DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

A méltatlanság mint a közbizalom érvényesítésének normatív eszköze a magyar közigazgatásban, figyelemmel a nemzetközi standardokra

dr. Holecska Zsófia

Szeged, 2026.

A méltatlanság mint a közbizalom érvényesítésének normatív eszköze a magyar közigazgatásban, figyelemmel a nemzetközi standardokra

Doktori (PhD) értekezés

Készítette: dr. Holecska Zsófia

(Kézirat lezárva: 2026. augusztus 12.)

Témavezető:

Dr. habil. Csatlós Erzsébet

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Szeged, 2026.

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK ... 3

TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE ... 7

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE ... 8

CÉLKITŰZÉSEK ÉS A DOLGOZAT MÓDSZERTANA ... 10

I. FEJEZET: A KUTATÁS TÁRGYA ÉS FOGALMI KERETE ... 16

I.1. A közigazgatás személyi állományának rendszertani áttekintése ... 16

I.2. A méltatlanság fogalmi megalapozása ... 23

II. FEJEZET: A BIZALOM, A KÖZBIZALOM ÉS AZ ERKÖLCS SZEREPE ÉS JELENTŐSÉGE A MÉLTATLANSÁG SZEMPONTJÁBÓL ... 27

II.1. A bizalom és közbizalom fogalma és szerepe a közhatalom gyakorlásában ... 27

II.2. A jog és az erkölcs viszonya – a méltatlanság elméleti keretei ... 30

II.3. Az etikai szabályozás mint köztes normaréteg ... 37

II.3.1. A közszolgálati hivatásetika normatív keretei és fejlődése ... 39

II.3.1.1. A köztisztviselők magatartására vonatkozó alkotmányos alapelvek ... 39

II.3.1.2. A hivatásetikai szabályok törvényi szintű rögzítése ... 40

II.3.1.3. A közszolgálati etikai kódexek szerepe ... 41

II.4. Részkövetkeztetések a méltatlanság fogalmának erkölcsi megközelítéséhez ... 42

III. FEJEZET: A NEMZETKÖZI ETIKAI STANDARDOK ... 45

III.1. A kutatás nemzetközi keretrendszere ... 45

III.2. A tisztségre való méltóság kritériumának megfogalmazása az Európa Tanács szerint ... 45

III.2.1. A köztisztviselői etika európai alapjai: a Közszolgálati Etikai Kódex ... 46

III.2.2. Következtetések a köztisztviselői méltatlanság szempontjából ... 48

III.2.3. Az Európa Tanács önkormányzati képviselőkre vonatkozó elvárásai ... 49

III.2.3.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája mint alapvető standard ... 50

III.2.3.2. A helyi és regionális önkormányzati képviselők etikai kódexe és annak jelentősége ... 51

III.2.3.3. Az etikai kódex reformjának indokai és a korrupcióellenes ütemterv ... 53

III.2.3.4. A felülvizsgált etikai kódex és az integritásközpontú önkormányzati működés követelményei ... 55

III.2.3.5. Az átláthatóság és a nyitott kormányzás mint a közbizalom garanciái ... 57

III.2.3.6. Következtetések az önkormányzati képviselői méltatlanság szabályozására nézve ... 59

III.3. A közbizalomra méltóság kritériuma az Európai Unió megfogalmazásában ... 61

III.3.1. Az Európai Unió tisztviselőivel szemben támasztott magatartási követelmények ... 63
III.3.1.1. A Tisztviselői Szabályzatban meghatározott magatartási követelmények 63
III.3.1.2. A helyes hivatali magatartás európai kódexében meghatározott magatartási követelmények ... 64
III.3.1.3. Az Európai Bizottság személyzetének helyes hivatali magatartásáról szóló szabályzata ... 66
III.3.2. Az Európai Unió politikai tisztségviselőire vonatkozó bizalmi követelmények ... 67
III.3.3. Az európai parlamenti képviselőkkel szemben támasztott, a közbizalom fenntartását szolgáló magatartási követelmények ... 69
III.3.4. A tisztséghez méltó eljárás értelmezése az Európai Unió Bírósága szerint ... 70
III.3.4.1. A bizalom fennállásának értelmezése a közszolgálati jogviták kapcsán ... 71
III.3.4.2. A súlyos kötelezettségszegés mint felmentési ok értelmezése a Bíróság gyakorlatában ... 74
III.3.5. Az Európai Unió által megfogalmazott standardokból levonható következtetések ... 76
III.4. Összegző következtetések ... 78
IV. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG INTERDISZCIPLINÁRIS VIZSGÁLATA ... 81
IV.1. Közigazgatás-tudomány ... 82
IV.2. Politikatudomány ... 84
IV.3. Alkotmányjog ... 87
IV.3.1. Demokrácia ... 87
IV.3.2. Jogállamiság ... 91
IV.4. Szociológia ... 94
IV.5. Összegzés ... 96
V. FEJEZET: AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐKRE ÉS POLGÁRMESTEREKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS RENDSZERE ... 99
V.1. Bevezetés ... 99
V.2. A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó szabályozás fejlődéstörténete ... 100
V.2.1. Az 1867-1950 közötti időszak ... 101
V.2.2. A tanácsrendszer időszaka ... 102
V.2.3. A rendszerváltást követő időszak ... 106
V.3. A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó hatályos szabályok ... 108
V.3.1. A helyi önkormányzati képviselők jogállását rendező jogforrások ... 108
V.3.2. A tisztség betöltésének feltételei ... 109

V.3.3. A helyi önkormányzati képviselők megbízatásának megszűnése 111
V.3.4. A helyi önkormányzati képviselők jogállásának tartalma: A jogok és kötelezettségek közbizalomhoz méltó módon való gyakorlása 112
V. 3. 5. A méltatlanság mint a közbizalom védelmének eszköze..... 114
V.3.6. A méltatlanságot megalapozó tényezők..... 117
V.3.6.1. A szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős szabadságvesztésre ítélés okán megállapított méltatlanság..... 118
V.3.6.2. Köztartozás rendezésének elmulasztása miatt megállapított méltatlanság 119
V.3.6.3. Ki nem elégített hitelezői követelések miatt megállapított méltatlanság . 120
V.3.6.4. Jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása vagy felróható elmulasztása miatt megállapított méltatlanság 120
V.3.6.5. Fennálló összeférhetetlenség tudomásra hozatalának elmulasztása miatt megállapított méltatlanság..... 121
V.4. A méltatlanság jogintézményének komparatív vizsgálata egyes államokban 121
V.4.1. Anglia..... 122
V.4.2. Amerikai Egyesült Államok 124
V.4.3. Franciaország..... 125
V.4.4. Németország..... 125
V.4.5. Olaszország 127
V.4.6. Visegrádi Együttműködés országai 128
V.4.7. Komparatív következtetések a méltatlanság és a közbizalom érvényesüléséről..... 130
V.5. Összegzés..... 131
VI. FEJEZET: A KÖZIGAZGATÁS SZAKMAI SZEREPLŐINEK MÉLTATLANSÁGÁNAK SZABÁLYOZÁSA TÖRTÉNETI ÉS DOGMATIKAI MEGKÖZELÍTÉSBEN 134
VI.1. A méltóságok időszaka 136
VI.2. A hivatásos közszolgálat kialakulása a II. világháborúig..... 137
VI.3. Tisztségre való méltóság a szocializmus időszakában 141
VI.4. A tisztségre való méltóság a rendszerváltást követően 143
VI.5. A tisztségre való méltóság kritériumának mai érvényesülése 145
VI.5.1. A közigazgatás szakmai szereplőire vonatkozó méltatlansági szabályok146
VI.5.2. A politikai szereplők méltatlanságának eltérő megítélése 148
VI. 6. A köztisztviselők méltatlanságának összehasonlító elemzése egyes államokban. 151
VI. 6. 1. Anglia 152
VI. 6. 2. Amerikai Egyesül Államok 153
VI. 6. 3. Franciaország 155

VI. 6. 4. Németország 155
VI. 6. 5. Olaszország 157
VI. 6. 6. A Visegrádi Együttműködés országai 159
VI. 6. 6. 1. Csehország 159
VI. 6. 6. 2. Szlovákia 160
VI. 6. 6. 3. Lengyelország 161
VI. 6. 7. Összegző megállapítások 162
VI.7. Összegzés 162
VII. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG A BÍRÓI JOGGYAKORLAT ELEMZÉSÉN KERESZTÜL 165
VII.1. A méltatlanság megállapításának szabályai a képviselők és polgármesterek körében 166
VII.2. Az önkormányzati igazgatás szakmai és az államigazgatás egyes szakmai szereplőinek méltatlansága 171
VII.3. Az érdemtelenség újszerűsége a bírói gyakorlatban 174
VII.4. A méltatlansági gyakorlatok összevetése 176
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TANULSÁGOK 178
IRODALOMJEGYZÉK 185
Felhasznált szakirodalom 185
Híradások, egyéb internetes források 195
HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK, JOGESETEK JEGYZÉKE 197

TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE

Táblázatok

1. táblázat: A közigazgatás személyzete
2. táblázat: A tanácsrendszer törvényei

Ábrák

1. ábra: A méltatlanságot megalapozó tényezők
2. ábra: A tisztségre való méltóság kritériumának alakulása
3. 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
ET	Európa Tanács
EU	Európai Unió
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. év XXIII. törvény
Ktjtv.	A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. 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

Ökjtv.	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
Pttv.	A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény
tc.	törvénycikk
tv.	törvény
tvr.	törvényerejű rendelet

CÉLKITŰZÉSEK ÉS A DOLGOZAT MÓDSZERTANA

A dolgozat a közigazgatásban feladatot ellátó személyekre vonatkozó méltatlansági szabályozást vizsgálja a közbizalomra való méltóság kritériumának érvényesülése fényében, figyelembe véve a nemzetközi standardokat.

A méltatlant mint 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 kelt egy adott társadalmi környezetben, amelyet a tisztségviselő teremtett az általa tanúsított magatartásával, és ennek következtében megkérdőjeleződik az alkalmassága és érdemessége az általa betöltött pozícióra.

Ebből a megfogalmazásból kiindulva, a kutatás célja e követelmény érvényesülésének a vizsgálata, 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 kiindulópontja a 2014-ben hatályba lépett, *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben* (Mötv.) új tisztséget megszüntető okként deklarált méltatlanság jogintézménye, amely nem csak újszerűségével vet fel problémát, hanem, mert eltér azon szabályozási koncepcióktól, ahol a tisztséghez szükséges bizalom központi szerepet tölt be. Az önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében a méltatlansági okok felsorolása szűk körű, büntető jogi vagy gazdasági megfontoláson alapú kategóriák, ellenben a köztisztviselők méltatlanságával, ahol a közbizalomra méltó magatartás tanúsítása játszik szerepet.

Ez az anomália még inkább kiviláglik, amikor az önkormányzati képviselő – vagy polgármester – olyan, a tisztségéhez nem méltó magatartást tanúsít, amelyet a jogalkotó nem értékeli méltatlansági ok körében, így ez nem jár a mandátumának elvesztésével, viszont megingatja a képviselőbe vetett bizalmat. Ezzel a közelmúltban gyakran találkozhatunk, és a közéletben negatív visszhangot keltő eseményeket figyelve csak még inkább kiemelt szerepet kapott.[1] Ez különösen igaz napjainkban, mivel felmerült egyes, megválasztott vagy

[1] Lásd erről bővebben Megszólalt Borkai: Én vagyok a felvételeken, hibáztam és megbántam. HVG.Hu, 2019. október 07-i hír. https://hvg.hu/itthon/20191007_Megszolalt_Borkai (2026.07.19.); Másfél én letöltendő börtönre ítélték Siklósnagyfalu polgármesterét, HVG.Hu. 2019. szeptember 30-i hír. https://hvg.hu/itthon/20190930_siklosnagyfalu_polgarmester_letoltendo_koltsegvetesi_csalas_sikkasztas (2026.07.19.); Letartóztatásba került a kábítószer-kereskedelemmel gyanúsított pécsi önkormányzati képviselő. Telex.hu. 2026. július 16. hír. https://telex.hu/belfold/2026/07/16/letartoztatas-politikus-onkormanyzat-pecs (2026.07.18.); Vádat emeltek a mezőcsáti polgármester nyelvvizsgapótlékos ügyében. Telex.hu. 2026. június 18. hír. https://telex.hu/belfold/2026/06/18/mezocsat-polgarmester-vademeles-

kinevezett közjogi tisztségviselők leváltásának, illetve lemondásának kérdése. Az ezzel összefüggő alkotmányjogi kérdések is rámutatnak arra, hogy a közbizalom elvesztése politikai értelemben nem szükségszerűen eredményez jogi következményt. Ennek vizsgálata különösen indokolttá teszi annak feltárását, hogy a magyar jogrendszer mely tisztségek esetében kapcsol a közbizalom elvesztéséhez jogi szankciót, és milyen normatív eszközökkel biztosítja a közhatalom gyakorlásába vetett bizalom fenntartását.

A kutatás aktualitását tovább erősíti, hogy a közbizalom mint a tisztség betöltéséhez kapcsolódó követelmény jogi értékelésének nehézségével a bírói joggyakorlat is szembesült, ráadásul a probléma jelentőségét az is mutatja, hogy a demokratikus működést zászlajául kitűző Európa Tanács és Európai Unió is foglalkozik a tisztségviselők megfelelő magatartásának kérdésével - jóllehet eltérő szabályozási gyakorlatot alkalmazva.

Ezek alapján a dolgozat egyik alapvető tézise, hogy a méltatlanság nem csak az egyes közjogi jogviszonyok megszüntetésének normatív eszköze, hanem a közbizalom-védelem intézményesített formája, ugyanis a közbizalom fenntartásához hozzátartozik a megfelelő viselkedés és a közérdek figyelembe vétele. Ez pedig elengedhetetlen a közigazgatásban feladatot ellátó valamennyi szereplői vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati képviselők és köztisztviselők is felhatalmazást kaptak a közügyek megfelelő intézésére és a közérdek képviseletére, ennek keretében közhatalmi pozícióval rendelkeznek. Ebből következően a funkciójuk közös, mivel a gyakorlásához rendelkezniük kell a köz bizalmával. A jogalkotó ezt a szempontrendszert eltérő módon és mértékben érvényesíti a jogállásuk és a méltatlansági szabályok deklarálása során.

A fenti ellentmondások teszik indokolttá a kutatást és fogalmazzák meg *a fő kutatási kérdést*: van-e jogdogmatikai alapja a közbizalomra méltóság önálló normatív kategóriaként való meghatározásának, és ennek alapján felállítható-e olyan méltatlansági mérce, amely a közigazgatásban feladatot ellátó, eltérő jogállású személyi körök – így különösen a szakmai és a politikai szereplők – esetében egyaránt értelmezhető.

A fő kutatási kérdés megválaszolását a dolgozat egymással összefüggő *alkérdések* vizsgálatán keresztül végzi el, amelyek a következő csoportokra oszthatók:

nyelvvizsga-potlek (2026.07.18.); Hatszor olcsósította meg a vásárlását a sárgarépa kódjával a polgármester az önkiszolgáló kasszálál, elítélték csalásért. Telex.hu. 2026. július 01. hír. https://telex.hu/belfold/2026/07/01/polgarmester-sargarepa-lego-eger. (2026.07.18.)

1. *A vizsgálat személyi és fogalmi alapjai*

- Kik értendők a közigazgatásban feladatokat ellátó személyek alatt, és milyen szempontok alapján csoportosíthatók?
- Mi jellemzi az egyes szereplők szerepfelfogását és a betöltött tisztség jellegét?
- Mi az a közös kapcsolódási pont az eltérő jogállású személyi körök között, amely megalapozza együttes vizsgálatukat?
- Hogyan definiálható a méltatlanság, és miként helyezhető el a jogrendszerben?
- Hogyan kapcsolódik egymáshoz a méltatlanság és a közbizalom?

2. *A közbizalom normatív és erkölcsi alapjai*

- Mit jelent a közbizalom, és milyen szerepet tölt be a közhatalom gyakorlásának legitimációjában?
- Hogyan kapcsolódik a közbizalom fenntartása az erkölcsi és etikai követelményekhez?
- Lehetséges-e, és ha igen, milyen feltételek mellett az erkölcsi követelmények jog általi érvényesítése?

3. *A nemzetközi és összehasonlító jogi mérce*

- Milyen, a közbizalom fenntartását szolgáló, erkölcsi és magatartási követelményeket fogalmaz meg az Európa Tanács, és ezek miként jelennek meg a magyar jogi és etikai szabályozásban?
- Hogyan viszonyul az Európai Unió jogrendje a méltatlanság kérdéséhez, és milyen közbizalmat fenntartó normatív követelményeket állapít meg saját tisztviselőire nézve?
- Az egyes tudományterületek által megfogalmazott tézisekből milyen következtetéseket lehet levonni a méltatlanság és a közbizalom mint követelmény vonatkozásában?
- A különböző jogrendszerekben megjelenik-e a méltatlanság önálló jogintézményként a szakmai és a politikai tisztséget betöltők esetében, illetve milyen mechanizmusok révén érvényesül a közbizalom fenntartásának védelme?

4. *A magyar jog és a lehetséges méltatlansági mérce*

- Hogyan alakult ki a tisztségre való alkalmasság, a tisztséghez méltó magatartás és a közbizalom szerepe a különböző jogállási kategóriákban a jogtörténeti fejlődés során?
- A hatályos szabályozásban hogyan érvényesül a méltatlanság az egyes tisztségviselők körében, és mi indokolja az egyes szabályozási megoldások közötti eltéréseket?

- Milyen normatív megoldás alakítható ki a közbizalomnak megfelelő magatartás biztosítására a szakmai és a politikai tisztviselők esetében?
- Indokolt-e egységes méltatlansági mérce kialakítása, vagy az eltérő jogállású személyi körök sajátosságai szükségessé teszik az eltérő szabályozást?

A fenti fő-és alkérdések egymásra épülő vizsgálatát a dolgozat több, egymással összefüggő kutatási szakaszban valósítja meg. A vizsgálat sorrendje egyben azt a logikai ívet is követi, amely a kutatás fogalmi és személyi kereteinek meghatározásától a közbizalom normatív alapjain, a nemzetközi és összehasonlító jogi mércék feltárásán, valamint az interdiszciplináris megközelítésen keresztül vezet el a magyar szabályozás és joggyakorlat értékeléséig, végül pedig a fő kutatási kérdés megválaszolásáig.

A kutatás módszertani szempontból elsősorban normatív természetű vizsgálatra épül. A dolgozat a jogdogmatikai, jogtörténeti és összehasonlító módszereket a joggyakorlat induktív elemzésével egészíti ki annak érdekében, hogy a közbizalomnak megfelelő magatartás normatív tartalma és a méltatlanság lehetséges mércéje feltárható legyen. Ebből következően az értekezésnek – annak terjedelmi korlátaira is figyelemmel – nem célja a gyakorlati szereplők vélekedésének és tapasztalatainak a feltárása, amelynek elsősorban egy empirikus-kérdőíves kutatás szolgálna alapot. A dolgozat központi kérdése ugyanis nem az, hogy a társadalom ténylegesen miként ítéli meg az egyes magatartásokat, hanem az, hogy a jogrendszer milyen elvek és normatív szempontok alapján határozhatja meg a közbizalomnak megfelelő magatartás követelményét, és abból levezethető-e a különböző jogállású személyi körökre alkalmazható méltatlansági mérce.

A fentiekből következően első lépésként a dolgozat a deduktív logika alapján meghatározza a kutatás vizsgálati tárgyi, személyi és területi hatályát, és kijelöli azt a személyi kört, amelynek vonatkozásában a méltatlanság jogintézményét vizsgálja. Ennek során feltárja a közigazgatásban feladatot ellátó személyeknek a fogalmi és jogállási sajátosságait, valamint az egyes személyzeti kategóriák elhatárolásának szempontjait. Külön indokolást kap az eltérő jogállású személyek együttes vizsgálata, amelynek alapját a közfeladat ellátásához, a közhatalom gyakorlásához, és az ehhez kapcsolódó közbizalomhoz fűződő közös funkcionális kapcsolatuk képezi.

A vizsgálat tudatosan helyez nagyobb hangsúlyt az önkormányzati képviselők és polgármesterek méltatlanságának szabályozására, a méltatlanság dogmatikai újszerűségére, és ebből eredő összehasonlíthatóság tekintetére. Egyrészt, a méltatlanság 2014-ben, az Mötv.-ben jelent meg először önálló, nevesített jogintézményként a választott tisztségviselők vonatkozásában, és ez az egyetlen terület, ahol a jogalkotó explicit módon

kapcsolta össze a közbizalom-védelmet és a mandátum megszűnését. Ez önmagában indokolja a részletesebb elemzést: ez az "eset", amelyben a fogalom tartalma és határai a legjobban vizsgálhatók. Másrészt ez a kör a legalkalmasabb összehasonlító vizsgálatra, mivel a visszahívás (*recall*), a *disqualification* és a magatartási kódexek intézménye más jogrendszerekben is elsősorban a választott képviselők vonatkozásában jelenik meg. Harmadszor, a közigazgatás szakmai és politikai felsővezetői körében a méltatlanság vagy más elnevezéssel szerepel (érdemtelenség), vagy az államigazgatás politikai szereplőinél jogilag szabályozatlan marad, és ezt a hiányt a dolgozat kritikai elemként azonosítja, és visszavezeti az elméleti kerethez.

A kutatás vizsgálati tárgyának meghatározását követően a dolgozat vizsgálja a közbizalom fogalmát és annak jelentőségét a közhatalom legitimitása kapcsán, annak erkölcsi vonatkozásaival, az erkölcs és jog közötti kapcsolatrendszerrel összevetve, különösen az erkölcs jogi „kikényszeríthetőségének" lehetőségét. A különböző felfogások képviselői által tett megfogalmazások alapján igazolást keres a közbizalom fenntartásának érdekében érvényesíthető erkölcsi kívánalmak jogi szabályozásba való beépítésére.

A dolgozat a harmadik fejezetben a doktrinális kutatásmódszertant alkalmazva, dogmatikai síkon azokat a kívánalmakat tekinti át, amelyek a demokratikus jogállami rendszerekben standardként meghatározott iránymutatásként szolgálnak, majd ennek fényében értékeli a magyar szabályozást. Az európai térségben az Európa Tanács és az Európai Unió játszik kulcsfontosságú szerepet, ugyanis mindkét nemzetközi szervezet a demokrácia és a jogállamiság előmozdítását tűzte ki zászlajául. Hazánk tagságából adódóan, az általuk megfogalmazottakból és az azokból levont következtetésekből próbálta meghatározni a dolgozat a méltatlanság jelentését ezen standardok tükrében.

A nemzetközi standardok elemzése után a dolgozat az eddig feltárt ismereteket helyezi a különböző tudományterületek megközelítéseinek kontextusába: ezekből az elméletekből igyekszik következtetéseket levonni, amelyek azt a feltevést támasztják alá, hogy indokolt az állampolgárok bizalmának fenntartó és a közélet tisztaságát megőrző magatartási követelményeket támasztani a közigazgatásban feladatot ellátó személyekre, amelyeket a szabályozásnak is értékelnie kell. E körben részletes kutatást végezett a közigazgatási jog, közigazgatás-tudományon kívül a politikatudomány és politológia, alkotmányjog és szociológia területén.

A dolgozat mindezeket 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 kiegyezéstől, ugyanis a szakirodalom szerint ekkor veszi kezdetét a modern, polgári önkormányzati rendszer kialakulása, valamint a közszolgálat esetében is innentől tehető a hivatásos közszolgálat létrejötte. A kutatás során a doktrinálisan értelmezett adatokból az egyes szereplőkre vonatkozó méltatlanság jogintézmény hátterét, és annak közbizalom-védelmi funkciójának megvalósulását elemzi.

Arra keresi 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, kinevezésükhöz, illetve a tisztség bizalmi jellege milyen értelemben öltött testet a jogfejlődés során. Az összehasonlító módszerrel elemzi a politikai és szakmai szereplők méltatlanságát, ezekből igyekszik következtetéseket levonni.

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 ismereteket megmagyarázza. A bírói ítéletek vizsgálásának idejét leszűkíti a személyzetre vonatkozó jelenleg hatályos jogszabályok hatálybalépését követő és a 2026 közötti időszakra. A joggyakorlat az előzetes feltételezések szerint kidomborítja az eltérő méltatlansági szabályok megjelenéséből adódó joghézagot, valamint felszínre hozhatja az egyes szereplőkre nézve a közbizalom-védelem funkciónak eltérő normatív rögzítését.

Mindezek alapján a korábban feltárt ismeretekkel kívánja megválaszolni a felmerült fő kutatási kérdést és a hozzá kapcsolódó alkérdéseket, értékelve a magyar méltatlansági szabályozási rendszert, és feltevésekkel szolgálni a közbizalom fenntartásának jelentőségét és annak – legyen az jogi vagy etikai – szabályozásban való megjelenésének szükségességét.

I. FEJEZET: A KUTATÁS TÁRGYA ÉS FOGALMI KERETE

I.1. A közigazgatás személyi állományának rendszertani áttekintése

A dolgozat első lépésként rendszertanilag helyezi el a közigazgatásban feladatot ellátó személyeket annak érdekében, hogy meghatározza a kutatás tárgyát, azt a személyi kört, amelyre nézve vizsgálatot folytat. Továbbá meghatározza azt a kiindulópontot, amely alapján egy rendszertani kategóriába tartozónak tekinti, és teszi indokolttá a rájuk vonatkozó méltatlansági szabályok meglétét és elemzését.

A rendszertani elhelyezéshez a közigazgatás fogalmát kell alapul venni, annak is három tartalmi elemét: az elkülönült szervezetrendszerben végzett közhatalom gyakorlását sajátos jogállású tisztviselőkkel.[2] Ezek értelmezésével határoljuk le a kutatás tárgyát és személyi kereteit.

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 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.[3] 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 szervezetrendszerre és annak személyzetére koncentrál.

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

[2] Tankönyvi definíció szerint „*a közigazgatás az államszervezetben törvényi keretek között, jogilag részletesen szabályozott, a társadalom egészét átfogó, igazgatási tevékenységkomplexum, amelyet közhatalom birtokában (is) végeznek és rendeltetése a közcélok, közérdek érvényesítése érdekében állami döntések előkészítése és a végrehajtás megszervezése, amelyet elkülönült szervezetrendszerben és sajátos jogállású tisztviselőkkel végeznek*". Vö. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatás fogalma. In.: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. p. 22-23.

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

fegyveres szervek a civil közigazgatásban is ellátnak tevékenységet.[4] Az elhatárolás alapjául a jogállásaikról szóló törvények szolgálnak. 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: kívánalom a Magyarország iránti tántorítatlan hűség és bátor helytállás. Specialitás még a különböző kényszerítőeszközök használata és fegyverviselés.[5]

A fentiekből következően a dolgozat a továbbiakban a klasszikus hatósági feladatokat ellátó civil közigazgatás szervezettel és annak személyzetével foglalkozik.[6]

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*). Például az államigazgatás politikai szereplőihez tartoznak az egyes miniszterek, míg szakmai szereplőihez az egyes hivatalok köztisztviselői. Az önkormányzati igazgatás politikai szereplői az önkormányzati képviselők és polgármesterek, szakmai szereplők pedig a polgármesteri hivatalok ügyintézői és a jegyző.

Eltérő jogállásuk, azaz pozíciójuk megszerzésének eltérő feltételei, jogaik és kötelezettségeik, valamint tisztségük elvesztésének különböző okai ellenére közös bennük, hogy a közérdek érdekében, közfeladatot látnak el, ennek megvalósítása során pedig *közhatalmat gyakorolnak,* amelynek legitimitása külön vizsgálatot tesz szükségessé. Egy demokratikus jogállamban a *népszuverenitás elve* alapján minden hatalom végső forrása a nép, azaz a közhatalom gyakorlása közvetlenül vagy közvetett módon, egy ún. *legitimációs láncon* keresztül visszavezethető a választópolgárokra.[7]

---

[4] Fazekas Marianna: A közigazgatási szervek általános jellemzői. In.: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. p. 87-88.

[5] 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.

[6] A jelenlegi magyar közigazgatás személyzetét ezen kívül eltérő szempontok alapján lehet még csoportosítani, ehhez lásd például: György István: A közszolgálati alkalmazottak csoportosítási lehetőségei. In.: Hazafi Zoltán: *Kormányzati személyzetpolitika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. p. 13-19., vagy: Ludányi Dávid: A közszolgálati jogviszony differenciálódása. *Munkajog,* 2020/1. pp. 42-51.

[7] Vö. Giovanni Sartori: *Demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest. 1999 p. 26-27.

A *helyi önkormányzati képviselők* és a *polgármesterek* tisztségüket választás útján nyerik el, amely a demokratikus hatalomgyakorlás egyik alapvető formája. A választások révén a helyi közösség tagjai ruházzák fel őket a helyi közügyek intézésére irányuló felhatalmazással, amely a népszuverenitás elvéből vezethető le.[8] A választópolgárok a közhatalmat képviselőik útján gyakorolják, amely közvetlen demokratikus legitimációt biztosít a képviselőknek. Ebben az esetben a hatalom közvetlenül vezethető vissza a néphez, mivel a legitimációs lánc egyik végén a képviselő és polgármester, míg másik oldalán a választópolgár áll.[9] A képviselői mandátum tehát nem pusztán jogi státuszt jelent, hanem a választói akarat közvetítésének és megjelenítésének eszköze.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállásának sajátossága, hogy kettős szerepkörük van: egyrészt a választópolgárok képviselői, másrészt a helyi közhatalom gyakorlóiként jelennek meg. Ez azt jelenti, hogy a közösség érdekeinek artikulálásában, a döntéshozatalban és az irányításban töltenek be meghatározó szerepet: elvárják tőlük a politikai képviseletet, a közösségi érdekek érvényesítését, továbbá a demokratikus elszámoltathatóságot.[10]

Az önkormányzati képviselők és polgármesterek formálják a helyi politikai közösség akaratát és közvetítik is azt.[11] A képviselő-testület tagjaiként részt vesznek a helyi jogszabályok megalkotásában, a stratégiai irányok kijelölésében, valamint a közösséget érintő alapvető döntések meghozatalában.[12] E funkciójuk során nem csupán döntéseket hoznak, hanem értékválasztásokat is közvetítenek, amelyek a helyi közösség prioritásait és normáit tükrözik. A képviselők tehát nem egyszerűen „igazgatnak", hanem a politikai akaratképzés aktív szereplői, akik a különböző társadalmi érdekek közötti közvetítés révén járulnak hozzá a közösségi döntések kialakításához.[13]

A polgármester e rendszerben sajátos, kettős szerepet tölt be: egyrészt politikai vezetőként a helyi közösség irányításában vesz részt,[14] másrészt a végrehajtás

[8] Vö. Ibid.
[9] Vö. Bodnár Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. p. 18-20.
[10] Colin Copus: *In Defence of Councillors*. Manchester University Press, 2016. p. 26-27.
[11] Vö. Cristina Stănuș: The political representation focuses of second-tier councillors in Europe. In: Xavier Bertrana, Björn Egner – Hubert Heinelt: *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe: What is happenin in provinces, counties, départements and landkirese in the on-going re-scaling of statehood?* London New York, N.Y.: Routledge Taylor and Francis, 2017. p. 77-78.
[12] Copus (2016) p. 22-29.
[13] Ibid, p. 55-60.
[14] Colin Copus: *Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Governance*. Manchester University Press, 2006. p. 48-54.

koordinálásában is szerepet vállal, összekötő kapocsként a politikai döntéshozatal és a közigazgatási apparátus működése között.[15]

A helyi politikai szereplők funkciója ugyanakkor nem merül ki a döntéshozatalban. A képviseleti szerep magában foglalja a választópolgárokkal való folyamatos kapcsolat fenntartását, az igények közvetítését, valamint a közösség iránti felelősség gyakorlását is. Ezek alapján a képviselői és polgármesteri pozíció egyszerre hordoz politikai és közjogi elemeket.[16]

Mindezek alapján megállapítható, hogy az önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállásának meghatározó sajátossága a demokratikus legitimációból fakadó politikai jelleg, valamint a helyi közhatalom gyakorlásában betöltött központi szerepük. E sajátosságok miatt a rájuk vonatkozó szabályozás jelentősen eltér a közigazgatás szakmai szereplőire vonatkozó rendelkezésektől, és sajátos megoldásokat alkalmaz a tisztség gyakorlásának feltételei, valamint a jogviszony megszűnésének esetei körében. Teszi mindezt azért, mert ők nem szakmai szereplőik, hanem a laikus elemet testesítik meg a hatalomgyakorlásuk során, még ha meg is figyelhető esetükben a professzionalizáció. Ez az esetükben a tapasztaltságon, a tisztség főállásban történő ellátásában és újraválasztási ambíciókban ölt testet.[17]

Ezzel szemben eltérő a közigazgatás szakapparátusának jogállása. A *közszolgálat* mai értelemben vett szervezeti felépítése hosszú történeti fejlődés eredményeként alakult ki. A nagy polgári forradalmak következményeként létrejövő modern polgári közigazgatás hívta életre az élethivatásszerű, az állam szolgálatában álló közszolgálatot. Ezt megelőzően a XVIII-XIX. században nemesi előjogok alapján látták el a hivatalviselők a közigazgatási feladatokat, akik mellett fokozatosan jelentek meg a szakértelemmel rendelkező jogászok.[18]

A közszolgálati jogviszonyban állók tevékenységüket az állam vagy az önkormányzat nevében, a közösségi szükségletek kielégítése és a közfeladatok ellátása érdekében végzik.[19]

---

[15] Vö. Ibid, p. 56-57, 59-63, 71-73.
[16] Copus (2016) p. 55-66.
[17] Lásd bővebben: Xavier Bertrana – Jaume Magre – Joan Manel Sánchez – Kristof Steyvers – Tony Valcke – Tom Verhelst: The political career of county councillors in Euope. Examining the internal logic of professionalization and comparative country patterns. In: Xavier Bertrana, Björn Egner – Hubert Heinelt: *Policy Making tat the Second Tier of Local Government in Europe: What is happening in provinces, counties, départements and landkirese in the on-going re-scaling of statehood?* London New York, N.Y.: Routledge Taylor and Francis, 2017. p. 223-246.
[18] Vö. Magyary Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Dr. Magyary Zoltán egyetemi ny. r. tanárnak a szakosztály 1944. február 16-i ülésén elhangzott anyaga, hozzászólásokkal. Erdélyi Múzeum-Egyesület, Kolozsvár. 1944. p. 6.
[19] Vö. Linder Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*. 2017/3-4. p. 25-27.

Demokratikus legitimációjuk azonban közvetett: a legitimációs láncon több lépcsőn kell végig haladni, mire a közhatalmat a népre tudjuk eredeztetni. A választópolgárok választják meg az Országgyűlés tagjait, akik létrehozzák a Kormányt, amely az egyes miniszterekből áll. A miniszterek irányítása alá tartoznak az egyes hivatalok, akik vezetőit kinevezik, míg a hivatalvezetők az adott hivatal köztisztviselői vonatkozásában gyakorolják ezt a jogosítványt.[20]

A közszolgálatban két modellt lehet egymástól elkülöníteni: a klasszikus, *zárt* – más néven karrieralapú – közszolgálati modellt és a *nyílt* rendszert. Az előbbi jellemzően a kontinentális európai országokra jellemző, ahol a hangsúly az érdemeken alapuló kiválasztáson, a stabil életpályán és a politikai befolyástól való viszonylagos függetlenségen van. Max Weber bürokráciaelmélete szerint a közigazgatás működésének alapja a joghoz kötöttség, a hierarchikus szervezet, személytelen, pártatlan és a szakszerű feladatellátás. A modell egyik legfontosabb eleme a hivatalnokok tevékenységének kiszámíthatósága, szakmai megalapozottsága és a közérdekhez kötöttsége.[21]

Ezzel szemben az angolszász, *common law* országokban egy eltérő modell érvényesült, az ún. *nyílt rendszer*, amely pozícióalapú, és ahol a politikai kötődés, a rotáció és a teljesítményalapú előmenetel a jellemző. Ebben a rendszerben a klasszikus közszolgálat nem alakult ki, és a jogviszony kevésbé stabil, ugyanakkor rugalmasabban alkalmazkodik a változó társadalmi és gazdasági környezethez. Azt azonban ki kell emelni, hogy a két modell a gyakorlatban nem tisztán, elkülönülve jelent meg, de meghatározták a közszolgálat szervezésének és szabályozásának későbbi alakulását.[22]

A II. világháborút követően a jóléti állam kialakulásával, és ebből következően az állami feladatok bővülésével a közszolgálat is differenciálódott. A hatékonyság és költségcsökkentés igénye[23] érdekében alakult ki az Új Közmenedzsment (*New Public Management – NPM*) irányzata, amely a versenyszféra eszközeit kívánta átültetni a közigazgatásba. Ez a törekvés azonban sok esetben a közszolgálat klasszikus értékeinek – így a stabilitásnak, a hivatásszerűségnek és a közérdek elsődlegességének – a gyengüléséhez

[20] Vö. Fazekas János: A központi közigazgatási szervek. In.: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. p. 157-171. és Hoffman István: A területi államigazgatási szervek. In.: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. p. 183-204.

[21] Vö. Linder Viktória: Közszolgálati jog. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) (2020) http://ijoten.hu/szocikk/kzszolglati-jog. (letöltés ideje: 2026.07.19.) [24], [26], [28], [30], [32], [34], [36], [38], [39], [41], [42] és [46]; Linder (2017) p. 29-30.

[22] Vö. Linder (2020) [25], [27], [29], [31], [33], [35], [37], [40], [42].

[23] Linder Viktória: Közszolgálati reformtrendek az Európai Unió és az OECD tagállamaiban. *Glossa Iuridica*, 2018/1-2. p. 115.

vezetett. Ezt tetézte a 2008-as gazdasági válság, amely még inkább rávilágított az NPM korlátaira, és ennek következtében újra előtérbe kerültek a weberi értelemben vett közszolgálat főbb elemei. Ennek nyomán jelent meg a *neoweberi állam* koncepciója, amely a klasszikus bürokratikus értékek – a szakmaiság, a pártatlanság és a közszolgálatiság – megerősítését és visszahozását tűzte ki célul, kiegészítve az NPM előnyeivel: a közigazgatás hatékonyságával és a társadalmi igényekhez igazodó működésével. Ezzel a megoldással a két irányzat pozitívumait kívánták ötvözni.[24]

Ki kell emelni, hogy a *neoweberi modell* nemcsak az egyes államok közszolgálatában jelentkezett, hanem az Európai Unió Bizottságának közigazgatásában is megfigyelhetők a vezetési és a „neo"-jellegű elemek: a bürokratikus szabályokhoz igazodó belső orientációról a polgárok igényeinek kielégítésére irányuló külső orientációra való átállás, eredmények elérése, a köztisztviselők professzionális vezetőként való szerepének hangsúlyozása.[25]

A fentiekkel párhuzamosan egy újabb irányzat is teret nyert: az Új Kormányzás, (*New Public Governance – NPG*) amely a kormányzás legitimációját és hatékonyságát a társadalmi szereplők szélesebb körének bevonásával kívánta biztosítani.[26]

A közszolgálat történeti fejlődése jól mutatja, hogy a közigazgatás szakapparátusának a szervezete és a tisztséghez kapcsolódó követelmények sokszor változnak. A feladatok professzionális ellátása érdekében azonban megállapítható, hogy alapvetően végrehajtó funkciót töltenek be, de ez a szerepkör normatív természetű is: a köztisztviselőktől szakmai alkalmasságot és jogszerű működést várnak el, nem úgy, mint a korábban vizsgált önkormányzati képviselőktől vagy polgármesterektől.

Az eltérő jogállás és az ahhoz kapcsolódó demokratikus legitimáció ellenére mindegyik közigazgatási jogviszony bizalmi jelleget feltételez: a tisztség betöltéséhez bizalom kell, még ha ez eltérő formában is ölt testet. Az önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében a bizalom forrása a választópolgárok, akik abban bíznak, hogy az ő képviseletükben fognak eljárni a döntések meghozatala során. A választópolgárok ugyanis nem csak a programokra vagy politikai irányokra szavaznak, hanem konkrét személyeknek adnak felhatalmazást, amely a személyes alkalmasságba, jellembe és döntéshozatali képességbe vetett bizalmon alapul.[27]

---

[24] Linder (2017) p. 30-33. és Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press, 2017. p. 7-11, 22-24 és 120-123.
[25] Vö. Edoardo Ongaro: Administrative Reforms in the European Commission and the Neo-Weberian Model. In: Michael W. Bauer - Jarle Trondal: *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. PALGRAVE MACMILLAN, 2015. pp. 108-120.
[26] Pollitt – Bouckaert (2017) p. 22. és 124.
[27] Vö. Copus (2006) p. 198-201.

A köztisztviselők esetében a bizalom a szakmai alkalmasságban, képességben és az érdemben érhető tetten. Ők vezető általi kinevezés útján töltenek be tisztséget, mégis a választópolgároknak bízniuk kell bennük, a közigazgatásba vetett bizalmat kell fenntartaniuk feladatellátásuk során.[28] A politikai vezetők esetében ugyanez a helyzet: a bizalom forrása a kinevezőnél jelenik meg például az egyes miniszterek és államtitkárok kinevezése esetében.[29]

A fenti általános definíciók alapján, a dolgozat az alábbi csoportosítás szerint határozza meg a kutatás tárgyát: azt a személyi kört, akikre vonatkozóan vizsgálódást tesz.

A közigazgatás személyzete tagjainak részletes felsorolását a jogállásukat szabályozó törvények teszik meg. Az államigazgatás szakmai szereplőire nézve a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. 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,[30] míg az államigazgatás politikai szereplőit kizárólag a Kit. – ben találjuk.[31]

Az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőit a Kttv. sorolja fel,[32] míg a politikai szereplőit az Mötv.[33]

Az említett felsorolásokat szemlélteti az alábbi ábra:

[28] Vö. Dávid Péter: A jogviszony megszüntetése. In. Hazafi Zoltán (szerk.): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata.* Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012. p. 143-144.
[29] Vö. Hoffman (2019) p. 183-204.
[30] 2011. évi CXCIX. 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. §.
[31] Kit. 3. § (2)–(5) bekezdés.
[32] Kttv. 1. §.
[33] 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: jelenleg főispán (2026. október 1-től: kormánymegbízott), 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: A közigazgatás személyzete. Forrás: A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCIX. 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 közigazgatásban feladatot ellátó személyeknek tehát eltérő jogállásuk ellenére bizalommal kell rendelkezniük a tisztségük betöltése érdekében, amely azonban sérülhet. Itt juthat jelentőséghez a méltatlanság, amely erre a bizalomvesztésre adott jogi válasz lehet.

I.2. A méltatlanság fogalmi megalapozása

A közigazgatás személyi állományának bemutatás rámutatott arra, hogy a közhatalmat gyakorló személyek eltérő jogállású és legitimációs alapjuk ellenére közös jellemzővel rendelkeznek: feladataik ellátása közbizalom fennállását feltételezi. A közhatalom gyakorlása ugyanis szükségképpen olyan bizalmi viszonyra épül, amelynek sérelme nem csupán politikai vagy erkölcsi, hanem meghatározott esetekben jogi következményeket is maga után vonhat. E bizalmi viszony jogi védelmének egyik sajátos eszköze a méltatlanság jogintézménye.

A méltatlanság fogalmi megragadása során indokolt annak nyelvi és általános jelentéstartalmából kiindulni. 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. A jogi szabályozás ezt a jelentéstartalmat normatív módon konkretizálja, amikor meghatározott magatartásokat a közbizalom sérelmére alkalmasnak minősít, és ehhez a jogviszony megszüntetésének vagy a tisztség megszűnésének jogkövetkezményét kapcsolja.

A méltatlanság a közigazgatási jogban nem önálló felelősségi forma, hanem a tisztviselő jogviszonyának szankciós jellegű megszüntetése.[34] Funkciója azonban nem valamely jogellenes magatartás megbüntetése, hanem annak biztosítása, hogy a közhatalmat gyakorló személyek rendelkezzenek azokkal az erkölcsi és társadalmi feltételekkel, amelyek a tisztségükhöz szükséges közbizalom fenntartásához elengedhetetlenek. A méltatlanság tehát preventív és státuszvédelmi jellegű jogintézmény, amely a közhatalom legitim működésének feltételeit kívánja biztosítani. A méltatlanság nem csupán a múltbeli cselekmény negatív értékeléséről szól, hanem a bizalom jövőbeni fenntartásáról, amelynek a közigazgatás intézményei felé kell fennállniuk. Ha sérül ez a bizalom, akkor az ellene vétő tisztségviselőt a pozíciójának elvesztésének jogkövetkezményével sújtják.[35]

Dogmatikai szempontból a méltatlanság sajátos átmenetet képez az alkalmassági feltételek és a fegyelmi felelősség között. Az alkalmassági szabályok azt határozzák meg, hogy ki tölthet be egy adott tisztséget, míg a fegyelmi felelősség a jogviszony fennállása alatt tanúsított kötelezettségszegésekre reagál. A méltatlanság e két kategória között helyezkedik el: olyan magatartásokhoz kapcsolódik, amelyek a tisztség ellátásához szükséges közbizalom megszűnését vagy jelentős megingását idézik elő, és ezáltal a jogviszony fenntartását teszik indokolatlanná, azaz a jogállás megszűnéséhez vezethet. A méltatlanság ezért nem egyszerűen fegyelmi vagy etikai kérdés, hanem a közhatalom gyakorlásához szükséges legitimációs feltételek jogi garanciája.[36]

[34] Kártyás Gábor: A felmentés indokolása a közszolgálati jogban. *Közjogi Szemle*, 2014/2. p. 30.
[35] Fazekas János: A közigazgatás személyzete. In. Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. p. 352.
[36] Vö. Horváth István: Közszolgálat: Komparatív előnyök – hátrányokkal? *Munkajog*. 2017/1. p. 8.

