekezdés, Küt. 39. § (19)–(20) bekezdés.

⁶²⁷ A vizsgált időszak a Kit. hatálybalépésének időpontjára tekintettel 2019-2022.

miszerint a köztisztviselő a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák, az a munkavégzéshez kötődik, de nem feltételezi feltétlenül a köztisztviselő kötelezettségszegését és véttségét is. A feladatokra és az elvárható szakmai elhivatottságra utalás miatt nem vonható ebbe a körbe a köztisztviselő munkahelyen tanúsított valamennyi kifogás alá eső magatartása.⁶²⁸

VI.5. Összegzés

A feltárt ismeretek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a közbizalomra való méltó magatartás követelménye fogalmazódik meg a közigazgatás szakmai szereplői méltatlanságának deklarálásakor. Ha nem az elvárt, munkáltató jó hírnevének, a beosztás tekintélyének és a jó közigazgatásba vetett bizalomnak megfelelően járnak el, a jogviszonyukat felmentéssel megszüntetik. Velük szemben egy, az átlagosnál is magasabb mércéjű magatartási követelményeknek való megfelelést támasztanak: tisztában kell lenniük azzal, hogy minden cselekedetükkel és megnyilvánulásukkal – mind a munkavégzésükkel összefüggően, mind pedig a munkahelyükön kívül – megalapozzák vagy éppen megrendítik meg a bizalmat az állampolgároknak a közbizalmat gyakorló szervek iránt.

Ezzel teljesen ellentétes elvre épül a politikai szereplők méltatlansági rendszere, ahol az államigazgatás politikai szereplőire egyáltalán nem vonatkoznak méltatlansági szabályok, míg az önkormányzati szereplők csak a jogalkotó által annak minősített esetekben veszíthetik el megbízatásukat. Ennélfogva nem kerül értékelésre a társadalmilag elvárt, méltó magatartás tanúsítása, mint a szakmai szereplőknél. A közbizalomnak megfelelő eljárás kérdését az összeférhetetlenség jogintézményével kapcsolja össze a jogalkotó, viszont csak az ott felsorolt tényállásokkal összefüggésben. Az ezeken kívül eső, további erkölcsi feddhetetlenség körébe tartozó követelmények jogalkotó által történő deklarálása nem történt meg, ezt a méltatlansági szabályok megalkotása során kellett volna megtennie, már csak a szó szószerinti jelentéstartamát nézve is. Erre azonban nem került sor, amely a jogalkalmazás során joghézagot eredményezett.

A joggyakorlatban megtörtént esetek csak még inkább rávilágítanak és sürgetőbbé teszik azt az igényt, hogy a jogalkotó egységesítse a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályokat. Egyrészt azonos követelményeknek kelljen megfelelniük a szakmai és politikai szereplőknek, valamint szükségtelen a szakmai szféra szereplőire nézve

⁶²⁸ 34.K.705/927/2020/18.

más elnevezéssel, de ugyanazzal a céllal és megfogalmazással egy új jogintézményt nevesítenie.

Az egységesítés alapját a személyzet közigazgatásban betöltött szerepe adja. A pozíciójuk bizalmi jellege jelenti a kapcsolódási pontot, ugyanis az önkormányzati képviselők esetében a bizalom a megválasztásukban ölt testet. Az államigazgatás politikai szereplőinek esetében is közvetve ez figyelhető meg. A szakmai szereplők ugyanúgy közfeladatot látnak el az állami vagy az önkormányzati apparátusban, az ő feladatellátásuk mikéntjétől függ a szervezetbe vetett bizalom megléte. Ha ez megrendül, a szervezetbe vetett bizalom is megrendül. Ugyanennek a kitételnek is érvényesülnie kell a politikai szereplők esetében, ugyanis az ő feladatellátásuk, az általuk tanúsított magatartás is alakítja az államszervezetbe vetett bizalmat. Éppen ezért elvárható lenne tőlük is egy magasabb magatartási szabályoknak való megfelelés. A választópolgároknak, a tisztségükhöz és a jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartásának megfelelő magatartás tanúsításának kritériuma.

VII. FEJEZET: KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TANULSÁGOK

A dolgozat célja a tisztségre való méltóság kritériumának vizsgálata a közigazgatásban feladatokat ellátó egyes személyek körében. Arra kereste a választ, hogy az egyes tisztségekre vonatkozó méltatlansági szabályok milyen megfogalmazásban öltenek testet, és hogyan érvényesülnek rájuk a közbizalomra méltó magatartás tanúsításának követelményei. Azt a kutatási kérdést fogalmazta meg, hogy a méltatlansági szabályok különbözőségének milyen, lehetséges okai vannak, valóban indokolt-e eltérően szabályozni a közigazgatás egyes szereplőire vonatkozóan és nem lenne-e célravezetőbb megfogalmazni egy általános, az egész közigazgatási apparátusra kiterjedő méltatlansági fogalmat.

A méltatlan szó szerinti jelentéséből kiindulva próbált összehasonlító elemzést folytatni, amelynek körében először körbe határolta a kutatás tárgyát, azaz annak a személyi körnek a hatályát, amelyre nézve vizsgálódást folytatott. Ekörben megkülönböztette a civil közigazgatáson belül az államigazgatási szakmai és politikai feladatot, és az önkormányzati igazgatáson belül is a szakmai és politikai feladatot ellátó szereplőket. Fogalommeghatározásokat tett, amelynek keretében rámutatott, hogy a bizalommal elengedhetetlenül rendelkezniük kell ezen tisztségek betöltőinek, amely a csoportosítás és a kutatás indokát is jelenti: mindannyian közbizalmi funkciót látnak el, függetlenül kinevezett vagy választotti mivoltuktól, ezért a méltatlanságnak is eképpen kellene érvényesülni rájuk nézve.