A méltatlanság azonban nem azonos módon jelenik meg a közigazgatás személyi állományának egyes csoportjainál. Ennek oka, hogy a közbizalom forrása és a demokratikus legitimáció szerkezete eltérő, amely a korábban kifejtésre került legitimációs láncra vezethető vissza: a közhatalmi döntések népre való visszavezetésére. A képviselők és polgármesterek esetében erős demokratikus kontroll érvényesül, mivel a bizalom közvetlenül a választópolgároktól ered, míg a kinevezett politikai vezetők esetében a kinevezői döntés közvetíti azt.

A köztisztviselők tisztségüket kinevezés útján nyerik el, ahol nincs közvetlen demokratikus kontroll.[37] A bizalom elsődleges alapját a szakmai alkalmasság és az intézményi működésbe vetett hit adja. A méltatlanság minden esetben e bizalmi elem sérülésére reagál, azonban a szabályozás konkrét formája szükségszerűen igazodik a legitimációs viszonyok eltéréseihez.[38]

A méltatlanság fogalmának meghatározása során szükséges elhatárolni tőle az érdemtelenség jogintézményét is, amely a közszolgálati jog egyes jogállási kategóriáiban ugyancsak felmentésen alapuló tisztséget megszüntető ők.[39] A két jogintézmény közös sajátossága, hogy a jogviszony fennállása alatt tanúsított, a munkáltató tekintélyét vagy a közigazgatásba vetett bizalmat sértő magatartás jogi értékeléséhez kapcsolódik, és végső soron a jogviszony megszüntetéséhez vezethet. E közös funkcionális elem azonban nem jelenti azt, hogy a két jogintézmény tartalmilag azonos lenne.

Az érdemtelenség körében a tisztviselő munkahelyén kívüli tanúsított magatartása értékelendő, míg 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 – a Kttv. bizalomvesztés elemeit idéző tényállási elem.[40]

Ez a kettőség dogmatikai kérdéseket vet fel. Felmerül ugyanis, hogy mi indokolja két, tartalmilag részben egymást átfedő jogintézmény – a méltatlanság és érdemtelenség – párhuzamos alkalmazását ugyanazon funkciót betöltő személyi kör esetében. Különösen annak fényében problematikus ez, hogy a Kttv., Kit. és Küt. szabályozása olyan hivatásetikai

[37] Fazekas J. (2019). p. 350.
[38] Ibid, p. 352.
[39] Kit. 107.§ (2) bekezdés a) pont és Küt. 39.§ (3) bekezdés a) pont.
[40] Hazafi Zoltán–Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2021. p. 362–364.

alapelveket ír elő, mint a hűség, elkötelezettség, a méltóság és a tisztesség, előítéletektől való mentesség, pártatlanság, felelősségtudat és szakszerűség.[41]

Ez a különbözőség gyakorlati szempontból is jelentőséggel bír. Az azonos funkciót betöltő szakmai szereplők esetében eltérő jogkövetkezmények kapcsolódhatnak a közbizalmat sértő magatartásokhoz, ami a jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményeit is érintheti.

A dolgozat egyik alapvető tézise szerint a méltatlanság nem csak az egyes közjogi jogviszonyok megszüntetésének normatív eszköze, hanem a közbizalom-védelem intézményesített formája. A közigazgatás személyi állományának különböző kategóriáiban e jogintézmény eltérő megfogalmazásban kerülhet deklarálásra, azonban funkcióját tekintve azonos alapelvre vezethető vissza: arra a követelményre, hogy a közhatalmat gyakorló személy magatartása ne veszélyeztesse a tisztsége betöltéséhez szükséges közbizalmat. A dolgozat központi kérdése ezért annak a vizsgálata, hogy a hatályos magyar szabályozás mennyiben képes e közös alapelv következetes érvényesítésére, illetve a különböző személyi kategóriák közötti eltérések mennyiben tekinthetők indokoltnak.

E fogalmi keret teljes megértéséhez azonban először azt kell tisztázni, hogy mi a közbizalom – amelynek védelmére a méltatlanság irányul –, és hogyan kapcsolódik egymáshoz a jog, az erkölcs és a bizalom a közigazgatás személyi állományának vonatkozásában. Ennek elméleti kifejtése a következő fejezet tárgya.

[41] Kttv. 83. § (1) bekezdés, Kit. 92. § és Küt. 50.§ (1) bekezdés.

II. FEJEZET: A BIZALOM, A KÖZBIZALOM ÉS AZ ERKÖLCS SZEREPE ÉS JELENTŐSÉGE A MÉLTATLANSÁG SZEMPONTJÁBÓL

II.1. A bizalom és közbizalom fogalma és szerepe a közhatalom gyakorlásában

A méltatlanság jogintézményének mélyebb megértéséhez nem elegendő a közbizalomra mint absztrakt hivatkozási alapra utalni, hanem szükséges annak tartalmi vizsgálata is. Ennek érdekében a következőkben először a bizalom és a közbizalom fogalmát, azok társadalmi és intézményi funkcióit, valamint a közhatalom gyakorlásához fűződő kapcsolatát vizsgálja a dolgozat.

A közhatalom gyakorlásának társadalmi és normatív feltételei körében kiemelt jelentőséggel bír a bizalom fogalma, amely a jogi és intézményi működés egyik alapvető, ugyanakkor nem kizárólag jogi természetű előfeltétele. A szakirodalom alapján „*bizalom alatt azt az egyéni várakozást értjük, amely szerint a bizalom tárgya (személy vagy intézmény) az elvárt, illetve elvárható módon fog viselkedni egy adott helyzetben.*”[42] A bizalom tehát anticipatív jellegű, amely a jövőbeli magatartásra irányuló feltételezésként jelenik meg, és egyaránt támaszkodik racionális mérlegelésre, érzelmi tényezőkre, valamint a korábbi tapasztalatokon alapuló értékelésre.[43] A közhatalom gyakorlása sajátos bizalmi viszonyt feltételez, mivel a polgárok a közigazgatási szervekkel és a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben is elvárják a jogszerű, pártatlan és kiszámítható működést. Ebből következően a bizalom kérdése a közigazgatás működésének és legitimációjának szempontjából is kiemelt jelentőséggel bír.

A bizalom egyik lényeges sajátossága, hogy szoros kapcsolatban áll a viselkedéssel: a bizalom fennállása és fenntartása a bizalom tárgyának magatartásától függ, így a kifogásolható, normákat sértő vagy a közösség értékítéletével ellentétes cselekvések közvetlenül alkalmasak a bizalom megingatására. Ebből következően a bizalom nem statikus állapot, hanem folyamatosan alakuló társadalmi viszony, amely érzékenyen reagál a közhatalmat gyakorló személyek tevékenységére.[44]

[42] Boda Zsolt: Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége. Bevezető. In.: Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Argumentum - MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest, 2015. p. 10.
[43] Ibid, p. 10-11.
[44] Ibid, p. 11.

A szakirodalom a bizalom több típusát különbözteti meg, amelyek közül a dolgozat témájának szempontjából az interperszonális és az általános bizalmat kell kiemelni.[45]

Az *interperszonális bizalom/partikuláris bizalom* azt jelenti, hogy a hozzánk közelebb álló személyekbe nagyobb bizalmat fektetünk,[46] *általános bizalom* esetében pedig nem a személyes ismertségi köteléknek van jelentősége. Itt nincs partikuláris elem, ez a társadalmi integráció alapján az alapvető embertársi összetartozáson nyugszik.[47] Az *interperszonális bizalomra* különböző tényezők hatnak, például a társadalmi kultúra. Mindkét típus fontos szerepet játszik a közigazgatás működésében, azonban eltérő módon hatnak a közhatalom gyakorlására.

Kiemelendő, hogy a bizalom részben annak konkrét tárgyához kapcsolódó benyomásához is fűződik, a fentieken túl a bizalom tárgyának a viselkedése is hat rá, ez az *intézményi bizalom* szempontjából jelentős.[48] 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 kapcsolatot részben az eljárásuk jellemzői és a tevékenységük, részben pedig hivatalukon kívüli magatartásaik során megtapasztaltak formálják. A bizalomra azért van szükség, mert ennek hiányában nem tudnak együttműködni a polgárokkal.[49] Ám az *általános bizalom* is szükséges, mert ha csak a partikuláris bizalomra építenek, a kapcsolatok informálissá válhatnak, csökkentve a transzparenciát és az elszámoltathatóságot, amely hatást fejt ki a hatalomgyakorlásra.[50] Megállapítható, hogy mindkét bizalomfajtával rendelkezniük kell a közigazgatásban feladatot ellátó személyeknek.

A bizalom társadalmi funkcióját hangsúlyozza *Niklas Luhmann* is, aki a bizalmat a társadalmi komplexitás csökkentésének eszközeként írja le. Álláspontja szerint a modern társadalmakban az egyének nem tudnak minden döntést és működési folyamatot ellenőrizni, ezért a bizalom lehetővé teszi számukra, hogy kockázatvállalás mellett is együttműködjenek másokkal és az intézményekkel.[51] A közigazgatás vonatkozásában ez azt jelenti, hogy a

[45] Ibid, p. 10.
[46] Ibid.
[47] Grünhut Zoltán – Bodor Ákos: „Megbízhatsz bennem, hisz' ismersz!" Kistelepülési polgármesterek az informalitások hálójában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/2. p. 15.
[48] Boda (2015) p. 11.
[49] Ibid.
[50] Bővebben lásd: Grünhut – Bodor (2019) p. 12.
[51] Vö. Niklas Luhmann: *Trust and Power*. John Wiley & Sons, Chichester – New York – Brisbane - Toronto, 1979. p. 4-8.

polgárok a közhatalom gyakorlását szükségképpen bizalmi alapon fogadják el, mivel azt nem tudják teljeskörűen ellenőrizni.

A bizalom hiánya ezzel szemben a rendszer működésének zavarát idézi elő.[52] Amennyiben az állampolgárok nem bíznak a közigazgatásban, csökken az együttműködési hajlandóság, gyengül a jogkövetés, és megkérdőjeleződik a hatalom legitimitása. E felismerés a modern közigazgatási reformokban is megjelenik: *Christopher Pollitt* és *Geert Bouckaert* rámutatnak arra, hogy a közigazgatás teljesítményének javítása, az átláthatóság és az elszámoltathatóság erősítése végső soron a kormányzat iránti bizalom növekedését szolgálja.[53]

A *közbizalom* alatt az intézményekkel és a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben fennálló kollektív bizalmi viszonyt értjük. Lényege, hogy a társadalom tagjai alaposan számíthatnak arra, hogy a közhatalom gyakorlása a jogszabályoknak, a közérdeknek és a közszolgálat erkölcsi követelményeinek megfelelően történik.[54] A közbizalom fennállása a demokratikus jogállam működésének egyik alapfeltétele, mivel ennek hiányában a jogi szabályozás önmagában nem képes biztosítani a közhatalom hatékony és legitim gyakorlását.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közigazgatás működése szempontjából egyaránt szükséges az interperszonális és az általános bizalom megléte. Amennyiben a rendszer kizárólag partikuláris bizalmi viszonyokra épül, fennáll a veszélye az informális kapcsolatos túlsúlyba kerülésének, amely csökkenti az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. Ezzel szemben az általános bizalom biztosítja a rendszer működésének stabilitását és kiszámíthatóságát.

E ponton válik világossá a bizalom és a méltatlanság jogintézménye közötti összefüggés. A méltatlanság jogintézményének normatív igazolása végső soron ebben a felismerésben ragadható meg. Ha a közhatalom legitim gyakorlásának előfeltétele a közbizalom fennállása, akkor a jogrendszer számára szükségszerűen felmerül olyan mechanizmusok kialakítása, amelyek a közbizalom súlyos sérelmére reagálni képesek.

A közbizalom tehát nem csupán szociológiai jelenség, hanem normatív követelmény is: a demokratikus jogállam működésének egyik alapfeltétele. Ebből következik a kérdés, amelyre a jogrendszernek választ kell adnia: milyen eszközökkel védhető a közbizalom ott,

[52] Pollitt – Bouckaert (2017) p. 149-150.
[53] Ibid, p. 181-184.
[54] Vö. B. Gelencsér Katalin: Bizalom, ősbizalom, önbizalom, megbízhatóság, közbizalom, bizalmatlanság. *Szín*. 2012/6. p. 70.

ahol a közvetlen demokratikus kontroll már nem érvényesül, vagy ahol a közhatalmat gyakorló személy magatartása a bizalmi viszonyt megterheli? E kérdés megközelítéséhez szükséges a jog és az erkölcs viszonyának elméleti tisztázása, mivel a közbizalomhoz kapcsolódó elvárások jelentős részben erkölcsi természetűek és pontosan ez teszi nehézzé jogi érvényesítésüket.

II.2. A jog és az erkölcs viszonya – a méltatlanság elméleti keretei

A vallási és *erkölcsi jellegű* szabályok már az őskori társadalmakban is jelen voltak, és annak tagjainak életét rendezték. Az állam kialakulásával ezek egy része jogi szabályokká váltak, és érvényre jutásukat az állami kényszer biztosította. *Róma* paraszti társadalmában is megtörtént a jog és erkölcs elválasztása, amely három normatípust foglalt magában: a iust, a fast és a most.[55]

A *iust* három értelemben használták, először is értették alatta azt, ami a polgárt nem sérti, másodszor a peres eljárásnak az első szakaszát, végül pedig a *ius civile* jelzővel kiegészülve, a római városállam (később városközpontú állam) sajátos jogrendszerét, amely szabályozta a polgárok egymás közötti és az állam és polgárok közötti viszonyokat.[56] A *fas* az isteneket nem sértő magatartásokat foglalta magában, később pedig a vallási normák összességét, amelyek a császárkorban jogi normákká váltak.[57] A *mos* pedig egyes nem vallási jellegű erkölcsi normák voltak, amelyeknek a normái a korábbi időben a *pater familias* hatalma alatt lévő házközösség bizonyos életviszonyait határozta meg. A *mos* normái a császárkorban szintén jogszabályokká váltak.[58]

Az erkölcs és a jog közötti kapcsolatrendszert nehéz egyértelműen meghatározni, a jogelmélet klasszikus megközelítései közül *H. L. A. Hart*, *Lon. L. Fuller* és *Ronald Dworkin* által megfogalmazott elméleteket hangsúlyozza ki a dolgozat a viszonyrendszer megértése érdekében.

H. L. A. Hart pozitivista álláspontja szerint a jog és az erkölcs fogalmi elválasztása fontos, ugyanakkor nem tagadja a két normarendszer közötti tényleges kapcsolódási pontokat. Ugyanis mindkettőben közös, hogy a társadalmi életviszonyokat szabályozzák, az erkölcsi szabályok ugyanúgy kötelezettségeket tartalmazhatnak, mint a jogszabályok,

[55] Brósz Róbert – Pólay Elemér: *Római jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1991. p. 40.
[56] Ibid.
[57] Ibid.
[58] Ibid.

valamint bizonyos magatartások tilalmával korlátozzák az egyén cselekvési szabadságát.[59] A társadalmi viszony-szabályozási jellegük miatt elsősorban inkább tiltó jellegű magatartásokat határoznak meg a tartósság igényével, általában egyszerűen megfogalmazva, amelyeket bárki tud teljesíteni. Ezt a teljesítést a közösség tagjai természetesnek tekintik, és kötelező jellegük elismeréséhez nem kell a beleegyezésük sem. Ez azt jelenti, hogy a társadalom hatására tartják be ezeket a szabályokat, ezzel hozzájárulva a társadalmi élet működéséhez.[60] A jognak vannak olyan elemei, amelyek kapcsolódónak az erkölcshöz, és fordítva is: mindkettőnek vannak közös fogalmai, továbbá a jog újra fogalmazhatja az erkölcsi szabályokat azáltal, hogy azok jogszabállyá válnak. A jog által tiltott cselekmények a társadalom erkölcsi megítélését befolyásolják.[61]

A hasonlóságok ellenére a jog – *Hart* megfogalmazása szerint – az alábbiak szerint több az erkölcsnél. Ugyan mind az erkölcs, mind a jog utasításokat határoz meg, azonban a jog utasításai általánosak, amelyek általános személyek csoportjára vonatkoznak. A címzésük is különbözik, továbbá a jogot az állandóság jellege jellemzi, mivel a tartósság igényével hozták lére, míg az erkölcs változhat. Mindkettő követése is eltérő módon történik: a jognak való engedelmességet a kényszer és a szankciótól való félelem biztosítja, míg az erkölcsnél ez lelkiismereti kérdés. Ugyanakkor az erkölcs betartását is éri külső befolyás: az egyén a társadalom rosszallásától való félelem miatt is igyekszik megfelelni az erkölcsi követelményeknek, ez azonban nem hasonlítható össze az állami kényszer monopóliumával.[62]

A jog és erkölcs megjelenési formája is különböző, mert az erkölcs a közösségi hagyományokon alapul, a társadalom tagjai közösen alakítják ki és kultúránként változó íratlan normákból áll, míg a jogot egy szuverén hatalom alkotja meg. Ez alapján alakul meg a jog, amely Hart definíciója szerint egy „*általános engedelmességre találó, fenyegetéssel alátámasztott, általános utasítások, amelyet vagy a szuveréntől, vagy a szuverénnek engedelmeskedő alárendelttől származik*."[63]

A fentieknél jobban érezhető a jog és az erkölcs elválása a fontosság kérdésében, amely azt jelenti, hogy a szabály betartása annyira jelentős érdekeket véd, amelyek

[59] H. L. A. Hart: *A jog fogalma*. Osiris Kiadó. Budapest, 1995. p. 18.
[60] Ibid, p. 199-200.
[61] Ibid, p. 18.
[62] Ibid, p. 33-36.
[63] Ibid, p. 37-38.

mindenkinek egyformán fontos, viszont a jog esetében a fontosság nem jellemzője az összes jogszabálynak.[64]

További lényeges eltérés a szándékos megváltoztathatóság kérdése. Az erkölcsöt nem lehet szándékos magatartással, akaratlagosan létrehozni úgy, mint a jogszabályokat, mert ez az erkölcs szerepével összeegyeztethetetlen. Az azonban, hogy az erkölcsöt nem az emberek által adott utasítások alapján hozzák létre, nem jelenti azt, hogy nem változhatnak az erkölcsi szabályok.[65] A társadalmi változások befolyásolják az erkölcsöt: ami még az előző évszázadban erkölcsileg tilalmazott volt, ma már teljesen természetesnek tűnhet. Ráadásul a különböző társadalmakban is más lehet egy erkölcsi norma ugyanabban az időben. Ugyanígy hat a jog is az erkölcsre, viszont az igazolt, hogy az erkölcs megváltozása kihat a jogra, mivel, ha már erkölcsileg nem tilos valami, valószínűleg a jogban sem marad az.[66]

A fentieken kívül lényeges különbség az erkölcs és a jog között, hogy az erkölcsi vétségeknek akaratlagosnak kell lenniük: az erkölcsi felelősség egyik feltétele, hogy az ember képes legyen tetteit irányítani.[67]

Végül a nyomásgyakorlás eltérő fajtájától lehet a jogot megkülönböztetni az erkölcstől, amely az érvényesülés érdekében hat. Az erkölcs esetében a nyomásgyakorlás azt jelenti, hogy a normák tiszteletére hívják fel a figyelmet, de ezt nem fenyegetéssel teszik, – ahogy már fentebb is szó esett róla – hanem csak emlékeztetve az erkölcsi mivoltukra. E következmények nem olyan megtorló jellegűek, mint a jog esetében, mivel az egyének lelkiismeretére kívánnak hatni. Ezek következtében az erkölcsöt a társadalomban követendő és fenntartandó szabályokként kezelik.[68]

A téma szempontjából különösen fontos *Hart* vizsgálata a jog érvényességének erkölcstől való függése körében. Ebben az esetben – *Hart* tipológiáját követve – két nézetet különböztethetünk meg: a természetjogi tomista felfogást és a jogpozitivizmust.[69]

A *természetjogi felfogás* szerint az igazi erkölcsnek vannak olyan alapelvei, amelyek isteni eredetűek, de ezek az emberi értelemmel is felfoghatóak, így nem kell őket kinyilatkoztatni. Az ezekkel ellentétesen hozott emberi törvények nem lehetnek érvényesek, mert az igazságtalan törvény nem valódi jog.[70] Tehát ha az erkölcs és a jog szabályai egymástól eltérnek, megfosztja azt a jogi jellegétől. Itt érhetjük tetten az erkölcs és az

[64] Ibid, p. 201-203.
[65] Ibid, p. 203-205.
[66] Ibid, p. 205.
[67] Ibid, p. 206-208.
[68] Ibid, p. 208-209.
[69] Ibid, p. 215-216.
[70] Ibid, p. 182.

igazságosság kapcsolatát is, amely még komplexebbé teszi a kutatást, mert az igazságosság az erkölcs sajátos területe, amely nem az egyes személyek magatartását vizsgálja, hanem a társadalom osztályaival történő bánásmódot.[71] Ezzel kapcsolatban felvetődhet a kérdés, anélkül, hogy még részletesebben tisztáznánk a méltatlansági szabályokat: igazságos-e eltérő feltételrendszer szerint megfogalmazni a közigazgatásban feladatot ellátó személyek méltatlansági szabályait.

A *pozitivista iskola* esetében a fentiekkel ellentétesen az a tétel áll középpontban, hogy az erkölcsileg elfogadhatatlan, ám formailag kifogástalanul megalkotott törvényt érvényesnek kell tekinteni. *Hart* is ezt az álláspontot képviselte, amikor a jog érvényességét nem annak erkölcsi tartalmától, hanem társadalmi tényeken alapuló elfogadottságától és intézményes struktúrájától tette függővé. A jogrendszer alapját képező ún. elismerési szabály (*rule of recognition*) határozza meg, hogy mely normák tekinthetőek a jog részének, függetlenül azok erkölcsi megítélésétől.[72]

Hart megállapításainak jelentősége a téma szempontjából az, hogy rávilágít: a méltatlanság mint jogintézmény nem csupán egy erkölcsi elítélhetőség, hanem annak jogilag intézményesített formája. Egy adott magatartás lehet erkölcsileg kifogásolható anélkül, hogy jogi értelemben méltatlanságot alapozna meg, amennyiben a jogszabályban meghatározott feltételek nem teljesülnek.[73]

A *Hart* által vizsgált erkölcs és jog közötti kapcsolat empirikus és funkcionális szinten ragadható meg. A jogrendszerek tényleges működése során gyakran építenek erkölcsi megfontolásokra, különösen olyan területeken, ahol a szabályozás értékelvű kategóriának kíván érvényt szerezni. Itt merül fel a kérdés: meddig terjedhet ki a jog kikényszerítő ereje? Attól, mert egy magatartás a társadalmi megítélés szerint erkölcstelen, ennek megtiltása valóban a jog feladata? Ezen a gondolaton is továbbmenve: megengedhető-e erkölcsileg az erkölcs kikényszerítése? *Hart* ezt elsősorban a büntetőjogi tilalmak igazolhatóságának kérdésén keresztül vizsgálta. Kiindulópontja az a klasszikus liberális tétel, amely szerint az állami kényszer alkalmazása főszabály szerint csak akkor indokolt, ha másoknak okozott kár megelőzését szolgálja.[74]

Hart elutasítja azt az álláspontot, amely szerint a társadalom pusztán az erkölcsi normák megsértésére hivatkozva jogosult lenne az egyéni magatartások jogi

[71] Ibid, p. 195.
[72] Ibid, p. 240-245.
[73] Ibid, p. 181-207.
[74] H. L. A. Hart: *Jog, szabadság, erkölcs*. Osiris Kiadó, Budapest. 1999. p. 8-11.

szankcionálására. Álláspontja szerint az erkölcstelenség önmagában nem elegendő alap a jogi beavatkozásra, különösen a magánszférába tartozó cselekmények esetében.[75] A jog és az erkölcsi közötti kapcsolat ugyanakkor nem tagadható, azonban e kapcsolat nem eredményez általános felhatalmazást az erkölcsi normák kikényszerítésére. *Hart* végkövetkeztetése szerint az erkölcs jog általi érvényesítése csak kivételesen igazolható, mégpedig akkor, ha az adott magatartás a társadalmi együttélés alapvető feltételeit veszélyezteti, vagy mások jogait és szabadságát sérti.[76]

E megközelítés különösen tág értelmezési keretet biztosít a méltatlanság jogintézményének vizsgálatához. A méltatlanság a közigazgatás szakmai szereplőire nézve meghatározott, generálklauzula jellegű meghatározása a jogi felelősség körét a köztisztviselő teljes magatartására kiterjeszti, ideértve a magánéleti cselekményeit is, amennyiben azok a közbizalom megingatására alkalmasak. *Hart* elmélete alapján e szabályozási megoldás fokozott igazolási igényt vet fel: amennyiben a jog a magánszférában tanúsított, önmagában nem jogellenes magatartásokat is jogkövetkezménnyel sújtja, fennállhat annak a veszélye, hogy a jogi szankció a pusztán erkölcsi rosszallás eszközévé válik. Ezzel szemben az önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében a méltatlanság a jogalkotó által taxatív módon meghatározott esetekhez kötődik, amely a jogi felelősség határait egyértelműbben kijelöli, és szűkebb körre korlátozza az erkölcsi szabályok jog által történő érvényesítésének körét.

Hart felfogásában e két megoldás közötti különbség abban ragadható meg, hogy míg a genereálklauzulán alapuló szabályozás szélesebb teret enged az erkölcsi értékelésnek a jogalkalmazás során, addig a taxáció a jogbiztonság és az előreláthatóság követelményét erősíti, és egyértelműbb határt von a jog és az erkölcs között. A két szabályozási modell közötti különbség emiatt további kérdéseket vet fel. Egyrészt felmerül, hogy a köztisztviselőkkel szemben indokolt-e a magánéletre is kiterjedő, szélesebb erkölcsi mérce alkalmazása a közbizalom védelme érdekében, másrészt kétséges lehet az is, hogy az önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében – akik demokratikus legitimációval rendelkeznek és közvetlenül a választópolgárok bizalmából gyakorolják tisztségüket – indokolt-e a méltatlanság ilyen szűk körű, taxatív meghatározása, vagy esetükben is megalapozott lehet egy tágabb és értékelvűbb megközelítés alkalmazása.

Hart elmélete erre a kérdésre nem ad közvetlen választ, ugyanakkor világos kritériumot kínál az értékeléshez: a jogi beavatkozás igazolhatósága attól függ, hogy az adott

[75] Vö. Ibid, p. 26.
[76] Vö. Ibid, p. 56-59, 86-87.

szabályozás ténylegesen a közösség alapvető működési feltételeinek védelmét szolgálja-e, vagy csupán erkölcsi normák kikényszerítésére irányul.

A jog és az erkölcs viszonyának vizsgálata körében a jogpozitivista álláspontal szemben áll *Lon L. Fuller* elmélete, amely a jog belső erkölcsiségének tételére épül. *Fuller* abból a felismerésből indul ki, hogy a jog nem írható le pusztán formális szabályok összességeként, hanem olyan normatív rendként értelmezendő, amely működéséhez szükségképpen bizonyos erkölcsi jellegű követelmények teljesülése szükséges. *Fuller* e követelményeket a jog „*belső erkölcsiségeként*" határozza meg, amely alatt nem a jog társadalmi igazságosságát, hanem a jogalkotás és jogalkalmazás eljárási és strukturális feltételrendszerét érti. Álláspontja szerint a jog akkor képes betölteni társadalmi funkcióját, ha megfelel bizonyos minimális kritériumoknak, amelyek a normák általánosságára, kihirdetettségére, érthetőségére, ellentmondásmentességére, valamint alkalmazhatóságára vonatkoznak.[77]

E feltételek megsértése *Fuller* szerint nem csupán a jog „hibás" működését eredményezi, hanem szélsőséges esetben a jog fogalmilag is kudarcot vallhat. Ennek megfelelően a jog és az erkölcs között nem húzható éles határvonal: a jog már saját működésének szintjén is magában hordoz egy minimális erkölcsi dimenziót.[78]

Fuller elmélete kiindulópontként szolgálhat a generálklauzulán alapuló méltatlansági szabályozáshoz. Amennyiben a jog működése feltételezi a fent említett bizonyos erkölcsi minimumok érvényesülését, úgy a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben támasztott, a közbizalom fenntartására irányuló követelmények nem tekinthetők a jogtól idegen elemnek, sőt annak egy részét képezi. A közigazgatás szakmai szereplőire vonatkozó méltatlanság – amely a köztisztviselő magatartását jó közigazgatásba vetett bizalom szempontjából értékeli a magánéletre is kiterjedően – ebben a megközelítésben a jog belső erkölcsi feltételrendszerének részét képezi.

Ugyanakkor *Fuller* elmélete nem csak igazolási alapot kínál, hanem korlátot is szab. A megkövetelt világosság, egyértelműség és következetes alkalmazás miatt a generálklauzula jellegű szabályozás csak akkor tekinthető legitimnek, ha annak tartalma a jogalkalmazás során kellőképpen konkretizálható, és nem vezet kiszámíthatatlan, önkényes döntésekhez. A képviselőkre és polgármesterekre vonatkozó taxatív felsorolás ezzel szemben e követelményeknek könnyebben megfelel, ugyanakkor kevésbé képes rugalmasan reagálni a közbizalmat érintő, előre nem látható magatartásokra.

[77] Lon L. Fuller: *The Morality of Law*. New Haven and London, Yale University Press, 1964. p. 41-94.
[78] Ibid, p. 42-44.

A jog és az erkölcs kapcsolatának további megközelítést ad *Ronald Dworkin* elmélete, amely a jogpozitivizmus kritikáján keresztül a jog értelmezésének egy új dimenzióját nyitja meg. *Dworkin* alapvető tétele szerint a jog nem redukálható szabályok rendszerére, hanem elveket (*principles*) is magában foglal, amelyek a jogrendszer integráns részét képezik.[79]

Ezen elvek sajátossága, hogy nem diszkrét módon, „mindent vagy semmit" alapon alkalmazandóak, hanem egymással összemérhetők és mérlegelendők. A jogalkalmazás – különösen az ún. nehéz esetekben – szükségképpen magában foglalja ezen elvek közötti választást, amely nem képzelhető el erkölcsi megfontolások nélkül.[80]

Dworkin elméletének központi eleme a jog mint integritás (*law as integrity*) felfogása, amely szerint a jogot úgy kell értelmezni, hogy az a jogrendszer egészét koherens és erkölcsileg igazolható egységként jelenítse meg. A bíró feladata ennek megfelelően nem pusztán a szabályok mechanikus alkalmazása, hanem a jogrendszer olyan értelmezése, amely a lehető legjobb erkölcsi igazolást nyújtja az előtte lévő ügy eldöntésére.[81]

E megközelítés különösen releváns a méltatlanság szempontjából. A méltatlanság köztisztviselőkre vonatkoztatott jelentéstartalma *Dworkin* elmélete alapján lehetővé teszi, hogy a jogalkalmazó a mögöttes elveket közvetlenül figyelembe vegye, és az egyedi esetekben mérlegelje azok érvényesülését. Ezzel szemben a képviselők esetében korlátozza az elvek közvetlen érvényesítésének lehetőségét. Bár ez nem növeli a jogbiztonságot, továbbá azt is eredményezheti, hogy a jog nem képes megfelelően reagálni olyan esetekre, amelyek ugyan nem tartoznak a törvényben felsorolt tényállások közé, de sértik a közbizalom fenntartásához kapcsolódó alapelveket.

Dworkin megközelítése szerint ezért felvethető, hogy a közhatalmat gyakorló önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében is indokolható lenne egy tágabb, elvi alapú megközelítés alkalmazása, amely lehetővé teszi a méltó magatartás tanúsítás követelményének érvényesítését a jogrendszer alapelveinek tükrében. Ez azonban a jogalkalmazói mérlegelés körének bővülését eredményezné, amely a jogbiztonság szempontjából további garanciákat igényel.

A fenti elméletekből az alábbi következtetést lehet levonni: a jog nem lehet közömbös a közbizalommal szemben, különösen ott, ahol a közhatalom gyakorlásának feltételeiről van szó. *Hart* a károkozás elvével húz határt a jogi beavatkozás igazolhatóságának; *Fuller* a jog

[79] Ronald Dworkin: *Taking Rights Seriously*. Duckworth, London, 1994. p. 22-31.
[80] Ibid, p. 31-39.
[81] Ronald Dworkin: *Law's Empire*. The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1986. p. 225-275.

belső erkölcsiségével igazolja a magatartási követelmények normatív beágyazottságát; *Dworkin* az elvek közvetlen alkalmazhatóságával nyit teret az értékelésre épülő jogalkalmazás számára. A méltatlanság jogintézménye mindhárom keretben értelmezhető – és mindhárom egyben korlátot is szab: a generálklauzula igazolható, de csak ha konkretizálható; a taxatív megoldás biztonságos, de nem rugalmas; az elvi alapú értelmezés gazdag, de ugyancsak garanciákat igényel.

II.3. Az etikai szabályozás mint köztes normaréteg

A jog és az erkölcs kapcsolatának elméleti megközelítései után indokolt annak vizsgálata, hogy e kapcsolat miként jelenik meg a közigazgatás gyakorlatában, különösen a méltatlanság jogintézményének dimenziójában.

Az etika differenciálódásával kialakulnak az egyes foglalkozási csoportokra irányadó szakmai etika normák, amelyek kizárólag az adott hivatás képviselőire vonatkoznak. E normák rendszerint írásos formában jelennek meg: *etikai kódexek* alakjában. A szakmai etikai szabályok az általános erkölcsi normákhoz képest változékonyabbak, viszont az érvényesülésük biztosítására szolgáló eszközrendszer szűkebb: elsősorban a szakmai közösségen belüli kontrollmechanizmusokra épül. A normaszegés következményei jellemzően nem a teljes társadalom rosszallását eredményezi, hanem az adott szakmai közösség elítélését. Az etikai kódexeket rendszerint az adott szakma érdekképviseleti szervei dolgozzák ki, és a bennük foglalt szabályok megsértését külön az erre a célra létrehozott testületek vizsgálják, amelyek javaslatot tehetnek a megfelelő szankciók alkalmazására.[82] Ebből következően a szakmai etika intézményesült formában jelenik meg, azonban normatív ereje korlátozott marad.

A szakmai etikai normák alakulását jelentős mértékben befolyásolják a vonatkozó jogszabályok is. Egyrészt előfordulhat, hogy egyes jogi normák beépülnek az etikai kódexekbe, másrészt a jogszabályi környezet változása közvetlen hatást gyakorol az etikai elvárások tartalmára is. Az értékítéletek változása együtt jár az etikai normák változásával, továbbá a kialakuló jó gyakorlatok szintén beépülhetnek az etikai szabályozásba. A jog így mintaként szolgálhat az etikai normák kialakításához, ugyanakkor az etikai kódexek –

[82] Miskolczi Bodnár Péter: Jog és erkölcs, jogok és erkölcsök. In: Birher Nándor – Ujházi Lóránd (szerk.): *Etika mint normarend*. L'Harmattan Kiadó, PPKE Szent II. János Pál Pápa Kutatóközpont Teremtésvédelmi Kutatóintézet, Budapest. 2024. p. 51-57.

különösen a kötelező kamarai tagság esetén – kvázi jogi normaként is funkcionálhatnak, mivel megsértésük jogkövetkezményeket vonhat maga után.[83]

A szakmai etikák körében kiemelt jelentőséggel bír a közszolgálatban érvényesülő *hivatásetika*.[84] Ennek oka, hogy a közszolgálati tevékenység sajátosságaiból fakadóan a jogszabályi előírásokon túlmutató magatartási követelmények is megjelennek, amelyek a közbizalom fenntartását szolgálják. A hivatásetikai normák az integritás alapvető elemeit képezik, és hozzájárulnak az egységes, követendő magatartás kialakításához a közszolgálatban.[85] Ugyanakkor e normák hatékonysága nagymértékben függ attól, hogy a címzettek mennyiben képesek azonosulni azok tartalmával.[86]

A demokratikus működés szempontjából az etikai követelmények folyamatos fejlesztése elengedhetetlen. A közigazgatási szervezetrendszer működése olyan érékek érvényesülését kívánja meg, mint a jogbiztonság, az átláthatóság, a tisztesség és a közszolgálatba vetett bizalom fenntartása. A társadalom elvárja a köztisztviselőktől a méltóság, a pártatlanság és a szakmai megbízhatóság elveinek betartását. A közigazgatás sikeressége nemcsak a jogszerű működésen, hanem az ügyfelek iránt tanúsított következetes és magas színvonalú magatartáson, valamint a feddhetetlenség követelményeinek való megfelelésen is múlik.[87]

Torma András fogalmi megközelítésének jelentősége abban áll, hogy nem csupán a szakmai tisztviselőkre, hanem a közigazgatás valamennyi szereplőjére – így a politikai tisztséget betöltő személyekre is – kiterjesztette az etikai követelmények érvényesülését azzal, hogy megkülönböztette egymástól a közigazgatási, köztisztviselői és közszolgálati etika fogalmát. A köztisztviselői etika csak a hivatásszerűen, politikailag semleges módon tevékenykedő tisztviselők magatartási normáinak összességét jelenti, és amelynek nem tartoznak a hatálya alá a politikai tisztviselők. Ezzel szemben a közszolgálati etika minden, az államhatalom gyakorlásához kapcsolódó jogviszonyban megjelenő erkölcsi elvárást magában foglal.[88]

A dolgozat – a vizsgálódás személyi hatályára tekintettel – a közszolgálati etika *Torma András* által képviselt megközelítésből indul ki, amely lehetővé teszi a politikai szereplők

[83] Ibid, p. 55-57. Ennek vannak veszélyei is. Lásd: Ibid, p. 57-58.
[84] Vö. Homicskó Árpád Olivér: Hivatásetikai alapelvek alkalmazása. In: Birher Nándor – Ujházi Lóránd (szerk.): *Etika mint normarend*. L'Harmattan Kiadó, PPKE Szent II. János Pál Pápa Kutatóközpont Teremtésvédelmi Kutatóintézet, Budapest. 2024. p. 159.
[85] Vö. Dudás Ferenc: Gondolatok a közszolgálati etikáról I. *Magyar közigazgatás*. 1999/8. p. 422.
[86] Homicskó (2024) p. 161.
[87] Ibid, p. 172-174.
[88] Torma András: Reflexiók a közszolgálati etikához. *Magyar közigazgatás*, 2003/1. p. 13-14.

etikai szempontú vizsgálatát is. Ezt a felfogást erősíti *Mártonffy Károly* meghatározása is, aki szerint a közszolgálati etika a köztisztviselőnek a közösséghez való viszonyát jelenti, ezen belül azt a kiemelt felelősséget, amely „*a rá bízott közösség erkölcsi és anyagi érdekeinek gondozása körül terheli*."[89]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hivatásetikai követelmények a közigazgatás egészét áthatják, és nem korlátozhatók kizárólag a szakmai funkciót betöltő köztisztviselőkre. A közigazgatás valamennyi szereplőjével szemben elvárható, hogy tevékenységük során a közbizalom fenntartására alkalmas magatartást tanúsítsanak. Ennek megfelelően a továbbiakban indokolt külön vizsgálni a köztisztviselőkre irányadó etikai szabályozás sajátosságait, ugyanis a korábban kifejtettekből következik, hogy jog és az erkölcs között van egy intézményesült köztes réteg: a hivatásetika. Ez a normaréteg egyszerre tölt be igazolási és korlátozási funkciót a méltatlanság szempontjából: igazolja, hogy a magatartási elvárások a közbizalom védelméből fakadnak, és nem önkényes kötelességteremtések; ugyanakkor korlátozza is, mert kijelöli azt a minimumot, amely alá a jogi szabályozás nem mehet.[90]

II.3.1. A közszolgálati hivatásetika normatív keretei és fejlődése

II.3.1.1. A köztisztviselők magatartására vonatkozó alkotmányos alapelvek

A köztisztviselők magatartására vonatkozó szabályozási rendszer felépítése – *Torma András* megállapításával egyetértve – egy piramishoz hasonlítható, amelynek csúcsán az Alaptörvény áll, ezt követik a törvényi szabályok, majd az etikai kódexek.[91]

Az Alaptörvény teremti meg azon alkotmányos értékek körét, amelyek a közszolgálati etika alapját képezik. Ezek az értékek a köztisztviselő esküjében is kifejeződésre jutnak, amelyben a tisztviselő az Alaptörvényhez való hűséghez, valamint a jogszabályok betartására és betartására vállal kötelezettséget.[92] Az Alaptörvény ugyanakkor kifejezetten nem rögzít részletes, a köztisztviselők magatartására vonatkozó etikai alapelveket, csupán a megfelelő ügyintézéshez való jogot,[93] azonban abból csak áttételesen vezethető le a tisztviselők magatartására vonatkozó követelmények.

[89] Mártonffy Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939. p. 265.
[90] Vö. Bencsik András: A személyzeti jog históriája- a közszolgákkal szemben támasztott követelmények átalakulása. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/3. p. 33. és Torma (2003) p. 15.
[91] Torma (2003) p. 15.
[92] Ibid.
[93] Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bekezdés.

Mindazonáltal indokolt lenne az alkotmányos szinten történő elvi rögzítés, mivel a közszolgálat a közhatalom gyakorlásához közvetlenül kapcsolódik. Az alkotmányos alapelvek deklarálása biztosíthatná a jogszabályi és etikai normák közötti koherenciát, valamint megerősítené a közszolgálati magatartás közérdekéhez kötöttségét.

A szakirodalomban az alábbi alapelvek jelennek meg mint a közszolgálati etika *alkotmányos alapjai:* a) politikai semlegesség; b) szolgálat; c) szakszerűség; d) pártatlanság; e) összeegyeztethetőség; f) megbízhatóság; g) védelem és h) méltóság. Különösen a méltóság elve bír kiemelt jelentőséggel, mivel a köztisztviselő a magánéletében is az államot közvetíti a polgárok felé, így magatartása ezen a területen is alkalmas lehet a közbizalom erősítésére vagy megingatására.[94]

Az alkotmányos szintű szabályozás szükségessége a szuverenitás kérdésével is összefügg.[95] A közhatalom végső letéteményese a nép, azonban annak gyakorlása képviseleti úton, közvetett módon történik. A köztisztviselők ennek a hatalomnak a gyakorlásában közreműködnek, ezért velük szemben fokozott követelményként jelenik meg a közérdek[96] szolgálata és az állam iránti lojalitás.[97]

II.3.1.2. A hivatásetikai szabályok törvényi szintű rögzítése

A rendszerváltást követően a közszolgálati értékek és etikai követelmények újra értelmezése vált szükségessé.[98] A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (*Ktv*). már a preambulumban deklarálta azokat az alapelveket, amelyek a közszolgálati etika alapját képezik, így különösen a demokratikus közigazgatás, a pártatlanság, a szakmaiság és a törvényesség követelményét.[99]

A *Ktv*. jelentősége abban állt, hogy politikai legitimációt adott egy értékalapú közszolgálat kialakításának, ugyanakkor az etikai normák részletes kidolgozása és intézményesítése még nem valósult meg teljes körűen. Az etikai szabályok kialakítására létrehozandó Közigazgatási és Közszolgálati Tanács ténylegesen nem kezdte meg működését.[100]

---

[94] Torma (2003) p. 15-16.
[95] Illésy István: A közszolgálat alkotmányi szabályozásáról. *Magyar közigazgatás*, 2003/4. p. 227-229.
[96] Lásd bővebben Leanne Cochrane – John Morison: Public Interest. *Oxford Constitutional Law*. November 2017. pp. 1-13.
[97] Illésy (2003) p. 228-229.
[98] Vö. Dudás Ferenc: Gondolatok a közszolgálati etikáról III. *Magyar közigazgatás,* 1999/10. p. 554-555.
[99] Ibid, p. 555.
[100] Torma (2003) p. 16.

A későbbi szabályozás, a *Kttv*., már kifejezetten törekedett az etikai normák intézményesítésére.[101] A törvény létrehozta a Magyar Kormánytisztviselő Kart (MKK), amely kötelező tagságon alapuló köztestületként biztosítja az etikai normák érvényesülését, valamint etikai eljárások lefolytatására is jogosult.[102] A *Kttv*. részletes általános magatartási követelményeket is megfogalmaz, amelyek túlmutatnak a jogi kötelezettségeken. Előírja többek között a köz szolgálatának elsődlegességét, a jóhiszeműség és tisztesség elvének betartását, az együttműködés kötelezettséget, valamint a közbizalom fenntartását. Kiemelendő, hogy a törvény a magánéletre is kiterjeszti a magatartási követelményeket, amikor kimondja, hogy köztisztviselő munkahelyén kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, 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.[103]

A későbbi szabályozások (Kit. és Küt.) e kereteket fenntartva, részben módosított tartalommal, de tovább viszik az értékalapú közszolgálat koncepcióját.[104]

II.3.1.3. A közszolgálati etikai kódexek szerepe

A közszolgálati etikai szabályozás rendszerének alsó szintjén az etikai kódexek helyezkednek el, amelyek a szakmai magatartás részletes normáit tartalmazzák. Ezek a szabályok gyakran a jog által nem szabályozott élethelyzetekre adnak iránymutatást, így hidat képeznek a jogi és erkölcsi normák között. Az etikai kódexek hatálya nem csupán a hivatali magatartásra, hanem – bizonyos esetekben – a magánéletre is kiterjed, amennyiben az a közbizalom szempontjából releváns. Megsértésük elsősorban etikai felelősséget keletkeztet, azonban intézményes keretek között – például az MKK eljárása révén – szankcionálhatóvá válik.[105]

A magyar közszolgálatban az egységes etikai kódex megalkotása hosszabb folyamat eredménye. Bár már a kilencvenes években is születtek kezdeményezések,[106] a tényleges áttörést a *Kttv*. hatálybalépése jelentette, amely felhatalmazta[107] az MKK-t a hivatásetikai

[101] Kttv. preambulum.
[102] Lásd korábban a Kttv. 29.§-át, amelyet a Kit. hatályon kívül helyezett, és Torma (2003) p. 17.
[103] Kttv. 9-10. §.
[104] Kit. 63-67. § és 76-78. §. Lásd továbbá: Birher Nándor: Értékalapú (köz)igazgatás. Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2021.
[105] Koi Gyula: Töprengés a közszolgálati etika és közszolgálati etikai kódex aktuális problémáin. *Magyar közigazgatás*, 2002/12. p. 728. és Dudás (1999, 2) p. 553-554.
[106] Dudás (1999, 2) p. 554 és 558.
[107] Lásd a korábban hatályos Kttv. 29.§ (6) bekezdés c) pontját 2019. január 1-ig.

kódex megalkotására. Ennek eredményeként először 2013-ban,[108] majd később a Kit. hatálybalépése okán, 2020-ban egy új etikai kódex került elfogadásra.[109]

A hatályos kódex alapelvei szerint a köztisztviselők a feladataikat az Alaptörvényhez hűen, 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. Különösen hangsúlyos a tisztesség és a méltóság követelménye, amelyek a köztisztviselő teljes magatartására – így a munkahelyen kívüli viselkedésére is – kiterjednek.[110]

Az etikai kódexek ugyanakkor korlátozott normatív erővel rendelkeznek: hatékonyságuk nagymértékben függ attól, hogy a közszolgálat tagjai mennyiben azonosulnak az általuk közvetített értékekkel.[111]

II.4. Részkövetkeztetések a méltatlanság fogalmának erkölcsi megközelítéséhez

Az eddigi vizsgálat alapján megállapítható, hogy a méltatlanság jogintézményének elemzése nem választható el sem a közigazgatás személyi rendszerének sajátosságaitól, sem pedig a jog és az erkölcs kapcsolatának kérdésétől. A kutatás tárgyának meghatározása során egyértelművé vált, hogy a dolgozat a szűk értelemben vett civil közigazgatás szakmai és politikai szereplőire koncentrál, akik a közhatalom gyakorlásában vagy a közfeladatok ellátásában közvetlenül részt vesznek. E személyi kör közös jellemzője, hogy tevékenységük gyakorlása közbizalom meglétét feltételezi, amely a közigazgatás működésének normatív alapfeltétele, ennek sérelme nem csupán erkölcsi, hanem jogi relevanciával is bírhat. A közbizalom fennállásához szükségszerűen együtt jár a *közigazgatáshoz méltó* magatartás követelménye.

A méltatlanság nyelvi és általános jelentéstartalmának áttekintése rámutatott arra, hogy a fogalom eredendően erkölcsi gyökerű kategória, amely valamely tisztség vagy közfeladat ellátására való érdemesség megkérdőjeleződését fejezi ki. A jogi szabályozás ezt

[108] A Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének határozata a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexéről. (2026.07.19.) https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/b/df/70000/Korm%C3%A1nytisztvisel%C5%91i%20Hivat%C3%A1setikai%20K%C3%B3dex.pdf

[109] Kit. 77.§ (3) bekezdés b) pontjának felhatalmazása alapján: A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe. Hatályos 2020. december 18-től. [MKK Etikai Kódex] https://mkk.org.hu/node/485. (2026.07.19.)

[110] MKK Etikai Kódex p. 1 és p. 3.

[111] Vö. Homicskó (2024) p. 161-162.

az erkölcsi tartalmat intézményesíti, amikor az egyes személyek esetében konkrétan nevesített magatartásokat, míg más körben egy általános fogalommal kifejezett elítélendő magatartási formát a közbizalom sérelmére alkalmasnak minősít, és ahhoz a tisztségtől való megfosztás jogkövetkezményét kapcsolja. A méltatlanság ezért olyan határterületi jogintézményként értelmezhető, amely egyszerre hordoz jogi és erkölcsi elemeket, de azt is mondhatjuk, hogy a méltatlanság a közbizalom-védelem azon jogi eszköze, amely az erkölcsi elvárásokat a jogkövetkezmény szintjére emeli, de csak ott és annyiban, ahol és amennyiben ez igazolható.

A jog és az erkölcs kapcsolatát vizsgáló elméletek elemzése azt mutatta, hogy a méltatlanság megítélése eltérő módon igazolható a különböző jogelméleti megközelítések alapján. *Hart* elmélete a jog és az erkölcs fogalmi elválasztására, valamint a jogi beavatkozás korlátozottságára hívja fel a figyelmet, *Fuller* a jog működésének erkölcsi feltételeit hangsúlyozza, míg *Dworkin* a jogrendszer alapelveinek jelentőségét emeli ki. Közös elemük ugyanakkor annak felismerése, hogy a közbizalom védelméhez kapcsolódó jogintézmények nem értelmezhetők kizárólag formális jogi kategóriákként, továbbá a méltatlanság jogintézménye mindhárom elméleti keretben értelmezhető, ráadásul mindhárom egyben korlátot is szab: a generálklauzula szerint meghatározott méltatlanság igazolható, de csak ha konkretizálható; a taxatív megoldás biztonságos, de nem rugalmas; az elvi alapú értelmezés gazdag, de garanciákat igényel. Ezen is továbbmenve, a generálklauzula és a taxatív megoldás közötti különbség nem pusztán normatechnikai kérdés, hanem a jogbiztonság és a közbizalom-védelem hatékonysága közötti feszültség kifejeződése.

Az etikai szabályozás fejlődésének áttekintése azt is igazolta, hogy a közszolgálatban a jogi és erkölcsi követelmények egymást kiegészítő módon jelennek meg. Az alkotmányos értékek, a törvényi magatartási követelmények és az etikai kódexek olyan többszintű normarendszert alkotnak, amelynek célja a közszolgálat integritásának és a közbizalomnak a fenntartása. E rendszer sajátossága, hogy a köztisztviselőkkel szemben a magatartási követelmények nem kizárólag a hivatali tevékenységre korlátozódnak, hanem a magánéletre is kiterjednek. Ezzel szemben a közigazgatás politikai tisztségviselővel szemben a közbizalom-védelem jogi eszközrendszere hiányos, a hazai szabályozás etikai követelményeket sem támaszt, viszont – a következő fejezetben tett kifejtés alapján – ez az igény a nemzetközi színtéren megfogalmazásra került.

A vizsgálat ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a közigazgatás különböző szereplőire vonatkozó méltatlansági szabályok eltérő logika szerint épülnek fel. Míg a szakmai szereplők esetében a jogalkotó jellemzően nyitottabb, értékelvűbb megfogalmazásokat

alkalmaz, addig a politikai szereplők tekintetében inkább taxatív, objektív feltételekhez köti a méltatlanság megállapítását. Ez a különbség felveti annak kérdését, hogy a közbizalom védelme szempontjából indokolható-e az eltérő szabályozási szemlélet, illetve milyen mértékben igazolható az erkölcsi szempontok jogi relevanciája a közhatalmat gyakorló személyek esetében.

Mindezek alapján a méltatlanság olyan komplex jogintézményként ragadható meg, amelynek megértése nem lehetséges pusztán pozitív jogi elemzés útján. A fogalom tartalmának feltárásához szükséges figyelembe venni a jogelméleti, etikai és intézményi összefüggéseket, valamint azokat a nemzetközi normákat és tudományterületi megközelítéseket is, amelyek a közigazgatási integritás és a közbizalom követelményeit meghatározzák. Erre tekintettel a következő fejezetek a méltatlansághoz és etikai szabályokhoz kapcsolódó nemzetközi standardok, ezt követően az alkotmányjogi, közigazgatás-tudományi és szociológiai megközelítések vizsgálatára térnek ki.

III. FEJEZET: A NEMZETKÖZI ETIKAI STANDARDOK

III.1. A kutatás nemzetközi keretrendszere

Az erkölcs és a jog kapcsolatának elméleti megalapozása után szükséges annak vizsgálata is, hogy a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben támasztott etikai és integritási követelmények miként jelennek meg a nemzetközi normarendszerekben. A közbizalom védelme, a korrupció megelőzése, a pártatlan és tisztességes közhatalom-gyakorlás biztosítása mind olyan célkitűzések, amelyek mára a nemzetközi szervezetek által kialakított standardok közös elemévé váltak. E dokumentumok nem csupán a közszolgálati magatartás alapvető értékeit határozzák meg, hanem olyan orientációs keretet is nyújtanak, amely a méltatlanság jogintézményének értelmezéséhez és a hazai szabályozás értékeléséhez egyaránt támpontul szolgálhatnak.

A dolgozat ezen fejezete először a doktrinális kutatásmódszertant 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 dolgozat a közigazgatás szereplőire vonatkozó közbizalomra való méltóság kritériumának normatív érvényesülését keresi a nemzetközi standardok tükrében, továbbá veti össze a magyar szabályozással.

III.2. A tisztségre való méltóság kritériumának megfogalmazása az Európa Tanács szerint

Az európai térségben az egyik legkiemelendőbb, demokratikus működés előmozdítása mellett elkötelezett nemzetközi szervezet az Európa Tanács. A szervezet e célkitűzésének megvalósítása érdekében számos olyan határozatot és ajánlást fogadott el, amelyek a közélet tisztaságát, az intézményekbe vetett bizalom erősítését és az etikus közhatalom-gyakorlást szolgálják.[112] Jóllehet ezen dokumentumok nem rendelkeznek kötelező jogi erővel, mégis a

[112] 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 – Szegedi László – Mónus Ildikó – Grósz Tamás – Balogh Gergely: *A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7.*

tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatásuk vitathatatlan. Jelentőségük abban áll, hogy a demokrácia és jogállami működés meghatározói, továbbá – Magyarország csatlakozását megelőzően is – hatást gyakoroltak a hazai jogértelmezésre.[113]

III.2.1. A köztisztviselői etika európai alapjai: a Közszolgálati Etikai Kódex

A köztisztviselőkre vonatkozóan kiemelendő az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2000. május 11-én elfogadott ajánlása *a köztisztviselők etikai kódexéről*.[114] Az ajánlás abból megközelítésből indul ki, hogy a köztisztviselők kulcsszerepet töltenek be a demokratikus társadalom működésében, amely szerepük fokozott szakmai és erkölcsi követelmények teljesítését teszi szükségessé. Ennek megfelelően hangsúlyozza a megfelelő szakképzettség, valamint a feladatellátáshoz szükséges intézményi és anyagi feltételek biztosításának jelentőségét.[115]

Az ajánlás külön figyelmet fordít a korrupció elleni fellépésre, amelyet a demokratikus működés és a társadalmi erkölcsiség egyik legnagyobb veszélyforrásaként azonosít. Ennek megelőzése érdekében a közvélemény érzékennyé tételét és az erkölcsi értékek fejlesztését jelöli meg, amelyhez javasolja e magatartási kódex alapulvételével nemzeti etikai kódexek megalkotását.[116]

A Köztisztviselők Etikai Kódexének hatálya valamennyi köztisztviselőre kiterjed, ugyanakkor nem vonatkozik a választott képviselőkre, a Kormány tagjaira és az igazságszolgáltatás szereplőire. Célja egyrészt a köztisztviselői magatartás normáinak

---

számú ajánlásának magyar szövege. [jogi dokumentum fordítása]. Pro Publico Bono. Állam- és Közigazgatástudományi Szemle, 2011/1. pp. 97-104. http://real.mtak.hu/81221/ (2026.07.17.)

[113] 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 Lodzkiego, 2017. p. 86.; 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 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.

[114] 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 (2026.07.17.) [Köztisztivselők 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 (2026.07.17.)

[115] Köztisztviselők Etikai Kódexe p. 5.

[116] Ibid. p. 5-6.

meghatározása, másrészt az állampolgárok tájékoztatása a közhivatalnokokkal szemben támasztható elvárásokról.[117]

A kódex értelmében a köztisztviselők kötelesek tevékenységüket a jogszabályok, utasítások és erkölcsi szabályok tiszteletben tartása mellett végezni. Feladataikat politikai semlegességgel, tisztességesen és hatékonyan, legjobb képességük szerint kell ellátniuk. Magatartásuk során figyelembe kell venniük a közérdeket, az ügy egyedi körülményeit,[118] valamint előítéletektől mentesen kell eljárniuk.[119] Kiemelt követelmény a közigazgatási szervek tisztességébe, semlegességbe és hatékonyságába vetett bizalom megőrzése és erősítése, amely nemcsak a hivatali, hanem bizonyos mértékben a magánéleti magatartásukra is kihat.[120] A kódex továbbá részletes szabályokat tartalmaz az összeférhetetlenség,[121] az ajándékok elfogadása, valamint a hivatali visszaélések tekintetében.[122]

Ugyanakkor lényeges hiányosságként értékelhető, hogy a kódex hatálya nem terjed ki a politikai szereplőkre, így különösen a Kormány tagjaira. Ez a körülmény azért problematikus, mert - a dolgozatban alkalmazott személyzeti megközelítés alapján – ők is a közigazgatás személyzetének részét képezik, és tevékenységük a közbizalom alakulása szempontjából meghatározó jelentőségű.

E hiányosság részben áthidalásra került a Miniszteri Bizottság 2023. szeptember 06-án elfogadott, *a jó demokratikus kormányzás alapelveiről szóló* ajánlásával.[123] Ez a dokumentum már kifejezetten kiterjeszti hatályát a megválasztott tisztségviselőkre is, így a kormány tagjaira, a parlamenti képviselőkre és a helyi önkormányzati képviselőkre és polgármesterekre.[124]

Az ajánlás középpontjában „*az etikus közélet és feddhetetlenség legmagasabb szintű követelménye áll a hatalom gyakorlása és közfeladatok ellátása során*”.[125] Ennek értelmében a közhatalmat gyakorló személyeknek tevékenységük során a közjó szolgálatát kell

[117] Köztisztviselők Etikai Kódexe 3. cikk.
[118] Köztisztviselők Etikai Kódexe 4-5. és 7. cikk.
[119] Köztisztviselők Etikai Kódexe 5. cikk (3) bekezdés és 6. cikk.
[120] Köztisztviselők Etikai Kódexe 9. cikk.
[121] Köztisztviselők Etikai Kódexe 15. cikk.
[122] Köztisztviselők Etikai Kódexe 18-19. cikk és 21. cikk.
[123] 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) (2026.07.17.) [Alapelvek]
[124] Alapelvek p. 4-5.
[125] Alapelvek p. 3.

elsődlegesen szem előtt tartaniuk, biztosítva ezzel a közintézményekbe vetett bizalom fenntartását.[126] Ennek érdekében hangsúlyozza az elszámoltathatósági mechanizmusok kiépítésének, valamint az átlátható és nyilvános döntéshozatal biztosításának szükségességét.[127]

III.2.2. Következtetések a köztisztviselői méltatlanság szempontjából

A köztisztviselőkre vonatkozó nemzetközi dokumentum áttekintése alapján megállapítható, hogy az Európa Tanács a közszolgálatot sajátos bizalmi jogviszonyként értelmezi, amely fokozott erkölcsi és szakmai követelmények teljesítését teszi szükségessé. A köztisztviselőktől nem pusztán a jogszabályoknak megfelelő működést várják el, hanem azt is, hogy tevékenységüket a közérdek elsődlegessége, a pártatlanság, a lojalitás, az integritás és az elszámoltathatóság elvei határozzák meg.

Az elemzés alapján arra következtetésre jutunk, hogy az etikai normákat a közszolgálat működésének nélkülözhetetlen elemének tekintik. A köztisztviselői magatartásra vonatkozó követelmények között visszatérően jelenik meg a közbizalom megőrzésének igénye, a korrupció megelőzése, az összeférhetetlenségi helyzetek elkerülése, valamint a közszolgálat politikai semlegességének biztosítása. Az Európa Tanács e célok elérése érdekében rendszeresen hangsúlyozza az etikai kódexek, integritási rendszerek és képzési programok jelentőségét.

Különösen jelentős, hogy az Európa Tanács általi nemzetközi standardok a köztisztviselői magatartás megítélését nem kizárólag a szolgálati feladatok ellátására korlátozzák. A közszolgálatba vetett bizalom fenntartása érdekében a köztisztviselőktől olyan magatartás tanúsítását várják el, amely a közszolgálat tekintélyét és hitelességét nem veszélyezteti. E megközelítés alapján a köztisztviselő személyes magatartása is értékelhető abból a szempontból, hogy alkalmas-e a közbizalom megingatására.

Az Európa Tanács megfogalmazásából ezért az a következtetés vonható le, hogy a köztisztviselőkkel szemben támasztott elvárások középpontjában az integritás és a közbizalom áll. E követelmények megsértése nem pusztán etikai problémát jelent, hanem a közszolgálat megfelelő működését és társadalmi legitimációját is veszélyeztetheti. A nemzetközi standardok tehát olyan értelmezési keretet biztosítanak, amelyben a méltatlanság intézménye a közbizalom védelmének egyik lehetséges eszközeként jelenik meg.

[126] Alapelvek p. 5.
[127] Alapelvek p. 6.

III.2.3. Az Európa Tanács önkormányzati képviselőkre vonatkozó elvárásai

Az önkormányzati képviselőkre vonatkozó hazai szabályozás nem írja elő etikai kódex megalkotásának kötelezettségét, jóllehet – amint azt az V. fejezetben látni fogjuk – van olyan európai állam, ahol a helyi önkormányzati tisztségviselőkkel szembeni az etikai követelmények kodifikált formában jelennek meg. Az angol modellben központi etikai kódex szolgál mintául a helyi önkormányzatok számára, amely egységes magatartási mércét kíván biztosítani a helyi közélet szereplőinek.[128] A megfelelő magatartás tanúsításának követelménye azonban nem kizárólag nemzeti szinten jelenik meg, hanem európai színtéren is megfogalmazódik.

A helyi demokrácia és a jogállamiság érvényesülésének egyik legfontosabb európai intézményi garanciája, akárcsak a köztisztviselők esetében, az Európa Tanács, amely tevékenysége során következetesen törekedett a demokratikus működés, az átláthatóság, az integritás és a közbizalom erősítésére az önkormányzati szinten is,[129] tekintettel arra, hogy a szervezet a helyi önkormányzati rendszerek közös európai értékeinek feltárását, védelmét és fejlesztését tekinti egyik alapvető feladatának.[130]

Ennek érdekében az elfogadott ajánlásaiban és határozataiban a helyi önkormányzati képviselők magatartásával, etikai kötelezettségeivel és közéleti felelősségével foglalkozik. E dokumentumok is *soft law* jellegűek, mégis jelentős orientáló szerepet töltenek be a tagállamok jogalkotása és jogalkalmazása során.

E követelmények bemutatása a méltatlanság vizsgálata szempontjából különös jelentőséggel bír. A méltatlanság ugyanis olyan értéktartalmú jogintézmény, amelynek tartalma nem határozható meg kizárólag a pozitív jog rendelkezéseiből, hanem szükségszerűen figyelembe kell venni azokat a demokratikus és etikai standardokat is, amelyek az adott tisztség betöltéséhez kapcsolódnak. Az Európa Tanács dokumentumai ezért nem csupán a helyi önkormányzati működés általános követelményeit jelenítik meg, hanem olyan magatartási mércét is kijelölnek, amelynek megsértése a közbizalom sérelmén keresztül a méltatlanság kérdését is felvetheti.

---

[128] Vö. Local Government Association Model Councillor Code of Conduct 2020. Approved 3rd 12.2020 Updated 19 January and 17 May 2021. https://www.local.gov.uk/publications/local-government-association-model-councillor-code-conduct-2020. (2026. 05. 31.)

[129] 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.

[130] 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.

III.2.3.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája mint alapvető standard

Ezek közül kiemelkedik az 1985-ben elfogadott *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája,*[131] [Önkormányzati Charta] amely nemcsak a rendszerváltáskor lefektetett önkormányzati rendszerhez[132] szolgált példaként, 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 vált,[133] amelynek rendelkezéseit 1994. július hó 1. napjától kezdődően kell alkalmazni.[134]

A vizsgált téma szempontjából ezért elsőként azt szükséges áttekinteni, hogy az Önkormányzati Charta milyen követelményeket fogalmaz meg a helyi önkormányzati képviselői tisztség betöltésével kapcsolatban.[135] 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 jogáról szóló bécsi egyezmény*[136] 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, mivel olyan demokratikus, etikai és integritási követelményeket fogalmaznak meg, amelyek a helyi önkormányzati

[131] 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.]
[132] Vö.: az önkormányzat, önkormányzás fogalmát Elena Vodyanitskaya: Local government. *Oxford Constitutional Law*. December 2016. pp. 1-17.
[133] 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.
[134]1997. évi XV. törvény 3. § (1) bekezdés.
[135] Vö. Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle,* 2011/különszám. p. 206.
[136] 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.

képviselőkhöz kapcsolódó közbizalom tartalmának meghatározásában is irányadó szerepet tölthetnek be.[137]

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.[138]

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]*[139] 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.

III.2.3.2. A helyi és regionális önkormányzati képviselők etikai kódexe és annak jelentősége

Az etikai kódex abból a felismerésből indul ki, hogy a helyi önkormányzati képviselők tevékenysége a demokratikus közéletbe vetett bizalom egyik alapvető tényezője. A képviselőknek *politikai felelősséget* kell viselniük a választópolgárok előtt, tevékenységük során pedig nemcsak a jogszabályokat, hanem az etikai követelményeket és közérdeket is tiszteletben kell tartaniuk. Az ajánlás szerint e követelmények megsértése nem csupán az érintett képviselő hitelességét kérdőjelezi meg, hanem az ország demokratikus beállítottságát is. A Kongresszus külön hangsúlyt helyez a *korrupció* elleni fellépésre, amelyet a helyi demokrácia működését veszélyeztető egyik legjelentősebb kockázataként azonosít. Az etikai kódex célja ezért nem pusztán magatartási szabályok rögzítése, hanem olyan közös etikai mérce kialakítása, amely elősegíti a közbizalom fenntartását. A

[137] Blutman et al. (2014) p. 361.
[138] 1997. évi XV. törvény 7. cikk. 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.
[139] 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/488014b4c8 (2026.07.19.) [Első Etikai Kódex]

dokumentum abból indul ki, hogy a választott tisztségviselők legitimációja nem kizárólag a választási eredményből fakad, hanem abból is, hogy tisztségüket a közérdek elsődlegességének szem előtt tartásával kell végezniük.[140]

Az etikai kódexben megfogalmazottak elemi szinten építenek a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet* (*Organisation for Economic Co-operation and Development*,- OECD) – amelynek Magyarország szintén tagja[141]- 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.[142] 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 Európa 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.[143]

Az etikai kódex preambuluma kiemeli, hogy a helyi és a regionális önkormányzati képviselők *megbízatásukat* a választópolgároktól kapott felhatalmazás alapján gyakorolják, ezért felelősségük valamennyi választópolgár irányában fennáll. A mandátum iránti tisztelet egyúttal az *etikai normák tiszteletét* is megköveteli. A dokumentum központjában ezért a közbizalom megőrzése áll, amelynek feltétele a képviselői magatartás átláthatósága, tisztessége és elszámoltathatósága.[144]

A kódex általános alapelvként rögzíti, hogy a képviselőknek minden körülmények között a közérdeket kell előtérbe helyezniük saját vagy más magánérdekével szemben. E követelményhez kapcsolódva részletes szabályokat fogalmaz meg az összeférhetetlenség, a tisztségek halmozása, a vesztegetés tilalma, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás körében. Külön figyelmet érdemel az a rendelkezés, amely szerint a képviselő megbízatásának megszűnését megelőzően sem hozhat olyan döntést, amely számára későbbi szakmai vagy személyes előnyt biztosíthat. A dokumentum emellett hangsúlyozza a

[140] Ibid, p. 1-2.
[141] 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.
[142] Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service,36 Including Principles for https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0298. (2026.07.19.) 12. pont.
[143] OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264187986-en. (2026.07.19.) p. 31. vö. Első Etikai Kódex p. 1.
[144] Első Etikai Kódex Preambulum, p. 2.

nyilvánossággal való kapcsolattartás, a döntések indokolásának és a sajtóval való együttműködés jelentőségét is.[145]

A kódex szabályozási filozófiájának középpontjában az a gondolat áll, hogy a képviselői tisztség nem pusztán jogok összessége, hanem olyan közbizalmi megbízatás, amely fokozott erkölcsi kötelezettségekkel kár együtt. Ebből következően az Európa Tanács által megfogalmazott elvárások a méltatlanság tartalmának meghatározása szempontjából is figyelemre méltók. A dokumentumban visszatérően megjelenő integritás, közérdekűség, átláthatóság, elszámoltathatóság és korrupciómentesség olyan értékek, amelyek megsértése alkalmas lehet arra, hogy a képviselő és a közösség közötti bizalmi kapcsolatot megbontsa. A kódex ugyan jogi kötőerővel a részes államok kifejezett implementációjának hiányában nem rendelkezik, mégis jól érzékelteti, hogy az európai standardok szerint a választott helyi tisztségviselőktől a jogszerű magatartáson túl meghatározott etikai normák tiszteletben tartása is elvárható.

Az ajánlás és annak mellékletét képező etikai kódex tehát olyan normatív keretet rajzol fel, amely ugyan nem minősül kötelező jognak, mégis iránymutatást nyújt az önkormányzati képviselői tisztséghez kapcsolódó közbizalom tartalmának meghatározásához. Ebből a szempontból az Európa Tanács által megfogalmazott követelmények a hazai méltatlansági szabályozás értelmezése során is figyelembe vehető szempontokat kínálnak.

III.2.3.3. Az etikai kódex reformjának indokai és a korrupcióellenes ütemterv

A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszus 2016-ban arra a következtetésre jutott, hogy a *korrupció* továbbra is az európai helyi demokráciák egyik legsúlyosabb kihívása, ezért ennek felszámolásának elősegítése érdekében elfogadott egy határozatot.[146] Álláspontja szerint a kommunikáció fejlődése miatt a lakosság tudatossága növekedett a helyi közéletben előforduló korrupció kockázatára, ennek következtében nőtt a türelmetlenség és az intolerancia ezzel a helyzettel szemben. Manapság magasabb tisztességkövetelményeket várnak el a polgárok, viszont a politikusokba és köztisztviselőkbe vetett bizalom továbbra is alacsony, amely veszélyezteti a demokratikus folyamatot, ezzel pedig teret nyernek a politikai szélsőségek formái.[147] A korrupció nem csupán a közpénzek

[145] Ibid, p. 2-4.
[146] 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 session, presented by Herwig Van Staa, Rapporteur. https://rm.coe.int/168071a737. (2026.07.19.) [Korrupcióelleni Határozat].
[147] Korrupcióelleni Határozat, p. 2.

jogellenes felhasználásban nyilvánulhat meg, hanem minden olyan magatartásban is, amely a közérdek helyett magánérdekek érvényesülését eredményezi, és ezáltal gyengíti a demokratikus intézményekbe vetett bizalmat.[148]

Ennek felszámolása érdekében a Kongresszus elfogadta a korrupcióellenes határozathoz csatolt *ütemtervet,* amely több olyan területet azonosított, amelyek kiemelt jelentőséggel bírnak a helyi önkormányzati integritás biztosítása szempontjából.[149] Ezek közé tartozott az átláthatóság erősítése, az összeférhetetlenségi helyzetek kezelése, a visszaélést bejelentő személyek védelme, a nepotizmus elleni fellépés, a közbeszerzések tisztaságának biztosítása, valamint a közhatalmi pozíciók választási célú felhasználásának megakadályozása. A Kongresszus e területeket nem önmagukban, hanem a közbizalom fenntartását veszélyeztető kockázatok megjelenési formáiként kezelte.[150]

Az ütemterv egyik legfontosabb eleme az 1999-ben elfogadott etikai kódex felülvizsgálatának szükségessége volt. A Kongresszus megállapította, hogy az eredeti kódex hosszú időn keresztül referenciadokumentumként szolgált az európai helyi önkormányzatok számára, ugyanakkor az elmúlt évtizedek társadalmi és intézményi változásai indokolttá tették annak korszerűsítését. Különösen jelentősnek tekintette a közfeladatok kiszervezésének terjedését, a közéleti szereplőkkel szembeni fokozott társadalmi elvárásokat, valamint a digitalizáció és az új kommunikációs technológiák által előidézett etikai kihívásokat.[151]

A Kongresszus hangsúlyozta, hogy az etikai normák érvényesülését nem elegendő kizárólag egy nemzetközi dokumentumtól várni. Álláspontja szerint az európai szintű etikai kódexek mellett szükség van nemzeti és helyi szintű magatartási kódexekre is, amelyek figyelembe veszik az adott állam vagy önkormányzat sajátosságait. E dokumentumok együttesen teremthetik meg az integritás, a pártatlanság, a lojalitás és a közszolgálati szemlélet érvényesülésének intézményi feltételeit.[152]

A Kongresszus megközelítése a méltatlanság szempontjából különös jelentőséggel bír. A korrupcióellenes ütemterv ugyanis abból indul ki, hogy a demokratikus intézmények működését nem kizárólag a nyilvánvalóan jogellenes cselekmények veszélyeztetik, hanem azok a magatartások is, amelyek nem tartoznak a jogalkotó által deklarált méltatlansági okok

[148] Ibid.
[149] Korrupcióelleni Határozat, Appendix: Roadmap of activities for preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels, p. 3.
[150] Ibid.
[151] Ibid, p. 4. és 13.
[152] Ibid, p. 13.

hatálya alá, mégis alkalmasak a közbizalom megrendítésére. A Kongresszus által kiemelt területek – különösen az átláthatóság hiánya, a nepotizmus vagy a közhatalom magáncélú felhasználása – mind olyan körülmények, amelyek a helyi önkormányzati képviselői tisztséghez kapcsolódó bizalmi viszony sérelméhez vezethetnek.[153]

A reformfolyamat tehát túlmutatott az etikai kódex egyszerű aktualizálásán. Valójában annak felismerését tükrözte, hogy a helyi önkormányzati képviselőkkel szemben támasztott követelmények folyamatosan fejlődnek, és a demokratikus legitimáció fenntartásához a jogszerű működés mellett egyre hangsúlyosabb szerepet kapnak az integritás, az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelményei is.

III.2.3.4. A felülvizsgált etikai kódex és az integritásközpontú önkormányzati működés követelményei

A Kongresszus a Korrupcióelleni Határozatban meghatározott célkitűzéseknek megfelelően 2018-ban felülvizsgálta az 1999-ben elfogadott etikai kódexet, és új ajánlás keretében közzétette a helyi és regionális önkormányzatok valamennyi szereplőjére irányadó magatartási kódexet [Második Etikai Kódex].[154] Az újonnan megalkotott etikai kódex szintén a korrupció oldaláról közelíti meg a kérdést: a korrupció és annak minden formája, továbbá az etikátlan magatartás valamennyi formája veszélyezteti a demokratikus intézmények működését, aláássa a közbizalmat és gyengíti a helyi önkormányzás legitimációját.[155]

A Kongresszus szerint az elmúlt két évtized társadalmi és technológiai változásai új etikai kihívásokat teremtettek a helyi önkormányzatok számára. A polgárok egyre magasabb elvárásokat támasztanak a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben, miközben a digitális kommunikáció és az információk gyors áramlása fokozott nyilvánosságot biztosít a helyi közügyek számára. E körülmények között az etikus magatartás már nem pusztán kívánatos tulajdonságként jelenik meg, hanem a demokratikus önkormányzati működés egyik alapvető feltételévé válik.[156]

---

[153] Ibid p. 3-4. és p. 13.
[154] 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-regiona/16808ec7e3 (2026.07.19.) [Második Etikai Kódex].
[155] Ibid, p. 1.
[156] Ibid.

A felülvizsgált kódex egyik legfontosabb újítása, hogy hatályát nem kizárólag a választott képviselőkre terjeszti ki, hanem valamennyi olyan személyre, aki a helyi vagy regionális önkormányzat szolgálatában áll. A Kongresszus ezzel azt kívánta hangsúlyozni, hogy a közbizalom fenntartása nem csupán a választott tisztségviselők, hanem az önkormányzati működés egészének felelőssége.[157]

A Második Etikai Kódex középpontjában az integritás követelménye áll.[158] A dokumentum szerint valamennyi önkormányzati szereplőnek a jogszabályok és jogelvek tiszteletben tartásával, a közérdek elsődlegességét szem előtt tartva kell eljárnia. A közfeladatok ellátása során olyan alapvető értékeknek kell érvényesülniük, mint a törvényesség, a pártatlanság, a diszkrimináció tilalma, a feddhetetlenség, a méltányosság, az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a részvétel. Az utolsó három követelményre különös hangsúlyt fektet a Kongresszus. Álláspontja szerint a helyi önkormányzati képviselők nem csupán felelősek döntéseikért, hanem kötelesek azok indokait a nyilvánosság számára megismerhetővé tenni. Az átláthatóság követelménye ezért nem merül ki az információk közzétételében, hanem magában foglalja a döntéshozatali folyamatok nyitottságát és a polgárokkal folytatott érdemi kommunikációt is. A kódex kifejezetten elvárja, hogy a helyi önkormányzati szereplők őszintén, teljes körűen és kellő gondossággal válaszoljanak a nyilvánosság információkéréseire.[159]

A dokumentum emellett kiemeli az egymás iránti tisztelet, a tolerancia és a sokszínűség tiszteletben tartásának jelentőségét.[160] A helyi önkormányzati szereplőknek aktívan elő kell mozdítaniuk a megkülönböztetéstől mentes közhivatali kultúra kialakítását, döntéseiket pedig pártatlanul és elfogulatlanul kell meghozniuk. Ennek megfelelően kerülniük kell minden olyan helyzetet, amely alkalmas lehet részrehajlás, személyes előnyszerzés vagy nepotizmus látszatának keltésére.[161]

A kódex külön nevesíti az ún. *forgóajtó-jelenséget* is. Ennek lényege, hogy a helyi önkormányzati szereplők nem használhatják fel tisztségüket vagy annak gyakorlása során megszerzett információkat saját későbbi szakmai vagy gazdasági előnyük biztosítására. A Kongresszus e rendelkezéssel azt kívánta megelőzni, hogy a közhatalmi pozíciók magánérdekek érvényesítésének eszközévé váljanak.[162]

[157] Második Etikai Kódex, Appendix, Preamble.
[158] Második Etikai Kódex, Appendix, Article 1-2.
[159] Második Etikai Kódex, Appendix, Article 3-9.
[160] Második Etikai Kódex, Appendix, Article 6-7.
[161] Második Etikai Kódex, Appendix, Article 8.
[162] Második Etikai Kódex, Appendix, Article 10-12.

A Második Etikai Kódex ugyanakkor nem kizárólag az egyéni magatartásra koncentrál, hanem intézményi oldalról is megközelíti az integritás kérdését. Ennek megfelelően minden helyi önkormányzat számára javasolja olyan integritáspolitika kialakítását, amely megfelelő eljárásokat, képzési programokat és tanácsadási mechanizmusokat biztosít az etikai kockázatok felismerésére és kezelésére. A Kongresszus álláspontja szerint az etikus működés nem kizárólag egyéni erény, hanem olyan szervezeti kultúra eredménye, amelynek kialakításáért az önkormányzatoknak is felelősséget kell vállalniuk.[163]

A vizsgált téma szempontjából különösen jelentős, hogy a Második Etikai Kódex a közbizalom védelmét helyezi az önkormányzati szereplőkkel szembeni elvárások középpontjába. A dokumentum egészéből az a szemlélet rajzolódik ki, hogy a demokratikus legitimáció fenntartása nem pusztán a jogszerű működéstől függ, hanem attól is, hogy a helyi önkormányzati szereplők magatartása megfelel-e azoknak az etikai követelményeknek, amelyeket a társadalom jogosan vár el tőlük. Ebből következően a Kongresszus által megfogalmazott integritási, átláthatósági és elszámoltathatósági elvárások olyan mérceként értelmezhetők, amelyek alkalmasak lehetnek a képviselői tisztséghez szükséges közbizalom fennállásának megítélésére is.

III.2.3.5. Az átláthatóság és a nyitott kormányzás mint a közbizalom garanciái

A Kongresszus a korrupció elleni fellépés egyik legfontosabb eszközének a *nyílt kormányzás* elvének érvényesítését tekinti. Ennek három alappillére az *átláthatóság*, a *részvétel* és az *elszámoltathatóság,* amelyek innovációt követelnek meg. Álláspontja szerint a korrupció megelőzése nem kizárólag büntetőjogi vagy fegyelmi eszközökkel valósítható meg, hanem olyan intézményi környezet kialakításával is, amely biztosítja a közéleti döntések nyilvánosságát, ellenőrizhetőségét és számonkérhetőségét. E szemlélet alapján fogadta el a Kongresszus az átláthatóságról és nyitott kormányzásról szóló határozatát és ajánlását.[164]

A Kongresszus meghatározása szerint a *nyílt kormányzás* olyan kormányzási modell, amely az átláthatóság, a részvétel és az elszámoltathatóság elveire épül. E három

[163] Második Etikai Kódex, Appendix, Article 13. és 16.
[164] 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 (2026.07.19.) [Átláthatóság határozat] p. 2.

követelmény egymással szorosan összefügg: az átláthatóság biztosítja az információk megismerhetőségét, a részvétel lehetővé teszi a polgárok bekapcsolódását a közügyek alakításába, míg az elszámoltathatóság garanciát jelent arra, hogy a közhatalmat gyakorló személyek döntéseikért felelősséggel tartozzanak.[165]

A Kongresszus szerint az átláthatóság nem merül ki az információk formális közzétételében. A helyi önkormányzatoknak olyan működést kell kialakítaniuk, amelyben a döntéshozatali folyamatok, az önkormányzati dokumentumok és a közpénzek felhasználására vonatkozó adatok a nyilvánosság számára hozzáférhetők és ellenőrizhetők. Az információk nyilvánossága ugyanis elősegíti a közélet tisztaságát, csökkenti a visszaélések lehetőségét és erősíti az állampolgárok bizalmát a helyi közhatalom működésében.[166]

Az átláthatóság követelményével szorosan összefügg a részvétel elve. A Kongresszus hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatoknak törekedniük kell a polgárok, a civil szervezetek és egyéb társadalmi szereplők bevonására a közügyek alakításában. A nyitott kormányzás ezért nem pusztán információszolgáltatást jelent, hanem a közösséggel folytatott folyamatos párbeszédet és konzultációt is. A helyi döntések legitimációját ugyanis jelentősen erősíti, ha azok kialakításában a közösség érintett tagjai is részt vehetnek.[167]

A nyitott kormányzás harmadik pillére az elszámoltathatóság. A Kongresszus szerint a demokratikus kormányzás egyik alapvető ismérve, hogy a közhatalmat gyakorló személyek tevékenységükért felelősséggel tartoznak a nyilvánosság előtt. Az elszámoltathatóság megvalósulhat belső mechanizmusok – így különösen etikai kódexek, integritási rendszerek és ellenőrzési eljárások – útján, de külső kontrolleszközök, például a média, a civil társadalom vagy a különböző auditmechanizmusok révén is.[168]

A Kongresszus e három alapelvet a helyi önkormányzati működés valamennyi jelentős területére alkalmazandónak tekinti. Kiemeli különösen a költségvetési döntéseket, a szerződéskötéseket, a normatív döntéshozatalt, a közpolitikai döntések kialakítását és a közszolgáltatások nyújtását. Ezek azok a területek, ahol a közbizalom szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy az önkormányzati szereplők tevékenysége átlátható és ellenőrizhető legyen.[169]

[165] Ibid, p. 2.
[166] Ibid, p. 2-3.
[167] Ibid, p. 4.
[168] Ibid.
[169] Ibid.

A vizsgált téma szempontjából különös jelentőséggel bír, hogy a Kongresszus az átláthatóságot, a részvételt és az elszámoltathatóságot nem pusztán a korrupció elleni küzdelem technikai eszközeiként értelmezi. E követelmények valójában olyan etikai mércék, amelyek a helyi önkormányzati tisztségek demokratikus legitimációjának alapját képezik. Az a képviselő, aki tevékenységét elzárja a nyilvánosság elől, nem ad számot döntéseinek indokairól, vagy tudatosan akadályozza az állampolgári ellenőrzést, olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas lehet a közbizalom megingatására. Márpedig a Kongresszus dokumentumaiból egyértelműen az a következtetés vonható le, hogy a közbizalom fenntartása a helyi önkormányzati képviselők egyik alapvető kötelezettsége. [170]

A nyitott kormányzásra vonatkozó ajánlások ezért túlmutatnak a korrupcióellenes politikák körén. Olyan demokratikus és etikai követelményrendszert fogalmaznak meg, amelynek középpontjában a közérdek szolgálata, a nyilvánosság előtti felelősségvállalás és a választópolgárok bizalmának megőrzése áll. E követelmények pedig közvetlen kapcsolatba hozhatók a méltatlanság intézményének alapjául szolgáló közbizalom-védelmi funkcióval is.

III.2.3.6. Következtetések az önkormányzati képviselői méltatlanság szabályozására nézve

Az Európa Tanács dokumentumainak áttekintése alapján megállapítható, hogy a helyi önkormányzati képviselőkkel szemben támasztott követelmények jóval túlmutatnak a tisztség jogszerű betöltésének minimális feltételein. Az Önkormányzati Charta, a Kongresszus által elfogadott etikai kódexek, valamint a korrupcióellenes és nyitott kormányzásról szóló határozatok egyaránt arra épülnek, hogy a helyi önkormányzati képviselői megbízatás közbizalmi jellegű tisztség, amelynek gyakorlása fokozott etikai és integritási követelmények teljesítését feltételezi.

A vizsgált dokumentumokból kirajzolódó közös alapelv szerint a képviselő elsődleges kötelezettsége a közérdek szolgálata. Ennek megfelelően a képviselőknek tilos saját vagy más magánérdekeit előtérbe helyezniük, helyette a helyi közösség egészének érdekében kötelesek eljárni. E követelményhez szorosan kapcsolódik az összeférhetetlenségi helyzetek elkerülése, a személyes előnyszerzés tilalma, a pártatlan döntéshozatal, valamint a korrupció valamennyi formájával szembeni fellépés.

[170] Ibid, p. 5.

Az Európa Tanács által megfogalmazottakból ugyanakkor az is kitűnik, hogy a képviselői tisztség megfelelő gyakorlása nem korlátozódik a jogszabályok betartására. A Kongresszus következetesen hangsúlyozza az etikai normák jelentőségét, a tisztességes magatartás, az integritás, az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelményét. Az első és második etikai kódex egyaránt abból indult ki, hogy a demokratikus intézményekbe vetett bizalom fenntartása csak akkor lehetséges, ha a képviselők tevékenysége nemcsak a jogi, hanem az erkölcsi elvárásoknak is egyaránt megfelel.

Különösen figyelemre méltó, hogy a Kongresszus a közbizalom kérdését központi jelentőségű elemként fogalmazza meg. Az etikai kódexek célja kifejezetten a választópolgárok és a helyi önkormányzati képviselők közötti bizalom erősítése, míg a nyitott kormányzásról szóló határozat az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot a közbizalom fenntartásának nélkülözhetetlen eszközeiként azonosítja. Ebből következően a helyi önkormányzati képviselőkkel szembeni nemzetközi elvárási rendszer egyik központi eleme nem más, mint a közbizalom megőrzése.

Mindez a méltatlanság vizsgálata szempontjából is jelentős következtetések levonását teszi lehetővé. Jóllehet az Európa Tanács határozatai és ajánlásai nem használják egységesen a méltatlanság jogintézményét, az általuk meghatározott etikai és integritási követelmények lényegében olyan magatartási mércét állítanak fel, amelynek megsértése alkalmas lehet a közbizalom megingatására. A korrupció, a részrehajló döntéshozatal, az összeférhetetlenségi helyzetek eltitkolása, a nyilvánosság előli elzárkózás vagy a közérdekkel ellentétes magatartás mind olyan körülmény, amely az Európa Tanács értelmezésében veszélyezteti a helyi demokratikus működést.