A különböző tudományterületek vizsgálata is ezt a feltevés megerősítését tűzte ki célul. Doktrinálisan, az induktív logika alapján a politológia, alkotmányjog és szociológia területén meghatározott elvek és tanok segítségével arra a megállapításra jutottunk, hogy a demokratikus működéshez elengedhetetlen, hogy csak olyan személyek juthassanak választotti képviselői pozícióhoz, akik arra a leginkább alkalmasak, érvényre juttatva a tekintélyt is, amely leginkább a személyiségükben gyökerezik. A politikai vezetőknek, legyenek akár államigazgatási, akár önkormányzati igazgatásban, politikai felelősséggel, megbízhatósággal, államférfiúi jellemvonásokkal kell rendelkezniük, amely egy bizonyos szintű tisztségre való méltóságot sejtet.

A jogállamiság és a joguralom elveiből pedig arra kell következtetnünk, hogy a támasztani kell minden közigazgatási feladatot ellátó személy felé ilyen a tisztségre való méltóságot előíró követelményeket, ugyanis, ha a közélet tisztasága ellen ható cselekményt követnek el, akkor megkérdőjeleződik a közügyek megfelelő ellátásába vetett bizalom is. Ez pedig maga a jogállamiság ellen hat. A joguralom még ennél is többet jelent: a jognak

mindenek felett állása, amely csak akkor valósul meg, ha ez a felfogás a közösség erkölcsisége is elfogadja. Ha pedig a közösség felismeri, hogy szembetűnő visszasságok vannak az egyes személyek megítélése körében, akkor azt is látja, hogy ez igazságtalan. Ez utóbbi kitétel pedig a joguralom szempontjából csakugyan jelentős, mert a jognak igazságosnak kell lennie.

A szociológia területén tett kutatás is azt erősíti, hogy a közigazgatásban a feladatokat leginkább alkalmasnak és méltónak talált személyeknek kell ellátniuk, ideértve a politikusokat is, akikre nézve szintén támasztható a pozíció elnyeréshez szükséges feltétel.

A méltatlanság európai standardjának keresése során a demokratikus működést és jogállamiságot kitűző két legjelentősebb nemzetközi szervezet, az Európa Tanács és az Európai Unió által megfogalmazott és a bizalmat, megfelelő magatartás tanúsítását előíró szabályokat vizsgálta magyarországi tagságunkra tekintettel. Az Európa Tanács által megfogalmazott ajánlások, amelyek, jóllehet nem rendelkeznek jogi kötőerővel a tagállamok számára, mégis jelentős hatást gyakorolna jogrendszerükre, a korrupció felszámolását helyezték középpontba. Mind az önkormányzati képviselőkre, mind a köztisztviselőkre nézve etikai kódexek megalkotását teszik sürgetővé, az etikus és feddhetetlen magatartás tanúsításának középpontba helyezésével. Ezek az iránymutatások mindenképpen mintaként szolgálnak a haza szabályozás kialakítása során, viszont figyelemmel kell lennünk a dolgozat elején megkülönböztetett jog által és etikai szabályok által meghatározott magatartási szabályokra. Köztük hierarchia uralkodik, így a jognak kell deklarálni elsősorban azokat a súlyos, közélet tisztasága ellen ható cselekményeket, amelyek miatt a tisztviselő tisztségre való méltósága megkérdőjelezhetővé válik, ezáltal elvesztheti a jogállását, és az etikai kódexeknek azokat, amelyek enyhébb megítélés alá esnek, és elegendő csak etikai eljárást lefolytatni és ennek megfelelően értékelni.

Az Európai Unió gazdasági integrációjának eredményeként mára már szintén a demokratizmust és a jogállamiságot erősítő nemzetközi szervezet, amely jóllehet a tagállamok közigazgatásának szabályozására nem rendelkezik hatáskörrel, mégis az egyes intézményeinek tisztviselőire nézve – biztosokra és a az európai képviselőkre nézve – bizalmi jelleget mutató szabályokat támasztanak.

Az Unió a személyzetére nézve pedig olyan követelményeket ír elő, mint az Unió érdekének szem előtt tartása, annak figyelembevétele, hogy az Unió és annak működése ne sérüljön, valamint a jó hírnevén se essen csorba. Eljárásukra a tárgyilagosság, pártatlanság és az Unióhoz való hűség jellemezze, a munkája méltóságát sértő magatartásoktól pedig

tartózkodniuk kell. Ezeket az elveket az Európai Unió Bírósága töltötte meg tartalommal, kijelölve az értelmezés kereteit.

Látható, hogy mind az Európa Tanács, mind az Európai Unió az egyes tisztségekhez – legyen az tagállami tisztségviselő vagy a saját tisztviselője – támaszt magatartási kritériumokat a tisztség betöltése során. A bizalmat erősítő, a jó közigazgatás működését még inkább lehetővé tevő, ezáltal a demokratikus jogállami koncepció megvalósításában irányt mutató megállapításaik pedig kiindulópontként szolgálhatnak a magyar szabályozás folyamata során.