Ezen standardok áttekintése ezért arra a következtetésre vezet, hogy a helyi önkormányzati képviselőkkel szembeni európai elvárás rendszerének középpontjában a közbizalom, az integritás és a közérdek szolgálata áll. E követelmények nem csupán etikai ajánlásokként értelmezhetők, hanem olyan demokratikus alapelvekként, amelyek a méltatlanság jogintézményének értelmezése során is irányadó jelentőséggel bírhatnak. Különösen igaz ez annak fényében, hogy a magyar szabályozás az önkormányzati képviselőkkel és polgármesterekkel szemben nem ír elő általános etikai kódexet, miközben az Európa Tanács következetesen az etikai normák intézményesítését és a helyi közélet integritásának erősítését tekinti a demokratikus működés egyik alapvető feltételének.

III.3. A közbizalomra méltóság kritériuma az Európai Unió megfogalmazásában

Az európai színtéren a másik jelentős nemzetközi szervezet, amely a kutatás szempontjából lényeges, az Európai Unió, tekintettel arra, hogy Magyarország több mint húsz éve a tagja, ráadásul a csatlakozást megelőzően is hatottak a magyar jogrendszerre az általa megfogalmazott kívánalmak. Ez utóbbinak az a magyarázata, hogy a csatlakozni kívánó tagállamoknak is meg kellett felelni bizonyos szintű követelményeknek, annak érdekében, hogy az uniós jogot képesek legyenek végrehajtani.

E célkitűzés megvalósítását szolgálta az OECD és az Európai Bizottság kezdeményezésére 1992-ben létrehozott *SIGMA- program,*[171] amely támogatta a közigazgatási szervek elköteleződését a demokratikus értékekhez, etikához és a törvényi rendelkezésekhez és a jó igazgatási módszerek kialakításához. Kiindulópontként rögzíti, hogy az Uniós tagságra pályázóknak, annak érdekében, hogy megfeleljenek a koppenhágai és a maastrichti csatlakozási kritériumoknak, meg kell reformálniuk a közigazgatásukat, és követniük kell a *jó kormányzás elveit,* továbbá figyelembe kell venniük az Európai Unió által meghatározott adminisztratív normákat.[172] Jóllehet a SIGMA ajánlásai is *soft law* jellegűek, mégis olyan európai közigazgatási standardokat rögzítenek, amelyek a csatlakozási folyamat során tényleges normatív iránymutatásként szolgáltak.

A folyamat eredményeként alakult ki az *Európai Közigazgatási Tér* koncepciója, „*amely az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, a közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis*."[173] Az Európai Közigazgatási Tér alapját a demokratikus jogállamiság,[174] a jó kormányzás, a jogszerűség, az átláthatóság és elszámoltathatóság értékei alkotják, amelyek az uniós közigazgatási együttműködés közös értékalapjait képezik.[175]

---

[171] OECD (1999), "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers*, No. 27, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5kml60zwdr7h-en. (2026.07.19.) [SIGMA- program].
[172] Ibid, p. 2-3 és 5-7.
[173] Torma (2011) p. 196.
[174] Vö. 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 Eljárási Jogi Közlemények*. 2022/2. p. 122.
[175] SIGMA-Program p. 8-14.; 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, rovatszerkesztő: Balázs István) http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-kzigazgatsi-trsg (2020) (2024.08.29.)

Ennek ellenére az Európai Unió a tagállamok önkormányzati képviselőinek és köztisztviselőinek jogállását nem szabályozza. Az *Európai Unióról szóló Szerződésben* (EUSZ)[176] rögzített hatáskörgyakorlás, a szubszidiaritás és arányosság elve alapján azokban a területekben, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, csak akkor és annyiban járhat el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljai a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudnak kielégítően megvalósítani, így azok terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.[177] Ebből a rendelkezésből az következik, hogy a közigazgatás szervezetének, a helyi önkormányzati rendszernek és a közszolgálati jogviszonyoknak a szabályozása továbbra is tagállami hatáskörbe tartozik.[178] Ennek megfelelően az Európai Unió nem alkot a tagállamok köztisztviselőire vagy önkormányzati képviselőire vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó méltatlansági szabályokat.

Annak ellenére, hogy nem beszélhetünk uniós szintű méltatlansági jogintézményről, mégis a kutatás szempontjából jelentős, hogy az Európai Unió saját intézményei és tisztségviselői tekintetében milyen normatív elvárásokat fogalmaz meg a közbizalom fenntartása érdekében. Olyan magatartási követelményeket dolgozott ki, amelyek középpontjában a feddhetetlenség, a hivatal tekintélyének, méltóságának és az Unió érdekeinek megőrzése áll. Ezeket az elvárásokat az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata tovább konkretizálta, ezáltal meghatározva azok tartalmát és alkalmazásának kereteit.

Erre tekintettel az alfejezet célja annak vizsgálata, hogy az Unió milyen normatív eszközökkel jeleníti meg a közbizalomra méltó magatartás követelményét saját

---

[176] *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 szóló szerződés és 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) továbbiakban a két szerződés rövidítve [EUSZ], [EUMSZ].

[177] EUSZ 5. cikk (1) és (3) bekezdései.

[178] 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., 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) (2026.07.19.) [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. 18-19.

intézményeiben, és ezek milyen összehasonlítási alapot nyújthatnak a magyar méltatlansági szabályozás elemzéséhez.

III.3.1. Az Európai Unió tisztviselőivel szemben támasztott magatartási követelmények

Jóllehet az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a tagállamok köztisztviselőinek vagy önkormányzati képviselőinek jogállását, illetve méltatlanságát szabályozza, saját intézményei személyi állományára nézve részletes magatartási követelményeket állapít meg. E követelmények középpontjában a feddhetetlenség, pártatlanság, továbbá az Unióhoz való hűség és érdekeinek elsődlegessége áll. Bár a szabályozás terminológiájában nem jelenik meg a méltatlanság fogalma, a magatartási előírások és azok megsértéséhez kapcsolódó jogkövetkezmények funkcióját tekintve a magyar méltatlansági szabályozással összevethetők.

III.3.1.1. A Tisztviselői Szabályzatban meghatározott magatartási követelmények

Az Európai Unió az általa létrehozott intézményeinek tisztségviselőire (a szakapparátusára) vonatkozó jogállási szabályait *Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályáról szóló rendeletben*[179] (továbbiakban: Tisztviselői Szabályzat) rendezi, amely fontos magatartási követelményeket határoz meg a tisztviselők számára. Ezek közé tartozik, hogy feladataik ellátása során és magatartásuk meghatározásakor kizárólag az Unió érdekeit kötelesek szem előtt tartani, továbbá a feladataikat tárgyilagosan, pártatlanul és az Unióhoz való hűségre vonatkozó kötelezettsége betartásával kell végezniük. A Tisztviselői Szabályzat szól az ajándékelfogadás tilalmáról, az ez alóli kivételről és az összeférhetetlenségi szabályokról. Ez utóbbinál kiemelendő, hogy már a kinevezésük előtt megvizsgálják, hogy vannak-e személyes érdekeltségeik, amelyek csorbíthatják függetlenségüket, továbbá áll-e fenn összeférhetetlenséget eredményező körülmény.[180]

A kutatás szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a Tisztviselői Szabályzat nem csupán a szolgálati jogviszony fennállása alatt, hanem annak megszűnését követően is elvárja a tisztviselőktől a beosztás tekintélyét megőrző magatartást. A tisztviselők kötelesek

[179] *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: Tisztviselői Szabályzat].
[180] Tisztviselői Szabályzat 11. és 11a. cikk.

tartózkodni minden olyan cselekménytől vagy magatartástól, amely rossz fényt vethet a beosztásukra,[181] továbbá a szolgálati jogviszony megszűnése után is tisztességesen és körültekintően kell eljárniuk bizonyos megbízatások vagy előnyök elfogadása során.[182]

A Tisztviselői Szabályzat meghatározza a szolgálati jogviszony megszűnését, amelyek közé tartozik az alkalmatlanság miatti elbocsátás, a beosztásból való eltávolítás és a kötelező lemondás.[183] A téma szempontjából azonban jelentőséggel az a rendelkezés bír, amely előírja, hogy az a tisztviselő, aki a Szabályzat szerinti kötelezettséget szándékosan vagy gondatlanul megszegi, ezen cselekményéért fegyelmi felelősséggel tartozik.[184] Ez alapján, ha súlyosan megszegik a kötelezettségüket – tehát olyan magatartást tanúsítanak, amely rossz fényt vethet a beosztásukra vagy az Unió érdekeit sérti – végső soron az elbocsátásukhoz is vezethet.

A Szabályzat ugyan nem önálló megszüntetési okként nevesíti a méltatlanságot, hanem a kötelezettségszegést fegyelmi jog keretben szankcionálja, azonban a védett jogi érték lényegében azonos: az Unió érdekeinek elsődlegessége, a beosztás tekintélyének megőrzése és a közbizalom fenntartása. Ebből következően funkcionális értelemben olyan szabályozási megoldásról van szó, amely a magyar közszolgálati generálklauzulával összevethető.

III.3.1.2. A helyes hivatali magatartás európai kódexében meghatározott magatartási követelmények

E körben jut jelentőséghez a 2009. december 1-jén, a Lisszaboni Szerződéssel[185] hatályba léptetett és jogi kötőerővel felruházott *Európai Unió Alapjogi Chartája, [Alapjogi Charta*][186] amely új alapokra helyezte az európai integrációt.[187] Az Alapjogi Charta deklarálta a megfelelő ügyintézéshez való jogot,[188] amelynek részjogosultságai már

[181] Tisztviselői Szabályzat 12. cikk.
[182] Tisztviselői Szabályzat 16. cikk.
[183] Tisztviselői Szabályzat 47. cikk.
[184] Tisztviselői Szabályzat 86. cikk.
[185] 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.)
[186] Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326., 26.10.2012., 391—407. (magyarul: Az Európai Unió Alapjogi Chartája) [Alapjogi Charta].
[187] Csatlós (2021) p. 53-54.
[188] Alapjogi Charta 41. cikk.

korábban is kialakultak.[189] E szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió intézményei, szervei, hivatalai részlehajlás 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 során[190] megfelelnek a követelményeknek és az elveket betartva járnak el.[191]

Az Alapjogi Charta rendelkezéseit bontja ki a jogi kötőerővel nem rendelkező, az európai ombudsman által kezdeményezett, és először 2001-ben az Európai Parlament által elfogadott, *A helyes hivatali magatartás európai kódexe [Magatartási Kódex],* amely 2011-ben 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, az elkötelezettséget és az emberséges hozzáállást.[192]

A Magatartási Kódex bevezetésként felsorolja a közszolgálat öt alapelvét – amelyek az európai ombudsman megfogalmazása szerint az uniós közigazgatás által követett etikai normák magas szintű összefoglalója – rávilágítva, hogy az etikai normák a szolgáltatási kultúra elengedhetetlen elemét jelentik.[193] Az elvek közé tartozik az Unió és annak polgárai iránti elkötelezettség, a tisztesség, a tárgyilagosság, mások tisztelete és az átláthatóság.[194]

A Kódex hangsúlyozza, hogy az uniós intézmények az Unió és polgárainak érdekeit szolgálják, ezért a tisztviselők döntéseiket kizárólag ezen szempontok alapján hozhatják meg. Feladataikat a legmagasabb szakmai és etikai normák betartásával kell ellátniuk,

---

[189] 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: Mérföldkő az európai közigazgatás szabályozásában? *Eljárásjogi Szemle*, 2016/2. p. 16.

[190] 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. In.: *Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tommus LXXIX, Szeged. 2016. pp. 103-109.

[191] Csatlós (2014) p. 127-128.; 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 Collectioeurópn of Papers, Vol. III. Faculty of Law Novi Sad, Publishing Center, Novi Sad, 2015. p. 581.

[192] European Ombudsman, *A helyes hivatali magatartás európai kódexe*, Publications Office of the European Union, 2013, https://data.europa.eu/doi/10.2869/71056. (2026.07.13.) [Magatartási Kódex] p. 2.

[193] Ibid, p. 4.

[194] Ibid, p. 8-10.

figyelemmel arra, hogy közbizalmi pozíciót töltenek be.[195] Magatartásuknak olyannak kell lennie, amely a legszigorúbb nyilvános ellenőrzés mellett is kifogástalan marad.[196]

A Magatartási Kódex hatálya a Személyzeti Szabályzat hatálya alá tartozó tisztviselőkre terjed ki,[197] és szintén tartalmaz alapelveket, amelyeket a tisztviselőknek követniük kell. [198]

Ezek közül kiemelendő a *megfelelő viselkedés* követelménye, amely szerint szolgálatkészen, helyesen és előzékenyen kell eljárniuk és a nyilvánosság rendelkezésére állniuk. Levelezésükben, telefonos kapcsolattartásaik során a legsegítőkészebbnek kell lenniük, a kérdésekre a legteljesebben és legpontosabban kell válaszolniuk.[199]

III.3.1.3. Az Európai Bizottság személyzetének helyes hivatali magatartásáról szóló szabályzata

A Tisztviselői Szabályzat és a Magatartási Kódex által megfogalmazott elveket intézményi szinten konkretizálja az Európai Bizottság által 2024. december 4-én elfogadott határozat *a Bizottság és a személyzetének társadalmi kapcsolatai során tanúsított helyes hivatali magatartására vonatkozó szabályzatról*.[200] A szabályzat a korábbi, 2000-ben elfogadott rendelkezések helyébe lépett annak érdekében, hogy tükrözze az uniós jog és a kommunikációs módszerek változásait.[201]

A szabályzat megerősíti, hogy a Bizottság és a személyzete kizárólag az Európai Unió érdekeit és ezáltal a közérdeket köteles szolgálni. A jogszerűség, függetlenség, pártatlanság, tárgyilagosság, átláthatóság és az udvarias ügyintézés követelményei nem pusztán szervezeti működési elvek, hanem a közbizalom fenntartását szolgáló magatartási normák is.[202]

A Tisztviselői Szabályzat, a Magatartási Kódex és a Bizottság személyzeti szabályzata együttesen olyan normarendszert alkot, amely a közbizalom fenntartását szolgáló magatartási követelményeket több szinten érvényesíti. Az Unió által megfogalmazott rendelkezések tartalmilag hasonló keretet jelentenek a magyar közszolgálatban érvényesülő

[195] Vö.: Linder (2018) p. 120. és Magatartási Kódex p. 8.
[196] Magatartási Kódex p. 8.
[197] Ibid, p. 13., 1. cikk.
[198] Ibid, p. 13-17., 4-11. cikk.
[199] Ibid. 12. cikk.
[200] Commission Decision (EU) 2024/3083 of 4 December 2024 establishing the Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their relations with the public. C/2024/10001. OJ L, 2024/3083, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3083/oj. (2026. 07. 13.) [Bizottság személyzeti szabályzata].
[201] Bizottság személyzeti szabályzata, Preambulum (5) bekezdés.
[202] Bizottság személyzeti szabályzata, Preambulum (4) és Melléklet.

méltatlansághoz, még ha a jogtechnikai kérdésben el is tér egymástól a két megoldás: a fegyelmi felelősség és egy külön tisztséget megszüntető ok a következménye a közbizalmat sértő magatartásnak. Azonban a normatív megfogalmazás a magyar közszolgálati genereálklauzulához hasonló, ez a párhuzam pedig még inkább észrevehetőbb az Európai Bizottság tagjai esetében.

III.3.2. Az Európai Unió politikai tisztségviselőire vonatkozó bizalmi követelmények

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) a Bizottság tagjaival szemben szigorú függetlenségi és magatartási követelményeket állapít meg. A biztosok kötelesek tartózkodni minden olyan cselekménytől, amely feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen, továbbá a feladataik teljesítése során nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasítást sem tagállami kormánytól, sem más szervtől. Hivatalba lépésükkor ünnepélyesen kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy megbízatásuk alatt és annak megszűnését követően is tiszteletben tartják a hivatalukból eredő kötelezettségeket, továbbá azt, hogy megszűnéskor is *feddhetetlenül* és *tartózkodóan* járnak el kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban.[203]

Az EUMSZ értelmében a Bizottság tagja felmenthető, ha már nem felel meg a feladatai ellátáshoz szükséges feltételeknek vagy súlyos kötelezettségszegést követ el. A hivatalból eredő kötelezettségek megsértése esetén az Európai Unió Bírósága a Tanács vagy a Bizottság kérelmére – az ügy körülményeitől függően – felmentheti tisztségéből, illetve megvonhatja tőle nyugdíjjogosultságát, vagy az ezt helyettesítő egyéb juttatásokhoz való jogát.[204]

A biztosi pozíció betöltéséhez az EUSZ szigorú szakmai és alkalmassági feltételeket állapít meg: csak olyan személyt lehet felvenni, aki általános alkalmasságán túl függetlensége tekintetében is minden kétséget kizáróan megfelel a tisztség betöltéséhez szükséges követelményeknek.[205]

A fentiekből is látható, hogy az Európai Bizottság tagjaira szigorú, bizalmat fenntartó magatartási követelményeket írnak elő az alapító szerződések, amelynek jelentőségét az is

[203] EUMSZ 245. cikk. Lásd még: Angyal Zoltán – Szabó Marcell: Az EU intézményrendszere. In: Osztovits András (szerk.): *EU-jog*. HVG ORAC. Budapest. p. 93-94.
[204] EUMSZ 245. és 247. cikk.
[205] EUSZ 17. cikk.

erősíti, hogy 1999 óta vonatkozik rájuk egy *magatartási kódex*[206] [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.[207]

A Biztosi Magatartási Kódex a biztosok számára az Unió általános érdekeinek elsődlegességét, teljes függetlenséget, feddhetetlenséget, lojalitást, méltó magatartást és a tartózkodást írja elő alapvető követelményként. Ennek megfelelően a Bizottság tagjai kötelesek a *legszigorúbb etikai normáknak*[208] megfelelően eljárni, és tartózkodni minden olyan nyilatkozattól vagy magatartástól, – különösen a médiában tett megnyilvánulásokban – amely alkalmas lehet hátrányosan érinteni függetlenségük, feddhetetlenségük vagy hivataluk méltóságának közvélemény általi megítélését.[209]

A volt Bizottsági tagokra is kiterjeszt bizonyos kötelezettségeket. Megbíztatásuk megszűnését követően is feddhetetlenül és tartózkodóan kell eljárniuk kinevezések vagy ajándékok elfogadásakor.[210]

A szabályok érvényesülését a Bizottság mellett működő *független etikai bizottság is elősegíti,* amely az elnök kérésére ad tanácsot a Biztosi Magatartási Kódexhez kapcsolódó etikai kérdésekben, továbbá e kódex alapján etikai kérdésekben ajánlásokat tesz.[211] A Biztosi Magatartási Kódex megsértése esetén, amely az EUMSZ 245. vagy 247. cikk alapján nem indokolja az Európai Unió Bíróságához való fordulást a felmentés megállapítása érdekében, a Bizottság – az etikai bizottság véleményének figyelembevételével és az elnök javaslatára – határozhat a megrovásról, és az adott esetet nyilvánosságra hozhatja.[212]

Az Európai Bizottság tagjaira vonatkozó szabályozás alapján megállapítható, hogy az uniós jog a méltatlanság fogalmát ugyan nem alkalmazza, azonban olyan, a közbizalom fenntartását célzó, magas szintű magatartási követelményeknek való megfelelést teremt, amely funkcióját tekintve a hazai jogrendszerben ismert méltatlansági szabályozással mutat hasonlóságot. A feddhetetlenség, a függetlenség, a hűség és a hivatal méltóságának megőrzése nem pusztán etikai elvárásként, hanem jogilag kikényszeríthető kötelezettségként

[206] 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].
[207] Biztosi Magatartási Kódex 1. cikk.
[208] Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (1)-(2) bekezdés.
[209] Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (5) bekezdés.
[210] Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (7) bekezdés.
[211] Biztosi Magatartási Kódex 12. cikk (1) bekezdés.
[212] Biztosi Magatartási Kódex 13. cikk (1)-(3) bekezdés.

jelenik meg. E kötelezettségek súlyos megsértése akár a tisztség elvesztését is eredményezheti, amely funkcióját tekintve a méltatlansági szabályokkal mutat hasonlóságot. Ugyanakkor lényeges különbség, hogy míg a Bizottság tagjaira nézve ilyen jellegű jogkövetkezmény ismert, addig a magyar közigazgatás politikai tisztségviselői esetében a közbizalmat sértő magatartás nem minden esetben kapcsolódik hasonló szankcióhoz, különösen az államigazgatás politikai szereplői esetében.

Összességében az eddigi tett elemzésből az a következtetés vonható le, hogy bár a méltatlanság jogintézményét nem ismeri az Európai Unió, a közbizalom megőrzését szolgáló magatartási követelmények és azok szankcionálása az Uniós intézmények szakapparátusa és politikai tisztségviselői esetében a jogállás lényeges elemét képezik.

III.3.3. Az európai parlamenti képviselőkkel szemben támasztott, a közbizalom fenntartását szolgáló magatartási követelmények

Az Európai Unió saját tisztségviselőire vonatkozó szabályozás vizsgálata körében indokolt kitérni az európai parlamenti képviselőkre is. Bár megbízatásuk választás útján keletkezik, így jogállásuk több tekintetben eltér az uniós tisztségviselőkétől vagy a Bizottság tagjaiétól, mégis a pozíciójuk közbizalmi jellege indokolttá teszi annak vizsgálatát, hogy az Európai Unió velük szemben is megfogalmaz-e a közbizalom fenntartását szolgáló normatív magatartási követelményeket.

Az európai parlamenti képviselők jogállásának alapjait az alapító szerződések határozzák meg, részletes szabályaikat pedig *Az európai parlamenti képviselők statútuma [Statútum]*[213] tartalmazza. A Statútum elsődleges célja a képviselői megbízatás függetlenségének és szabad gyakorlásának a biztosítása,[214] amelynek megfelelően a képviselők nem utasíthatók, és megbízatásukat kizárólag a közérdek szolgálatában gyakorolhatják.[215]

A képviselőkre emellett vonatkozik egy, ún. *integritásról és átláthatóságról szóló magatartási kódex [EP magatartási kódex*].[216] Ennek jelentősége abban áll, hogy a választott politikai tisztségviselőkkel szemben is részletes etikai és integritási követelményeket

[213] 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].
[214] Statútum Preambulum (4) bekezdés.
[215] Statútum 2. és 3. cikk.
[216] Code of Conduct for Members of the European Parliament regarding integrity and transparency https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code_of_Conduct_EN.pdf? (2026.07.19.) [EP magatartási kódex].

fogalmaz meg az Európai Unió, ezáltal normatív mércét állít a közbizalom fenntartását szolgáló magatartás számára.

Az EP magatartási kódex alapelvei között szerepel az önzetlenség, a feddhetetlenség, a nyíltság, a szorgalom, a becsületesség, az elszámoltathatóság, valamint a Parlament jó hírnevének megőrzése. Előírja, hogy az európai parlamenti képviselők kizárólag a közérdeket szolgálhatják, tiltja a jogtalan előnyszerzést, továbbá részletes összeférhetetlenségi és ajándékelfogadási szabályokat állapít meg. Emellett a volt képviselőkre nézve is meghatároz bizonyos magatartási követelményeket, valamint szabályozza a kódex megsértésének kivizsgálására hivatott bizottság eljárását és az alkalmazandó szankciókat.[217]

A fenti rendelkezések alapján megállapítható, hogy az Európa Parlament képviselői esetében a méltatlanság mint jogintézmény nem jelenik meg, ugyanakkor a közbizalom fenntartását szolgáló normatív követelményrendszer egyértelműen kimutatható. A feddhetetlenség, a pártatlanság, a Parlament tekintélyének megőrzése és az összeférhetetlenségi szabályok betartása olyan normatív elvárások, amelyek a választott tisztség gyakorlásának alapvető feltételeit jelentik. Ez ismét azt támasztja alá, hogy az Európai Unió a politikai tisztségviselők esetében is kiemelt jelentőséget tulajdonít a közbizalom megőrzésének, még ha azt nem a magyar jogban ismert méltatlansági jogintézmény útján biztosítja.

III.3.4. A tisztséghez méltó eljárás értelmezése az Európai Unió Bírósága szerint

Az előző alfejezetek az Európai Unió intézményeinek tisztviselőire, a Bizottság tagjaira és az európai parlamenti képviselőkre vonatkozó normatív követelményeket dogmatikai szempontból mutatták be. Jelen alfejezet e szabályok gyakorlati érvényesülését vizsgálja az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján, feltárva, hogy a Bíróság miként tölti meg tartalommal a közbizalom fenntartását szolgáló magatartási követelményeket.

A Bíróság jogértelmezési tevékenységének elemzése azért fontos a kutatás szempontjából, mert egyértelműen megállapítja az uniós rendelkezések tartalmát, azok értelmezésének körét és módját.[218] Ítélkezési gyakorlatán keresztül meghatározza az uniós

[217] EP magatartási kódex Article 1- 6., Article 9-10.
[218] Blutman László*: Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után*. HVG-ORAC, Budapest, 2020. p. 88.

jog rendelkezéseinek értelmezési kereteit, ezáltal biztosítja azok egységes alkalmazását.[219] Döntései túlmutatnak az egyedi ügyeken: az általuk kimunkált elvek az uniós közszolgálati jog és az intézményi működés meghatározó értelmezési alapjává váltak.[220]

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, ezáltal milyen esetekben szűnik meg a tisztviselő jogviszonya.

III.3.4.1. A bizalom fennállásának értelmezése a közszolgálati jogviták kapcsán

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 Közszolgálati Törvényszék is vizsgálta és értelmezte az előtte folyó eljárásokban,[221] kialakítva a helyes jogértelmezést és kimunkálta a jogalkalmazó szervek számára a helyes gyakorlati alkalmazást.[222] Ennek körében kifejezetten jelentős

[219] Ibid, p. 89.
[220] Ibid.
[221] Meg kell jegyezni, hogy a Nizzai Szerződéssel módosított EKSz. 225a. cikke tette lehetővé a Tanács számára, hogy különtanácsokat hozhasson létre az 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 Közszolgálati Törvényszékének felállításáról. Ennek az volt az előzménye, hogy a Tisztviselői Szabályzat megfelelő alkalmazásával és értelmezésével összefüggésben keletkező jogviták, valamint az alkalmazottak számának növekedésével megnőtt az igény egy speciális bíróság létrehozására, mivel 1952-1957 között az ESZAK Bírósága, majd 1958-1989 az Európai Közösségek Bírósága járt el a közszolgálati jogviták elbírálásában. A Közszolgálati Törvényszék a működését 2005. december 12-én kezdte meg, viszont 2016. szeptember 1-jé-vel az Európai Parlament és a Tanács hatályon kívül helyezte a Közszolgálati Törvényszéket létrehozó határozatot, így ismét kétfokúvá vált az uniós bíráskodás, a Bíróság és Törvényszék együtt alkotja az uniós bíróságokat, azonban az uniós jog továbbra is lehetőséget biztosít a különös hatáskörű törvényszékek létrehozására. A kétfokúságból következően a hatáskörök is megoszlanak a két fórum között. Vö. Osztovits András: Gondolatok az Európai Unió Bírósága szervezeti-hatásköri bővítésének lehetséges irányaihoz. *Jogtudományi Közlöny*. 2017/4. pp. 162-172., Osztovits András: Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszéke – megjegyzések az Európai Közösségek Bírósága szervezeti reformjának legújabb eredményéhez. *Európa Jog*. 2005/2. pp. 10-14, Angyal Zoltán: Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének létrejötte és megszűnése. *Miskolci Jogi Szemle*. 2017/2. különszám pp. 175-188. és 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.
[222] A döntések keresése az Európai Unió Bíróságának hivatalos honlapján keresztül történt, minden fórumot – beleértve a Közszolgálati 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.

annak a vizsgálata, hogy az Európai Unió Bírósága hogyan értelmezi az Unió bizalmának megfelelő magatartási követelményeket, ez mely magatartások tanúsítása esetén sérül, és eredményezi a tisztviselő jogviszonyának jogszerű megszüntetését. E körben számos határozat született, olyan értelmezési keretrendszert kialakítva, amelyet a dolgozat az alábbiakban mutat be.

A kölcsönös bizalom fennállásának követelményét vizsgálva a Bíróság megállapította, hogy meg lehet szüntetni a tisztviselő jogviszonyát, ha olyan magatartást tanúsít, amely az alkalmazott és a megszüntetésre jogosult hatóság közötti bizalmi viszony megtöréséhez vezet. Ennek körében rámutatott, hogy a Tisztviselői Szabályzatban rögzített 12. cikk az együttműködési kötelezettség sajátos kifejeződése, amelynek értelmében tartózkodni kell minden olyan magatartástól, amely rossz fényt vet a tisztviselő beosztására, csorbítja az intézménynek és annak a hatóságnak a hírnevét, ahol alkalmazásban áll. A Bíróság következetes gyakorlata szerint az uniós tisztviselőtől olyan magatartás várható el, amely minden gyanútól mentes, és alkalmas arra, hogy fenntartsa az intézménybe vetett bizalmat. Ehhez egy folyamatosan terhelő kötelezettségként hozzátartozik az Unió érdekeinek 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 bizalmi viszony hangsúlyosságán alapul, mert a Szabályzat 17. cikke is a bizalmi viszony megőrzését szolgálja.[223]

Erre az értelmezési gyakorlatára a Bíróság a későbbiekben is hivatkozik, és megállapítja, hogy tisztviselőknek a viselkedésükkel méltó képet kell mutatniuk, megfelelve a nemzetközi közszolgálat tagjaitól elvárható rendkívül korrekt és tiszteletreméltó magatartásnak. Ennélfogva a nyilvánosan tett sértő kijelentések, amelyek csorbítják azon személyek becsületét, akikre vonatkozik, rossz fényt vett a beosztásra.[224]

Ezzel összefüggésben felmerült a bizalomra méltó magatartás követelménye és a véleménynyilvánítás szabadsága mint alapjog kapcsolata a tisztség betöltése során. A Bíróság rámutatott: a tisztviselőknek be kell tartaniuk a tárgyilagosság, pártatlanság és az Unióhoz való hűséget, továbbá a munkája méltóságát sértő magatartásoktól tartózkodniuk kell. A véleménynyilvánítás szabadsága őket is megilleti, azonban annak gyakorlása nem vezethet az intézmény tekintélyének csorbításához vagy a Tisztviselői Szabályzatban rögzített kötelezettségei megszegéséhez. Ha mégis megteszi, megtöri a hozzá fűzött bizalmi

[223] 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.
[224] F-40/05 Marta Andreasen v Európai Bizottság ECLI:EU:F:2007:189.

viszonyt és utólagosan megnehezíti vagy lehetetlenné tesz az Unióra ruházott feladatok vele együttműködésben történő végrehajtását. A kölcsönös bizalmat a tisztviselő és az Unió közötti jogviszony valamennyi területén fenn kell tartani, mivel ezek képezik az európai közszolgálati etikának alappilléreit.[225]

A Bíróság a bizalom fennállása kapcsán arra is rámutatott, hogy az nem feltétlenül objektív tényeken alapul: a megszakadásának a megállapítása is elég a jogviszony megszüntetéséhez az ezt kimondó határozatban. A megszüntetést feltáró okok bemutatását pedig csak korlátozottan lehet megkövetelni a kinevezésre jogosult hatóságtól, viszont megfelelő adatokat kell tartalmaznia azon személy vonatkozásában, akivel szemben a bizalom megszűnt, azért, hogy meg lehessen győződni arról, hogy a határozat a közvetlen felettesre vonatkozik, akivel szemben a bizalmi viszonynak fenn kell állnia.[226]

A bizalmi kapcsolatot azonban meg kell próbálni helyreállítani, ha meginog. Ha ez nem sikerül, és emiatt nem várható el, hogy tovább foglalkoztassák a tisztségviselőt, megszüntethető a jogviszonya abban az esetben, ha a magatartása nem kívánatos és kontraproduktív hatásokkal járna az intézmény működésében. Ennek körében a Bíróság kiemelte, ha egy tisztviselő magas rangú, akkor minden gyanú felett álló magatartást kell tanúsítania annak érdekében, hogy az Unió és a közte fennálló bizalmi kötelék megmaradjon. Ha mégis megsérti az Unióval kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeit, és megtörik a bizalom, a hatóság dönthet úgy, hogy megszünteti a jogviszonyát, mert az helyreállíthatatlan. E körben a kinevezésre jogosult hatóság széles mérlegeléssel rendelkezik, a Bíróság ennek során azt vizsgálja, hogy az észszerű határokat betartotta-e.[227]

A nem objektív tényeken alapuló bizalmi viszony értelmezéséhez szorosan kapcsolódik, hogy ezek a tények nem is képezhetik bírói felülvizsgálat tárgyát, mert az uniós bíró nem válthatja fel értékelésével a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság értékelését. Politika terén – ha a tisztségviselő az Európa Parlament alkalmazásában áll – a bizalomvesztés széles körű fogalom. Ha az intézmény bizalom miatti elbocsátáskor 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,

[225] 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.
[226] F-42/13 CU v EGSZB ECLI:EU:F:2014:106.
[227] F-80/11 Gomes Moreira v ECDC EU:F:2013:159.

amely szerint a bizalomvesztés indokolt, hanem csak a határozatot megalapozó, és az intézmény által ismertetett tények tényleges valódiságára szorítkozhat.[228]

A Bíróság ugyanakkor rámutatott arra is, hogy a magatartási kódexek önmagukban nem minősülnek kötelező erejű jogszabályoknak. Ennek ellenére az intézmények saját mérlegelési jogkörüket korlátozzák azáltal, hogy elfogadják és következetesen alkalmazzák e szabályokat, ezért azoktól csak az egyenlő bánásmód követelményével összeegyeztethető indokok alapján térhetnek el. Ennek következtében nem zárható ki az, hogy a magatartási szabályok általános hatállyal rendelkezzenek és joghatásokat válthassanak ki.[229]

A Bíróság a fentieken túlmenően a tisztviselők által tanúsított megfelelő magatartást 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.[230] Ezen túl a megfelelő magatartás értékelése – álláspontja szerint – azt is megköveteli, hogy a kinevezésre jogosult hatóság fokozott gondoskodással járjon el.[231]

III.3.4.2. A súlyos kötelezettségszegés mint felmentési ok értelmezése a Bíróság gyakorlatában

Az Európai Unió Bírósága nemcsak a szakapparátus tagjaira nézve értelmezte a feddhetetlen magatartás és az Unió érdekeit szem előtt tartó eljárási kötelezettséget, hanem a politikai szereplőknél is: az Európai Bizottság tagjaival szemben a súlyos kötelezettségszegés mint felmentési ok kapcsán vizsgálta azt, hogy milyen magatartás tanúsítása vezet ennek megállapításához a *Cresson-ügyben*.[232]

Az ügy alapjául szolgáló tényállás kapcsán a Bizottság – figyelemmel az EUMSZ 247. cikkében foglaltakra – kérte, a Bíróság állapítsa meg, hogy Cresson jogtalan előnyben részesítési magatartásával vagy súlyos gondatlanságával megszegte a szerződésben foglalt kötelezettségeit, és mondja ki nyugdíjjogosultságának vagy egyén juttatásához való jogának teljes vagy részleges megvonását.

A Bíróság az ügy kapcsán megvizsgálta a biztosok kötelezettségeit, amelynek körében megállapította, hogy azok csak példálózó jellegű felsorolások és nem korlátozódnak a

[228] T-59/17 L v Európai Parlament ECLI:EU:T:2019:140.
[229] T-827/16 QB v Európai Központi Bank ECLI:EU:T:2018:756.
[230] A lelki zaklatással kapcsolatos bírói gyakorlatot lásd az alábbi ügyekben: 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.
[231] F-92/09 U v Európai Parlament ECLI:EU:F:2010:140.
[232] C-432/04 Commission v Cresson ECLI:EU:C:2006:455.

Bizottság tagjakénti megbízatás során a foglalkozások halmozásának tilalmára és arra a kötelezettségre sem, hogy a megbízatás megszűnését követően feddhetetlenül és tartózkodóan kell eljárniuk a kinevezések elfogadása során. Megállapította, hogy a „hivatalukból eredő kötelezettségeik" fogalmat tágan kell értelmezni a nagyfokú felelősségükre tekintettel, emiatt fontos, hogy a legszigorúbb magatartási előírásokat betartsák. Ennek alapján a fogalmat úgy kell értelmezni, hogy a feddhetetlenségi és tartózkodási kötelezettségen túl magában foglalja a biztosi hivatalukból eredő valamennyi kötelezettséget, benne a teljes függetlenségre és a – akkor még – Közösség általános érdekében való eljárásra vonatkozó kötelezettséget. Ebből következően a biztosoknak kötelezettségük, hogy nem csak a nemzeti, hanem személyes érdekekkel szemben is mindenkor a Közösség általános érdekeit helyezzék előtérbe. A biztosoknak ügyelniük kell a kifogástalan magatartás tanúsítására, de ebből nem következik az, hogy az ettől való legkisebb eltérés is elítélendő lenne a teljes függetlenség, feddhetetlenség és tartózkodás alapján. Ennek megállapításához bizonyos súlyú kötelezettségszegés kell.

A Bíróság hatáskörébe tartozik annak megállapítása is, hogy a biztos esetlegesen megszegte a kötelezettségét, és a szankció kiszabása is. Ennek körében felmentésre csak olyan kötelezettségszegés esetén kerülhet sor, amelyet az érintett Bizottsági tag még a megbízatása során követett el. A nyugdíj vagy az egyéb juttatásoktól való megvonás kiszabására azonban akkor is sor kerülhet, ha az érintett a megbízatása alatt vagy azt követően követte el a kötelezettségszegést. Azt is kiemelte a Bíróság, hogy a Közösség tisztviselőjével szemben lefolytatott fegyelmi eljárásokra és a Bizottság valamely tagjával szembeni eljárásokra nem ugyanazok a szabályok vonatkoznak: míg a tisztviselőkre a Személyzeti Szabályzat rendelkezése, addig a biztosokra – a tisztségük betöltésekor rájuk vonatkozó EK 213. cikk (2) bekezdése[233] (ma már az EUMSZ 245. cikke) szerinti eljárás alkalmazandó.

Fontos megállapítása a Bíróságnak, hogy saját hatáskörében történő eljárását és a teljes körű mérlegelési jogkörének gyakorlását nem köti egy büntetőeljárás során a tényekre vonatkozóan tett jogi minősítés annak érdekében, hogy az EK 213. cikk (2) bekezdés alapján megindult eljárás keretében felrótt tények a biztosként betöltött hivatalból eredő kötelezettségek megszegésének minősülnek-e. Ez azt jelenti, hogy a Bíróságot az ügyben nem kötötte a büntető bíróság által megállapított terhelő körülmények hiányát megállapító határozata, ezért ezen tényeket az előtte lévő ügyben figyelembe vehette.

[233] Az Európai Közösséget létrehozó szerződés. 2006.12.29. HU Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 321 E/37 213. cikk (2) bekezdés.

Mindezen ismeretek fényében a kötelezettségek megszegése kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy a biztosok személyes tanácsadó munkatársakból álló kabinettel rendelkeznek, akik felvételére diszkrecionális jelleggel kerül sor, de akkor is szakmai képességük, erkölcsi értékrendjük és az érintett biztos és kabinetje egészének sajátos munkamódszereiben való alkalmazkodási képesség alapján kell őket kiválasztani. Jelen ügyben Cresson ezt a szabályt kijátszotta, és személyes érintettség alapján választotta ki a tanácsadóját. Mindezek alapján felelősnek tekintette őt a Bíróság, és bizonyos súlyú kötelezettségszegést állapított meg, viszont ennek a megállapítását önmagában elegendő szankciónak ítélte, és nem döntött a nyugdíjjogosultságának vagy egyéb juttatásának részben vagy egészben történő megvonásáról.

A Cresson-ügy jelentősége abban áll, hogy a Bíróság konkretizálta a – korábban EK 213. cikk (2) bekezdés, jelenleg EUMSZ 245. cikkben szereplő – „súlyos kötelezettségszegés" fogalmát, és meghatározta azokat a szempontokat, amelyek alapján az adott magatartás elérheti ezt a küszöböt.

A szakirodalomban ugyanakkor megjelent olyan álláspont is, amely szerint a „súlyos kötelezettségszegés" fogalma a jelenleginél tágabban is értelmezhető lenne. *John Cotter* szerint a rendelkezés alkalmas lehetne arra is, hogy a Bizottság tagjainak felelősségét az Unió alapvető értékeinek sérelmével összefüggő magatartások esetében is megalapozza. Ezen is továbbmenve azt is megoldási lehetőségnek tartja, ha az Európai Bizottság elnökét nagyobb felelősséggel ruháznák fel, és abban az esetben, ha egy biztos megsérti az Uniós érdekeket, és nem él a felmondási jogával, magával az elnökkel szemben is elmozdítási eljárást lehetne indítani.[234]

III.3.5. Az Európai Unió által megfogalmazott standardokból levonható következtetések

Az Európai Unió szabályozásának vizsgálata alapján megállapítható, hogy az Unió – a szubszidiaritás elvéből következően – nem rendelkezik hatáskörrel a tagállami közigazgatás szabályozására, így a helyi önkormányzati képviselőkre vagy köztisztviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályok megalkotására. A közszolgálati jogviszonyok, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek mandátumának megszűnési okai

[234] John Cotter: Impeachment as Constitutional Weapon: A Role for Individual Officeholder Responsibility in Upholding European Union Values in the Rule of Law Crisis? *Int J Semiot Law* 39, 901–916 (2026). https://doi.org/10.1007/s11196-025-10389-3.

továbbra is a tagállamok szabályozási autonómiájába tartoznak. Ebből következően az Európai Unió jogában a magyar joghoz hasonló, önálló méltatlansági jogintézmény nem alakult ki.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Unió közömbös lenne a közbizalom fenntartását szolgáló magatartási követelmények iránt. Ellenkezőleg: az elemzett jogforrások és etikai kódexek alapján egy olyan, több szinten érvényesülő normatív követelményrendszer rajzolódik ki, amely az uniós intézmények megfelelő működésének, valamint az Unióba vetett közbizalom fenntartásának alapvető garanciáját képezi. A Tisztviselői Szabályzat, a helyes hivatali magatartás európai kódexe, az Európai Bizottság személyzetére vonatkozó magatartási szabályok, a Bizottság tagjainak magatartási kódexe, valamint az európai parlamenti képviselőkre irányadó etikai szabályozás egyaránt azt tükrözi, hogy az uniós tisztségek betöltésének nem kizárólag szakmai, hanem erkölcsi és integritási feltételei is vannak.

A szabályok közös sajátossága, hogy központjukban a függetlenség, feddhetetlenség, pártatlanság, lojalitás, összeférhetetlenség kizárása, valamint az Unió érdekeinek elsődlegessége áll. A követelményeket részben kötelező jogi normákban, részben etikai kódexekben fogalmazza meg az Európai Unió. Jóllehet e dokumentumok jogi kötőereje eltérő, tartalmuk egymást erősítve alakítja ki azt az értékrendet, amely az uniós közszolgálat és az uniós politikai tisztségviselők jogállásának alapját képezi.

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata tovább erősíti ezt a normarendszert. A Bíróság következetesen abból indul ki, hogy a tisztviselő és az intézmény közötti jogviszony bizalmi jellegű, amely a jogviszony fennállásának lényeges eleme. A bizalom elvesztéséhez vezető magatartások értékelése során a Bíróság a tisztség tekintélyének megőrzését, az Unió érdekeinek megfelelő eljárást, valamint a tisztviselőktől elvárható kifogástalan magatartást tekinti irányadónak. Hasonló megközelítés figyelhető meg az Európai Bizottság tagjai körében is, ahol a Bíróság a súlyos kötelezettségszegés fogalmát a függetlenség, a feddhetetlenség és szintén Unió érdekeinek sérelmével összefüggésben értelmezi.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Európai Unióban nem a magyar szabályozási értelemben vett méltatlanság jogintézménye érvényesül, hanem egy olyan, több jogforrásból felépülő integritási és bizalmi követelményrendszer, amely funkcióját tekintve a közbizalom fenntartását szolgálja. A különbség elsősorban jogtechnikai jellegű: míg a magyar közigazgatásban a közbizalom elvesztése egyes tisztviselők esetében közvetlenül jogviszonyt megszüntető okként jelenik meg, addig az uniós rendszerben ugyanezen értékek

elsősorban fegyelmi eljárás, etikai felelősség, összeférhetetlenségi szabályok vagy – meghatározott tisztségek esetében – felmentési okok útján érvényesülnek.

A kutatás szempontjából ugyanakkor éppen ez a funkcionális hasonlóság bír jelentőséggel. Az Európai Unió szabályozása azt igazolja, hogy a közbizalom fenntartásának követelménye az európai közigazgatási és intézményi kultúra egyik meghatározó alapelve, amely a demokrácia, a jogállamiság, a megfelelő ügyintézés és a jó közigazgatás elveivel szoros összefüggésben jelenik meg. Ez megerősíti azt a hipotézist, hogy a közbizalomra méltó magatartás nem csupán magyar sajátosság, hanem olyan európai érték, amely különböző szabályozási technikák alkalmazásával ugyan, de az uniós intézményrendszer egészében normatív követelményként érvényesül.