Áttérve a magyarországi közigazgatási szereplők jogállásának elemzésére, először az önkormányzati igazgatás politikai szereplőit vizsgáltuk, amely pozíció a választópolgárok részéről fennálló bizalmat feltételezi. Ez leginkább a tanácsrendszer idején értékelődött fel, mivel a jogalkotó komoly *fegyvert* adott a választók kezébe: a visszahívást, amellyel felelősségre vonhatták azt a tanácstagot, aki nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és méltatlan magatartást tanúsított. A rendszerváltás eltörölte ezt a jogintézményt, de a bizalom követelménye megmaradt, ám csak az Mötv. – ben kerül expressis verbis rögzítésre a méltatlanság.

Azonban az új szabályozás más szisztémát követve eseteket sorol fel, amelyek nem merítik ki minden közbizalmat sértő magatartást. Ha abból a feltevésből indulunk ki, hogy az önkormányzatok az „államhatalom meghosszabbított karjai”, továbbá figyelembe vesszük a korábbiakban tett megállapításainkat, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a képviselőkre nézve is érvényesülnie kell a közbizalomra való méltó, erkölcsileg kifogástalan, feddhetetlen eljárás követelményének, amelynek megsértését a jogalkotó a mandátum elvesztésével szankcionál. Ezért nem elegendő, hogy az Mötv. csak a legsúlyosabb büntető és egyéb gazdasági jellegű körülményt rendel méltatlansági okként.

Az eddig feltárt problémákra *megoldás* lehet egy olyan *méltatlanság* megfogalmazása, mint a köztisztviselőknél, természetesen figyelembe véve a jogbiztonság követelményét, határozott jogfogalommal operálva. Ez azért is célszerű lenne, mert, mint ahogy láttuk, az Európa Tanács 2018-as Ajánlása rámutatott, minden közszolgálatot teljesítő személyre ugyanolyan szabályokat kéne alkalmazni, függetlenül, hogy választással vagy kinevezéssel nyerték el megbízatásukat, így a méltatlansági mércének és a kritériumoknak is egyenlőnek kéne lenniük.

Továbbá lehetőséget kellene biztosítani a választópolgárnak, hogy ne csak a képviselő megválasztásában vehessenek részt, hanem a *megbízatás megszüntetésében is*, garanciálisan biztosított keretek között. Esetleg a kapcsolattartás részeként felléphessen és felhívhassa a

képviselő-testület figyelmét arra, ha ilyen magatartást észlel, például indítvány formájában. Keresetindítási joggal is felruházhatnák a választópolgárt, hogy bíróság előtt támadhassa meg a képviselő-testület olyan határozatát, amely nem állapított meg méltatlanságot. Ennek lehet hátulütője, viszont az Mötv. felhatalmazhatná az önkormányzatot, hogy rendeletben szabályozza, ha valaki visszaélésszerűen gyakorolná ezt a jogot.

A szakapparátus tagjaira nézve a bizalomnak először az uralkodóhoz kapcsolódott: a király csak a hozzá hűséges embereket választotta ki és juttatta pozícióhoz, amelyből később fokozatos fejlődés eredményeként a XVIII. században kialakult a hivatásos közszolgalat, amely tagjai élethivatásszerűen, a magyarság arculatának képviselőjében, a nemzet egész érdekét előtérbe helyezve, lelkiismeretes és pontosan látták el feladataikat. Magánéletükben is a közélet tisztaságának szem előtt tartásával viselkedtek. Mindezekkel ellentétes magatartást a fegyelmi felelősség keretein belül, fegyelmi vétségként nevesítve, a lefolytatott fegyelmi eljárás következtében vezethetett a hivataluk elvesztéséhez.

A szocialista érában azonban a szakmaiság helyett a politikai hűség és elköteleződés helyeződik középpontba, a hivatalnoknak a dolgozók érdekeit kellett figyelembe venniük, viszont a fegyelmi felelősség keretein belül érvényesültek rájuk a tisztségre való méltóság kritériumai.

A rendszerváltás után kialakuló szabályozás 2011-ben nevesíti először a méltatlanság jogintézményét, átfogó definíciót adva, amely a munkahelyen és azon kívül tanúsított, a jó közigazgatásba vetett bizalmat romboló, a munkáltató jó hírét sértő magatartás, amely miatt a jogviszonya a továbbiakban nem tartható fent. Ez a meghatározás napjainkban annyiban eltér, hogy az egyes szakmai szereplőire nem méltatlansági, hanem érdemteleniségi szabályok vonatkoznak, amely csak a munkahelyen kívül tanúsított magatartást értékeli, a munkahelyit fegyelmi felelősség keretében teszi meg. Az államigazgatás politikai funkciót betöltő személyzetre pedig egyik sem érvényesül.

Ennek az eltérésnek az indokolatlanságát is a korábban megtett interdiszciplináris és európai standardet kutató vizsgálatunk során tett megállapításaink támasztják alá. A közbizalmon nyugvó pozíciók, a demokratikus jogállami működés követelményei, értekezlett az EU és ET, valamint a jogállami és jog uralmi tanokat, megerősítenek minket abban, hogy a tisztségre való méltóság kritériumával a közigazgatásban feladatot ellátó személyeknek rendelkezniük kell. A politikai vezetőknek is ugyanúgy a köz érdekét kell szem előtt tartaniuk, lelkiismeretes és megkérdőjelezhetetlen erkölcsőséggel kell viselkedniük megbízatásuk során.

A magyar joggyakorlatot elemezve pedig csak még inkább rávilágítanak és sürgetőbbé teszik azt az igényt, hogy a jogalkotó egységesítse a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályokat

A törvényhozó feladata, hogy a felmerült jogi anomáliákat felszámolja, erre az igény folyamatos, ennél fogva a lehetőség és a minta adott, már csak a megvalósulás várat magára.

BIBLIOGRÁFIA

Szakkönyvek, monográfiák

- Antal Tamás: A tanácsrendszer és jogintézményei Szegeden- 1950-1990. Csongrád Megyei Levéltár, Szeged, 2009.
- A magyar nyelv értelmező szótára. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959-1962.
- Balázs István: Az Európai Régiók és Települések Tanácsa, valamint az önkormányzati világszövetséggént működő UCLG tevékenysége. In: Farkasné Gasparics Emese (szerk): A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. pp. 7-111.
- Balázs István- Balogh Zsolt Péter- Barabás Gergely- Danka Ferenc- Fazekas János- Fazekas Marianna- F. Rozsnyai Krisztina- Fürcht Pál- Hoffman István- Hoffmanné Németh Ildikó- Kecő Gábor- Szalai Éva: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Harmadik, hatályosított kiadás. HVG- ORAC, Budapest, 2016.
- Balázs István–Veszprémi Bernadett: Új tendenciák a közszerológati rendszerek átalakításában. Változások a közszerológatra vonatkozó magyar közszerológati szabályozásban. In: Árva et. al.: Közigazgatás-elmélet. Debreceni Egyetem Kiadó. Debrecen, 2017.
- Balogh Gábor - Csalló Krisztina- Feik Csaba- Lamperth Mónika- Májerné Tábit Renáta: Magyarország helyi önkormányzatai. Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
- Belányi Márta- Csalló Krisztina- Feik Csaba- Fogarasi József- Tábit Renáta: A helyi önkormányzatok. HVG- ORAC, Budapest, 2010.
- Berényi Sándor- Martonyi János- Szamel Lajos- Szatmári Lajos: Magyar államigazgatási jog, Általános rész. Tankönyvkiadó, Budapest, 1971.
- Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 1998.
- Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra. HVG- ORAC, Budapest, 2014.
- Boda Zsolt (szerk.): Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük? Argumentum - MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest, 2015.
- Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-ORAC, Budapest, 2014.
- Csatlós Erzsébet: Az európai uniós koordináció Magyarországon és a magyar nemzeti érdek az Európai Unióban. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017.

- Csatlós Erzsébet: Európai közigazgatás. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2021.
- Csatlós Erzsébet - Siket Judit: La rémunération du travail politique en Europe. In: Rémy, Le Saout (ed.) La rémunération du travail politique en Europe. Berger Levrault, Boulogne-Billancourt 2019. pp. 147-166.
- Csatlós Erzsébet - Siket Judit: Közigazgatási alapismeretek. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2021.
- Csiky Kálmán: A magyar állam közigazgatási joga. Kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára. Első kötet: Bevezetés és általános rész. A magyar állam közigazgatási szervezete. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1888.
- Dávid Péter- Hazafi Zoltán- Magyar Éva – Sipos - Szabó Zsanett: A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012.
- Erekly István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. A vármegyék I. kötet, 2. javított és bővített kiadás. Grill Károly Könyvkiadó-Vállalata, Budapest, 1910.
- Fazekas Marianna: Közigazgatási jog Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó Kft, Budapest. 2015.
- Gerth, Hans – Mills, C. Wright: Jellem és társadalmi struktúra. In. Kulcsár Kálmán – Sós Vilmos (szerk.): Hatalom-politika-technokraták. Válogatás C. Wright Mills műveiből. Közigazgatási és Jogi kiadó, Budapest, 1970.
- Hayek von, Friedrich August: Az egyéni szabadság biztosítékai. In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- Hazafi Zoltán (szerk.): Kormányzati személyzetpolitika. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.
- Hazafi Zoltán–Ludányi Dávid (szerk.): Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2021.
- Hencz Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására: a dualizmus és a két forradalom kora – 1. kötet. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1987.
- Horváth Zoltán – Kolláth György – Legény Krisztián: A demokratikus jogállam. Press Publica Kiadó, 2005.
- Jakó Nóra -Mikes Lili- Szabó Zsolt: Alkotmányjog, Jogi szakvizsga felkészítő kötet. Patrocinium Kft., Budapest, 2016.
- Karsai Krisztina (szerk.): Nagykomentár a Büntető Törvénykönyvhöz: nagykomentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez. Wolters Kluwer, 2022.

- Kornis Gyula: Az államférfi (A politikai lélek vizsgálata) I-II. Franklin- Társulat, Budapest, 1943.
- Körösényi András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok. L'Harmattan Kiadó, 2005.
- Locke, John: Második értekezés a polgári kormányzatról. Polis Könyvkiadó, Kolozsvár, 1999.
- Lőrincz Lajos: A közigazgatás-tudomány alapjai. Rejtjel. Budapest, 1997.
- Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- Magyary Zoltán: A hivatásos közszoigálat megoldatlan kérdései: Dr. Magyary Zoltán egyetemi ny. r. tanárnak a szakosztály 1944. február 16-i ülésén elhangzott anyaga, hozzászólásokkal. Erdélyi Múzeum-Egyesület, Kolozsvár. 1944.
- Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939.
- Martonyi János: A közszoigálati jogviszony keletkezése. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Szeged, 1958.
- Mezey Barna – Gosztonyi Gergely (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó. Budapest.
- Mohl von, Robet: Jogállam. In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- Nagy Ernő: Magyarország közjoga (Államjog). Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. Budapest, 1914.
- Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013.
- Rawls, John: A jog uralma az igazságosság elméletében. In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- Raz, Joseph: A joguralom értéke. In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- Sartori, Giovanni: Demokrácia. Osiris Kiadó, Budapest. 1999.
- Sartori, Giovanni: A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig. In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- Shklar, Judith N.: Politikaelmélet és joguralom. In: Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.