III.4. Összegző következtetések

A köztisztviselőkre és az önkormányzati képviselőkre vonatkozó nemzetközi standardok áttekintése alapján megállapítható, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió által kialakított normatív követelményrendszer közös kiindulópontja a közbizalom védelmének követelménye.

Bár a két szervezet eltérő jogi természetű eszközökkel és eltérő szabályozási hatáskörrel rendelkezik, az általuk megfogalmazott elvárások lényegüket tekintve azonos alapokra épülnek. A közfeladatot ellátó személyektől nem pusztán a jogszabályoknak megfelelő magatartás várható el, hanem olyan tevékenység is, amely összhangban áll a közszolgálat és a helyi közhatalom gyakorlásának erkölcsi alapjaival.

A vizsgált határozatok, ajánlások, etikai dokumentumok, valamint kötelező erejű uniós jogi aktusok visszatérő eleme az integritás, a pártatlanság, a feddhetetlenség, az elszámoltathatóság, az átláthatóság, a lojalitás, valamint a közérdek elsődlegességének hangsúlyozása. E követelmények nem önállóan jelennek meg, hanem egymással szoros összefüggésben állva a közbizalom fenntartását szolgálják. A nemzetközi standardok abból indulnak ki, hogy a közbizalom gyakorlásának legitimitása nem kizárólag a demokratikus felhatalmazásból vagy a jogszerű működésből fakad, hanem abból is, hogy a közfeladatot ellátók magatartása megfelel a társadalom által elvárt etikai normáknak.

Különösen figyelemre méltó, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió egyaránt túlmutat a pusztán deklaratív értékmegfogalmazásokon. Az Európa Tanács ajánlásaiban következetesen ösztönzi a tagállamokat olyan intézményi megoldások kialakítására, amelyek elősegítik az etikai normák érvényesülését, míg az Európai Unió saját

intézményeiben a jogállási szabályokon túl magatartási kódexekkel, etikai előírásokkal és integritási mechanizmusokkal biztosítja a közbizalom fenntartását. E szabályozási rendszer részét képezik a magatartási és etikai kódexek, az összeférhetetlenségi előírások, az integritási rendszerek, a képzési programok, valamint az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot biztosító mechanizmusok. Az önkormányzati képviselőkre vonatkozó Európa Tanács általi ajánlások különösen hangsúlyozzák a helyi szintű etikai kódexek jelentőségét, míg az Európai Unió saját tisztviselői, biztosai és európai parlamenti képviselői esetében részletes magatartási szabályokkal és azok érvényesítését biztosító eljárásokkal törekszik a közbizalom megőrzésére.

A kutatás ugyanakkor arra is rámutatott, hogy az Európai Unió és az Európa Tanács szabályozási megközelítése eltérő. Míg az Európa Tanács elsősorban a tagállamok számára fogalmaz meg ajánlásokat és standardokat, addig az Európai Unió – a szubszidiaritás elvéből következően – nem rendelkezik hatáskörrel a tagállami közigazgatás, ennélfogva a köztisztviselők és önkormányzati képviselők méltatlansági szabályainak meghatározására. Ennek ellenére saját intézményeinek működésében olyan, több szinten érvényesülő normatív követelményrendszert alakított ki, amely a függetlenség, a feddhetetlenség és a hivatal tekintélyének megőrzése révén funkcióját tekintve ugyanazt a cél szolgálja, mint amelyet a magyar jogban a méltatlanság generálklauzula jellegű – és a szakapparátusra vonatkozó – meghatározásával kíván biztosítani. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata tovább erősíti ezt a rendszert azáltal, hogy tartalommal tölti meg a közbizalom fenntartását szolgáló magatartási követelményeket és kijelöli azok alkalmazási kereteit.

Az Európa Tanács által megfogalmazottakból az is kitűnik, hogy az etikátlan magatartás és a korrupció kérdése szorosan összekapcsolódik. A korrupciót a demokratikus intézményekbe vetett bizalom egyik legjelentősebb veszélyforrásaként azonosítja, ugyanakkor az ajánlások és határozatok ennél szélesebb körben határozzák meg a kifogásolható magatartásokat. A közérdek sérelme, az átláthatóság hiánya, az elszámoltathatóság elutasítása vagy a közbizalom megingatására alkalmas magatartás ugyancsak olyan tényezőként jelenik meg, amely a közfeladat ellátásának legitimációját veszélyezteti. Hasonló megközelítés figyelhető meg az Európai Unió szabályozásában is, amely a közbizalom sérelmére alkalmas magatartásokat a tisztséghez kapcsolódó lojalitási, feddhetetlenségi és integritási kötelezettségek megsértéseként értékeli.

Mindezek alapján megállapítható, hogy sem az Európa Tanács, sem az Európai Unió nem alakított ki a magyar jogban ismert értelemben vett, önálló méltatlansági jogintézményt. A vizsgált nemzetközi dokumentumok és uniós jogforrások ugyanakkor egyértelműen azt

igazolják, hogy a közbizalom fenntartásának követelménye a modern európai közigazgatás egyik meghatározó alapelve. A közbizalom, az integritás, a feddhetetlenség és a közérdek elsődlegessége olyan közös értékként jelennek meg, amelyek a közigazgatásban feladatot ellátó személyekkel szemben egységes normatív elvárásokat fogalmaznak meg, függetlenül attól, hogy azok kötelező jogi normában vagy *soft law* jellegű etikai kódexekben öltenek testet. Ez megválaszolja azt a kutatási kérdést, hogy a közbizalomra méltó magatartás nem kizárólag a magyar jogrendszer sajátossága, hanem olyan európai érték, amely különböző szabályozási technikák alkalmazásával ugyan, de mind az Európa Tanácsban, mind az Európai Unióban normatív követelményként érvényesül. A dolgozat a későbbi fejezeteiben külön, országonkénti bontásban is megvizsgálja ezen normatív szabályokat – külön a választott tisztségviselők (V. fejezet) és külön a szakmai szereplők (VI. fejezet) nézve.

Továbbá, a vizsgálat azt is megállapította, hogy a méltatlanság jogintézménye olyan komplex szabályozási terület, amelyben a jogi normák, az etikai követelmények és a társadalmi elvárások szorosan összekapcsolódnak.

A közbizalom védelme, az integritás biztosítása és a közhatalom legitim gyakorlásának követelményei olyan összetett értéktartalmat hordoznak, amelynek feltárása szükségessé teszi a tisztán jogdogmatikai keretek meghaladását. Ennek megfelelően a következő fejezet a méltatlanság jelentését interdiszciplináris nézőpontból vizsgálja, külön figyelmet fordítva annak alkotmányjogi, közigazgatás-tudományi, politikatudományi és szociológiai dimenzióira.

IV. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG INTERDISZCIPLINÁRIS VIZSGÁLATA

A méltatlanság jogintézményének eddigi vizsgálata rámutatott arra, hogy e kategória nem kizárólag jogdogmatikai eszközként értelmezhető, hanem olyan normatív konstrukcióként, amely a jog és az erkölcs határterületén helyezkedik el. Az eltérő módon meghatározott méltatlansági szabályok közötti különbség nem pusztán normatechnikai eltérés, hanem a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó erkölcsi elvárások eltérő jogi leképeződését tükrözi.

A dolgozatban az eddigiek során bemutatásra került a közigazgatás személyi állományának rendszere, valamint azok a jogállási jellemzők, amelyek a közigazgatásban feladatot ellátó személyek egyes csoportjaira vonatkoznak. Az elemzés rámutatott arra, hogy a politikai és szakmai szereplők jogállása, jogaik, kötelezettségeik és demokratikus legitimációjuk jelentősen eltérnek egymástól, azonban közös vonásuk, hogy feladatuk ellátásához közbizalommal kell rendelkezniük. A közhatalom gyakorlásának elfogadottsága ugyanis nem kizárólag jogi felhatalmazáson alapul, hanem azon is, hogy e személyek magatartása megfelel-e azoknak az elvárásoknak, amelyeket a társadalom a közhatalom gyakorlóival szemben támaszt.

A méltatlanság általános fogalmi elemzése rávilágított arra, hogy e jogintézmény funkciója nem valamely jogsértés szankcionálása, hanem inkább a közhatalom gyakorlásához szükséges bizalom fennállásának védelme. Ebből következően a méltatlanság sajátos helyet foglal el a jogrendszerben: egyszerre kapcsolódik a jogviszony fenntartásához szükséges és a tisztség gyakorlásával összefüggő magatartási követelményekhez, ugyanakkor a közfeladatok ellátásának legitimitását is szolgálja. A jogi szabályozás e körben olyan értékeket véd, amelyek azonban jórészt a jogrendszeren kívül, a társadalmi normák, erkölcsi elvárások és a közösségi értékítéletekben gyökereznek.

Mindezeket támasztják alá a nemzetközi standardok körében tett elemzések eredményei is. Az Európa Tanács által a helyi önkormányzati képviselőkre és a köztisztviselőkre vonatkozó kívánalmainak és az Európai Unió saját tisztségviselőire meghatározott jogi és etikai szabályainak az a kiindulópontjuk, hogy közhatalmat gyakorló és közfeladatot ellátó személyek tevékenységének feltétele a közbizalom fennállása. A vizsgált dokumentumok hangsúlyozzák a feddhetetlenség, az integritás, pártatlanság, átláthatóság, elszámoltathatóság és közérdek elsődlegességének követelményét, és olyan normatív keretet határoznak meg, amelyben a közbizalom sérelmére alkalmas magatartások a közfeladat ellátására való alkalmasság megkérdőjelezéséhez vezethetnek.

Az eddigi kutatás arra is rámutatott, hogy a méltatlanság jogintézményének eltérő szabályozása mögött meghúzódó kérdés nem vizsgálható kizárólag tételes jogi megközelítésből. A kérdés megértéséhez szükséges annak feltárása is, hogy a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben milyen társadalmi, politikai és intézményi elvárások fogalmazódnak meg, és ezek miként jelennek meg a jogi szabályozásban.

A fentiek alapján indokolt a méltatlanság interdiszciplináris vizsgálata, amely több tudományterület szempontjait integrálja. A vizsgálódás alá vont, közigazgatással foglalkozó tudományterületek: a) közigazgatási jog;[235] b) közigazgatás-tudomány c) politikatudomány és politológia; d) alkotmányjog, e) szociológia.[236]

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. A téma szempontjából a közigazgatás-tudomány a közigazgatási működés hatékonysága és legitimációja felől közelíti meg a kérdést; a politikatudomány és a politológia a demokratikus képviselet és a politikai felelősség dimenzióját emeli ki; az alkotmányjog a közhatalom gyakorlásának alkotmányos kereteit és alapjogi korlátait vizsgálja; míg a szociológia a közbizalom társadalmi beágyazottságára és dinamikájára irányítja a figyelmet.

Az interdiszciplináris vizsgálat célja annak feltárása, hogy a különböző tudományterületek milyen módon igazolják a közbizalom védelmének szükségességét, és ebből milyen következtetések vonhatók le a méltatlanság eltérő szabályozási modelljeinek megítélésére nézve.

IV.1. Közigazgatás-tudomány

A közigazgatás-tudomány a méltatlanság jogintézményét elsősorban nem jogdogmatikai, hanem funkcionális és működési szempontból értelmezi. A megközelítés középpontjában a közigazgatás hatékony, jogszerű és legitim működésének követelménye áll,[237] amelynek egyik alapvető feltétele a közbizalom fennállása. A közigazgatási szervek működése ugyanis sajátos módon függ a társadalmi elfogadottságtól: a közhatalom

[235] Részleteseben 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.
[236] Lőrincz Lajos: A közigazgatás-tudomány alapjai. *Rejtjel*. Budapest, 1997. p. 10.
[237] Ibid, p. 12-14.

gyakorlása csak abban az esetben lehet eredményes, ha az állampolgárok azt legitimnek tekintik, és bíznak a közigazgatás intézményeiben.[238]

Ebből következően a közigazgatás személyzete nem pusztán a jogszabályok végrehajtójaként jelenik meg, hanem a közhatalom megtestesítőjeként is. A szakmai szféra magatartása – legyen az a hivatali tevékenységük során, vagy azon kívül – közvetlen hatással lehet a közigazgatás egészének megítélésére. A közigazgatás-tudomány ezért a személyi állomány integritását, szakmai és erkölcsi megfelelőségét a jó közigazgatás egyik alapvető elemének tekinti.[239]

A jó közigazgatás követelménye nem merül ki a jogszabályok betartásában, – ahogy arra már a nemzetközi standardok is rávilágítottak – hanem magában foglalja az olyan értékek érvényesülését is, mint az átláthatóság, pártatlanság, tisztesség és elszámoltathatóság,[240] amelyek szoros összefüggésben állnak a közbizalommal. Ennek megingása a közigazgatás működésének hatékonyságát és legitimációját egyaránt veszélyezteti.[241]

A méltatlanság ebben a kontextusban a közigazgatási integritás védelmének egyik jog által intézményesített eszközeként tekinthető. A szakmai szereplőkre érvényes, generálklauzula jellegű szabályozás lehetővé teszi, hogy a jog reagálni tudjon azokra a magatartásokra is, amelyek bár nem jogsértések, mégis alkalmasak a közbizalom megingatására. A közigazgatás-tudományi megközelítésből ez a rugalmasság indokoltnak tekinthető, mivel a közbizalmat érintő helyzetek széles köre előre nem határozható meg taxatíve felsorolt tényállásokkal.[242]

Ez a megközelítés ugyanakkor nem mentes a korlátoktól. A közigazgatás működésének egyik alapelve – amint azt a későbbiekben részletesen is kifejtésre kerül – a jogbiztonság és az kiszámíthatóság, amelyek megkövetelik, hogy a közigazgatásban tisztséget betöltők számára egyértelmű legyen, milyen magatartások járhatnak negatív jogkövetkezményekkel.[243] Generálklauzulák alkalmazása ezért csak abban az esetben tekinthető igazolhatónak, ha annak tartalma a jogalkalmazás során kellőképpen konkretizálható, és nem vezet önkényes vagy kiszámíthatatlan döntésekhez. Mindezek

[238] OECD (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264268920-en. p. 20-35.
[239] Vö. Takács et. al. (2011) p. 97-104.
[240] European Governance: *A White Paper*. COM(2001) 428 final, Brussels, 25.07.2001. p. 8-12.
[241] Bo Rothstein: *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. University of Chicago Press, Chicago, 2011. p. 3-25.
[242] OECD, Recommendation of the Council on Public Integrity, OECD/LEGAL/0435, 2017. p. 7-14.
[243] Lásd erről bővebben: 9/1992. (I.30.) AB határozat.

alapján megállapítható, hogy a közigazgatás-tudomány a méltatlanságot elsősorban a közigazgatás működési feltételeinek összefüggésében értelmezi, és a generálklauzulán alapuló koncepciót a közbizalom fenntartásának eszközeként fogja fel. Ez a módszer egyben magyarázatot ad arra is, hogy a közigazgatás szakmai szereplőire nézve miért érvényesül szélesebb körű magatartási mérce, mint az önkormányzati képviselők vagy polgármesterek esetében.

IV.2. Politikatudomány

Ennek a tudományterületnek a vizsgálata azért indokolt, mert a politikatudomány megközelítése szerint a közigazgatás a politikai rendszer részét képezi, annak elvei és működése közvetlen hatással vannak a közigazgatás egészére. A hatalomgyakorlás módjának vizsgálata szintén a politikatudomány tárgykörébe tartozik, amely a közigazgatás szereplőin keresztül valósul meg, így a funkció betöltése egyben kapcsolódási pontot is jelent. Ebből következően a közigazgatásban feladatot ellátó személyek politikai és szakmai szereplőkre tagolódik, amelyek eltérő funkciókat töltenek be a hatalomgyakorlás rendszerében.[244]

A demokratikus államokban a hatalom forrása az állampolgárok összessége, akik e hatalmat részben közvetlenül, döntő részben azonban képviselői útján gyakorolja.[245] A közvetlen hatalomgyakorlás – jelen vizsgálódás szempontjából – a közigazgatási apparátusban szakmai feladatot ellátók tevékenységében jelenik meg, akik a jogszabályok végrehajtása során közvetlenül gyakorolnak közhatalmat. Ezzel szemben a közvetett hatalomgyakorlás az önkormányzati igazgatás politikai szereplőire jellemző, akik döntéshozatal útján, testületi keretek között határozzák meg a közhatalmi cselekvés irányait, amelyeket a szakapparátus hajt végre.

Azonban ez a hatalomgyakorlás sem történhet korlátlanul, mert az önkormányzati szakapparátust alá kell rendelni a képviselő-testületnek, úgy, hogy ez utóbbi hozza létre a szakapparátust, amelybe megfelelő szakképesítéssel rendelkező tisztviselőket választ, akiknek pontosan meghatározza a feladatkörét és beszámoltatásának módját.[246]

[244] Lőrincz (1997) p. 11.
[245] Ibid, p. 17.
[246] Ibid, p. 17-18.

A politikai és szakmai szereplők közötti különbségtétel a politikatudomány klasszikus megközelítésében is hangsúlyosan megjelenik.[247] A hivatalnoki apparátus feladata a jogszerű és szakszerű végrehajtás biztosítása, míg a politikai vezetők a politikai célok meghatározásáért és a meghozott politikai döntésekért felelősek.[248] Ez a különbség nem csupán funkcionális, hanem etikai természetű is: míg a köztisztviselőktől elsősorban szabálykövetés és szakmai semlegesség várható el, addig a politikai szereplők tevékenysége szükségképpen értékválasztásokhoz és felelősségi döntésekhez kötődik.[249]

A politikai szereplők felelőssége sajátos jelleggel bír, amelyet a politikatudomány a *felelősségetika* fogalmával ragad meg. Ennek értelmében a politikai vezetők nem csupán cselekvéseik céljáért, hanem azok következményeiért is felelősséggel tartoznak. Ez a kettős felelősség a politikai szerep lényegi sajátossága, amely egyben meghatározza a velük szemben támasztott elvárásokat is.[250]

A politikai rendszer működésének alapvető feltétele a társadalmi bizalom fennállása. A politikai szereplők tevékenységének elsődleges kontrollmechanizmusa ebből következően politikai természetű: a választópolgárok bizalmának elvesztése a választások útján szankcionálható. Ez a körülmény a méltatlanság szabályozása szempontjából azt jelenti, hogy a politikai szereplők esetében a jogi eszközökkel történő beavatkozás indokoltsága korlátozottabb, mivel a felelősség elsődleges fóruma nem a jogalkalmazó, hanem a politikai közösség.[251]

A politikatudomány ugyanakkor a személyzet kiválasztásának kérdésével is foglalkozik, amelynek középpontjában az áll, hogy a közhatalmat gyakorló személyek kiválasztása során milyen szempontok érvényesüljenek. E körben felmerül a szakértelem, valamint a politikai lojalitás és megbízhatóság kérdése, amely különösen a történelmi tapasztalatok (lásd kommunista rezsimek) fényében bír jelentőséggel.[252] A modern demokratikus rendszerekben ugyanakkor a szakmaiság elsődlegessége és a politikai befolyás korlátozása tekinthető meghatározónak, amely a közigazgatás és politikai szerepek elhatárolását erősíti.

---

[247] Körösényi András: *Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok*. L'Harmattan Kiadó, 2005. p. 133. és 200-201.
[248] Ibid, p. 133-135. Vö. Max Weber: *A politika mint hivatás. Tanulmányok*. Osiris, Budapest. 1998. p. 156-209.
[249] Vö. Max Weber: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. Szociológiai kategóriában*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. p. 221-230. és Weber (1998) p. 156-209.
[250] Körösényi (2005) p. 204-207. Vö. Weber (1998) p. 158-162.
[251] Vö. Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 1998. p. 143-149. és David Easton: *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley & Sons, New York – London- Sydney, 1965. p. 278-288.
[252] Lőrincz (1997) p. 35-39.

A politikai vezetők szerepéhez szorosan kapcsolódik az államférfi ethoszának kérdése, amely a politikai gondolkodás klasszikus és modern irányzataiban egyaránt megjelenik.[253] A politikai vezetőkkel szemben támasztott elvárás, hogy döntéseiket a közjó érdekében hozzák meg, és tevékenységüket a politikai közösség szolgálatának rendeljék alá.[254] Ez az elvárás magában foglalja a felelősségérzetet, a hivatástudatot, valamint a döntések következményeinek mérlegelését.[255]

A politikai cselekvés értelmét az ügy szolgálata adja, amely a közérdek előmozdításában és a közbizalom fenntartásában ragadható meg. Az ezzel ellentétes magatartás – különösen, ha az a közérdekkel szemben hat vagy a közélet tisztaságát sérti – alkalmas arra, hogy a politikai szereplőkkel szembeni bizalmat megingassa.[256] Ez a körülmény ugyanakkor nem feltétlenül jogi, hanem elsődlegesen politikai következményeket von maga után.

A politikai értékei – így különösen a szabadság, az egyenlőség, a demokrácia és az igazságosság – érvényesülése szintén a politikai rendszer legitimációjának alapját képezi.[257] A politikai igazságosság feltétele a hatalom demokratikus gyakorlása, a jogszerűség, valamint az erkölcsi normák érvényesülése. Amennyiben ezek sérülnek, a politikai rendszer legitimációja és a közbizalom egyaránt meggyengül.[258]

A fentiek megerősítik a dolgozat elején meghatározott személyi csoportosításból fakadó megállapítást: a politikai és szakmai szereplők eltérő funkciót töltenek be a közigazgatás rendszerében, amely eltérő felelősségi és kontrollmechanizmusokat indokol. Míg a közszolgálat esetében a közbizalom védelme indokolhatja a tágabb, generálklauzulán alapuló méltatlansági szabályozást, addig a politikai szereplők esetében a felelősség elsődleges fóruma a politikai közösség, amely a szűkebb körben történő, taxáció jellegű szabályozás irányába hat. Azt azonban ki kell emelni, hogy a kizárólag politikai kontroll bizonyos esetekben nem biztosít kellő garanciát a közbizalom védelmére, amely felveti a jogi beavatkozás szükségességének kérdését.

[253] Körösényi (2005) p. 138.
[254] Ibid, p. 138-139. Vö. Kornis Gyula: *Az államférfi (A politikai lélek vizsgálata) I-II*. Franklin- Társulat, Budapest, 1943.
[255] Körösényi (2005) p. 138-139.
[256] Ibid, p. 205-206.
[257] Bihari – Pokol (1998) p. 143-144.
[258] Ibid, p. 148-149.

IV.3. Alkotmányjog

Alkotmányjogi szempontból vizsgálva a tisztségre való méltóság kritériumát a közigazgatás szereplői körében hatalomelméleti és gyakorlási kérdések, valamint a jogállamiság és joguralom követelményének érvényesülése kerülnek előtérbe, amellyel bizonyos mértékig a dolgozat foglalkozott a kutatás tárgyának meghatározása során, azonban részletesen e helyütt teszi meg az elemzést. A vizsgált tanok, tézisek és elméletek elemzése alapján a dolgozat e része arra törekszik, hogy következtetéseket vonjon le a méltatlansági szabályozás megfelelő érvényesülésére vonatkozóan, egyúttal rámutatva annak jelentőségére.

A vizsgálat középpontjában az áll, miként biztosítható a tisztségre való méltóság és a közbizalom-fenntartás követelményének érvényesülése oly módon, hogy az alkotmányos keretek között maradjon, az alapjogokat ne sértse, és egyben indokolható legyen a közbizalmat fenntartó, erkölcsileg kifogástalan magatartás jogszabályi szintű megkövetelése mind a politikai mind a szakmai szereplők tekintetében. Ebből következően a vizsgálat két alapvető alkotmányos pillérre épül: a demokratikus működésre és a jogállamiság elvére. E fogalmak tartalmából és elméleti megalapozásából kiindulva törekszik a dolgozat a kitűzött célok elérésére és releváns megállapítások megfogalmazására. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy bár a demokrácia és a jogállamiság fogalma több jogterületen is átfedéseket mutat, jelen elemzés kifejezetten alkotmányjogi megközelítésben vizsgálja a kérdést.

IV.3.1. Demokrácia

A demokrácia fogalmának meghatározása összetett feladat. Eredeti, szó szerinti jelentése a nép uralmára utal, azonban tartalma ennél lényegesen összetettebb. *Giovanni Sartori* a demokrácia fogalmát részletesen elemezve rámutatott annak többrétűségére és bonyolultságára,[259] és arra következtetésre jutott, hogy a demokrácia elsősorban politikai entitásként, illetve állam-és kormányformaként értelmezhető.[260] A népuralom fogalma ugyanakkor további kérdéseket vet fel, különösen a „nép" meghatározása és politikai szerepe tekintetében.[261]

[259] Sartori (1999) p. 13.
[260] Ibid, p. 14.
[261] Ibid, p. 20.

A hatalomgyakorlás elméleti megalapozásában kiemelkedő jelentőségű *John Locke* és *Jean- Jacques Rousseau* munkássága. *Locke* társadalmi szerződéses elmélete szerint az emberek eredendően a természetes szabadság állapotában éltek, ahol joguk volt önmaguk és mások védelmére, valamint a sérelmet okozó személyek megbüntetésére – az arányosság követelményének keretei között.[262] A politikai társadalom e természetes állapot feladásával jön létre: a társadalom tagjai lemondanak eredeti hatalmukról, és azt a közösségre ruházzák át, amely ezáltal döntéshozatali joggal rendelkezik, így törvényhozó és igazságszolgáltató feladatokat lát el. Mindez végső soron a tulajdon és a biztonság védelmét szolgálja.[263] A társadalmi szerződés tehát a közösség tagjai között jön létre, és megalapozza a politikai közösség működését. [264]

Locke álláspontja szerint a legfőbb hatalom a törvényhozó hatalom, amely ugyan bizalmon alapul, azonban e bizalom nem korlátlan: amennyiben a törvényhozó hatalom visszaél e felhatalmazással, a közösség jogosult annak visszavonására és elmozdításukra. A végső szuverenitás így a népnél marad, amely jogosult fellépni saját szabadságának és tulajdonának védelme érdekében.[265]

Rousseau ezzel szemben a népszuverenitás elvét helyezte középpontba, amely szerint minden hatalom forrása a nép. A nép ugyan a hatalom gyakorlását képviselőkre ruházza át, azonban ezzel egyidejűleg el is távolodik annak közvetlen gyakorlásától.[266] *Sartori* ezt az ellentmondást problémaként értelmezte, amely a modern képviseleti demokráciákban is megfigyelhető: a választópolgárok a választások után elvesztik közvetlen befolyásukat a megválasztott képviselők felett, és korlátozott eszközökkel rendelkeznek azok elszámoltatására, még abban az esetben is, ha képviselők magatartása a közbizalmat sérti vagy erkölcsileg kifogásolható.

Az említett elméletek összevetéséből megállapítható, hogy a demokrácia a nép hatalmát jelenti a nép felett, azonban a kormányzás tényleges gyakorlása szükségképpen közvetett formában valósul meg.[267] A nép egyszerre válik kormányzóvá és kormányzottá, és tényleges hatalmát elsősorban a választásokon keresztül gyakorolja. A demokratikus

[262] John Locke: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Polis, 1999. p. 43-48.
[263] Ibid. p. 97-99.
[264] Ibid. p. 107.
[265] Ibid. p. 141.
[266] Sartori (1999) p. 26-27.
[267] Ibid. p. 51. Azonban azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az utóbbi időben a közvetlen demokrácia is előtérbe kerül a közigazgatási reformfolyamatok eredményeként. Erről lásd bővebben: Sabine Kuhlmann – Hellmut Wollmann – Renate Reiter: Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systmes and Reforms in Europe. Third Edition. Edward Elgar Publshing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. 2025. p. 36-37.

működés ezért szorosan összefügg a közvélemény alakulásával, amely a politikai közösségben formálódik, és amelynek kifejeződése a választási eredmény.[268]

Ebből következően a választási rendszer jelentősége kiemelkedő, hiszen annak nem pusztán a politikai képviselet biztosítása a feladata, hanem a minőségi kiválasztás elősegítése. Egy ország demokratikus berendezkedésének működőképessége nagymértékben attól függ, hogy képes-e olyan személyeket hatalmi pozícióba juttatni, akik rendelkeznek a közügyek intézéséhez szükséges szakmai felkészültséggel és erkölcsi integritással.[269]

A választópolgárok döntése ezért nem csupán politikai, hanem morális jelentőséggel is bír, mivel nemcsak saját sorsukról, hanem a közösség egészének működéséről határoznak.[270] Ebből azonban az is következik, hogy a demokratikus rendszer nem lehet közömbös a jelöltek személye iránt: a választásnak ténylegesen kiválasztási funkciót kell betöltenie.[271]

E ponton válik hangsúlyossá a jog szerepe, amelynek nemcsak a választás formális kereteit kell biztosítania, hanem – alkotmányos korlátok között – elő kell segítenie azt is, hogy a közhatalmi pozíciókat közbizalomra méltó személyek töltsék be. Ennek egyik lehetséges eszköze a méltatlanság jogintézménye, amely a tisztség betöltésének, illetve megtartásának személyi feltételeit nem kizárólag formális, hanem tartalmi – különösen erkölcsi és közbizalmi – szempontokhoz köti.

A választott tisztségviselők mellett nem hagyható figyelmen kívül a közigazgatási szakapparátus szerepe sem, akik közvetlen hatalomgyakorlást valósítanak meg, így esetükben alapvető követelmény az alkalmasság, a megfelelő szakmai felkészültség és erkölcsi feddhetetlenség. A méltatlanság kérdése tehát nem szűkíthető le kizárólag a választott képviselőkre, hanem a közhatalom gyakorlásában részt vevő valamennyi szereplő tekintetében releváns.

A népszuverenitás elve nemcsak a hatalom népre való visszavezethetőségét jelenti, hanem a hatalomgyakorlásában való részvételt is, akár közvetlen, akár közvetett módon. A képviseleti demokrácia[272] azonban szükségszerűen együtt jár azzal, hogy a választópolgárok és a megválasztott tisztségviselők között időbeli és funkcionális távolság alakul ki. Ebből

[268] Sartori (1999) p. 52.
[269] Ibid. p. 82-83.
[270] Bodnár (2014) p. 32.
[271] Sartori (1999) p. 82-83.
[272] Bodnár (2014) p. 19-20.

fakadóan különös jelentőséget kap a közbizalom fenntartása, amely a közhatalom legitimációjának alapja.

Sartori különbséget tett az autoritás és demokrácia között, ennek következtében rámutatott arra, hogy a demokratikus működés ideális esetben arra törekszik, hogy a hatalom tekintéllyé alakuljon. Ez azt jelenti, hogy a közhatalmi pozíciókat olyan személyeknek kell betölteniük, akik nem csupán jogi felhatalmazással, hanem társadalmilag elismert tekintéllyel is rendelkeznek. Ebből a szempontból a méltatlanság a tekintély fenntartásának egyik garanciájaként értelmezhető.[273]

A demokratikus rendszer ugyanakkor kizárja az önkényes mandátum-megvonást: a képviselők szabad mandátummal[274] rendelkeznek, amely biztosítja jogi függetlenségüket.[275] Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közbizalom elvesztése jogilag irreleváns lenne. Éppen ellenkezőleg: amennyiben a tisztségviselő olyan magatartást tanúsít, amely a közügyek tisztaságát vagy a közbizalmat súlyosan sérti, felmerül annak szükségessége, hogy ez a körülmény a tisztség fennállására is kihatással legyen.

A közbizalom a közhatalmi tisztségek betöltésének alapvető feltétele, amelynek megingása nem csupán politikai, hanem jogi relevanciával is bírhat. Ha elfogadjuk, hogy a közhatalom gyakorlása erkölcsi legitimációt feltételez, akkor következetesen azt is el kell ismernünk, hogy ennek hiánya – megfelelő garanciák mellett – a tisztség megszűnéséhez vezethet. Ennek intézményesített formája a méltatlanság, amely így a demokratikus működés és a közbizalom védelmének eszközeként jelenik meg.

A demokratikus hatalomgyakorlás önmagában nem garantálja a közérdek érvényesülését, ezért szükségessé válik annak jogi keretek közé szorítása. Ezt a funkciót tölti be a jogállamiság, amely a hatalom gyakorlását a jog uralma alá rendeli, és kizárja az önkényes döntéshozatalt. A jogállam a törvények uralmát és azok érvényesülésének biztosítását jelenti, azonban nem önálló, izolált értékként, hanem más alkotmányos intézménnyel együtt valósul meg, amelynek kifejtése a következő rész tárgya.[276]

[273] Sartori (1999) p. 102-103.
[274] Vö.: Andrzej Jackiewicz – Artur Olechno: Mandate. *Oxford Constitutional Law*. June 2017. p. 5-7.
[275] Bodnár (2014) p. 42-43.
[276] Horváth Zoltán – Kolláth György – Legény Krisztián: *A demokratikus jogállam*. Press Publica Kiadó, 2005. p. 3-4.

IV.3.2. Jogállamiság

A jogállamiság történelmileg az uralkodói önkénnyel szemben alakult ki, és a modern értelemben vett fogalma a XVIII. század végétől kezdődően fogalmazódott meg, amikor az állami hatalomgyakorlás jogi keretek közé szorítása a kiszámíthatóság és biztonság érdekében vált szükségessé. A demokratikus jogállam kialakulásával az alkotmány vált az állami működés alapjává, amely egyszerre határozza meg a hatalom gyakorlásának korlátait és a társadalom működésének alapvető értékeit.[277]

A jogállamiság követelménye azonban nem merül ki a törvények puszta létezésében. A törvények uralmának oly módon kell érvényesülnie, hogy az a demokratikus és toleráns társadalmi berendezkedés alapját képezze. A közhatalom legitimitása nemcsak jogi, hanem erkölcsi dimenzióval is rendelkezik: amennyiben a jogszabályok képesek a társadalom tagjai által elfogadott normák érvényesítésére – meg akkor is, ha azok egyes esetekben hátrányosak az egyénekre nézve -, úgy a hatalom gyakorlása erkölcsileg is megalapozottnak tekinthető. Ezzel szemben a törvénytisztelet hiánya a jogállamiság sérelméhez vezet.[278]

A jogállamiság különböző értékkategóriákkal rendelkezik, amelyek pedig elemekkel, ezek közül az egyik legfontosabb elem a joguralom és a jogbiztonság. A *jogbiztonság* megköveteli a jogszabályok egyértelműségét,[279] kiszámíthatóságát és megismerhetőségét.[280] A jogbiztonság követelménye azonban nem csupán a normák világos megfogalmazását jelenti, hanem azt is, hogy a jogalkotó a szabályozási hiányokat kiküszöbölje. Ebből következően különös jelentősége van annak, hogy a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben fennálló követelmények – így különösen a méltatlanság jogintézménye – világosan és következetesen kerüljenek meghatározásra.

A jogbiztonság sérelme ugyanis nemcsak a túlzottan absztrakt, generálklauzula jellegű szabályozásból fakadhat, hanem abból is, ha a jogalkotó egyes életviszonyokat nem szabályoz megfelelően, és joghézag keletkezik. A méltatlanság körében ez különösen releváns, mivel a közhatalom gyakorlásához szükséges közbizalom elvesztése olyan helyzeteket eredményezhet, amelyek kezelésére a hatályos jog nem ad megfelelő választ. Ez a hiányosság nem csupán gyakorlati problémát jelent, hanem a jogállamiság és a jogbiztonság érvényesülését is veszélyezteti.

[277] Ibid. p. 14. és 26.
[278] Ibid. p. 11.
[279] Ibid. p. 31.
[280] Ibid. p. 39-40.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogállamiság egyszerre ténymegállapítás és program, amelynek értékrendje az egész társadalmat át kell, hogy hassa. Ebből következően közhatalmat gyakorló személyek kiválasztása és működése sem lehet közömbös e követelmények szempontjából. A demokratikus jogállam fenntartása megköveteli, hogy a közügyek intézésében részt vevő személyek képesek legyenek az alkotmányos értékek megvalósítására, és tevékenységükkel ne veszélyeztessék azokat.[281] E ponton válik különösen jelentőssé a demokratikus működés és a jogállamiság közötti feszültség. A képviseleti demokráciában a választott képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, amely biztosítja függetlenségüket a választóktól. Ez azonban egyben azt is jelenti, hogy a választópolgárok közvetlen eszközökkel nem képesek fellépni akkor, ha a helyi önkormányzati képviselő vagy a polgármester a közbizalmat sértő vagy a tisztségével össze nem egyeztethető magatartást tanúsít. A demokratikus legitimáció és az elszámoltathatóság között így szükségképpen feszültség keletkezik.

E feszültség feloldása a jogrendszer feladata, amelynek olyan eszközöket kell biztosítania, amelyek a közbizalom védelmét szolgálják anélkül, hogy sértenék a demokratikus alapelveket. E körben nyer különös jelentőséget a méltatlanság, amelynek – ahogy az elméleti megközelítésben megállapította a dolgozat – a tisztség betöltésének és fenntartásának feltételeit nem pusztán formális, hanem tartalmi – különösen erkölcsi és közbizalmi – szempontokhoz kell kötnie.

A jogállamiság és a joguralom (*rule of law*)[282] közötti különbségtétel további fontos szempontokat tár fel. Míg a jogállam (*Rechtsstaat*) elsősorban az állami működés intézményi és formai kereteire utal, addig a joguralom a jog tartalmi minőségére, illetve arra a követelményre, hogy a jognak milyennek kell lennie.[283] A joguralom nem merül ki a törvények létezésében, hanem magában foglalja azok igazságosságát, követhetőségét[284] és erkölcsi megalapozottságát is.[285]

E tartalmi dimenziót már *Arisztotelész* is felismerte, aki jog uralma alatt az ész uralmát értette, amely széles etikai és szellemi nagyságként ölt testet. Ez azonban a politikai

[281] Vö. Robert von Mohl: Jogállam. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 35.
[282] Vö.: Naiade El- Khoury – Rüdiger Wolfrum: Rule of Law. *Oxford Constitutional Law*. April 2021. pp. 1-20.
[283] Friedrich August von Hayek: Az egyéni szabadság biztosítékai. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 75.
[284] Joseph Raz: A joguralom értéke. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 119-120.
[285] Martonyi János: Közigazgatásunk reformja. *Hitel.* 1942/2. p. 114-115.

közösségen belül csak meghatározott egyénekre vonatkozik.[286] A jogi döntéseket hozó egyének számára az emberi személyiség milyensége a joguralom legjelentősebb kritériuma. Arisztotelész az igazságosságnak is kiemelt jelentőséget tulajdonított, a politikusoktól elvárható a tisztességes és jogszerű eljárás, valamint a szilárd erkölcsi jellemmel való rendelkezés. Álláspontja szerint az igazságosság csak akkor valósulhat meg, ha a közügyek intézésében részt vevő személyek tisztességesen és jogszerűen járnak el, valamint rendelkeznek a közérdek felismeréséhez szükséges erkölcsi és értelmi képességekkel. E gondolatmenet közvetlenül rámutat arra, hogy a közhatalmi tisztségek betöltése nem választható el a személyi alkalmasság kérdésétől.[287]

A joguralom két alapvető követelménye egyrészt az egyének jognak való alárendeltsége, másrészt a jog követhetősége. Ez utóbbi feltételezi, hogy a jogalanyok megismerhetik a jogszabályokat, és magatartásukat azokhoz igazíthatják.[288] Ez alapján a jog nemcsak jogosult, hanem köteles is meghatározni a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben támasztott magatartási követelményeket.

A joguralom megvalósulása azonban veszélybe kerül, ha a nem megfelelő vagy a közbizalmat romboló magatartás szankció nélkül marad, mivel a megfelelő kényszer elmaradása a joguralom szándékos megsértését jelenti.[289] A szankcionálás hiánya aláássa a jog iránti bizalmat, ez pedig nemcsak a közigazgatás működését, hanem a demokratikus jogrendszer egészének legitimitását veszélyezteti. A dolgozat későbbi fejezetében történő bírói jogalkalmazási gyakorlat elemzése során feltárt joghézagok is arra utalnak, hogy a jogalkotás nem minden esetben képes megfelelően reagálni e problémákra.

A joguralom a jog és erkölcs kapcsolatának vizsgálata szempontjából is jelentős, mivel tovább erősíti a fenti következtetést. Tekintettel arra, hogy a jog célja nem pusztán a magatartások formális szabályozása, hanem a társadalmi együttélés alapvető értékeinek védelme, ebből a szempontból a közbizalom fenntartása és a közügyek tisztaságának biztosítása a jogrendszer egyik alapvető feladatának tekinthető, csak így beszélhetünk joguralomról is.[290]

Az igazságosság eszméje szintén szorosan kapcsolódik e kérdéskörhöz. A római jog felfogásában a *ius* (azaz a jog) egyszerre jelentett jogszerűt és az igazságosat (*iustum*),

[286] Vö. Judith N. Shklar: Politikaelmélet és joguralom. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 292.
[287] Ibid, p. 293-294.
[288] Raz (1995) p. 119.
[289] Ibid, p. 126-128.
[290] Ibid.

vagyis a jog a közösség igazságérzetének kifejeződése volt, nem pedig a szuverén alkotta szabály.[291] Ezzel szemben a modern jogrendszerekben az igazságosság nem minden esetben jelenik meg közvetlenül a jogszabályokban, ami felveti annak kérdését, hogy a hatályos szabályozás mennyiben képes érvényesíteni e követelményt.[292] Különösen a méltatlansági szabályok megalkotása körében: igazságosnak tekinthető-e az a szabályozás, amely nem biztosítja a tisztségre való méltóság követelményének érvényesülését, illetve eltérő módon kezeli a közbizalmi funkciót betöltő személyeket? Továbbá összeegyeztethető-e a demokratikus jogállamiság követelményével, ha olyan tisztviselők tarthatják meg mandátumukat, akik magatartásukkal a közélet tisztaságát sértik, amely által a közbizalmat is elvesztik.

IV.4. Szociológia

A közigazgatás szociológiai megközelítésben a társadalom egyik funkcionális alrendszereként értelmezhető, amely a bürokratikus szervezetrendszer intézményesült formájában jelenik meg. A szociológia e körben nem csupán a közigazgatás szervezeti felépítését, hanem annak személyi állományát és működési sajátosságait is vizsgálja. Különösen az újabb irányzata helyezi a hangsúlyt a közigazgatási működés mögött álló magatartásmintákra és viselkedési struktúrákra, amelyek a közigazgatás tényleges működését meghatározzák. E megközelítésben a bürokratikus működés kettős természetű. Egyrészt megjelennek annak klasszikusan pozitív, racionalizált jellemzői, – így különösen az objektivitás, a pontosság és a következetesség – amelyek a közigazgatás kiszámítható és jogszerű működésének alapját képezik. Másrészt azonban a szociológiai vizsgálatok rámutatnak a bürokrácia diszfunkcionális vonásaira is, amelyek a formalizmus túlburjánzásában, a személytelenségben vagy éppen a felelősség elmosódásában öltenek testet.[293] A közigazgatás működésében jelentkező zavarok így nem kizárólag szervezeti, hanem kifejezetten személyzeti és magatartásbeli problémákra is visszavezethetők.

A szociológiai elemzés egyik központi kérdése a közigazgatás személyi állományának összetétele.[294] E körben három, egymással összefonódó szereptípus különíthető el: a

[291] Giovanni Sartori: A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 239-240.
[292] John Rawls: A jog uralma az igazságosság elméletében. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. p. 247-248.
[293] Lőrincz (1997) p. 15.
[294] Ibid. p. 27.

bürokraták, a politikusok, illetve az adott szakterület szakértői.[295] A politikai szereplők jelenléte állandó, azonban személyük gyakran változik. A tisztség betöltését átmenetinek tekintik, és a tevékenységük tartalmát elsősorban az adott politikai irányzat megvalósítása határozza meg. A szakértői réteg a speciális szakértelem megtestesítője, amely a tevékenységét a közigazgatáson kívül is el tudja végezni, így e szereplők pályájukat gyakran nem kizárólag a közigazgatás keretei között képzelik el. Ezzel szemben a hivatásos igazgatási személyzet - a weberi értelemben vett bürokrata - a közigazgatást tekinti elsődleges hivatásának, és hosszú távú karrierként kapcsolódik az állam működéséhez.[296]

A szociológiai vizsgálatok kiterjednek továbbá a vezetők kiválasztásának mechanizmusaira és a vezetői szerepekhez kapcsolódó motívumokra is.[297] A vezetői legitimáció alapja lehet a karizma, a tradíció vagy a legalitás, amelyek eltérő módon befolyásolják a vezetettek lojalitását.[298] Különösen a politikai vezetők esetében játszik meghatározó szerepet a karizmatikus legitimáció, amely a személyes meggyőző erőn és a választók bizalmának elnyerésén alapul.[299]

A karizma azonban önmagában nem elegendő a tartós legitimáció biztosításához. A személyes vonzerő és a politikai teljesítmény közötti diszkrepancia a bizalom gyors elvesztéséhez vezethet, különösen abban az esetben, ha a vezető magatartása a közéleti szerephez nem méltó.[300] A szociológiai megközelítés ezzel összefüggésben rámutat arra, hogy a vezetők iránti lojalitás fenntartásának egyik alapvető feltétele a vezetettek önkéntes hűsége, amely nem kényszer, hanem bizalom eredménye.[301]

A fentiekből következően a szakmai és a politikai szereplők esetében egyaránt meghatározó jelentőséggel bír a személyes jellem és a tanúsított magatartás minősége. A bizalom ugyanis nem kizárólag intézményi, hanem személyhez kötött jelenség: a közhatalom gyakorlása során a közösség a tisztséget betöltő személyen keresztül értékeli az állam működését.