- Szamel Lajos: Az államigazgatás személyzete. In: Berényi Sándor – Szamel Lajos – Baracka Róbertné – Iváncsics Imre: Magyar államigazgatási jog. Általános rész. BM Könyvkiadó. Budapest, 1984. pp. 184-260.
- Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány. In: Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. Közigazgatási és jogi Könyvkiadó, Budapest. 1976. pp. 379-434.
- Szalai András (szerk.): A közigazgatás tudománya és gyakorlata. HVG-ORAC, Budapest. 2020.
- Temesi István (szerk.): Közigazgatási jog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
- Tomcsányi Mór: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.
- Weber, Max: A politika mint hivatás. Tanulmányok. Osiris, Budapest. 1998.
- Zöld-Nagy Viktória: Az Európa Tanács helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége. In: Farkasné Gasparics Emese (szerk): A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. pp. 151-214.
- Zöld-Nagy Viktória: Az Európai Unió helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége. In: Farkasné Gasparics Emese (szerk): A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. pp. 113-149.

Tanulmányok

- A köztisztviselői méltóság. Magyar Közigazgatás. 1922/19. pp. 1-2.
- Balázs István: Európai közigazgatási térség. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István, 2020.) <http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-kzigazgatsi-trsg>.
- B. Gelencsér Katalin: Bizalom, ösbizalom, önbizalom, megbízhatóság, közbizalom, bizalmatlanság. *Szín*. 2012/6. pp. 70.
- Bencsik András: A személyzeti jog története- a közszolgákkal szemben támasztott követelmények átalakulása. Új Magyar Közigazgatás, 2018/3. pp. 28-35.
- Bencsik András: A közszolgálati jogviszony létesítéséről. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2018/3. pp. 152-167.
- Bihari Ottó: Összeférhetetlenség és visszahívás. Állam és Igazgatás. 1971/12. pp. 1070-1082.

- Blutman László: Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai. Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged. 2016. pp. 103-109
- Boros Anita: A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István, 2018 <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljaras-az-europai-unioban>.
- Chronowski Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. Magyar Jog, 2014/3. pp. 137-145.
- Chronowski Nóra – Csatlós Erzsébet – Hoffmann Tamás: Country Report – Hungary. In: Anna Wyrozumska (szerk.) Transnational judicial dialogue on international law in Central and Eastern Europe. Lódz, Lengyelország, Wydawnictwo Uniwersytetu Lodzkiego, 2017. pp. 47-104.
- Cochrane, Leanne – Morison, John: Public Interest. *Oxford Constitutional Law*. November 2017. pp. 1-13.
- Csatlós Erzsébet: A hatóság indokolási kötelezettségéről. Közjogi Szemle, 2014/1. pp. 41-51. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4065928>
- Csatlós Erzsébet: A közigazgatási hatósági eljárás ultramodern kora? Egy európai hatósági eljárásjogi kódex létjogosultsága. Közigazgatási Eljárásjogi Közlemények, 2022/2. pp. 120-129.
- Csatlós Erzsébet: Az Európai Bíróság ítélete az adatvédelmi ombudsman tisztségének megszüntetéséről. A független felügyelő hatóság kérdése. Jogesetek Magyarázata (JeMa), 2015/3. pp. 69-74.
- Csatlós Erzsébet: Az európai közigazgatás szerepe az európai egység megteremtésében. Gondolatok az Alaptörvény E cikk (1) bekezdésének margójára. In: Balogh Elemér (szerk.): Számadás az Alaptörvényről. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest. 2016. pp. 373-380.
- Csatlós Erzsébet: Az európai közigazgatási eljárásjogi jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése: Mérföldkő az európai közigazgatás szabályozásában? Eljárásjogi Szemle, 2016/2. pp. 14-23.
- Csatlós Erzsébet: Az ügyfél és a hatósági döntéshozatal a digitalizáció korában. Pro Futuro, 2023/1. pp. 74-101.
- Csatlós Erzsébet: Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? Közjogi Szemle, 2014/4. pp. 12-18.

- Csatlós Erzsébet: Gondolatok a hatóság indokolási kötelezettségéről Martonyi János: Az államigazgatási aktusok indokolása c. művének nyomán. Forum: Acta Juridica et Politica, 2023/3. pp. 67-81.
- Csatlós, Erzsébet: Application of International Law as an Instrument of Interpretation. Hungary. Practice of the Constitutional Court and Ordinary Courts in a Comparative Approach. In: Attila Badó, D.W. Belling, János Bóka, Péter Mezei (szerk.): Acta Iuridica Universitatis Potsdamiensis, 2014, pp. 127-142.
- Csatlós, Erzsébet: Effect of EU Law on National Administration with a New Input of Fundamental Rights Protection. In: Harmonisation of Serbian and Hungarian Law with the European Union Law. Thematic Collection of Papers, Vol. III. Faculty of Law Novi Sad, Publishing Center, Novi Sad, 2015. pp. 571-588.
- Csatlós, Erzsébet: International Law in the Practice of the Hungarian Constitutional Court. In: Harmonisation of Serbian and Hungarian Law with the European Union Law. Thematic Collection of Papers, Faculty of Law Novi Sad, Publishing Center, Novi Sad, 2013. pp. 629-643.
- Csatlós, Erzsébet: Sustainable development and digitalisation of public administrative services in Hungary. In: Duret, Paolo; Ligugnana, Giovanna (szerk.) Administrative Action Facing Sustainable Development, Napoli, Olaszország: Edizioni Scientifiche Italiane (2024) pp. 81-101.
- Csalótzky György: A tanácsok és a Hazafias Népfront együttműködésének néhány jellemző vonása. Állam és Igazgatás. 1972/4. pp. 347-355.
- Dudás Ferenc: Gondolatok a közszolgálati etikáról I. Magyar közigazgatás. 1999/8. pp. 418-425.
- Dudás Ferenc: Gondolatok a közszolgálati etikáról III. Magyar közigazgatás, 1999/10. pp. 550-559.
- El- Khoury, Naiade – Wolfrum, Rüdiger: Rule of Law. Oxford Constitutional Law. April 2021. pp. 1-20.
- Farkasné Gasparics Emese: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény születéstörténete és jelene. COMITATUS, 2018/229. pp. 24-30.
- Gálbory László: Az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi jogáról. A fegyelmi vétség ismérvei. Magyar Közigazgatás. 1930/23. pp. 2-3.
- Grünhut Zoltán – Bodor Ákos: „Megbízhatok bennem, hisz’ ismersz!” Kistelepülési polgármesterek az informalitások hálójában. Új Magyar Közigazgatás, 2019/2. pp. 12-20.

- Hencz Aurél: Gondolatok a közszoigálati pragmatikáról és etikáról (1867-1944). Magyar közigazgatás, 1993/1. pp. 13-23.
- Hörcherné Marosi Ildikó: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata. In Zakariás K. (szerk.), Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press, 2022. pp. 79-97.
- Illésy István: A közszoigálat alkotmányi szabályozásáról. Magyar közigazgatás, 2003/4. pp. 223-237.
- Jackiewicz, Andrej – Olechno, Artur: Mandate. Oxford Constitutional Law. June 2017. pp. 1-15.
- Kádár János belügyminiszter országgyűlési beszéde a helyi tanácsokról. Állam és Közigazgatás. 1950/4-5. pp. 217-226.
- Kártyás Gábor: A felmentés indokolása a közszoigálati jogban. Közjogi Szemle, 2014/2. pp. 25–33.
- Kiss György: A tanácsagi összeférhetetlenség és jogrendszerbéli összefüggései. Állam és Igazgatás. 1987/10. pp. 902-910.
- Koi Gyula: Töprengés a közszoigálati etika és közszoigálati etikai kódex aktuális problémáin. Magyar közigazgatás, 2002/12. pp. 725-736.
- Kovács Éva-Hajnal György: A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In: Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA JTI, Budapest, 2016. pp. 528-563.
- Kovács János: Mi a közszoigálat? Magyar Közigazgatás. 1943/35. pp. 1-3.
- Linder Viktória: A közszoigálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszoigálat átalakulásai. Glossa Iuridica. 2017/3-4. pp. 20-70.
- Linder Viktória: Közszoigálati jog. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/kzszoiglati-jog>.
- Linder Viktória: Közszoigálati reformtrendek az Európai Unió és az OECD tagállamaiban. Glossa Iuridica, 2018/1-2. pp. 111-128.
- Lőrincz Lajos: A politikai modernizáció személyi feltételei. Állam és Igazgatás. 1988/12. pp. 1057-1075.
- Ludányi Dávid: A közszoigálati jogviszony differenciálódása. Munkajog 2020/1. pp. 42-51.
- Ludányi Dávid: Közszoigálat a 20 éves OECD- tagság tükrében. Nemzeti Közszoigálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrási Intézet.

https://oecdntt.hu/CMS/Content/oecd_20/oecd_20_dokumentumok/oecd_tanulmany_1_udanyi_david-kozzszolgalat_a_20_eves_oecd_tagsag_tukreben.pdf. pp. 1-44.

Martonyi János: Közigazgatásunk reformja. Hitel 1942/2. pp. 100-115.

Marique, Yseult: Civil Cervants. Oxford Constitutional Law. April 2022. pp. 1-13.

Mélypataki Gábor: A közszolgálati- és munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata. MTA Law Working Papers, 2015/23.

Papp Ignác: A közigazgatási szakember jellemzőiről. In: Emlékkönyv Dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Acta Jur. Et Pol. Szeged, 1980. pp. 277-294.

Pártmunka a szovjet hivatalokban. Állam és Közigazgatás. 1951/9-10. pp. 475-482.

Patyi András: Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája. Miskolci Jogi Szemle, 2021/2. pp. 246–258.

Schanda Balázs: Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében. Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés. Acta Humana, 2021/2. pp. 117–134.

Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Közjogi szemle, 2015/1. pp. 58-65.

Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról - Összevetés 1990, 2011. Kodifikáció és közigazgatás, 2012/1. pp. 5- 41.