---

[295] Vö. Csatlós Erzsébet: Az ügyfél és a hatósági döntéshozatal a digitalizáció korában. *Pro Futuro*, 2023/1. pp. 74-101.; 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.
[296] Lőrincz (1997) p. 29.
[297] 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.
[298] Ibid. p. 87.
[299] Körösényi (2005) p. 207.
[300] Ibid, p. 210-211.
[301] Gerth – Mills (1970) p. 98.

E ponton kapcsolódik össze a szociológiai megközelítés a dolgozat központi kérdésével. Amennyiben a közigazgatás működését meghatározó tényezők között kiemelt szerepet játszik a személyi állomány magatartása és a beléjük vetett bizalom, úgy indokolttá válik olyan jogi mechanizmusok kialakítása, amelyek e bizalom fenntartását biztosítják. A méltatlanság ebben az összefüggésben megerősítést nyer, hogy nem pusztán fegyelmi vagy etikai kategóriaként értelmezhető, hanem a közigazgatás szociológiai működésének egyik korrekciós eszközeként, amely a bizalomvesztéshez vezető magatartások kiszűrésére és megfelelő jogkövetkezménnyel való értékelésre irányul. A szociológiai szempont tehát megerősíti azt a korábbi következtetést, hogy a közbizalom gyakorlására való alkalmasság nem választható el a személyes magatartás figyelembe vételétől. A méltatlanság ennek megfelelően olyan jogintézményként jelenik meg, amely a közigazgatás működésének társadalmi feltételeit – mindenekelőtt a közbizalom fennállását – hivatott biztosítani.

IV.5. Összegzés

A dolgozat jelen fejezete a doktrinális kutatásmódszertant alkalmazva a különböző tudományterületi megközelítéseket – közigazgatás-tudomány, politikatudomány, alkotmányjog és szociológia – vizsgálta. Mindegyikük eltérő nézőpontból közelíti meg a közhatalom gyakorlásának feltételeit, azonban közös metszetükben egy egységes következtetés rajzolódik ki: középpontjukban a közhatalom gyakorlásának legitimációja, valamint ennek társadalmi és normatív feltételei állnak, amelynek egyik alapvető eleme a közbizalom fennállása.

A *közigazgatás-tudomány* a méltatlanság jogintézményét funkcionális és működési szempontból értelmezi, és a közigazgatás legitim működését helyezi központba. Ebből következően a közigazgatás személyzetének a viselkedése közvetlen hatással lehet a közigazgatás egészének megítélésére, így a közbizalom alakulására is. A méltatlanság e tudományterület szerint a közigazgatás integritásának jog által intézményesített eszköze, azonban a konkrét rendelkezésnek egyértelműnek kell lennie a jogbiztonság biztosítása érdekében.

A *politikatudományi* és *politológiai* megközelítések a hatalomgyakorlás személyi dimenziójára helyezik a hangsúlyt. A politikai és szakmai szereplők közötti különbségtétel ellenére mindkét esetben megjelenik az a követelmény, hogy a hatalom gyakorlása a közérdek szolgálatában álljon. A politikai vezetők esetében ez a felelősségetika és a közjó iránti elkötelezettség formájában jelenik meg, míg a szakmai szférában a szakszerűség,

objektivitás és jogszerűség követelménye dominál. Mindkét esetben alapvető jelentőséggel bír a közbizalom fenntartása, amely a hatalom gyakorlásának társadalmi elfogadottságát biztosítja.

Az *alkotmányjogi* szempontból vizsgálva a tisztségre való méltóság kritériumát, először a *demokratikusság* követelményét elemezve, arra a megállapításra jutottunk, hogy a népszuverenitás elvéből következően a közhatalom forrása a nép, azonban a képviseleti rendszer sajátosságai miatt a hatalom gyakorlása elválik annak eredeti jogosultjától. A szabad mandátum elve biztosítja a képviselők függetlenségét, ugyanakkor korlátozza a választópolgárok közvetlen beavatkozási lehetőségeit. A demokratikus működést viszont veszélyezteti annak lehetősége, hogy a tisztsége alatt egy politikai szereplő – jelen esetben egy önkormányzati képviselő vagy polgármester – szélesebb körű, társadalmi megbotránkoztatást kiváltó magatartást tanúsít, amely megrengeti a személyébe és ezáltal az egész közigazgatásba vetett bizalmat. A *jogállamiság* és a *jog uralmának elveiből* azt a követelményt fogalmazhatjuk meg, hogy nem sérti ezen elveket az, ha a közbizalom fenntartását célzó normatív feltételeket támasztanak minden közigazgatásban feladatot ellátó személlyel szemben. Tekintettel arra, hogy ha e bizalom elleni cselekményt tesz, megkérdőjeleződik a feddhetetlensége és személyi alkalmassága az adott pozíció betöltésére. Ez pedig a jogállamiság ellen hat. A vizsgált jogtudományi kutatások a *joguralom* érvényesülését a megfelelő személyiségben látják: az erkölcsi, szilárd jellemmel való rendelkezés az, amelynek nem csak a professzionális szférában, hanem a politikaiban is jelen kell lennie. E tevékenységet ellátóknak is fel kell ismerniük a közösség érdekét, és ezt szem előtt tartva kell cselekedniük. Mindezek alapján különös jelentőséggel bírnak azok a jogintézmények, amelyek a közbizalom védelmét szolgálják, és képesek kezelni azokat az eseteket, amikor a közigazgatás tisztviselőjének a magatartása a közéleti szerepével összeegyeztethetetlenné válik.

A *szociológia* elméletei mindezt a közigazgatás működésének társadalmi feltételei felől erősítik meg. A közigazgatás nem csupán formális szervezeti struktúra, hanem olyan működési rendszer, amelyet a benne részt vevő személyek magatartása és a beléjük vetett bizalom határoz meg. A bürokratikus működés racionalitása csak akkor képes érvényesülni, ha a személyi állomány megfelel azoknak a magatartási és erkölcsi elvárásoknak, amelyek a közbizalom fenntartásához szükségesek. A vezetők legitimációja – legyen az jogi, hagyományos vagy karizmatikus – végső soron a vezetettek bizalmán alapul, amely bizalom elvesztése a működés zavarához vezet. Ennek elkerülése érdekében az irányzat szerint szükség van olyan jogi mechanizmusok kialakítására, amelyek a közbizalom fenntartását

célozzák. E körben pedig a méltatlanság jogintézménye jut jelentőséghez, amellyel a közigazgatás működésének társadalmi feltételeit kívánja biztosítani.

A fenti megközelítések együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető feltétele a közbizalom fennállása, amely nem kizárólag intézményi, hanem személyi dimenzióval is rendelkezik. A közhatalmat gyakorló személy magatartása közvetlen hatással van a közigazgatás egészének megítélésre, így a közbizalom megingása nem csupán egyéni, hanem rendszerszintű következményekkel jár. Ebből következően a jogrendszer számára elkerülhetetlenné válik olyan normák kialakítása, amelyek a közbizalom fenntartását szolgálják. A méltatlanság jogintézménye ebben az összefüggésben olyan sajátos eszközként jelenik meg, amely a közhatalom gyakorlására való alkalmasságot nem pusztán formális, hanem tartalmi – különösen erkölcsi és bizalmi szempontok alapján értékeli.

Az eddigiek alapján tehát a méltatlanság nem tekinthető kizárólag etikai kategóriának, hanem a demokratikus jogállam működésének egyik garanciális elemévé válik. E funkciója különösen akkor nyer jelentőséget, ha figyelembe vesszük, hogy a közigazgatás különböző szereplőire eltérő méltatlansági szabályozás vonatkozik. A szakapparátus esetében egy általános jellegű, generálklauzula formájában meghatározott szabály érvényesül, míg az önkormányzati képviselők és polgármesterek körében a jogalkotó taxatív felsorolással határozza meg a méltatlanság eseteit. E különbségtétel indokoltsága azonban nem magától értetődő. Amennyiben a közbizalom védelme mindkét esetben alapvető követelményként jelenik meg, felmerül a kérdés, hogy e két eltérő szabályozási technika mennyiben alkalmas a cél elérésére, illetve igazolható-e a közöttük fennálló különbség. A további vizsgálat ennek megfelelően arra irányul, hogy feltárja e két eltérő koncepció mögött húzódó indokokat, és értékelje azok alkalmasságát a közbizalom fenntartása mint a közhatalom gyakorlásának alapvető feltételére.

V. FEJEZET: AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐKRE ÉS POLGÁRMESTEREKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS RENDSZERE

V.1. Bevezetés

A dolgozatban eddig vizsgált személyi körre megállapított következtetések, valamint a jog-erkölcs kapcsolata, és nemzetközi dimenziója, továbbá a bizalom és a közbizalom vizsgálata mind rámutatott arra, hogy a közhatalom gyakorlásának legitimációja nem pusztán jogi felhatalmazáson, hanem a közhatalmat gyakorló személyekkel szemben fennálló társadalmi bizalmon is alapul. A közbizalom fenntartása ezért a demokratikus jogállam működésének egyik alapvető követelményeként jelenik meg, amelynek érvényesítésére a jogrendszer különböző eszközöket alakított ki. E körben kiemelt jelentőséggel bír a méltatlanság jogintézménye, amely arra hivatott, hogy a közhatalom gyakorlására való alkalmasságot a közbizalom szempontjából is értékelhetővé tegye.

A korábbi elméleti és interdiszciplináris vizsgálatok ugyanakkor arra is rámutattak, hogy a közbizalom védelmének jogi megvalósítása többféle szabályozási koncepció mentén történhet. Ennek megfelelően szükséges annak feltárása, hogy a magyar jog miként jeleníti meg a közbizalom védelmének követelményét a közhatalmat gyakorló személyek egyes csoportjai esetében. A továbbiakban ezért a dolgozat először az önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállására irányadó szabályozás elemzésére tér át, különös figyelemmel a méltatlanság jogintézményének rendszerére és annak közbizalom-védelmi funkciójára.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállására vonatkozó szabályozásban - az Mötv.- ben - új elemként jelenik meg a megbízatás ellátásához szükséges *közbizalomra való méltóság*[302] követelménye. A 2014-ben hatályba lépett méltatlanság nemcsak újszerűsége folytán vet fel komoly problémát a gyakorlatban, hanem azért is, mert eltér azon szabályozási koncepcióktól, ahol a tisztséghez szükséges bizalom központi szerepet tölt be. Az Mötv. ugyanis taxatív módon határozza meg a méltatlanság eseteit, amely szükségszerűen együtt jár annak lehetőségével, hogy bizonyos – a közbizalom szempontjából releváns – magatartások kívül maradnak a jogi értékelés körén.

Ez a jelenség különösen akkor válik problematikussá, amikor egy önkormányzati képviselő olyan, a tisztségéhez nem méltó magatartást tanúsít, amely ugyan nem tartozik a

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

törvényben meghatározott méltatlansági okok közé, azonban alkalmas a személyébe vetett bizalom megingatására. A gyakorlatban visszatérően jelentkező eseteket, továbbá napjaink közéleti eseményeit is tapasztalva, mind rámutatnak arra a dogmatikai feszültségre, amely a közbizalom mint normatív elvárás, valamint a méltatlansági szabályok között fennáll. E probléma szorosan kapcsolódik a korábban kifejtett elméleti kerethez: a közbizalom mint erkölcsi és alkotmányos érték jogi érvényesítésének kérdéséhez, valamint a jog és erkölcs viszonyának problematikájához.

A fejezet célja ennek az ellentmondásnak a feltárása és értékelése a helyi önkormányzati képviselők jogállásának vizsgálatán keresztül. Ennek keretében elsőként szükséges áttekinteni a képviselői jogállás történeti előzményeit és fejlődését, majd a hatályos rendelkezések rendszerét. Ezt követően kerül sor a méltatlanság jogintézményének részletes elemzésére, végül pedig a szabályozásból fakadó problémák bemutatására és a lehetséges megoldási irányok felvázolására.

E szerkezeti felépítés *indoka*, hogy először tisztában kell lenni az önkormányzati képviselői jogállás történeti előzményével, annak alakulásával és a jelenlegi szabályozás rendszerével. Az Mötv. szerkezeti felépítését követve, ezt követik 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. Mindezek számbavétele alapján fogalmazhatjuk meg kellő pontossággal, összevetve a dolgozat elején tett általános distinkcióval, hogy milyen magatartás tekinthető a közbizalom sérelmének, és ez miként indokolhatja a megbízatás megszüntetését, továbbá mennyiben tesznek eleget a közbizalom védelmi követelménynek az Mötv.-ben rögzített rendelkezések.

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

A jogállásra vonatkozó hatályos szabályozás történeti előzményei több, egymástól jól elkülöníthető korszakra bonthatóak: a *kiegyezéstől* az *1950-es évekig* tartó időszakra, a *tanácsrendszer* korszakára, valamint a *rendszerváltást* követő időszakra. E fejlődési ívben külön jelentőséggel bír Magyarország 2004. május 1-jei európai uniós csatlakozása, amely a közigazgatási és önkormányzati szabályozás szemléletére és tartalmára egyaránt hatást gyakorolt.

V.2.1. Az 1867-1950 közötti időszak

A magyar önkormányzati rendszer modern, polgári jellegű átalakulását a szakirodalom az 1867-es *kiegyezéshez* köti, amely egyúttal az önkormányzati képviselet és az ahhoz kapcsolódó követelményrendszer kialakulásának kiindulópontját is jelenti.[303]

A kiegyezést megelőzően, még 1848 előtt, a magyarországi és erdélyi vármegyék és székely székek működése nem a modern értelemben vett képviseleti elven alapult: a közügyek intézésében való részvétel nem a *bizalmi viszonyon*, hanem rendi kiváltságokon nyugodott.[304] A *kiegyezést* követően azonban fokozatosan kialakult ez a rendszer, amelyben a közhatalom gyakorlása már a lakosság által átruházott felhatalmazáson alapult.[305] A képviselő-testületek létrejötte e tekintetben a bizalmi elv első intézményesült megjelenésének tekinthető: a közösség egy szűkebb körre ruházta át a közügyek intézésének jogát, amelynek tagjai a közösség bizalmának hordozóiként jártak el. E bizalmi jelleg ugyanakkor nem kapcsolódott általános, absztrakt erkölcsi vagy alkalmassági követelményrendszerhez; a tisztség betöltésének feltételei inkább társadalmi státuszhoz, vagyoni helyzethez, illetve bizonyos objektív kritériumokhoz igazodtak.[306]

A korszak önkormányzati rendszerét kettősség jellemezte: a képviseleti elv mellett meghatározott szerepet játszott a *virilizmus* intézménye, amely a legtöbb adót fizetők számára biztosított képviseleti jogot. Mind a törvényhatóságok, mind a községek esetében e kettős legitimációs modell érvényesült, amely a demokratikus és a vagyoni alapú képviselet sajátos keverékét eredményezte.[307]

A *törvényhatóság*ok működésében a hatósági jogokat a bizottság gyakorolta, amelynek tagjaival szemben *a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk* bővítette az 1870-ben megállapított bizonyos tisztségeket kizáró okokat.[308] E kizáró okok

[303] Belányi Márta- Csalló Krisztina- Feik Csaba- Fogarasi József- Tábit Renáta: *A helyi önkormányzatok.* HVG-ORAC, Budapest, 2010. p. 53.
[304] Ereky István: *A magyar helyhatósági önkormányzat; A vármegyék I. kötet*. Grill Károly Könyvkiadó-Vállalata, Budapest, 1910. p. 5-13.
[305] 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.
[306] 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 erejükből 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.
[307] Ibid, p. 81.
[308] 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről 20. §.

között kiemelt helyet foglaltak el azok a körülmények, amelyek a képviselő személyes megbízhatóságát és jogkövető magatartását érintették. Ilyennek minősült különösen a) csőd alatt állás tilalma; b) olyan bűncselekmény vagy vétség elkövetése miatti jogerős vád alá helyezés, amelynek következtében az akkor hatályos büntető törvény szerint hivatalvesztés vagy a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztése szabható ki szankcióként; c) fegyház, börtön, vagy három hónapot meghaladó fogház vagy államfogház büntetés, vagy politikai jogok gyakorlásának felfüggesztéséről szóló ítélet hatálya alatt állás, végül d) korábban nyereségvágyból elkövetett bűncselekmény vagy vétség miatti elítélés.[309]

Ezek a szabályok, jóllehet még nem a mai értelemben vett méltatlansági esetkörök voltak, azonban funkciójukat tekintve már a közhatalom gyakorlásához szükséges személyi alkalmasság minimumkövetelményeit fejezték ki.

Hasonló logika érvényesült a *községi önkormányzatok* esetében, ahol a képviselő-testület tagjai részben választás, részben a legtöbb adót fizetők köréből kerültek ki.[310] A kizáró okok itt is a jogkövető magatartáshoz és a társadalmi megbízhatósághoz kapcsolódtak, – ugyanazok voltak a tilalmi okok, mint a törvényhatóságok esetében – amelyeket kiegészített egy alapvető képességbeli követelmény: az írni – olvasni tudás előírása.[311]

A korszak szabályozása tehát még nem a közbizalom mint absztrakt, normatív kategória védelmére épült, hanem a jogalkotó konkrét, objektív kizáró okok meghatározásával igyekezett biztosítani, hogy a közhatalom gyakorlásában olyan személyek vegyenek részt, akik megfelelnek a közösség által minimálisan elvárt erkölcsi és jogi követelményeknek. Ez a megközelítés ugyanakkor már előrevetíti a méltatlanság későbbi jogintézményének alapját: annak felismerését, hogy a közhatalom gyakorlása nem pusztán formális felhatalmazás kérdése, hanem a közösség bizalmára épülő tevékenység.

V.2.2. A tanácsrendszer időszaka

A tanácsrendszer időszakában[312] a tanácstagok jogállását három meghatározó törvény rendezte: a *helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény* (I. tanácstörvény), *a tanácsokról szóló*

[309] 1886. évi XXI. törvénycikk 23. §. g) - h) pont.
[310] A virilizmust komoly kritika érte. Bővebben lásd: 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. 319.
[311] Csiky (1888) p. 152-154.
[312] A tanácsrendszer szegedi megvalósulásáról lásd bővebben: Antal Tamás: A szegedi közigazgatás alapintézményei 1945 és 1990 között. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 71:1-17. pp. 3-45.

1954. évi X törvény (II. tanácstörvény) és *a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény* (III. tanácstörvény).

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.

E szabályozási korszak sajátossága, hogy – jóllehet eltérő ideológiai és politikai keretek között – a képviselet és a bizalom kapcsolatát kifejezetten hangsúlyozta, és bizonyos elemeiben a mai értelemben vett méltatlansági gondolat előképeit is magában hordozta.

Az I. tanácstörvény a tanácstagok megbízatásának forrását a „dolgozó népben”[313] jelölte meg, és hangsúlyozta, hogy a tanácstagok felelősséggel tartoznak a választóik felé.[314] A tisztség jellegének ilyen meghatározása a képviselet bizalmi alapját emelte ki, még ha ezt nem is a mai értelemben vett demokratikus legitimáció keretében értelmezte.

A II. tanácstörvény e szemléletet tovább fejlesztve már kifejezetten a *méltóság* fogalmát is beleemelte a szabályozásba, amikor előírta, hogy a tanácstag köteles olyan magatartást tanúsítani, amely *méltó a dolgozók bizalmára*.[315] Ezzel a jogalkotó – bár eltérő terminológiával – egyértelműen összekapcsolta a tisztség gyakorlását a bizalom fenntartásának követelményével. A tanácstagi megbízatást egyúttal a választók bizalmán alapuló, megtisztelő tevékenységként definiálta,[316] amelyhez erkölcsi jellegű elvárásokat – így különösen szerénységet és a közösség érdekében végzett áldozatos munkát – társított.[317]

A III. tanácstörvény ezt a követelményrendszert tovább bővítette, amikor a tanácstagokkal szemben már nemcsak a választói bizalomnak való megfelelést, hanem a közéleti tevékenységükhöz méltó magatartást is előírta.[318] Ezzel a szabályozás implicit

[313] A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (I. tanácstörvény) indokolása.
[314] Kádár János belügyminiszter országgyűlési beszéde a helyi tanácsokról. *Állam és Közigazgatás*. 1950/4-5. p. 224.
[315] Kiss György: A tanácstagi összeférhetetlenség és jogrendszerbéli összefüggései. *Állam és Igazgatás*. 1987/10. p. 903.
[316] 1954. évi X. törvény a tanácsokról (II. tanácstörvény) 26. §. (1) bekezdés.
[317] Vágó László: A tanácstagok. *Állam és Igazgatás*. 1970/12. p. 1106.
[318] 1971. évi I. törvény a tanácsokról (III. tanácstörvény) 38. §. (1) bekezdés c) pont.

módon elismerte, hogy a közhatalom gyakorlásához nem csupán jogi felhatalmazás, hanem a közélet tisztaságát biztosító magatartás is szükséges.

A tanácstörvények emellett összeférhetetlenségi szabályokat is tartalmaztak, amelyek tiltották a politikai, gazdasági vagy egyéb tevékenységet, továbbá az olyan cselekvéseket, illetve magatartás tanúsítását, amely ellentétes a dolgozók érdekeivel.[319] E rendelkezések – bár ideológiai meghatározottságuk miatt eltérnek a mai jogállami megközelítésektől – funkciójukat tekintve a közérdekkel összeegyeztethetetlen magatartások kizárását célozták.[320]

A korszak egyik legjelentősebb sajátossága a tanácstagok *visszahívhatóságának* intézménye volt.[321] Az I. tanácstörvény már lehetővé tette a választópolgárok számára a tanácstag visszahívását, amelyről egy külön törvényerejű rendelet rendelkezett.[322] A II. tanácstörvény előkészítésekor a visszahívhatóság szabályozása ismét kérdésként merült fel, ezért elfogadtak egy szigorúan bizalmasnak minősített határozatot, amely a tanácsválasztások alapelveiről szólt és szó esett a visszahívhatóságról.[323] Ezt követően kerültek pontosításra a visszahívhatóságra vonatkozó rendelkezések, amelyeket *a tanács tagjainak választásáról szóló 1954. évi IX. törvény* tartalmazta, alapelvi szinten rögzítve ezt a jogintézményt.[324] 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.[325] Ezt annak a tanácsnak kellett bejelenteni, amelynek tagját vissza akarták hívni. A tanács nyilvános gyűlést hívott össze a visszahívás megvitatására, ahol nyílt szavazással határoztak. A sikeres visszahíváshoz a választókerület választóinak legalább felének a jelenléte és a jelenlevők több mint felének igenlő szavazata volt szükséges.[326]

[319] I. tanácstörvény 13. §. (3) bekezdés.
[320] Lásd még: II. tanácstörvény 29. §. (2) bekezdés, 11/1971. (III.31.) Korm.rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról 40-41. §, vö: Kiss (1987) p. 903.
[321] Vö. Bihari Ottó: Összeférhetetlenség és visszahívás. *Állam és Igazgatás*. 1971/12. pp. 1070-1082.
[322] I. tanácstörvény 13. §. (1)-(2) bekezdései és 1950. évi 31. törvényerejű rendelet a helyi tanácsok tagjainak választásáról 55. §.
[323] Antal Tamás: *A tanácsrendszer és jogintézményei Szegeden- 1950-1990*. Csongrád Megyei Levéltár, Szeged, 2009. p. 54.
[324] 1954. évi IX. törvény a tanács tagjainak választásáról 1. §. (3) bekezdés.
[325] Csalótzky György: A tanácsok és a Hazafias Népfront együttműködésének néhány jellemző vonása. *Állam és Igazgatá*s. 1972/4. p. 348.
[326] 1954. évi IX. törvény a tanács tagjainak választásáról 53-54. §.

Az 1970-ben történő törvénymódosítás[327] értelmében lehetővé vált a választókerületi választópolgárok számára, hogy önállóan gyakorolják a visszahívás jogát, amelyet korábban csak a Hazafias Népfront kezdeményezhetett,[328] érvényesítve ezzel a demokratikus centralizmus elvét.[329]

A *visszahívás* intézménye dogmatikai szempontból a méltatlanság sajátos, történeti megfelelőjeként értelmezhető. Ennek lényege abban ragadható meg, hogy a tanácstag megbízatása nem csupán formális választási aktus eredménye volt, hanem folyamatosan fennálló bizalmi viszonyon alapult, amelynek megszűnése a tisztség elvesztéséhez vezethetett. E megközelítés – még ha nem is jogállami keretek között valósult meg – világosan kifejezi azt az alapelvet, hogy a közhatalom gyakorlása a közösség bizalmának fennállását feltételezi, továbbá 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 jogkövetkezménnyel sújtsák.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a tanácsrendszer szabályozása – ideológiai kötöttségei ellenére – a magatartás és a bizalom kapcsolatát a jelenlegi szabályozásnál erőteljesebben érvényesítette. A tisztség gyakorlása során tanúsított, a közösség értékítéletével ellentétes magatartás közvetlen jogkövetkezménnyel járhatott, még ha ennek eszköze nem is a mai értelemben vett méltatlanság, hanem a visszahívás jogintézménye volt.

Ez a történeti tapasztalat különös jelentőséggel bír a hatályos szabályozás értékelése szempontjából: rámutat arra, hogy a közhatalmi tisztségekhez kapcsolódó bizalmi elem jogi érvényesítése nem idegen a magyar jogfejlődéstől, ugyanakkor felveti annak a kérdését, hogy a jelenlegi, taxatív méltatlansági szabályozás mennyiben képes e funkció betöltésére.

---

[327] A tanács tagjainak választásáról szóló 1954. évi IX. törvényt az országgyűlési képviselők és tanácstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény, amely módosítást nem tartalmaz a tanácstagok visszahívására vonatkozóan, viszont nem sokáig volt hatályban az 1970-es törvénymódosításnak köszönhetően.

[328] Antal (2009) p. 185.

[329] Berényi Sándor- Martonyi János- Szamel Lajos- Szatmári Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Tankönyvkiadó. Budapest, 1971. p. 146. és lásd: Antal Tamás: Önkormányzat és/vagy demokratikus centralizmus a szocialista államokban, különös tekintettel Magyarországra. In: Antal Tamás – Papp Tekla (szerk.): *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai. A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadóülése. Szeged, 2013. május 9*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013. pp. 13-23.

V.2.3. A rendszerváltást követő időszak

A rendszerváltást követően az Országgyűlés megalkotta *a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt* (Ötv.), amely kimondta, hogy „*a települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit*."[330] A szabályozás a népszuverenitás elvéből kiindulva rögzítette, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog a településen élő választópolgárok közösségét illeti meg, amelyet közvetetten – a megválasztott képviselőik útján – vagy közvetlenül, helyi népszavazás révén gyakorolnak.[331]

Az Ötv. meghatározta az önkormányzati képviselők feladatait, jogait és kötelezettségeit, azonban a képviselői jogállás tartalmi elemeit nem rendezte teljes körűen. A szabályozás középpontjában az a követelmény állt, hogy a képviselő a közösség egészének érdekében járjon el, amely a demokratikus legitimációból fakadó felelősség egyik alapvető megnyilvánulása.[332] Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a képviselői megbízatás – a korábbi korszakokkal ellentétben – már nem kötött mandátumként, hanem a szabad mandátum elvének megfelelően működik, amely a képviselő jogi függetlenségét biztosítja a választókkal szemben.

A rendszerváltást követő szabályozás egyik legjelentősebb újítása a *visszahívás jogának az eltörlése*. Ennek indoka az volt, hogy visszahívás nem egyeztethető össze a szabad mandátum elvével és a demokratikus jogállamiság követelményeivel. Ugyanakkor a jogalkotó továbbra is alapkövetelményként rögzíti, hogy a képviselői tevékenység alapja a választópolgárok bizalma, amelynek fennállása a közfeladat ellátásának legitimációs feltétele.[333]

A polgármesterek jogállását külön törvény, *a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény* (*Ptv*.) szabályozta, amely szerint a polgármesteri jogviszony választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony. A tisztséget megszüntető okok között a nem megfelelő magatartás tanúsítása a legsúlyosabb esetben, büntetőjogi szankció keretében került értékelésre: a tisztségével összefüggő bűncselekménye miatt, a büntetőjogi felelősségének megállapításával következett be, de jelentős az a mandátumvesztési ok is, – amely más

[330] 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) 19. §.
[331] Cseh Lajosné - Szabó Lajos- Varga Sándor: *Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez (archív).* https://uj.jogtar.hu (2026. 08. 03.) [Ötv. kommentár], p. 50.
[332] Ötv. 19. §. (1) bekezdés.
[333] Ötv. kommentár p. 51.

európai országokban ma is hatályos, de a hazai szabályozás már nem tartalmazza – ha az eskü letételét megtagadta a képviselő-testület előtt. Jelentős az is, hogy fegyelmi felelősség keretében tárgyalta annak esetét, ha a polgármester a tisztségéből, illetve a foglalkoztatási jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegte.[334] A 2000. évi XLIV. törvény módosításokat tartalmazott a *Pttv*. egyes rendelkezéseiről, amelynek keretében kiemelendő, hogy a büntető ítélet miatti megszüntetési ok az ítélet jogerőre emelkedésének napjával következett be.[335]

Mivel az Ötv. nem szabályozta részletesen a megbízatás keletkezésére és megszűnésére, az összeférhetetlenségre, valamint a képviselők jogállásának további kérdéseire vonatkozó rendelkezéseket, az Országgyűlés megalkotta *a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvényt* (Ökjtv.). A törvény célja az volt, hogy pótolja a korábbi szabályozás hiányosságait, és biztosítsa, hogy a képviselők tevékenységüket a közéleti tisztaság követelményeinek megfelelően, káros befolyástól mentesen lássák el.[336] Ebben a szabályozási környezetben ugyanakkor továbbra sem jelent meg önálló jogintézményként a méltatlanság,[337] jóllehet a közéleti tisztaság és a képviselői magatartás minősége már ekkor is a jogalkotói célkitűzések részét képezte. Ezt a tendenciát erősítette a 2012-es módosítás, amely a megbízatás megszűnésének esetei közé emelte azt az esetet, *ha a képviselőt szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélik,* amely a későbbiekben a méltatlanság egyik okaként kerül deklarálásra.[338]

Ez a szabályozási megoldás már kifejezetten a közbizalom védelméhez kapcsolódik. Indoka az, hogy az önkormányzati képviselői tisztség a közéletben betöltött szerepe miatt fokozott erkölcsi követelményeket támaszt a tisztséget betöltő személlyel szemben. A büntetőjogi felelősség megállapítása ebben az összefüggésben nem pusztán jogi, hanem morális relevanciával is bír, mivel alkalmas a választópolgárok bizalmának megingatására. Következtetésül a képviselőknek feddhetetlen jellemmel kellett rendelkezniük és erkölcsileg kifogásolhatatlanul kellett viselkedniük[339]

---

[334] 1994. évi LXIV törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról (Pttv.) 1.§ (1) bekezdés, 2.§ (1) bekezdés j)-k) pont, 6-7.§.

[335] 2000. évi XLIV törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény módosításáról. 1.§.

[336] A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény magyarázata (*archív*), https://uj.jogtar.hu, Wolters Kluwer Netjogár, p.1.

[337] Ibid, p. 51-55.

[338] 2012. évi CXLV. törvény az egyes önkormányzati tárgyú törvényekről 1. §. (1) bekezdés.

[339] 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 ítélnek, és méltatlan arra, hogy a közügyekben részt vegyen, el kell tiltani a

Mindez egyben rámutat arra is, hogy a rendszerváltást követő szabályozásban – noha kifejezetten a méltatlanság jogintézménye még nem jelent meg – már jelen volt az igény, hogy a képviselői megbízatás gyakorlása összhangban álljon a közbizalom fenntartásának követelményével. Ez az igény a későbbi szabályozásban, a méltatlanság bevezetésével válik explicitté, és illeszkedik a demokratikus jogállamiság azon alapelvéhez, amely szerint a közhatalom gyakorlása csak a közösség bizalmán alapulva tekinthető legitimnek.

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

V.3.1. A helyi önkormányzati képviselők jogállását rendező jogforrások

A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó szabályozás legmagasabb szintű jogforrása az *Alaptörvény*, amely rögzíti a helyi önkormányzáshoz való jogot, valamint meghatározza az önkormányzati rendszer alkotmányos kereteit. E rendelkezések a népszuverenitás elvéből levezetve biztosítják a helyi közügyek intézésében való részvétel jogát, és egyben kijelölik a képviselői megbízatás legitimációs alapjait.[340]

A jogforrási hierarchia következő szintjén a *törvények* állnak, amelyek közül kiemelkedő jelentőségű az Mötv. A jogalkotó e törvénnyel egységes szerkezete foglalta az önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó korábbi szabályozást, és egy törvénybe iktatta az Ötv., Ökjtv., valamint a tiszteletdíjra vonatkozó rendelkezéseket.[341]

Az Mötv. megalkotását átfogó reformigény indokolta: mind a szakmai, mind a politikai diskurzusban egyértelművé vált, hogy az önkormányzati rendszer működésének hatékonysága, átláthatósága és legitimációja megerősítésre szorul. A jogalkotó célja az volt, hogy a helyi önkormányzáshoz való alapjog sérelme nélkül olyan szabályozási környezet jöjjön létre, amely egyszerre biztosítja a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelését és a demokratikus működés garanciáit.[342]

E reform keretében kiemelt jelentőséget kapott a képviselői jogállás tartalmi újra szabályozása. A törvénynek rendeznie kellett az *összeférhetetlenség* kérdéskörét, valamint 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.

[340] Alaptörvény 31-35. cikk.

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

[342] Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról - Összevetés 1990, 2011. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/1. p. 5-6.

közéleti szereplőkkel szemben támasztott – korábban kevéssé konkretizált – magatartási követelményeket. Ezzel összefüggésben jelent meg a *„köztiszteletre méltóság”* kritériuma, amely a képviselői tisztséghez kapcsolódó erkölcsi dimenziót emelte be a jogi szabályozás körébe.[343]

Az Mötv. rendelkezései ütemezetten, több lépcsőben léptek hatályba,[344] amely lehetővé tette a rendszer fokozatos átállását. A szabályozás végső, az önkormányzati képviselői jogállás szempontjából legjelentősebb elemei – így különösen az összeférhetetlenségre, a vagyonnyilatkozat-tételre és méltatlanságra vonatkozó rendelkezések – a 2014. évi általános önkormányzati választások napján léptek hatályba.[345]

A hatályos szabályozás több ponton is módosította a helyi önkormányzati képviselők jogállásának tartalmát. Egyrészt bővítette a kötelezettségek körét, különös tekintettel a testületi munkában való aktív részvételre és az elszámoltathatóság erősítésére. Másrészt az összeférhetetlenségi szabályok új rendszerét alakította ki, amely már nem tisztségek felsorolásán alapul, hanem a *hatalmi ágak elválasztásának elvére*, valamint a *gazdasági és politikai függetlenségének* követelményére.[346]

A legjelentősebb újítás ugyanakkor kétségtelenül a méltatlanság jogintézményének bevezetése volt. Ennek keretében a jogalkotó először kísérelte meg normatív módon meghatározni azt a minimumszintű magatartási mércét, amely a helyi önkormányzati képviselői tisztség betöltéséhez szükséges. [347] A méltatlanság megjelenése így nem pusztán technikai jogalkotási lépésként értelmezhető, hanem a közbizalom védelmére irányuló, a demokratikus jogállamiság követelményeiből fakadó szabályozási válaszként.

V.3.2. A tisztség betöltésének feltételei

A helyi önkormányzati képviselők a megbízatásukat választás útján nyerik el, amely a demokratikus legitimáció közvetlen megnyilvánulása. Az Alaptörvény rögzíti ennek alapvető kereteit: a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán minden nagykorú magyar állampolgár választó és választható. Ez a jog kiterjed az Európai Unió más tagállamának Magyarországon lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgáraira is.[348]

[343] Farkasné (2018) p. 5.
[344] Szabó (2012) p. 7-8.
[345] Mötv. 36-38. §, 72-73. §.
[346] Szabó (2012) p. 19-20.
[347] Ibid, p. 20.
[348] Alaptörvény XXIII. cikk (1)-(2).

A választójog kettős természetű: magában foglalja az aktív és a passzív választójogot egyaránt. Az Alaptörvény ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy sarkalatos törvény, - Övjt. - további feltételekhez kösse e jog gyakorlását, így például magyarországi lakóhely létesítéséhez. A *választójogból való kizárás eseteit* az Alaptörvény keretjelleggel határozza meg: kizárásra kizárólag bűncselekmény elkövetése vagy a belátási képesség korlátozottsága alapján, bírósági ítélet alapján kerülhet sor. Ennek megfelelően nem gyakorolhatja választójogát az, aki közügyek gyakorlásától jogerős eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését tölti, vagy büntetőeljárás keretében elrendelt kényszergyógykezelés alatt áll. [349] A gondnokság alá helyezett személyek esetében a kizárás nem automatikus: annak fennállását minden esetben a bíróság egyedileg vizsgálja.[350]

A *közhivatal viseléséhez való jog* az Alaptörvény által biztosított alapjog azonban nem alanyi jogként érvényesül: a jogalkotó jogosult meghatározott feltételekhez kötni a tisztség betöltését. E feltételek körébe tartozhatnak szakmai, képzettségi vagy egyéb alkalmassági kritériumok, illetve bizonyos közhivatalok esetében kizáró ok lehet a párttagság vagy a pártpolitikai tevékenység.[351] Ezzel összefüggésben különös jelentőséggel bír, hogy sem az Mötv. sem az Övjt. nem ír elő kifejezett szakmai vagy alkalmassági követelményeket az önkormányzati képviselők vonatkozásában. Ez arra vezethető vissza, hogy a képviselő tisztség elsődlegesen politikai jellegű, és legitimációját a választópolgárok bizalmából nyeri. Ugyanakkor ez a szabályozási megoldás felveti annak a kérdését, hogy a pusztán formális feltételek elegendőek-e a közügyek hatékony és felelős ellátásához, illetve, hogy miként biztosítható a tisztség betöltéséhez szükséges közbizalom fennállása.

A képviselőket a választópolgárok *öt évre* választják meg, egyfordulós, relatív többségi rendszerben. A választási rendszer sajátossága, hogy sem érvényességi, sem eredményességi küszöböt nem állapít meg, így a mandátum megszerzése a legtöbb szavazat elnyeréséhez kötődik. A választójog gyakorlása szabad elhatározáson alapul, amely a demokratikus részvétel egyik alapvető garanciája.[352] A dolgozat, jóllehet az önkormányzati képviselők méltatlanságával foglalkozik, azonban nem képezi a vizsgálati tárgyát a sajátos szabályozási rendszerrel rendelkező, a nemzetiségi önkormányzati képviselők méltatlanságára vonatkozó rendelkezések.[353]

---

[349] 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról (Övjt.) 1.§ (3)-(4).
[350] Alaptörvény XXIII. cikk Wolters Kluwer Netjogtár-kommentár (Alaptörvény kommentár) 1-7.
[351] Alaptörvény kommentár XXIII. cikk 8.
[352] Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. *Negyedik, hatályosított kiadás*. HVG- ORAC, Budapest, 2023. p. 156.
[353] 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.

A megválasztott képviselő a képviselő- testület alakuló ülésén *esküt* tesz, amelynek szövegét az Mötv. tartalmazza. Az eskü normatív jelentősége túlmutat formális jellegén: a képviselő a jogszabályok megtartására, a közösség érdekében történő lelkiismeretes feladatellátásra, valamint a nemzet javának szolgálatára vállal kötelezettséget.[354]

Az eskü tartalma alapján megállapítható, hogy a képviselői tisztség nem pusztán jogi státuszt jelent, hanem egyben erkölcsi kötelezettségvállalást is magában foglal. A „becsület" és a „lelkiismeret" kifejezések, valamint a közösség érdekében történő tevékenység hangsúlyozása olyan magatartási mércét jelöl ki, amely túlmutat a tételes jogi előírásokon, és a közbizalom fenntartásának követelményéhez kapcsolódik. Ha úgy tetszik, az önkormányzati képviselők ezzel az esküvel tulajdonképpen általános kötelezettséget vállalnak az erkölcsileg kifogástalan és a választópolgárok érdekeit szem előtt tartó eljárására nézve.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hatályos szabályozás a képviselővé válás formális feltételeit részletesen rögzíti, ugyanakkor a tisztség betöltéséhez szükséges erkölcsi és magatartási követelmények csak közvetetten, elsősorban az eskü tartalmán keresztül jelennek meg. Ez a szabályozási hiányosság indokolja, hogy a jogalkotó a későbbiekben a méltatlanság jogintézményének bevezetésével kísérelje meg e követelmények explicit rögzítését, noha – ahogy az majd a későbbi alfejezetben kifejtésre kerül – csak a legsúlyosabb eseteket sújtja a mandátum elvesztésének következményével.

V.3.3. A helyi önkormányzati képviselők megbízatásának megszűnése

A helyi önkormányzati képviselői megbízatás megszűnésnek esetei nem pusztán technikai jellegű szabályok, hanem a képviseleti jogviszony mögött álló alkotmányos és társadalmi elvárásokat tükrözik. Ezek között különös jelentőséggel bírnak azok az okok, amelyek a közbizalom megrendüléséhez kapcsolódnak.

Az önkormányzati képviselő megbízatása egyes esetekben *ex lege* szűnik meg, így a halálával, valamint a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján.[355] Ezek az okok objektív jellegűek, és nem kapcsolódnak a képviselő magatartásához.

Ezzel szemben a képviselő-testület *döntésén* alapuló megszűnési okok már értékelést igényelnek. Ide tartozik az összeférhetetlenség kimondása, a méltatlanság megállapítása,

[354] Mötv. 1. melléklet a 2011. évi CLXXXIX. törvényhez.
[355] Mötv. 29. § (1) bekezdés a) és i) pontja.

továbbá, ha a képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő- testület ülésén. E körben különösen a méltatlanság emelhető ki, amely a képviselő magatartásának minősítésén keresztül a közbizalom fennállásával áll közvetlen összefüggésben.

A megbízatás megszűnhet a képviselő saját elhatározásából történő lemondással,[356] a passzív választójog elvesztésével,[357] valamint a képviselő-testület feloszlása[358] vagy feloszlatása esetén is. [359]

A megszűnési okok rendszere így egyszerre tükrözi a képviseleti megbízatás formális és tartalmi feltételeit, és egyben előkészíti annak vizsgálatát, hogy a méltatlanság miként kapcsolódik a közbizalom fennállásának és fenntartásának alkotmányos követelményéhez.

V.3.4. A helyi önkormányzati képviselők jogállásának tartalma: A jogok és kötelezettségek közbizalomhoz méltó módon való gyakorlása

A közbizalomra épülő képviseleti jogviszony tartalma nem merül ki a megbízatás keletkezésének és megszűnésének szabályozásában, hanem abban is megmutatkozik, hogy a képviselő a jogait miként gyakorolja, illetve kötelezettségeit hogyan teljesíti. A tisztség közbizalomra méltó gyakorlása így a képviselői jogállás egyik lényegi elemeként értelmezhető.

Az Mötv. deklarálja, hogy az önkormányzati képviselők a település – ideértve a fővárosi kerületet és a megyét is – *egészéért vállalt felelősséggel* képviselik a választóik érdekeit, továbbá, hogy jogaik és kötelezettségeik azonosak. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy nem tehető különbség az egyéni választókerületben és a listán megválasztott képviselők között, hiszen valamennyien a teljes közösség irányában tartoznak felelősséggel.[360]

A tisztségre való méltóság ezért nem kizárólag a jogviszony fennállásának feltételeként értelmezhető, hanem a jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének módjában is megjelenik. E kettő megvalósulásának miként ad visszajelzést a választópolgárok számára arról, hogy a képviselők valóban kiérdemelték-e és fenn tudják-e tartani a beléjük vetett bizalmat.

[356] Mötv. 29. § (1) bekezdés f) pont.
[357] Alaptörvény XXIII. cikk, Övjt. 1. §, Mötv. 29. § (1) bekezdés b) pont; (2) bekezdés; 30. §, lásd még: Alaptörvény Záró rendelkezések 24. cikk, Övjt. 1. § (4) bekezdés.
[358] Mötv. 29. § (1) bekezdés c) -e) és h) pontjai; eljárására 31.§ (1) bekezdés, 55. §.
[359] Mötv. 29. § (1) bekezdés g) pont; 125. §. (2) bekezdés.
[360] Nagy – Hoffman (2023) p. 165-166.