Szamel Lajos: Az államigazgatás fegyelmi felelősségének egyes kulcsproblémái. Állam és Igazgatás. 1963/12. pp. 895-907.

Takács Péter- Szegedi László- Mónus Ildikó- Grósz Tamás- Balogh Gergely: A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlásának magyar szövege. [jogi dokumentum fordítása]. Pro Publico Bono. Állam- és Közigazgatástudományi Szemle, pp. 97-104.

Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. Miskolci Jogi Szemle, 2011/különszám. pp. 196-210.

Torma András: Reflexiók a közszolgálati etikához. Magyar közigazgatás, 2003/4. pp. 13-18.

Vágó László: A tanácsstagok. Állam és Igazgatás. 1970/12. pp. 1104-1112.

Vodyanitskaya, Elena: Local government. Oxford Constitutional Law. December 2016. pp. 1-17.

1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról

1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről

1871. évi XVIII. törvénycikk a községek, illetve a rendezett tanácsú városok jogállásáról, a községek rendezéséről

1876. évi V. törvénycikk a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. módosításáról és kiegészítéséről.

1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minősítéséről

1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról

1886. évi XXII. törvénycikk a községekről

1886. évi XXIII. törvénycikk a közigazgatási tisztviselők, segéd-és kezelő személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról

1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról

1920. évi XI. törvénycikk a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó egyes intézkedésekről

1920. évi XI. törvénycikk indokolása

1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről

1934. évi I. törvénycikk a közszolgálati alkalmazottaknak és a honvédség tagjainak, valamint mindezek hozzátartozóinak ellátását szabályozó rendelkezések módosításáról

1948. évi LI. törvénycikk az egyes vármegyei és községi állásoknak állami állásokká átszervezéséről

1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról

1950. évi I. törvény indokolása

1951. évi 7. törvényerejű rendelet a Munka Törvénykönyvéről

1954. évi IX. törvény a tanács tagjainak választásáról

1954. évi X. törvény a tanácsokról

1966. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és tanácsstagok választásáról

1966. évi III. törvény indokolása

1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1971. évi I. törvény a tanácsokról

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról

1992. évi XXIII. törvény indokolása

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetése

1998. évi XV. törvény a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Konvenciójának, az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveknek és a csatlakozási nyilatkozatnak a kihirdetéséről Magyar Köztársaság csatlakozásáról a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezethez

2000. évi XCVI. törvény a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről

2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról

2010. évi LVIII. törvény indokolása

Alaptörvény (2011. április 25.)

Alaptörvény indokolás

2011. évi CLXXIX. törvényt a nemzetiségek jogairól

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CLXXXIX. törvény indokolása

2011. évi CXCI. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2011. évi CXCI. törvény indokolása

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi CXLV. törvény az egyes önkormányzati tárgyú törvények módosításáról

2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról

2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről

2016. évi LII. törvény indokolása

2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

2018. évi CXXV. törvény indokolása

2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról

2019. évi CVII. törvény indokolása

2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról

1950. évi 31. törvényerejű rendelet a helyi tanácsok tagjainak választásáról

11/1971. (III.31.) Korm.rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról

Közjogi szervezetszabályozó eszközök

32/1996. (IV. 30.) OGY határozat

Wolters Kluwer jogtárkommentárok

A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény magyarázata (*archív*)

Cseh Lajosné - Szabó Lajos - Varga Sándor: *Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvényhez* (*archív*)

Fábián Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez* (*archív*)

Nemzetközi jogi források

OECD 1999 nyarán készített felmérése: Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries. OECD, Paris, 2000

Európa Tanács jogi dokumentumai

European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985. ETS 122.

Congress of Local and Regional Authorities Of Europe: Recommendation 60 (1999)¹ on political integrity of local and regional elected representatives, debated by the Congress and adopted on 17 June 1999, 3rd sitting, presented by Mr V. Coifan, Rapporteur. Magyar nyelven: A helyi és regionális képviselők etikai kódexe. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által 1999. június 17-én elfogadott 60(1999) számú Ajánlás. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest

Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, 36 Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 1998

Recommendation R(2000)¹⁰ of the Committee of Ministers on codes of conduct for public officials; the Congress priorities for 2013–2016 and 2017–2020

Resolution (97) 24 of the Committee of Ministers on the “Twenty guiding principles for combating corruption”

Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000.

Resolution 316 (2010) of the Congress on the rights and duties of local and regional elected representatives: the risks of corruption

Resolution 401 (2016) of the Congress on Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels

Resolution 433 (2018) on all persons involved in local and regional governance. Debated and adopted by the Congress on 7 November 2018, 2nd sitting (see Document CG35(2018)12, explanatory memorandum, presented by Manuela Bora, Italy, rapporteur)

Recommendation CM/Rec (2023) 5 of the Committee of Ministers to member States on the principles of good democratic governance, adopted by the Committee of Ministers on 6 September 2023 at the 1473rd meeting of the Ministers’ Deputies

EU jogi források

94/262/ECSC, EC, Euratom: Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties. Official Journal L 113, 04/05/1994 P. 0015 – 0018

Code of Conduct: Members shall act solely in the public interest and conduct their work with disinterest, integrity, openness, diligence, honesty, accountability and respect for the European Parliament’s reputation. European Parliament, 2017.

Commission Decision of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission. C/2018/0700, OJ C 65, 21.2.2018.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences, Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

Decision of the European Parliament of 28 September 2005 adopting the Statute for Members of the European Parliament (2005/684/EC, Euratom).

EU Anti-corruption Report, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2014) 38 final, 03/02/2014.

Európai Unió Bíróságának határozatai

C-344/05.P Európai Községek Bizottsága v Joël De Bry ECLI:EU:C:2006:710.
F-40/05 Marta Andreasen v Európai Bizottság ECLI:EU:F:2007:189
F-116/07., F-13/08. és F-31/08. sz. egyesített ügyek Tomas v Európai Parlament ECLI:EU:F:2010:77.
F-92/09 U v Európai Parlament ECLI:EU:F:2010:140
T-213/10. P P v Európai Parlament ECLI:EU:T:2011:617
F-80/11 Gomes Moreira v ECDC EU:F:2013:159
F-36/13 CT v Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA) ECLI:EU:F:2013:190
C-439/11 Ziegler v Bizottság ECLI:EU:C2013:513
F-42/13 CU v EGSZB ECLI:EU:F:2014:106
F-42/14 EH v Európai Bizottság ECLI:EU:F:2014:250
C-127/13. P. Strack v Európai Bizottság ECLI:EU:C:2014:2250
T-585/16 Carina Skareby v Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) ECLI:EU:T:2017:613
C-521/15 Spanyolország v Európai Unió Tanácsa EU:C:2017:982
T-218/17 HF v Európai Parlament ECLI:EU:T:2018:393
T-275/17 Michela Curto v Európai Parlament ECLI:EU:T:2018:479
T-827/16 QB v Európai Központi Bank ECLI:EU:T:2018:756
T-59/17 L v Európai Parlament ECLI:EU:T:2019:140
C-680/16.P. August Wolff v Bizottság ECLI:EU:C:2019:257
T-808/17 Ralph Pethke v Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) ECLI:EU:T:2019:832
T-608/18 Mark Anthony Sammut v Európai Parlament ECLI:EU:T:2020:249
John Dalli v Bizottság ECLI:EU:C:2021:133
T-355/19 CE v Régiók Bizottsága ECLI:EU:T:2021:369
C-513/21. P DI v Európai Központi Bank ECLI:EU:C:2023:500

AB határozat

774/B/2000 AB határozat, ABH 2001 pp.1424-1430.
18/2013. (VII.3.) AB határozat, ABH 2013 pp.752-758.

3070/2017. (IV.19.) AB határozat, ABH 2017 pp. 419–421.
23/2020. (VIII. 4.) AB határozat, ABH 2020 pp. 2064-2080.

Bírószági határozat

EBH.2016.M.31.
EBH.2018.M.2.
EBH.2018.M.34.
Kfv.37.956/2020/5.
Kfv.VII.37.107/2021/10.
Kf.IV.39.100/2020/3.
Kf.VI.39.949/2020/4.
Kf.VII.39.471/2021/4.
Kf.39.990/2021/6.
Kf.VII.40.449/2021/4.
Kf.VII.40.524/2021/5.
34.K.705/927/2020/18.
K.702.405/2020/8.
103.K.702.828/2020/6.
101.K.700.872/2021/13.
101.K.701.157/2021/6.
101.K.702.128/2021/8.
101.K.702.579/2021/6.
102.K.700.328/2021/19.
103.K.701.302/2021/9.
103.K.702.021/2021/8.
103.K.702.593/2021/4.
104.K.700.768/2022/10.

Híradások, egyéb internetes források

A Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének határozata a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexéről.
<https://korruptciomegelozes.kormany.hu/download/b/df/70000/Korm%C3%A1nytisztvisel%C5%91i%20Hivat%C3%A1setikai%20K%C3%B3dex.pdf>

A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe. Hatályos 2020. december 18-tól.
<https://mkk.org.hu/node/485>

A vak komondoros Balogh József megint indul a választáson. HVG.Hu, 2019. szeptember 10-i hír.
https://hvg.hu/itthon/20190910_vak_komondor_balogh_jozsef_fulophaza_kepviselojelo
lt (2019.12.19.)

Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest.
http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017. Magyarul:
Az Európai Parlamenti képviselőkre *pénzügyi érdekeltségekre és összeférhetetlenségre vonatkozó magatartási kódex*.

Európai ombudsman: A helyes hivatali magatartás európai kódexe. Kiadóhivatal, 2013.
<https://data.europa.eu/doi/10.2869/71056>.

Megszólalt Borkai: Én vagyok a felvételeken, hibáztam és megbántam. HVG.Hu, 2019. október 07-i hír. https://hvg.hu/itthon/20191007_Megszolalt_Borkai (2020.02.09.)

Másfél én letöltendő börtönre ítélték Siklósnagyfalu polgármesterét, HVG.Hu. 2019. szeptember 30-i hír.
https://hvg.hu/itthon/20190930_siklosnagyfalu_polgarmester_letoltendo_koltsegvetsesi_csalas_sikkasztas (2020.12.10.)

Önkormányzati Tudástár- az Önkormányzati Hírlevél 2015. évi 2. különszáma, (2015) 6.

Önkormányzati Tudástár II. – az Önkormányzati Hírlevél különszáma, (2019)10.

Összevont nyomtatvány a köztartozásmentes adózói adatbázissal kapcsolatos ügyek intézéséhez. Nemzeti Adó-és Vámhivatal. Nyomtatványkitöltő programok. Kérelmek.
https://www.nav.gov.hu/nav/letoltesek/nyomtatvanykitolto_programok/nyomtatvanykitolto_prog