Az önkormányzati képviselők megválasztásukat követően meghatározó szerepet töltenek be a helyi közügyek intézésében, amelyhez széleskörű jogosítványok illetik meg őket. E jogok – kiemelve a döntéshozatal kezdeményezését, felvilágosításkérést, hozzászólásuk vagy véleményük jegyzőkönyvben történő rögzítésnek kérését, a testületi és bizottsági munkában való részvételt, a képviseleti jogosultságot, tájékoztatáskérést, valamint a munkavégzés alóli felmentést – a demokratikus működés biztosítékai.[361]

A képviselői jogok gyakorlása azonban nem értelmezhető korlátlan jogosultságként. A *jogok* rendeltetésszerű gyakorlása a közbizalom fenntartásának előfeltétele, míg a visszaélésszerű joggyakorlás – még abban az esetben is, ha formálisan jogszerű keretek között marad – alkalmas lehet a képviselői tisztséghez szükséges bizalom megingatására. Az önkormányzati képviselő tehát nem csupán saját nevében jár el, hanem minden egyes megnyilvánulásával a képviselő-testület egészét, sőt közvetetten az önkormányzati rendszerről is képet mutat. Különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor képviselő harmadik személyek előtt a képviselő-testületet képviseli. Az ilyenkor tanúsított magatartás nemcsak egyéni megítélés alá esik, hanem az egész intézmény iránti bizalmat is befolyásolja. Ennek megfelelően a joggyakorlás módja elválaszthatatlan a tisztséghez kapcsolódó közbizalom fenntartásától.

A helyi önkormányzati képviselői jogállás nem csupán jogosultságokat, hanem kötelezettségeket is keletkeztet. Az önkormányzati képviselők alapvető *kötelessége,* hogy részt vegyenek a képviselő-testület munkájában, és aktívan közreműködjenek a helyi közügyek intézésében. E kötelezettség a testületi üléseken való részvételben és a döntéshozatali folyamatokban való közreműködésben teljesedik ki. A közösség számára kiemelt célok megvalósulása érdekében részt kell venniük a testület munkájában és képviselniük kell a választópolgárok érdekeit.[362]

A kötelezettségek körébe tartozik továbbá a választópolgárokkal való *kapcsolattartás*, mivel a képviselők feladata, hogy szem előtt tartsák az ő érdekeiket a helyi közügyek intézése során. A képviselőknek a választópolgárok véleményét és javaslatait figyelembe véve kell kialakítaniuk álláspontjukat, amelyet a testületi munkában képviselnek. E kötelezettséggel összefügg, hogy évente legalább egy alkalommal *beszámolási* kötelezettség terheli őket, amely a közösség számára visszajelzést biztosít az önkormányzati képviselők tevékenységeiről. A beszámoló elmulasztása vagy formális teljesítése alkalmas lehet a közbizalom megingatására, mivel a választópolgárok számára nem válik átláthatóvá a

[361] Vö. Mötv. 32. § (2) bekezdés a) -h) pontjai.
[362] Mötv. 32. § (2) bekezdés i) pont.

képviselők tevékenysége. A közbizalom fenntartása szempontjából ezért nem csupán a kötelezettségek teljesítése, hanem annak módja és minősége is meghatározó jelentőségű.[363]

Tekintettel arra, hogy a képviselői tisztség elnyerése nincs szakmai képesség meglétének előírásához kötve, a képviselők eltérő ismeretekkel és tudással rendelkeznek. Ennek következtében a képviselők szakmai felkészültségének biztosítása érdekében az Mötv. előírja a kormányhivatal által szervezett képzésen való részvételt. Ez a követelmény azt a célt szolgálja, hogy megfelelő szakmai ismeretek birtokában lássák el feladataikat, amely szintén a közbizalom erősítésének egyik eszköze.[364]

A kötelezettségek megsértéséhez a jogalkotó korlátozott jogkövetkezményeket fűz: a képviselő-testület dönthet a tiszteletdíj, természetbeni juttatás legfeljebb tizenkét havi időtartamra való csökkentéséről vagy megvonásáról,[365] legsúlyosabb esetben pedig – a tartós távollét esetén - a tisztségtől való megfosztásról.[366] Ugyanakkor megállapítható, hogy a legsúlyosabb jogkövetkezmény alkalmazása csak erre az egy esetre korlátozódik, miközben más potenciálisan súlyosan, a közbizalmat sértő kötelezettségszegések nem járnak hasonló jogkövetkezménnyel. Ez rámutat arra, hogy a jogok és kötelezettségek rendszere önmagában nem képes teljes körűen biztosítani a helyi önkormányzati képviselői tisztséghez szükséges közbizalom fennmaradását. E hiányosság indokolja annak vizsgálatát, hogy a méltatlanság jogintézménye miként képes e funkció betöltésére.

V. 3. 5. A méltatlanság mint a közbizalom védelmének eszköze

A korábban bemutatott erkölcsi, jogelméleti, szociológiai megközelítések és nemzetközi standardok egyaránt rámutattak arra, hogy a közhatalom gyakorlása elválaszthatatlan a bizalom, különösen a közbizalom fennállásától. Ez a közösség részéről nem pusztán absztrakt elvárás, hanem a tisztséget betöltő személy magatartásának folyamatos értékelésén alapuló társadalmi viszony, amely közvetlen hatással van a közhatalmi intézmények legitimitására.

A képviselői jogállás vizsgálata során azonban megállapítható, hogy a jogok és kötelezettségek rendszere önmagában nem képes teljes körűen biztosítani a tisztséghez szükséges közbizalom fenntartását. Bár a jogalkotó az egyes kötelezettségek megszegéséhez jogkövetkezményeket fűz, ezek alkalmazási köre korlátozott, és nem alkalmasak a

[363] Mötv. 32.§ (2) bekezdés k) pont.
[364] Mötv. 32. § (2) bekezdés j) pont, továbbá a Kttv. 230. §.
[365] Mötv. 33. §.
[366] Mötv. 29. § (1) bekezdés e) pont.

közbizalmat sértő magatartások megfelelő kezelésére. Ebből következően szükségessé válik egy olyan jogintézmény megléte, amely kifejezetten a tisztséghez való méltóság és a közbizalom kapcsolatát képes megragadni. E funkciót tölti be a méltatlanság jogintézménye, amely az önkormányzati képviselői jogállásban új elemként jelenik meg. Sajátossága azonban, hogy nem általános jelleggel, hanem taxatív módon meghatározott tényállásokhoz kapcsolódva teszi lehetővé a megbízatás megszüntetését. Ennek következtében a közbizalom sérelme és a méltatlanság megállapítása nem esik teljes mértékben egybe: előfordulhatnak olyan magatartások, amelyek alkalmasak a választópolgárok bizalmának megingatására, azonban a hatályos szabályozás alapján nem eredményezik a képviselő méltatlanságának megállapítását. Ez az ellentmondás különös jelentőséggel bír a jogintézmény gyakorlati működésének értékelése során.

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.*”[367]

A definícióból kitűnik, hogy a méltatlanság eredendően értékelő jellegű kategória, amely szorosan kapcsolódik a közösség erkölcsi normáihoz és a közbizalom fennállásához. Az önkormányzati képviselőkkel szemben ezért alapvető követelmény a társadalmilag elvárt, méltó magatartás tanúsítása. Ugyanakkor a szubjektív természetére tekintettel, a minden helyzetre kiterjedő meghatározása nem lehetséges. Ebből következően a jogalkotó szükségképpen szűkebb, normatív keretek közé szorítja e fogalmat, és taxatív módon határozza meg azokat az eseteket, amelyek a képviselői megbízatás megszűnését eredményezik.

Ez a megoldás azonban egyben azt is jelenti, hogy a közbizalom sérelme és a méltatlanság jogi megállapítása nem esik teljes mértékben egybe: létezhetnek olyan, a közösség értékítélete szerint kifogásolható magatartások, amelyek alkalmasak a bizalom megingatására, mégsem tartoznak a törvényben meghatározott méltatlansági okok közé.

Még élesebb ellentét figyelhető meg a közszolgálatban álló tisztviselők esetében, akik elemzését a dolgozat a következő fejezetben teszi meg, viszont azt már most le kell szögezni, hogy az ő vonatkozásukban a méltatlansági szabályozás kifejezetten a magatartás

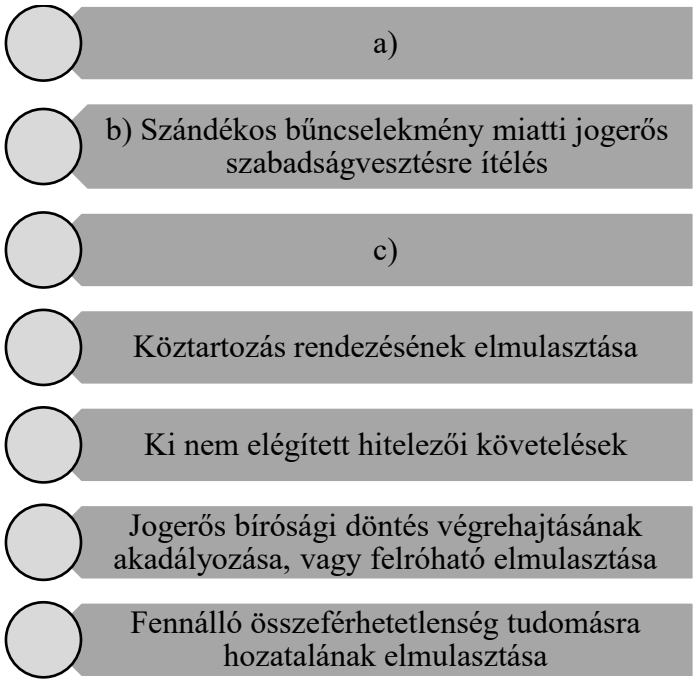
[367] Nagy – Hoffman (2023) p. 183.

minőségére helyezi a hangsúlyt, és tágabb, generálklauzula vagy más néven ún. gumiszabály jellegű megközelítést alkalmaz. Ide tartozik a pártatlanság, a befolyástól való mentesség, valamint az etikai normák betartásának követelménye. E körben olyan magatartások is szankcionálhatók, amelyek ugyan nem sértenek kifejezetten jogszabályi rendelkezést, mégis ellentétesek a közigazgatással szemben támasztott társadalmi elvárásokkal.[368] Ezzel szemben az önkormányzati képviselők esetében – jóllehet tevékenységük alapja kifejezetten a közbizalom – a méltatlanság jogintézménye nem a bizalom fogalma köré szerveződik, hanem döntően objektivált, külső döntésekhez kötött tényállásokon alapul (pl.: büntetőbírósági ítélethez kapcsolódóan a szabadságvesztés büntetés esetén).

Az eltérő szabályozási logika hátterében a politikai és a szakmai funkció különbsége húzódik meg. Míg a köztisztviselők esetében az állam közvetlenül biztosítja a szervezetbe vetett bizalom fennállását, addig az önkormányzati képviselők *„megbízója"* a választópolgári közösség. Ez azonban felveti azt a kérdést, hogy a választópolgárok rendelkezhetnek-e megfelelő jogi eszközökkel a közbizalom súlyos megingása esetén. Kérdésként merül fel tehát, hogy elegendő garanciát jelent-e a jelenlegi szabályozás, amely a választópolgárok számára lényegében a következő választásokig történő várakozást teszi csupán lehetővé, vagy indokolt lenne olyan jogi megoldások kialakítása, amelyek a közbizalom sérelmét közvetlenebb módon is képesek kezelni.[369]

[368] Temesi István (szerk): *Közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. p. 285-286.
[369] Bővebben lásd: 18/2013. (VII.3.) AB határozat az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatásával összefüggő elvi vélemény nyilvánításáról dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményét. ABH 2013, p. 758.

V.3.6. 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 az Mötv. eredetileg *hét* méltatlansági okot tartalmazott, azonban ezek közül a közügyek gyakorlásától való jogerős eltiltás, valamint a bíróság által elrendelt jogerős kényszergyógykezelés mint méltatlansági okok az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) rendelkezése alapján végül nem léptek hatályba.[370] A jogalkotói indokolás e módosítások tekintetében nem ad érdemi magyarázatot; az Mötv. indokolása csupán arra utal, hogy a közügyektől való eltiltása eleve kizárja a választójog gyakorlását, így az érintett személy tisztsége ex lege megszűnik. A kényszergyógykezeléssel kapcsolódó szabály elhagyásának indoka ugyanakkor nem került kifejtésre.[371]

Ez is rámutat arra, hogy a méltatlanság szabályozása nem egy koherens, bizalmi elvre épülő rendszerként, hanem inkább részben technikai, részben más jogágak döntéseihez kapcsolódó következményeként jelenik meg.

[370] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.) 160. § (4) bekezdés.
[371] Mötv. indokolása a 38. § (1) bekezdés a) ponthoz.

V.3.6.1. A szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős szabadságvesztésre ítélés okán megállapított méltatlanság

A közbizalom védelmének egyik legmarkánsabb, ugyanakkor egyben legszűkebb körű esete a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős szabadságvesztésre ítéléshez kapcsolódó méltatlanság. A tényállás konjunktív feltételeket tartalmaz:

- Szándékos (illetve vegyes bűnösségű) bűncselekmény,
- Jogerős bírósági ítélet,
- Szabadságvesztés büntetés kiszabása.

Ebből következően gondatlan bűncselekmény esetén – annak súlyától függetlenül – a méltatlanság nem állapítható meg. A szabályozás sajátossága továbbá, hogy a jogerős ítélethez kötöttség miatt a méltatlanság megállapítását rendkívüli perorvoslat sem halasztja. Ez a rendelkezés alkalmazandó akkor is, ha a képviselőt felfüggesztett szabadságvesztésre ítélik.[372]

A szabályozás azonban szűkítő jellegű: kizárólag a szabadságvesztéshez kapcsolja a méltatlanságot. Ez felveti a kérdést, hogy a büntetőjogi felelősség más formái – különösen a jelentős társadalmi visszhangot kiváltó más büntetések[373] – miért nem alkalmasak a közbizalom megingatására, ezen is továbbmenve: önmagában az a tény is, ha egy képviselő bűncselekményt követ el.

A *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (Btk.) alapján szabadságvesztésen túl számos más büntetés alkalmazható (például elzárás, közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkoztatástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás, kitiltás, sportrendezvények látogatásától való eltiltás és kiutasítás).[374] Ezek közül több – különösen az elzárás vagy pénzbüntetés – a közvélemény megítélése szerint a tisztséghez szükséges bizalmat hasonló mértékben érintheti.

A hatályos szabályozás tehát implicit módon azt az értékválasztást tükrözi, hogy csak a legsúlyosabb büntetőjogi szankció alkalmas a méltatlanság kiválasztására, ami nem feltétlenül áll összhangban a közbizalom társadalmi természetével.

[372] Nagy – Hoffman (2023) p. 184-185.
[373] Lásd bővebben: Juhász Zsuzsanna: A büntetések. In.: Karsai Krisztina (szerk): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz: nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2022. p. 151-173.
[374] Btk. 33. § (1) bekezdés.

V.3.6.2. Köztartozás rendezésének elmulasztása miatt megállapított méltatlanság

A köztartozás fennállásához kapcsolódó méltatlanság közvetlenül a közpénzekhez való viszonyon keresztül kapcsolódik a közbizalomhoz. A köztartozás fogalmát *az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény* (Art.) határozza meg, amely az államháztartás alrendszereivel szemben fennálló fizetési kötelezettségeket foglalja magában.[375] A szabályozás lényege, hogy az a személy, aki a közösség ügyeinek intézésében vesz részt, nem állhat tartozással ugyanazon közösséggel szemben.[376]

A méltatlanság azonban ebben az esetben sem automatikus: feltétele a képviselői megbízatása alatt jogerősen fennálló köztartozás, amelynek fizetési kötelezettségéről a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* (*NAV)* értesítést küld ki, de ennek az önkormányzati képviselő hatvan napon belül – fizetési könnyítés esetén annak megfelelően - nem tesz eleget.[377] Ez a konstrukció egyértelműen azt mutatja, hogy a jogalkotó nem pusztán a bizalomvesztést, hanem a jogellenes állapot fennmaradását szankcionálja.

Ezt a preventív jelleget a jogalkotó tovább erősíti azzal, hogy az önkormányzati képviselő a megválasztását követő harminc napon belül köteles kérelmezni a felvételét a köztartozásmentes adózói adatbázisba, amely egy olyan, a NAV honlapján közzétett nyilvántartás, amely adózókról tartalmaz adatokat és információkat.[378] A benyújtást követő hónap utolsó napjáig kell igazolniuk a képviselő-testület előtt, hogy a felvételük meg is történt.[379] Ha a képviselő felvételt nyert az adatbázisba, az erről szóló igazolást az

---

[375] 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről 7.§ 34 pontja szerint köztartozás törvényben meghatározott, az államháztartás alrendszereinek 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 esedékességkor nem teljesítették; az államháztartás alrendszereinek költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járulékai, 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 szerv megkeresésére a költségvetési támogatás visszatartási jogát e tartozások tekintetében is gyakorolja.

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

[377] Vö. Mötv. 38. § (4) bekezdés és Önkormányzati Tudástár- az Önkormányzati Hírlevél 2015. évi 2. különszáma. [Önkormányzati Tudástár 2015] p. 29-34.

[378] Különösen ilyen információk az adózókról, hogy: 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 adóalanyiság esete áll fenn, akkor ennek a csoportos adóalanynak nem áll fenn általános forgalmiadó tartozása; nem tartozik az adó megfizetésére kötelezettek csoportjába. Vö. Nagy – Hoffman (2023) p. 185-186.

[379] A felvétel kérése elektronikus úton, ún. KOMA nyomtatványon keresztül történik, amelyhez az önkormányzati képviselőknek Ügyfélkapu megléte szükséges. A nyomtatvány a NAV internetes honlapján érhető el, beküldése ÁNYK (általános nyomtatványkitöltő program) által történik. A képviselő a beküldött

összeférhetetlenséggel foglalkozó bizottság számára kell benyújtani a törvényben megállapított határidőn belül. Ennek elmulasztása esetén, a bizottság határidő tűzésével felszólítja a képviselőt a teljesítésre. Ha mulasztását nem pótolja, a bizottság lefolytatja a méltatlansági eljárást, amelynek eredményéről a képviselő-testületet tájékoztatja.[380]

Ennek a méltatlansági oknak a szabályozását is látva megállapítható, hogy itt is háttérbe szorul a tényleges bizalmi dimenzió.

V.3.6.3. Ki nem elégített hitelezői követelések miatt megállapított méltatlanság

A ki nem elégített hitelezői követelésekhez kapcsolódó méltatlansági ok a gazdálkodás tisztaságán keresztül kapcsolódik a közbizalomhoz. A *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* alapján a felszámolt gazdasági társaság vezetője, tisztségviselője vagy tulajdonosa felelős a felszámolt gazdasági tartozások után fennálló kielégítetlen tartozásokért, ha gazdálkodás során nem a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően jártak el, és ezt jogerős bírósági határozat meg is állapította. Az ilyen magatartás alkalmas arra, hogy a képviselő gazdasági megbízhatóságába vetett bizalmat megingassa, amely egyúttal az egész személyi alkalmasságába vetett közbizalom is sérül.[381]

V.3.6.4. Jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása vagy felróható elmulasztása miatt megállapított méltatlanság

E méltatlansági ok közvetlenül a jogállamiság elvéhez kapcsolódik: az a képviselő, aki jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza vagy felróhatóan elmulasztja, a jogrend iránti lojalitás hiányát tanúsítja. Ez a magatartás nem pusztán egyedi jogsértés, hanem a közhatalom működésének alapját kérdőjelezi meg, így a közbizalom elvesztésére alkalmas.[382]

---

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, amennyiben a feltételeknek megfelel. Ha az adóhatóság arra a megállapításra jut a képviselő felvételét követően, hogy nem felel meg a felvételhez szükséges feltételeknek, onnan törli, és az erről szóló írásbeli értesítést megküldi a képviselő-testületnek és a kormányhivatalnak. Vö. Mötv. 38. § (4) bekezdés, 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 (2026. 07. 19.), Önkormányzati Tudástár 2015. p. 29.

[380] Önkormányzati Tudástár 2015. p. 33.

[381] Nagy – Hoffman (2023) p. 187.

[382] Ibid.

V.3.6.5. Fennálló összeférhetetlenség tudomásra hozatalának elmulasztása miatt megállapított méltatlanság

Ez a tényállás különösen érdekes, mert összekapcsolja az összeférhetetlenséget és a méltatlanságot. Nem maga az összeférhetetlenség keletkezése vezet a méltatlansághoz, hanem annak elhallgatása.[383] A jogalkotó tehát itt nem az objektív helyzetet, hanem az önkormányzati képviselő magatartását és együttműködési készségét értékeli.

Ez a megoldás közelebb áll a bizalmi logikához: a közbizalom megingását nem pusztán az összeférhetetlenség ténye, hanem annak tudatos eltitkolása okozza.

V.4. A méltatlanság jogintézményének komparatív vizsgálata egyes államokban

A III. fejezetben bemutatott nemzetközi standardokhoz képest a dolgozat az alábbiakban az önkormányzati képviselők és polgármesterek tisztségének megszűnésére, illetve a tisztség betöltésével összefüggő magatartási követelményekre vonatkozó egyes külföldi szabályozásokat vizsgálja. A komparatív elemzés célja nem az egyes nemzeti önkormányzati rendszerek teljes körű bemutatása, hanem annak feltárása, hogy a magyar jogban méltatlanságot – azaz a közbizalom sérelmére alkalmas magatartások jogi értékelését és azoknak a tisztség betöltésére gyakorolt következményeit – az eltérő jogrendszerek milyen eszközökkel kezelik.

A vizsgálatba bevont országok kiválasztását az indokolja, hogy azok eltérő jogi, alkotmányos és önkormányzati megoldásokat jelenítenek meg, ezáltal alkalmasak a magyar szabályozás szempontjából releváns alternatív megoldások feltárására. A vizsgálat Angliára, az Amerikai Egyesült Államok egyes államaira, Németországra, Franciaországra, Olaszországra és a Visegrádi Együttműködés országaira terjed ki. Az országcsoportok kiválasztása nem statisztikai vagy reprezentativitási szempontot követ, hanem célzott, kvalitatív összehasonlítást tesz lehetővé: a vizsgált körben egyaránt megjelennek a *common law* és a kontinentális jogi hagyományok, eltérő önkormányzati struktúrák, valamint a politikai felelősség és a közvetlen demokratikus kontroll formái. A kiválasztott országok ezért a magyar szabályozás szempontjából releváns, egymástól eltérő szabályozási modellek azonosítására alkalmasak.

Az összehasonlítás egységes szempontok alapján történik. Ennek keretében minden vizsgált jogrendszer esetében azt elemzi a dolgozat, hogy a) milyen feltételek mellett szűnhet

[383] Ibid.

meg az önkormányzati képviselő vagy polgármester megbízatása; b) létezik-e a magyar méltatlanság jogintézményéhez hasonló tisztséget megszüntető ok; c) milyen jogkövetkezménye van a tisztségviselő büntetőjogi vagy egyéb jogsértő magatartásának; d) milyen szerepet kapnak a tisztségviselőkkel szemben támasztott etikai, integritási vagy magatartási követelményeknek és e) milyen jogi, politikai vagy közvetlen demokratikus mechanizmusok szolgálják a közbizalom védelmét.

A vizsgálat során különbséget kell tenni a magyar méltatlanság fogalmának formális átvétele és annak funkcionális megfelelői között. Az egyes jogrendszerekben ugyanis előfordulhat, hogy a közbizalom sérelmére alkalmas magatartás nem önállóan „méltatlanság" elnevezéssel jelenik meg, hanem például a megbízatás megszűnésének valamely törvényi eseteként, összeférhetetlenségi szabályként vagy büntetőjogi jogkövetkezményként. A komparatív elemzés ezért nem az elnevezések azonosságát, hanem az egyes szabályozási megoldások funkcióját és jogkövetkezményeit tekinti összehasonlítási alapnak.

A vizsgálat központi kérdése ennek megfelelően az, hogy az eltérő jogrendszerekben a közbizalom védelme milyen esetekben és milyen garanciák mellett eredményezheti a választott tisztségviselő mandátumának megszűnését, illetve mikor marad a jogi szankcionálás helyett az etikai vagy politikai felelősség körében. Az így kialakított szempontrendszer lehetővé teszi, hogy az egyes országok szabályozása ne egymástól független országismertetésként, hanem a magyar méltatlansági szabályozással összevethető szempontok alapján kerüljön bemutatásra.

V.4.1. Anglia

Anélkül, hogy részletesen elemeznénk az *angol önkormányzati* rendszerben a polgármester- tanács- adminisztráció közötti viszonyrendszert,[384] megállapítható, hogy az angol jog nem ismeri a magyar értelemben vett méltatlanság mint tisztséget megszüntető jogintézmény fogalmát. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közbizalom védelme ne jelenne meg a szabályozásban: a magyar jogban nevesített méltatlansági tényállások funkcionálisan más jogintézmények keretében kerülnek deklarálásra. A szabályozás elsődlegesen a tisztség betöltését kizáró, illetve a megbízatás megszűnéséhez vezető objektív okokat határozza meg,

[384] Ivan Kopric - Eva Marín Hlynsdóttir - Jasmina Džinić - Enrico Borghetto: Institutional Environments and Mayors' Role Perceptions. In: Hubert Heinelt - Annick Magnier - Marcello Cabria - Herwig Reynaert: *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. Palgrave Macmillan Cham, Switzerland, 2018. p. 158-159.

így különösen a büntetőbíróság ítéletéhez kapcsolódó kizárást, csőd/ pénzügyi alkalmatlanságot, tartós távollétet, valamint összeférhetetlenség fennállását. Ezen esetekben a mandátum megszűnése *ex lege* következik be, vagyis nem a képviselő-testület döntésén alapul, hanem a törvény által meghatározott feltételek bekövetkezésének automatikus jogkövetkezménye.[385]

A közbizalom erkölcsi dimenziója ugyanakkor elsősorban az etikai szabályozásban jeleik meg. A 2011. évi Localism Act[386] alapján az önkormányzatok kötelesek magatartási kódexeket (*Code of Conduct*) alkotni, és etikai eljárásokat működtetni, amelyek a képviselők integritására, tisztességére és közéleti magatartására vonatkozó elvárásokat rögzítik.[387] E szabályok megsértése önmagában nem minden esetben vezet a mandátum megszűnéséhez, azonban alkalmas a közbizalom megingatására, és politikai következményeket vonhat maga után. Az angol modell tehát formalizált, objektív feltételekre épül, amelyben a képviselő-testület mérlegelési szerepe korlátozott. Ebből következően a tisztség megszüntetésére csak jogilag meghatározott keretek között kerülhet sor, míg az erkölcsileg kifogásolható, de jogilag nem szankcionált magatartások elsősorban az etikai és politikai felelősség körében értékelődnek.[388]

A választópolgárok közvetlen beavatkozása – a visszahívás intézménye – az angol helyi önkormányzati rendszerben nem ismert. *Colin Copus* álláspontja szerint ez a megoldás a jogi szabályozás gyengeségére utal, ugyanakkor összhangban áll azzal a felfogással, amely a képviselői mandátumot szabad mandátumként értelmezi, és a politikai elszámoltathatóságot elsősorban az általános választásokhoz köti. Ennek megfelelően a választópolgárok a képviselőket kizárólag a választások során mozdíthatják el a tisztségükből, ha azok nem felelnek meg a hozzájuk fűzött elvárásoknak. Ugyanakkor a szakirodalomban megjelenik az az álláspont is, hogy a választópolgárok szerepe a helyi

[385] Vö. 1972 chapter 70 An Act to make provision with respect to local government and the functions of local authorities in England and Wales; to amend Part II of the Transport Act 1968; to confer rights of appeal in respect of decisions relating to licences under the Home Counties (Music and Dancing) Licensing Act 1926; to make further provision with respect to magistrates' courts committees; to abolish certain inferior courts of record; and for connected purposes. [26th October 1972](Local Government Act 1972.) 80. § (1) bekezdés és 85. § (1) bekezdés.

[386] Hivatalos elnevezése 2011 chapter 20 An Act to make provision about the functions and procedures of local and certain other authorities; to make provision about the functions of the Commission for Local Administration in England; to enable the recovery of financial sanctions imposed by the Court of Justice of the European Union on the United Kingdom from local and public authorities; to make provision about local government finance; to make provision about town and country planning, the Community Infrastructure Levy and the authorisation of nationally significant infrastructure projects; to make provision about social and other housing; to make provision about regeneration in London; and for connected purposes. [15th November 2011] (Localism Act)

[387] Localism Act 2011. 27-28.§.

[388] Copus (2006) p. 41-42.

hatalomgyakorlás ellenőrzésében erősíthető lenne. *Copus* rámutat arra, hogy más jogrendszerekben – például az Amerikai Egyesül Államok egyes államaiban, egyes európai országokban vagy akár Japánban – a választók közvetlen eszközökkel is felléphetnek (visszahívás – *recall*) a bizalmukat elvesztő tisztségviselőkkel szemben. Ez arra utal, hogy a közbizalom védelme nem kizárólag jogi, hanem politikai és társadalmi kontrollmechanizmusokon keresztül is érvényesülhet, ahol a választók a legnagyobb fékek és ellensúlyok a helyi politikusokkal szemben.[389]

V.4.2. Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok egyes államaiban a közbizalom elvesztésének közvetlen jogkövetkezménye intézményesült formában is megjelenik. A visszahívás (*recall*) mint közvetlen demokratikus eszköz lehetővé teszi, hogy a választópolgárok egy konkrét tisztviselőt mandátuma lejárta előtt eltávolítsanak hivatalából. Ez a modell kifejezetten a politikai és erkölcsi bizalomvesztésre épül, és nem feltételezi jogsértés vagy büntetőjogi felelősség megállapítását. A visszahívás alapja tehát nem normatív, taxatíve meghatározott méltatlansági ok, hanem a választói akaratban megnyilvánuló bizalomhiány. Az eljárás jellemzően népszavazás útján valósul meg. Számos tagállamban – így például Californiában, Coloradoban, Michiganben, Oregonban vagy Wisconsinban – a folyamat kezdeményezésre (*petition*) indul, amelynek során meghatározott számú aláírást kell gyűjteniük. Az érvényes kezdeményezést követően referendumot írnak ki, amelyen a választók döntenek a tisztségviselő leváltásáról. A *recall* intézménye állami és helyi szinten egyaránt alkalmazható, így kiterjedhet az önkormányzati képviselőkre, polgármesterekre vagy kormányzókra.[390]

Dogmatikai szempontból ez a megoldás éles ellentétben áll a magyar szabályozással: míg az Mötv. a méltatlanságot zárt, objektív tényállásokhoz köti, addig az amerikai modell a közbizalom elvesztését önálló, közvetlen legitimációs alapként ismeri el. Ez egyben azt is jelenti, hogy a közbizalom nem pusztán erkölcsi vagy politikai kategória, hanem közvetlen jogi relevanciával bíró tényezővé válik a tisztség megszűnése körében.

[389] Ibid, p. 41-42, 150-156, 160-161.
[390] Vö. Constitution of the State of California of 1849 Article II, Section 13-19, Constitution of the State of Colorado of 1876, Article XXI, Constitution of the State of Michigan of 1963, Article II, Section 8., Constitution of the State of Wisconsin of 1848, Article XIII, Section 12.

V.4.3. Franciaország

A kontinentális jogrendszerbe tartozó Franciaország szabályozása – noha alapvetően eltér a *common law* országok megoldásaitól – abból a szempontból hasonlóságot mutat, hogy a méltatlanság mint önálló, nevesített jogintézmény itt sem jelenik meg.[391] A tisztség megszűnésének esetei elsősorban jogi és bírósági döntésekhez kötődnek, nem pedig a képviselő-testület mérlegelésén alapulnak.

A választási törvény meghatározza azokat a kizáró okokat, amelyek fennállása esetén valaki nem választható, illetve elveszti önkormányzati képviselői pozícióját. Ilyen ok különösen a passzív választójog elvesztése, a gondnokság alá helyezés, egyes összeférhetetlenségi okok fennállása, illetve alkalmatlanság megállapítása.[392] E szabályok – hasonlóan a magyar rendszer egyes elemeihez – objektív, jogilag meghatározott feltételekhez kötik a mandátum meglétét.

Ugyanakkor a francia modell sajátossága, hogy a közbizalom és az erkölcsi megfelelés követelménye nem a tisztség megszüntetésének tételes eseteiben, hanem normatív elvárásként jelenik meg. A helyi önkormányzatok működését szabályzó *Code général des collectivités territoriales* előírja, hogy az önkormányzati képviselők feladataikat pártatlanul, szorgalommal, méltósággal, feddhetetlenséggel és integritással kötelesek ellátni.[393] Ez a rendelkezés jól mutatja, hogy a francia szabályozásban a közbizalomhoz kapcsolódó erkölcsi követelmények elsősorban erkölcsi-normatív síkon jelennek meg, és nem kapcsolódnak közvetlen, automatikus jogkövetkezményhez a mandátum megszűnését illetően. A tisztség elvesztése ezzel szemben alapvetően formalizált, jogilag meghatározott okokhoz kötött, amely a rendszer objektív jellegét erősíti.

V.4.4. Németország

A német önkormányzati jog sajátossága, hogy tartományonként eltérő szabályozási megoldások érvényesülnek, ugyanakkor bizonyos alapelvek egységesen kirajzolódnak.[394] A helyi önkormányzatok felett gyakorolt jogi felügyelet két fő eszközzel élhet: a képviselő-testület feloszlatásával, valamint – egyes tartományokban – a polgármester megbízatásának

[391] Vö. John Loughlin - Frank Hendriks – Anders Lindstörm: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, 2011. p. 313-320.
[392] Code électoral Article L118-3., Article L230., Article L234., Article L236-L239.
[393] Code général des collectivités territoriales Article L1111-13.
[394] Alfons Gern – Christoph Brüning: *Deutsches Kommunalrecht*. 4. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2019. p. 71-77.

idő előtti megszüntetésével. Utóbbi különösen Baden-Württembergben, Szászországban és Szász-Anhaltban jelenik meg, ahol a polgármester elmozdítására akkor kerülhet sor, ha nem felel meg a tisztségéből fakadó követelményeknek, és ez a helyi közigazgatás működésében jelentős hiányosságokat eredményez. A „jelentős hiányosság" mércéje túlmutat az egyszerű hibás vagy nem megfelelő hivatali magatartáson: olyan súlyú működési zavart vagy vagyoni kárt feltételez, amely miatt a tisztség fenntartása a közérdek szempontjából nem indokolható. E rendelkezésből arra lehet következtetni, hogy a német modellben a közérdek érvényesülése és a tisztség gyakorlásának minősége – közvetett módon – értékelési szempontként jelenik meg. Ugyanakkor az ilyen jellegű beavatkozás szigorú garanciákhoz kötött: a döntést rendszerint magasabb szintű felügyeleti szerv kezdeményezi, és ahhoz formális, a fegyelmi jog szerinti eljárás lefolytatása szükséges, biztosítva az arányosság és a jogállamiság követelményeinek érvényesülését.[395]

A képviselő-testületi tagok jogállását illetően szintén megfigyelhető egy lényeges sajátosság: a mandátum idő előtti megszüntetése főszabály szerint nem megengedett, mivel az sértené a szabad mandátum és a képviseleti demokrácia elvét. Ennek megfelelően a tanácstagok esetében a közbizalom elvesztése önmagában nem vezet a tisztség megszűnéséhez.[396] Az is fontos továbbá, - a képviseleti demokrácia elve miatt – hogy a kisebbségek védelmét az önkormányzati rendszer biztosítsa, azaz az önkormányzati jogok gyakorlásának szabályait úgy kell kialakítani, hogy a kisebbségnek legyen lehetősége megfelelően részt venni a tanács munkájában. Ennek következtében a kisebbséget különböző jogosítványok illetik meg (pl.: indítványtételi jog stb.).[397]

Mindazonáltal egyes tartományokban – különösen a polgármesterek tekintetében – megjelennek a közvetlen demokrácia elemei is. Brandenburgban a választásra jogosult választópolgárok által közvetlenül vagy a tanács által közvetve megválasztott polgármestert, főpolgármestert a község, illetve a választásra jogosult választópolgárai a mandátumuk lejárta előtt népszavazással visszahívhatják.[398] Mecklenburg-Elő-Pomerániában az alpolgármestert az összes képviselő több, mint felének írásos kérelmére, vagy az összes tag 2/3-ának kérelmére elmozdíthatja, azonban a közvetlenül megválasztott polgármestert csak népszavazással lehet visszahívni. [399] Hasonló a helyzet Hessenben is, ahol a tanács az elnököt

[395] Ibid, p. 195-203.
[396] Ibid, p. 250.
[397] Ibid, p. 249.
[398] Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz - BbgKWahlG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juli 2009 (BbgKWahlG) § 81 (1) bekezdés.
[399] Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2024 (KV MV) § 32 (4)-(5) bekezdés.

felmentheti,[400] továbbá Alsó-Szászországban, ahol a tanács a saját tagjai közül választott elnököt hívhatja vissza.[401] Schleswig-Holsteinen érvényesülő szabályok szerint a városi tanács által kinevezett személyt a városi tanács határozattal felmentheti. A polgároknak is lehetőségük van a polgármestert a megbízatásának lejárta előtt visszahívni,[402] ahogyan Türingiában is.[403] Az eljárás rendszerint meghatározott számú kezdeményezéshez és érvényességi küszöbhöz kötött.[404]

Összességében megállapítható, hogy a német szabályozásban a méltatlanság mint önálló jogintézmény nem jelenik meg, azonban a közérdek sérelme és a tisztség nem megfelelő gyakorlása – elsősorban a polgármesterek esetében – jogi következményekkel járhat.[405] A képviselő-testületi tagok esetében ezzel szemben a jogállás stabilitása és a szabad mandátum elve élvez elsőbbséget, míg a közbizalom elvesztése inkább politikai, semmint jogi szankcióval jár.

V.4.5. Olaszország

Az olasz szabályozás sajátos megoldást képvisel az önkormányzati tisztségek megszűnésének rendszerében. A méltatlanság nincs önálló jogintézményként nevesítve, és – a német modellel ellentétben – a választópolgárok számára sem biztosított a közvetlen visszahívás lehetősége sem a polgármester, sem a képviselők, sem pedig a képviselő-testület egésze tekintetében.

A tisztség megszűnésének esetei elsősorban jogi jellegűek: a szabályozás büntetőjogi alapú kizáró okokat, valamint összeférhetetlenségi helyzeteket határoz meg, amelyek már a jelöltként való indulást is kizárhatják[406], vagy a megbízatás felfüggesztését eredményezik.[407] Az ún. „alkalmatlanság” kategóriája alatt a jogalkotó olyan eseteket sorol fel, amelyek jellemzően nem erkölcsi értékítéleten, hanem a tisztséggel össze nem egyeztetető jogi

[400] Vö. Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 § 57 (2) bekezdés.
[401] Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) Vom 17. Dezember 2010. 61. § (1)-(2) bekezdés.
[402] Lásd. GO 57d§.
[403] Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 (ThürKO) § 28 (6) bekezdés és Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG) Vom 7. Oktober 2016.
[404] Vö. BbgKWahlG § 82, GO § 40a és § 57d.
[405] Gern – Brüning (2019) p. 251.
[406] Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (Testo unico degli enti locali) Art. 58.
[407] Testo unico degli enti locali Art. 59.

helyzeteken alapulnak.[408] Az ezt szabályozó törvényerejű rendelet részletesen taglalja a polgármesterek, tartományi elnökök és képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi rendelkezéseket és kivételeket.[409]

A közbizalom és a tisztség gyakorlásának megfelelősége azonban az olasz rendszerben sem marad teljesen szabályozatlan. Ennek egyik eszköze az ún. *azione popolare* (népi kereset), amely lehetővé teszi, hogy bármely választópolgár – sőt, az ügyben érdekelt személy is – bírósághoz forduljon a polgármester, tartományi elnök, önkormányzati tanácsos tisztségéből való elmozdítása érdekében.[410]

Emellett az olasz rendszerben hangsúlyos szerepet kap a politikai felelősség intézménye is. A képviselő-testület bizalmatlansági indítvány útján leválthatja a polgármestert, amely az ún. *simul stabunt, simul cadent* elv („együtt állnak, együtt buknak") alapján a teljes testület feloszlatását is maga után vonhatja.[411] Ez a konstrukció azt fejezi ki, hogy a végrehajtó és a képviseleti szerv politikai sorsa összekapcsolódik, így a közbizalom elvesztése kollektív következményekkel jár.

Összességében megállapítható, hogy az olasz modellben a közbizalomhoz kapcsolódó erkölcsi dimenzió nem önálló, taxatív megszüntetés okként jelenik meg, hanem jogi (bírósági eljárás) és politikai (bizalmatlansági mechanizmus) eszközökön keresztül érvényesül. Ez a megoldás átmenetet képez a formalizált jogi szabályozás és a politikai felelősségre épülő rendszerek között.

V.4.6. Visegrádi Együttműködés országai

A Visegrádi Együttműködés országainak szabályozása több ponton is közel áll a magyar modellhez, ugyanakkor a méltatlanság ezekben az államokban sem jelenik meg. A közbizalomhoz és az erkölcsi megfeleléshez kapcsolódó követelmények elsősorban közvetett módon, más jogintézményeken keresztül érvényesülnek.

Lengyelországban a helyi önkormányzati képviselő jogállását közjogi tisztségként értelmezik, amely a helyi közösség képviseletén alapul. A szabályozás szigorú összeférhetetlenségi és integritási követelményeket állít,[412] és hangsúlyhoz jut az erkölcsi dimenzió is: az eskü szövege kifejezetten utal arra, hogy az önkormányzati képviselő köteles

[408] Testo unico degli enti locali Art. 60-61.
[409] Testo unico degli enti locali Art. 63-68.
[410] Testo unico degli enti locali Art. 70.
[411] Testo unico degli enti locali Art. 52.
[412] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o. samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie gminnym) Art. 23. 24b. 1., 24f. 1., 24h-24j.

tisztségét méltósággal gyakorolni.[413] A mandátum megszűnésének eseteit külön törvény határozza meg,[414] amely objektív, formalizált feltételekre épül, és nem tartalmaz általános, értékítéleten alapuló méltatlansági klauzulát. Ugyanakkor a közbizalom érvényesítésének sajátos eszköze, hogy a választópolgárok helyi népszavazás útján feloszlathatják a képviselő-testületet, illetve visszahívhatják a polgármestert.[415] Ez a megoldás kollektív jellegű, és az európai modellek között is sajátosnak tekinthető.

A *cseh* szabályozás szintén nem ismeri a méltatlanság jogintézményét. A mandátum elvesztésének esetei itt is elsősorban objektív feltételekhez kötődnek, így például a jogerős feltétel nélküli szabadságvesztésre ítéléshez.[416] Kiemelendő továbbá, hogy a képviselői eskühöz kapcsolódóan sajátos megszüntetési ok jelenik meg: a mandátum elvesztésével jár az eskü letételének megtagadása vagy annak fenntartásokkal történő letétele.[417] A polgármester – akit a képviselő-testület választ meg – a testület által visszahívható, ami a politikai felelősség érvényesülését tükrözi.[418]

Szlovákiában a szabályozás több elemében hasonlít a cseh modellhez. Az önkormányzati képviselő mandátuma megszűnik az eskü letételének megtagadása vagy fenntartásokkal történő letétele esetén, továbbá szándékos bűncselekmény miatti jogerős elítéléskor, illetve a bűncselekmény miatti jogerős elítéléskor, ha a szabadságvesztés végrehajtását nem függesztették fel. Az összeférhetetlenség fennállása szintén a mandátum megszűnéséhez vezet.[419] A polgármester esetében a képviselő-testület kezdeményezésére, népszavazás útján kerülhet sor a tisztség megszüntetésére, amely megfelelő szavazatarány esetén a mandátum elvesztését eredményezi.[420] A képviselőkre irányuló egyes megszüntetési okok – így az esküvel vagy bűntetőítélettel összefüggő szabályok – a polgármesterekre is kiterjednek.[421]

Összességében megállapítható, hogy a Visegrádi Együttműködés országainak rendelkezései a mandátum megszüntetését elsősorban objektíve meghatározott, tételes felsorolt esetekhez kötik. A méltatlanságot önálló jogintézményként egyik állam sem ismeri, azonban annak egyes tényállásai közül, a büntetőjogi kategóriát, deklarálják jogalkotásuk

[413] Ustawa o samorządzie gminnym Art. 23a.
[414] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Kodeks wyborczy) Art. 383.
[415] Ustawa 2 dnia 15 wyborczy 2000 r. o referendum lokalnym Art. 5.
[416] 491 Zákon z edne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změné některych zákonú (Zákon o volbách do zastupitelsev obcí) §55 (3).
[417] Zákon o volbách do zastupitelsev obcí §55 (2) a).
[418] Zákon c. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecni zrízení) §84 (2) m).
[419] Zákon c. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorsích predpisov (Zákon o obecnom zriadení) § 25. (2) a), d) és h).
[420] Vö. Zákon o obecnom zriadení § 11a. (1) b) és §13a (1) f) és (3).
[421] Zákon o obecnom zriadení § 13a (1) a)-b) pont.

során. A közbizalom és az erkölcsi megfelelés követelménye ugyanakkor közvetetten – különösen az eskü, az integritási szabályok, valamint a kollektív vagy politikai felelősség mechanizmusok révén – mégis érvényesül.

V.4.7. Komparatív következtetések a méltatlanság és a közbizalom érvényesüléséről

A vizsgált országok szabályozásának áttekintése alapján megállapítható, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó rendszerek eltérő módon, de többnyire hasonló logika mentén kezelik a tisztség megszűnésének kérdését. A magyar joggal szemben a legtöbb vizsgált államban a méltatlanság mint önálló, nevesített jogintézmény nem jelenik meg, annak csak egy esete – büntetőjogi ítélet – kapcsolódik közvetlenül a mandátum megszűnéséhez. Hasonlóan a megszüntetési okok túlnyomórészt objektív, jogilag meghatározott feltételeken alapulnak. Ilyenek különösen a büntetőjogi elítélésen túl, az összeférhetetlenség fennállása, a választhatóság elvesztése vagy egyéb, törvényben rögzített kizáró ok. Ezek a megoldások a jogbiztonságot és a kiszámíthatóságot szolgálják, ugyanakkor korlátozzák annak lehetőségét, hogy a közbizalom sérelme önálló, értékelésen alapuló jogkövetkezménnyel járjon.

A közbizalom és az erkölcsi megfelelés követelménye ugyanakkor egyik vizsgált rendszerből sem hiányzik teljes mértékben, azonban jellemzően nem közvetlen jogi szankció formájában jelenik meg. *Franciaországban* és *Lengyelországban* normatív, etikai elvárásként – például az eskü szövegében vagy a jogszabályi alapelvek között – kerül megfogalmazásra. *Németországban* és *Olaszországban* inkább közvetett módon, a közérdek sérelméhez, illetve a tisztség nem megfelelő gyakorlásához kapcsolódó eljárások révén érvényesül. Az *angolszász* rendszerekben pedig etikai kódexek és magatartási szabályok biztosítják a közéleti integritás fennmaradását.

Kiemelendő továbbá, hogy egyes államokban a közbizalom elvesztése politikai vagy közvetlen demokratikus eszközök útján válik érvényesíthetővé. Az *Amerikai Egyesült Államok* egyes államaiban és *Németország* több tartományában a *visszahívás* intézménye lehetőséget biztosít arra, hogy a választópolgárok közvetlenül döntsenek a tisztségviselő mandátumának megszüntetéséről. *Lengyelországban* ennek kollektív formája figyelhető meg, ahol a képviselő-testület egésze is feloszlatható népszavazás útján. Ezek a megoldások a közbizalom közvetlen érvényesítését szolgálják, ugyanakkor eltérnek a jogi jellegű formalizált megszüntetési okoktól.

Összességében megállapítható, hogy a vizsgált jogrendszerekben a közbizalom sérelme ritkán jelenik meg önálló, közvetlen jogi megszüntetési okként. Ehelyett három eltérő modell rajzolódik ki: az objektív, jogi feltételekre épülő megszüntetési rendszer; az etikai és normatív elvárásokon alapuló, közvetett szabályozás; valamint a politikai és közvetlen demokratikus felelősségi mechanizmusok alkalmazása.

A magyar jogrendszer ezzel szemben sajátos megoldást választott azzal, hogy a méltatlanságot mint önálló jogintézményt vezette be, azonban annak tartalmát taxatív, objektív tényállásokhoz kötötte. Ez a kettősség – az erkölcsi alapú elvárás és az objektivizált jogi megoldás együttes jelenléte – felveti annak a kérdését, hogy a jelenlegi szabályozás mennyiben alkalmas a közbizalom tényleges védelmére. A nemzetközi példák alapján megállapítható, hogy a közbizalom sérelmének kezelése más jogrendszerekben gyakran rugalmasabb, ugyanakkor kevésbé formalizált eszközökkel történik, ami további vizsgálat tárgyát képezheti a magyar szabályozás továbbfejlesztése szempontjából.

V.5. Összegzés

A fejezet célja az önkormányzati képviselőkre és polgármesterekre vonatkozó méltatlansági szabályrendszer elemzése volt, különös tekintettel annak rendszerére és a közbizalom-védelem funkciójára.

A dolgozat elején tett általános jogállási meghatározásokból, illetve a képviselői szerepfelfogások, az erkölcs szerepe és jelentősége, - amelyet a nemzetközi színtéren meghatározott standardok is megerősítettek – továbbá a bizalom fogalma rávilágított és arra az általános következtetésre vezetett, hogy a közhatalom gyakorlása az önkormányzati érában is a választópolgárok általi felhatalmazáson alapul, amely a bizalomból ered. Ez pedig a demokratikus jogállami működés feltétele, és amely fenntartásához jogi eszközökre is szükség van. A méltatlanság jogintézménye ezt hivatott biztosítani, amelynek deklarálása egy hosszabb jogfejlődésen ment keresztül, és ahol a bizalom mint követelmény is fokozatosan alakult a korszak szellemiségének megfelelően.

A modern értelemben vett polgári önkormányzati rendszer kialakulását megelőzően az önkormányzati tisztség jellege a rendi kiváltságokon alapult, a kiegyezést követően jelent meg a bizalmi jelleg, amikor létrejöttek a képviselő-testületek. A tisztviselők jogállásának szabályozása során fokozatosan teret nyertek azoknak a követelményeknek a jogi értékelése, amelyek a személyes megbízhatóságukat és jogkövető magatartásukat értékelték. Jóllehet a szabályok távol álltak a mai értelemben vett méltatlanságtól, de rendeltetésük ugyanúgy a

közhatalom gyakorlásához szükséges alkalmasságot jelentette, felismerve azt, hogy a közhatalom gyakorlása a közösség bizalmán alapuló tevékenység.

A szocialista korszakban, igaz eltérő ideológiai alapon, de a bizalom explicit módon rögzítésre került a tanácsosi tisztség jogállásában: bizalmon alapuló megtisztelő tevékenység, és arra méltóan kellett eljárniuk. A korszak legjelentősebb sajátossága a visszahívás joga, amellyel az került értékelésre, – még ha nem is jogállami keretek között – ha a tanácstag elvesztette a közösség bizalmát.

A rendszerváltást követően kialakult szabályozás eredményeként igény fogalmazódott meg arra, hogy a képviselői jogállás – immár jogállami keretek között – összhangban álljon a közbizalom fennállásának követelményével. Ez az Mötv. által bevezetett méltatlanság jogintézményével valósult meg, azonban csak az ott felsorolt tényállások mentén. Ez felveti annak problematikáját, hogy az egyéb közbizalom megsértésére vagy elvesztésére okot adó magatartások jogi értékekésének elmaradása nem veszélyezteti-e a demokratikus jogállamiság követelményét. Ennek igazolására vagy cáfolására a fejezet egy részében különböző országok önkormányzati rendszerét és szabályozását tekintette át a dolgozat, keresve, hogy az egyes államokban a közbizalmon alapuló hatalomgyakorlás követelménye és az ezzel összefüggő megfelelő és feddhetetlen magatartás tanúsítása milyen mechanizmusokon keresztül jut érvényre.

Ennek alapján a kutatás arra a megállapításra jutott, hogy az egyes jogrendszerek eltérő módon, de hasonló logika mentén rendezik a mandátumvesztés körülményeit: hasonlóan a magyar szabályozáshoz, túlnyomórészt objektíve felsorolt esetek mentén alapulnak, a jogbiztonságot szolgálva, azonban korlátozzák a közbizalom sérelmének értékelésén alapuló jogkövetkezmények kiszabását.

A közbizalom és erkölcsi követelmények azonban megjelennek: egyes országokban az eskü letétele során vagy etikai kódexekben. Még ennél is fontosabb, hogy a közbizalom elvesztése közvetlen demokratikus úton is értékelhető: a tisztviselők visszahívására demokratikus jogállami keretek között is lehetőség van, a megfelelő garanciarendszer kiépítésével.

A magyar szabályozás ezzel szemben eltérő megoldást képvisel: önálló jogintézményt vezetett be, amely taxatív tényállásokat határoz meg, amely kétségessé tesz a közbizalom-védelmi funkció megvalósulását. Ennek körében azonban több tényezőre kell felhívni a figyelmet. Az önkormányzati képviselők és polgármesterek laikus szereplőknek tekintendők a közigazgatásban, ezért megválasztásukra nézve nem támaszt a jogalkotó szakmai alkalmassági követelményeket, mint a köztisztviselőkre. A legitimációs lánc

következményeként is eltérő a hatalomgyakorlásuk. Ez, valamint a kisebbségvédelem miatt a taxatív, objektivizált tényállások indokolják a jogbiztonság követelményének érvényesülését, amelyet az erkölcs-jog kapcsolata során is vizsgáltunk, azonban ez a felsorolás nem rugalmas, így a közbizalom sérelmének egyes esetei kívül esnek az értékelésből.

Ha a méltatlanság generálklauzuláját szeretnénk alkalmazhatóvá tenni az esetükben, túl tág értelmezési teret adnánk a képviselő-testület kezébe, amely önkényes döntésekhez vezethet. A generálklauzula-jellegű fogalomból inkább a jogbiztonságot megtartó, és a képviselő feladatellátásához kapcsolódó nem méltó magatartás tanúsítását lehet értékelni, például, ha egyáltalán bűncselekményt követ el, vagy az önkormányzatot mások előtt nem megfelelően képviseli, vagy ami a feladatellátása során közpénzek felhasználásához kapcsolódik.

Minden más esetkör az etikai szabályozás alá eshet, akár a köztisztviselők hivatásetikája vagy Anglia esetében, ahol az önkormányzatoknak etikai kódexeket kell megalkotniuk és etikai bizottságot létrehozni a benne foglalt szabályok megsértésének kivizsgálására.

A választópolgárok közvetlen részvétele sem elvetendő megoldás, ahogy láttuk más országok esetében: helyi népszavazás útján, érvényességi küszöbbel, megfelelő anyagi és eljárásjogi szabályokkal a közösség dönthetne úgy, hogy megfosztják a képviselőt vagy a polgármestert a mandátumától.

Ezek által ki lenne jelölve a határ a jog és erkölcs között, amely alá nem mehet a jog, de mégis érvényesülnének az egyes társadalmi közegekben meglévő erkölcsi követelmények, amelyek a közbizalom fennállását szolgálják.

VI. FEJEZET: A KÖZIGAZGATÁS SZAKMAI SZEREPLŐINEK MÉLTATLANSÁGÁNAK SZABÁLYOZÁSA TÖRTÉNETI ÉS DOGMATIKAI MEGKÖZELÍTÉSBEN

Jelen fejezetben a dolgozat a közigazgatás szakmai szereplőinek méltatlanságát taglalja jogtörténeti szempontból is vizsgálva. Ezen szabályok doktrinális elemzésével és összevetésével egyrészt arra keresi a választ, hogy a polgári korszak kezdetét követően a „hivatásos" közszolgálat kialakulása[422] 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.[423] A közszolgálati tisztség ezzel párhuzamosan sajátos jelleget ölt: a köztisztviselő nem pusztán a jogviszony alanya, hanem a köz érdekében eljáró, a közbizalom által legitimált szereplő, akinek működéséhez szükségképpen kapcsolódnak szakmai és erkölcsi követelmények egyaránt.

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. A közszolgálat fejlődése során kialakuló különböző modellek és szerepfelfogások – így különösen a zárt, karrieralapú és nyitott rendszerek – eltérő hangsúlyokat helyeztek a lojalitásra, a szakmaiságra, a politikai kötődésre és az elszámoltathatóságra, amelyek közvetlenül befolyásolják a tisztséghez méltó magatartás tartalmát is. Ezért indokolt egy kitekintést tenni az ezt megelőző időszakra is, amely során a kutatás összehasonlítja az akkori kívánalmakat, a későbbi, majd a fokozatos fejlődés eredményeként kialakult és érvényesülő közszolgálati szabályokkal.

Ezen a gondolaton tovább haladva, keresi a köztisztviselők méltatlansági szabályainak gyökereit, különös tekintettel arra, hogy az általuk tanúsított nem megfelelő magatartás miként válhat a tisztség megszüntetésének alapjává, és milyen módon kapcsolódik a közbizalom sérelméhez.

A vizsgálódás tekintetében négy nagy korszakot lehet megkülönböztetni 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

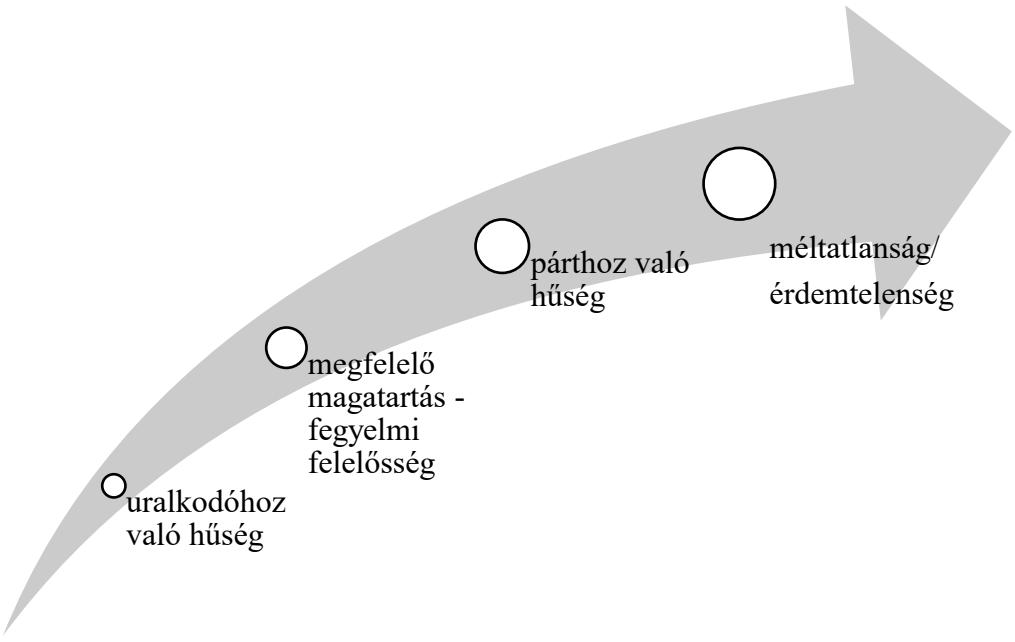
[422] Linder (2017) p. 20.
[423] Ibid, p. 25.

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 tartó időszak követ, majd végül a rendszerváltástól a napjainkig terjedő szabályozási időszak elemzésére kerül sor.

A dolgozat e megállapításokból igyekszik a közszolgálati személyzet méltatlanságára vonatkozó következtetéseket levonni, amely egyrészt hozzájárul a dolgozat elején feltett kutatási kérdés megválaszolásához, másrészt lehetővé teszi egy olyan, valamennyi vizsgált szereplőre kiterjedő, egységes szempontrendszerű méltatlanság-fogalom kialakítását, amelyben a jogi és erkölcsi értékelés egyaránt érvényesül.

A dolgozat elején tett, közszolgálati modellek áttekintése rámutatott arra, hogy a közigazgatás működésének alapja a bizalmi viszony, amelyhez a tisztség betöltéséhez kapcsolódó erkölcsi és jogi elvárások is tartoznak. E bizalmi struktúra azonban történetileg változó tartalommal jelent meg: míg a korai államszervezeti formákban az uralkodóhoz való hűség dominált, addig a modern közszolgálat kialakulásával fokozatosan előtérbe került a közigazgatáshoz mint intézményhez és a közérdekhez kötött, normatív alapú bizalom.

Ennek megfelelően indokolt a magyar közszolgálati szabályozás történeti fejlődésének áttekintése, amely jól szemlélteti, hogy a tisztség jellege, a tisztséghez és a közbizalomhoz méltó magatartás követelménye, valamint a méltatlanság mint jogintézmény miként alakult ki és nyert egyre határozottabb jogi tartalmat.



2. ábra: A tisztségre való méltóság kritériumának alakulása.

VI.1. A méltóságok időszaka

Az államalapítást követően a közigazgatás feladatainak ellátása a király hatáskörébe tartozott, aki – teljes intézkedési jogkörére tekintettel – kinevezte és felmentette a főtisztségek viselőit.[424] Ebben az időszakban még nem beszélhetünk elkülönült közigazgatási szervezetrendszerről: a közigazgatás a király személyéhez tartozó tevékenység volt, amelynek ellátásában belső tanácsadói, családtagjai, főpapjai és előkelői segítették. Ennek megfelelően a kormányzat központi szerve a belőlük összeálló királyi tanács volt, amely a király bizalmi köréből szerveződött.[425]

E korszak sajátossága, hogy a közhatalmi pozíciók betöltésének alapja elsősorban a személyes bizalom és hűség volt. A bizalom nem a közösség, hanem az uralkodó irányából érvényesült: az államhatalomban való részvétel feltétele a királyhoz fűződő lojalitás volt. A tisztséghez kapcsolódó „méltóság" így ebben az időszakban nem a közérdekekhez kötött normatív elvárásokban, hanem a királyi akarat iránti hűségben testesült meg.[426]

A közigazgatási feladatok bővülésével fokozatosan kialakult a tisztviselők differenciáltabb rendszere. Az országos és udvari méltóságok mellett megjelent egy olyan hivatalnoki réteg, amely konkrét igazgatási feladatok ellátására szerveződött. Mátyás király idején már megfigyelhető az adminisztratív apparátus csíráinak kialakulása, ugyanakkor e hivatalnokok még magánjellegűek voltak: az alkalmazotti kört a méltóságok familiárisai alkották, akik továbbra is személyes bizalmi viszonyban álltak feletteseikkel. Ez a személyes bizalmon alapuló rendszer egészen a XVIII. századig meghatározó maradt, azonban ezzel párhuzamosan egyre nagyobb jelentőséget kapott a szakértelem. A Habsburg-uralom idején kibontakozó bürokratikus fejlődés már a modern közszolgálat irányába mutatott: a dikasztériumok felállításával és az állandó, szakképzett tisztségviselő kar létrehozásával a közigazgatás fokozatosan elszakadt a személyes függőségi viszonyoktól.[427]

E folyamat eredményeként a közigazgatás egyre inkább intézményesült, és függetlenedett a főméltóságok személyében bekövetkező változásoktól. Létrejött az államapparátus hivatásos közszolgálati rétege, amelynek tagjai már kinevezett, szakértelemmel rendelkező tisztviselők voltak, akik tevékenységüket nem pusztán

[424] Mezey Barna: A királyi jogkör. In.: Mezey Barna – Gosztonyi Gergely (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó. Budapest, 2020. p. 134.
[425] Bódiné Beliznai Kinga: Országos főméltóságok és udvari tisztségviselők. In.: Mezey Barna – Gosztonyi Gergely (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó. Budapest, 2020, p. 166.; 171-172.
[426] Vö. Ibid, p. 172. és 176.
[427] Mezey Barna: A szakkormányzat központi szervei. In.: Mezey Barna – Gosztonyi Gergely (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó. Budapest, 2020, p. 183-184.

személyes lojalitás, hanem egyre inkább jogilag meghatározott keretek között végezték. Ezzel párhuzamosan a tisztséghez kapcsolódó elvárások is átalakultak: a személyes hűség helyét fokozatosan a szakmai alkalmasság, a szabálykövetés és a közérdek szolgálata vette át.[428] Ez a változás teremti meg annak az alapját, hogy a későbbi korszakokban a tisztséghez méltatlan magatartás ne pusztán bizalomvesztésként, hanem jogilag is értékelhető, a tisztség megszűnéséhez vezető okként jelenjen meg.

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

A hivatásos közszolgálat kialakulása a XIX. század második felétől a magyar jogfejlődésben egyre inkább a jogilag szabályozott, ugyanakkor erkölcsi elvárásokkal is átszőtt tisztviselői státusz megszilárdulásához vezetett. A kiegyezést követően elfogadott törvénycikkek már nem csupán a tisztség betöltésének formális feltételeit, hanem a hivatalviseléshez kapcsolódó alkalmassági és felelősségi kérdéseket is rendezték, ezzel megteremtve a modern, élethivatásszerű közszolgálat alapjait.[429]

A *köztörvényhatóságokról szóló 1870. évi XLII. törvénycikk* objektív feltételeket rögzített a tisztség betöltéséhez: magyar állampolgársággal rendelkezés; csőd alatt, bűnvádi kereset, büntetés alatt nem álló vagy becstelenítő bűntett miatt el nem ítélt személyt lehetett kinevezni.[430] Ugyanakkor már ebben az időszakban megfigyelhető, hogy a jogi feltételek mellett fokozatosan megjelentek az erkölcsi jellegű elvárások is, amelyek különösen a leteendő esküben érhetők tetten: a királyhoz való hűséget és a kötelezettség lelkiismeretes pontossággal való elvégzését emelte ki.[431] A tisztviselők elmozdítása tiszti kereset útján történt, amelyet akkor lehetett benyújtani, ha a tisztviselő megsértette vagy hanyagul teljesítette a jogszabályban meghatározott kötelezettségét, amellyel azonban nem követett el bűncselekményt.[432]

Megjelent az élethivatás mint jellemző a községi- és körjegyző hivatásának tekintetében *a községek rendezéséről szóló 1871.évi XVIII. törvénycikk* rögzítésében. Azonban ők is elmozdíthatók voltak, ha kötelességeiket nem megfelelően teljesítették, hivatalból hanyagságot vagy a közigazgatás körében visszaélést követtek el.[433] A többi

[428] Ibid, p. 185.
[429] Linder (2020) [46].
[430] 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságokról 66. §.
[431] 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságokról 71. §.
[432] 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságokról 65.§ és 77.§.
[433] 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 70.§.

elöljárósági tagok ellen – hasonlóan a köztörvényhatóságok esetében – tiszti kereset benyújtásának volt helye a kötelezettség nem vagy hanyag teljesítése esetén.[434]

A XIX. század utolsó harmadától kezdődően az erkölcsi dimenzió egyre hangsúlyosabbá vált. Az *1876. évi V. törvénycikk* megállapította, hogy a községi elöljáróság bármelyik tagja ellen fegyelmi eljárás megindításának van helye, ha a nyilvános botrányt okozó erkölcstelen életet él vagy ilyen kihágást követ el.[435] Ezzel a jogalkotó túllépett a pusztán jogellenes magatartások körén, és a tisztviselő személyes életvitelét is a közszolgálati jogviszony releváns elemévé tette. Ezen is továbbmenve *a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. törvénycikk* a kinevezéshez szükséges feltételeket kiegészítette egy erkölcsi jellegű követelménnyel is, amely szerint a kinevezendő köztisztviselő személye erkölcsi tekintetben alapos kifogás alá nem eshetett, továbbá szakképzetséggel kellett rendelkeznie.[436] Jelentős, hogy 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 tanúsítása elmaradásának következményeit.[437]

A fenti szabályozáson változtatott *a közigazgatási tisztviselők, a segéd – és kezelő személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról szóló 1886. évi XXIII. törvénycikk*, amely egységes fegyelmi vétségként és fegyelmi eljárás megindítására okot adó körülményként értékelte mind a törvényhatósági, mind a községi tisztviselő esetében a botrányt okozó erkölcstelen életvitelt.[438]

Nemcsak az ún. területi és helyi köztisztviselőkre érvényesültek alkalmassági és magatartási követelmények, amelyek a tisztségük betöltéséhez kapcsolódtak. Az állami tisztviselők közszolgálati jogviszonyára nézve 1870-es években a *Pénzügyi Szolgálati Szabályzat* tartalmazott rendelkezéseket. A szolgálati jogviszony létesítéséhez hasonló feltételeket támasztottak, mint a törvényhatóságok vagy községek, azonban a legfontosabb követelmény rájuk nézve is, hogy erkölcsi tekintetben személyük kifogás alá nem eshetett.[439]

---

[434] 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről 91.§ a) pont.
[435] 1876. évi V. törvénycikk a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről 18.§ c) pont.
[436] 1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minősítéséről 1. §.
[437] Vö. 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról 86. § és 89. §.
[438] 1886. évi XXIII. törvénycikk a közigazgatási tisztviselők, a segéd-és kezelő személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról 1. § b) pont.
[439] Tomcsányi Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1926. p. 347.

Általános kötelezettségeik közé tartozott az elöljáró felé tanúsított tisztelet, továbbá az ügyfelekkel való udvariasság, amelynek megsértése fegyelmi büntetéssel járt.[440]

Az erkölcsi irányvonal jogba való beépítését folytatta *a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó egyes intézkedésekről szóló 1920. évi XI. törvénycikk*, amelynek egyik célja volt, hogy a hazafiatlan, társadalomellenes vagy közerkölcsbe ütköző magatartást tanúsító tisztviselőket eltávolíthassa a munkáltató, akik tette ugyan nem esett olyan súlyos megítélés alá, hogy elbocsássák a hivatalukból, de az abban való maradása nem volt kívánatos a továbbiakban.[441]

A folyamat csúcspontját *a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk* jelentette, amely már kifejezetten a közbizalom és a tisztviselői hivatás tekintélyének védelmére építette a fegyelmi felelősség rendszerét. A törvény szerint fegyelmi vétséget valósított meg az a magatartás, amely a köztisztviselői állás tekintélyével össze nem fért, a tisztviselői kar tekintélyét csorbította, vagy amelynek következtében a tisztviselő a tiszteletre és bizalomra méltatlanná vált.[442] Ez a rendelkezés azonban tág értelmezési kereteket adott, amelyet csak elméleti megállapításokkal lehetett pontosítani és behatárolni.[443] A köztisztviselő és önkormányzati alkalmazott magánéletét el kellett választani a hivatali életétől. Ez azért jelentős, mert a hivatalnok magánéletében is be kellett tartani a közerkölcsi normákat. Ennek az elvárásnak a meghatározása változó az uralkodó társadalmi nézetek szerint, de a kifogástalanság kiindulópontja a bizalomból eredt, amellyel minden esetben rendelkezniük kellett. 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.[444]

A köztisztviselői kar tekintélyének csorbulása a köztisztviselő a hivatali életét foglalja magában, ahol szintén erkölcsileg kifogástalanul, a hivatali élet tisztaságának és tisztességének fenntartásával kellett viselkedniük. Ezeket a magatartásokat nem lehetett taxatíve 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.[445] A tiszteletre és bizalomra

[440] Ibid, p. 351-352.
[441] A közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó egyes intézkedésekről szóló 1920. évi XI. törvénycikk indokolása.
[442] 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről 76. § 2. pont.
[443] Gálbory László: Az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi jogáról. A fegyelmi vétség ismérvei. *Magyar Közigazgatás*. 1930/23. p. 2.
[444] Ibid, p. 2-3.
[445] Ibid, p. 3.

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.[446]

Ez a rendelkezés különös jelentőséggel bír, mivel lényegében a méltatlanság korai, implicit formájaként értelmezhető. A jogalkotó ugyanis meghatározott egy nyitott, értékelésre épülő kategóriát, amelynek középpontjában a közbizalom megingása és az erkölcsi megfelelés állt.

A korszak szabályozás alapján a közszolgálat két alapon helyezkedett el, voltak az állami hivatalnokok, akik az állam szolgálatában álltak és voltak az önkormányzati hivatalokban, a törvényhatósági és a községekben lévő tisztviselők.[447] 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.[448]

A fentiek alapján kirajzolódik, hogy a közszolgálati jogviszony tartalma túlmutatott a szűken vett jogi kötelezettségeken. A köztisztviselőkkel szemben elvárt volt a pártatlanság, tárgyilagosság, udvariasság, valamint a köz érdekében történő, odaadó szolgálat. E követelmények nem csupán a hivatal tevékenységre, hanem a magánéletre is kiterjedtek, tilalmazott volt minden, a hivatal tekintélyének vagy a közbizalomnak a sérelmére tanúsított magatartás.[449]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hivatásos közszolgálat kialakulásával párhuzamosan egy olyan normarendszer jött létre, amelyben a jogi, erkölcsi és bizalmi elemek szorosan összekapcsolódtak.[450] A méltatlanság – bár ekkor még nem önálló jogintézményként – már jelen volt a szabályozásban, mint a közbizalom elvesztéséhez és a tisztség megszüntetéséhez vezető, értékelésen alapuló kategória.[451]

---

[446] Ibid.
[447] Nagy Ernő: *Magyarország közjoga (Államjog).* Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. Budapest, 1914. p. 398.
[448] Ibid, p. 399.
[449] Vö. Tomcsányi (1929) p. 238., Kováts János: Mi a közszolgálat? *Magyar Közigazgatás*. 1943/35. p. 1. és Magyary (1942) p. 131-132 és 137-138.
[450] Magyary (1942) p. 399-407.
[451] Ibid. és 1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról 35. § és 1934. évi I. törvénycikk a közszolgálati alkalmazottaknak és a honvédség tagjainak,

VI.3. Tisztségre való méltóság a szocializmus időszakában

A vizsgálódás következő korszaka a II. világháborút követő időszaktól, a szocialista hatalomátvételtől a rendszerváltásig tart, amely a közszolgálat jellegének és a tisztségre való méltóság tartalmának lényeges átalakulását hozta magával. *Az egyes vármegyék és községi állásoknak állami állásokká átszervezéséről szóló 1948. évi LI. törvénycikk* megszüntette a korábbi önkormányzati tisztviselői struktúrát, és az addigi tisztviselői vagy állami hivatalnoki jogviszonyokat – úgymint a főjegyzői, jegyzői, körjegyzői és egyéb közigazgatási jegyzői – állami alkalmazotti jogviszonnyá alakította át.[452] Ezzel a közszolgálat egységes, állami irányítás alá került.

A közszolgálati jogviszonyra ezt követően az általános munkajogi szabályok váltak irányadóvá.[453] A *Munka Törvénykönyvéről szóló 1951. évi 7. törvényerejű rendelet* a fegyelmi felelősség körében továbbra is fenntartotta a „nem megfelelő", a munkaviszonyhoz nem méltó magatartás szankcionálhatóságát. Aki a munkaviszonyával kapcsolatos kötelezettségét vétkesen megszegte, – ideértve a munkaköréhez nem méltó viselkedést is – fegyelmi vétséget követett el, amely alapján a megindult fegyelmi eljárás eredménye akár a jogviszony megszüntetéséhez is vezethetett.[454]

A következő *Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény* tovább erősítette ezt a szemléletet azzal, hogy a korábbi közszolgálati jogviszonyt a munkaviszony általános kategóriájába illesztette.[455] A szabályozás hangsúlyt helyezett a munkáltató és a munkavállaló közötti együttműködésre,[456] valamint előírta, hogy a dolgozó a munkahelyén kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely a munkaköréhez méltatlan vagy a munkáltató társadalmi megítélését hátrányosan befolyásolja. Ezzel a magánélet és a hivatali státusz közötti kapcsolat – bár eltérő ideológiai alapokon – továbbra is fennmaradt.[457]

---

valamint mindezek hozzátartozóinak ellátását szabályozó rendelkezések módosításáról 2. § (2) bekezdés b) pont.

[452] 1948. évi LII. tc. az egyes vármegyék és községi állásoknak állami állásokká átszervezéséről 1. § (1) bekezdés.

[453] Vö. Martonyi János: *A közszolgálati jogviszony keletkezése.* Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Szeged, 1958. p. 3.

[454] 1951. évi 7. tvr. a Munka Törvénykönyvéről 110. § (1) bekezdés.

[455] 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. és 1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről 6. § (1) bekezdés.

[456] 1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről 2. § (4) bekezdés.

[457] 1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről 36. §.

A korszak sajátossága azonban, hogy a méltóság és a bizalom tartalma jelentősen átalakult. A szocialista államszervezetben a közszolgálatot a politikai lojalitás[458] határozta meg: a tisztség betöltésének és magatartásának egyik legfontosabb feltétele a párthoz és az államhatalomhoz való hűség volt.[459] A korábbi, szakmai és erkölcsi alapokon nyugvó hivatásos közszolgálati modell helyébe részben a zsákmányrendszer logikáját idéző megoldások léptek, ahol a politikai megbízhatóság elsődlegessé vált.[460]

Ezzel párhuzamosan a jogi szabályozásban továbbra is megmaradtak az erkölcsi jellegű követelmények.[461] A fegyelmi vétség fogalma kiterjedt a „szocialista munkaerkölcs" megsértésére, valamint azokra a magatartásokra, amelyek a dolgozót munkaköre ellátására méltatlanná tették. Ide tartoztak különösen a közbotrányt keltő, erkölcstelen életviteli elemek, illetve a népi demokrácia értékeivel össze nem egyeztethető magatartások.[462] A tisztviselőktől elvárták az udvarias, figyelmes ügyintézést, a polgárokkal való megfelelő bánásmódot, amely a közszolgálat legitimációját szolgálta.[463]

A korszakban tehát a méltatlanság mint kifejezett jogintézmény továbbra sem jelent meg, azonban funkcionálisan jelen volt a fegyelmi felelősség körében.[464] A közbizalom nem a polgárok felől értelmeződött elsődlegesen, hanem az állam és a politikai rendszer iránti lojalitásban öltött testet. Ennek megfelelően a tisztségre való méltóság is inkább politikai-ideológiai, semmint autonóm erkölcsi vagy szakmai kategóriává vált.[465]

Mindazonáltal a korszak vége felé – a rendszerváltáshoz közeledve – ismét megjelent az igény a szakmai, hivatásos és politikailag semleges közszolgálat iránt.[466] Ez a folyamat előrevetítette a későbbi, jogállami alapokon nyugvó közszolgálati rendszer kialakulását, amelyben a méltóság, az erkölcsi megfelelés és a közbizalom ismét új értelmezési keretbe került.

---

[458] Vö. 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.
[459] Pártmunka a szovjet hivatalokban. *Állam és Közigazgatás*. 1951/9-10. p. 475-478.; Vö. 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., Lőrincz Lajos: A politikai modernizáció személyi feltételei. *Állam és Igazgatás*. 1988/12. p. 1069.
[460] Linder (2020) [46].
[461] Vö. Lőrincz Lajos: A politikai modernizáció személyi feltételei. *Állam és Igazgatás*. 1988/12. p. 1069.
[462] Szamel Lajos: Az államigazgatás fegyelmi felelősségének egyes kulcsproblémái. *Állam és Igazgatás*. 1963/12. p. 898-900.
[463] Pártmunka a szovjet hivatalokban. *Állam és Közigazgatás*. 1951/9-10. p. 478.
[464] Martonyi (1958) p. 25. és Szamel (1984) p. 193.
[465] Vö. Szamel (1984) p. 252-253.
[466] Ibid, p. 194.

VI.4. A tisztségre való méltóság a rendszerváltást követően

A rendszerváltást követően a közszolgálati szabályozás alapvető fordulaton ment keresztül: szakított a szocialista időszak politikai lojalitásra épülő zsákmányrendszerével, és a közszolgálatot ismét szakmai, érdemalapú alapokra helyezte.[467] Ennek középpontjába a pártatlan, szakszerű és közérdeket szolgáló hivatalnoki kar állt, amelyek működése és a közbizalom helyreállítását és megerősítését szolgálta.[468]

E szemléletet tükrözte *a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény* (*Ktv.*) is, amely a közszolgálatot ismét élethivatásként fogta fel, és zárt karrierrendszerű modellt épített ki.[469] A törvény preambuluma hangsúlyozta, hogy köztisztviselők a társadalom közmegbecsülését élvezik, feladataikat politikasemlegesen, pártatlanul és magas szintű szakértelemmel látják el.[470]

A méltóság követelménye ebben az időszakban még nem önálló jogkövetkezményként jelent meg, a jogalkotó a tisztségre való méltóság kritériumának érvényesítését elsősorban az összeférhetetlenségi szabályokban deklarálta. A törvény tiltotta, hogy a köztisztviselő olyan tevékenységet folytasson, amely hivatalához méltatlan vagy veszélyezteti pártatlanságát és befolyástól mentes feladatellátását.[471] A szabályok ilyen szintű rögzítését a rendszerváltozás indokolta, a politika és a közigazgatási tevékenységtől való elhatárolás érdekében, azért, hogy a kizárólag a köz érdekét szolgáló tisztviselői kart ki lehessen alakítani, amely által megvalósul a közügyek demokratikus intézése. Az összeférhetetlenség célja a nem kívánatos összefonódásokból eredő veszélyek megelőzése volt, amelyek a közszolgálatba vetett bizalom megingásához vezethettek.[472]

A közbizalom és a tisztség méltósága közötti kapcsolat a későbbi szabályozásban még hangsúlyosabbá vált. *A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény* (*Ktjtv.*) átalakította a közszolgálati jogviszonyt, és bevezette a kormánytisztviselői jogállást,[473] továbbá átmenetileg megjelent az indokolás nélküli felmentés lehetősége, amely

---

[467] Kovács Éva – Hajnal György: A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA JTI, Budapest, 2016. p. 541.
[468] Linder (2017) p. 39.
[469] Balázs István-Veszprémi Bernadett: Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. Változások a közszolgálatra vonatkozó magyar közszolgálati szabályozásban. In: Árva et. al.: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem Kiadó. Debrecen, 2017. 124. p. és Fazekas J. (2019) p. 369–370.
[470] 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (*Ktv.*) Preambulum.
[471] Ktv. 21.§ (4) bekezdés a) pont.
[472] A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény - T/3631. számú törvényjavaslat – indokolása a 21-22. §- hoz. https://jogkodex.hu/doc/4581068 (2026.08.03.)
[473] 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról (Ktjtv.) 1.§.

azonban a jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményeivel ellentétesnek bizonyult, és ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság határozatával megsemmisítette.[474]

Ezt követően került kodifikálásra a méltatlanság és a bizalomvesztés mint tisztséget megszüntető ok.[475] A méltatlanság olyan magatartást jelentett – akár a hivatali munkájával összefüggésben, akár azon kívül -, amely alkalmas arra, hogy

- az általa beöltött beosztás tekintélyét,
- a munkáltató jó hírnevét, vagy
- a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt a jogviszony fenntartása nem várható el.[476]

Ez a szabályozás világosan mutatja, hogy a méltatlanság jogintézménye már nem pusztán erkölcsi kategória, hanem a közbizalom védelmét szolgáló jogi eszköz, amely a tisztviselő magatartását a közbizalom szempontjából értékeli. A törvény példálózó jelleggel felsorolta az e körbe tartozó magatartásokat: pártatlanság, befolyástól való mentesség és hivatásetikai normák sérelme.[477]

A későbbi reformok – így különösen a 2011-ben a Széll Kálmán Tervvel kihirdetett új életpályamodell, a Kttv. hatálybalépése és a 2012-es Magyary- program – tovább erősítették azt a törekvést, hogy a közszolgálat működését egységes értékrend és etikai követelményrendszer határozza meg. Ennek célja egy olyan hivatalnoki kar kialakítása volt, amely nemcsak jogilag szabályozott, hanem erkölcsileg is legitim, és képes fenntartani a közbizalmat.[478]

Ez az elhatározás hatással volt a magyar közszolgálati modell alakulására is: a klasszikus zárt karrierrendszer nyitott elemeket kezdett el mutatni, azonban a szabályozás ismét töredezetté és elavulttá vált. A zárt rendszer meghatározó jellemzői - stabilitás, élethivatás és garantált előmenetel - elvesztette jelentőségét, ezáltal jogilag és erkölcsileg is kiszolgáltatottá vált a hivatalnoki réteg, amelynek elsődleges feladata a köz szolgálata és a közbizalom birtoklása. A felmerült probléma orvoslására az ún. *neoweberi állam* igénye fogalmazódott meg, amelyben a szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatásszerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása a cél, úgy, hogy ezen elemeket ötvözi az NPM[479] pozitív hozadékaival.[480]

[474] Ktjtv. 8. § (1) bekezdés b) pont és vö. 8/2011. (II. 18.) AB határozat és 29/2011. (IV.7.) AB határozat.
[475] 2011. június 1-től: Ktv. 17.§ (2) bekezdés a) és d) pont és Ktjtv. 8. § (2) bekezdés a) és e) pont.
[476] Ktv. 17/C.§ (1) bekezdés és Ktjtv. 8/A. § (1) bekezdés.
[477] Ktv. 17/C.§ (1) bekezdés és Ktjtv. 8/A. § (1) bekezdés.
[478] Balázs–Veszprémi (2017) p. 131-133.
[479] Vö. Yseult Marique: *Civil Cervants*. Oxford Constitutional Law. April 2022. p. 3.
[480] Linder (2017) p. 33.

Ennek ellenére a köztisztviselők jogállására vonatkozó egységes törvényi szerkezetbe történő foglalás nem valósult meg, sőt 2016-ban új tisztségviselői kategóriával bővült a szakapparátus személyzete: *az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény* vezette be az állami tisztviselői kart.[481] Ez a törvény sem nevesíti a méltatlanság jogintézményét, helyette 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 is -, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött munkakör tekintélyét vagy munkáltató jó hírét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, illetve a vezetője bizalmát elveszti, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyát fenntartsa.[482]

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltást követő időszakban a tisztségre való méltóság már kifejezetten a közbizalomhoz kapcsolódó, jogilag is releváns kategóriává vált. A korábbi korszakokhoz képest újdonság, hogy a jogalkotó ezt nem csupán erkölcsi elvárásként, hanem konkrét jogkövetkezményekkel járó magatartási mérceként határozza meg, amely a közszolgálati jogviszony fennállásának egyik alapvető feltétele.

VI.5. A tisztségre való méltóság kritériumának mai érvényesülése

Mielőtt rátérnénk az államigazgatási és az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőinek méltatlanságára vonatkozó szabályok bemutatására, indokolt visszautalni a dolgozat elején alkalmazott személyzeti felosztásra. Ennek keretében a közigazgatásban feladatot ellátó személyek körébe nem csupán a szakmai, hanem a politikai akaratot megtestesítő szereplők is beletartoznak.[483] A besorolás alapja az, hogy – eltérő jogállásuk ellenére – mindkét csoport a köz érdekében, valamint a közbizalom birtokában látja el tevékenységét. A közigazgatás működésének legitimációja ugyanis végső soron abban ragadható meg, hogy a közösség mennyiben bízik azokban a személyekben, akik a közhatalmat gyakorolják vagy annak érvényesülését biztosítják.

A politikai szereplők esetében a tisztséghez kapcsolódó bizalmi jelleg közvetlenebb módon jelenik meg. Az önkormányzati szinten ez különösen jól megfigyelhető a

[481] 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (Áttv.) 1. §.
[482] Áttv. 9. § (2) bekezdés.
[483] 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.

polgármesterek és a helyi önkormányzati képviselők vonatkozásában, akik a választópolgárok felhatalmazása alapján járnak el, és tevékenységük elsődleges mércéje a helyi közösség érdekeinek képviselete. E körben a tisztségre való méltóság követelménye szorosan összekapcsolódik a választói bizalommal: annak elvesztése politikai – egyes jogrendszerekben – akár jogi következményekkel is járhat.

Az államigazgatás szintjén a politikai szereplők pozíciója már összetettebb. Bár a bizalmi jelleg itt is jelen van, az többnyire közvetett formában érvényesül, a demokratikus legitimáció láncolatán keresztül. Ennek ellenére e szereplők is a közigazgatás személyzetének részét képezik, hiszen tevékenységük közvetlen hatással van a közérdek érvényesülésére és a közigazgatásba vetett bizalom alakulására.

A szakmai szereplők – gyűjtőnevükön a köztisztviselők – esetében a bizalom más jellegű: nem választói felhatalmazáson, hanem szakmai kompetencián, pártatlanságon és jogkövető működésen alapul. Esetükben a tisztségre való méltóság követelménye elsősorban a magatartási és etikai normákon, valamint ezek jogi kikényszeríthetőségén keresztül jelenik meg.

Mindezek alapján megállapítható, hogy bár a politikai és szakmai szereplők jogállása és legitimációs alapja eltérő, a tisztségre való méltóság követelménye mindkét körben a közbizalom fenntartásához kapcsolódik. A különbség elsősorban abban ragadható meg, hogy e bizalom elvesztése milyen mechanizmusokon keresztül vezet a tisztség megszűnéséhez: politikai felelősségi, illetve jogi (fegyelmi, méltatlansági) eszközök útján.

Az egyes pozíciók eltérő bizalmi jellegének ellenére azonban megállapítható, hogy a jogállásukat rendező szabályok napjainkban is szerteágazóak és nem egységesek, ami a tisztségre való méltóság kritériumának érvényesülését is differenciálttá teszi. E megállapítás indokolttá teszi annak részletes vizsgálatát, hogy a különböző szereplői körök esetében milyen módon jelenik meg a méltatlanság mint tisztség megszüntetésének jogi eszköze.

VI.5.1. A közigazgatás szakmai szereplőire vonatkozó méltatlansági szabályok

A dolgozat elején tett meghatározás szerint a*z államigazgatás szakmai szereplői*nek jogállását több törvény rendezi: a Kit., a Kttv. és Küt.[484] Fontos kiemelni, hogy a Kttv. rendelkezéseit akkor kell alkalmazni a kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati

[484] Erről bővebben lásd: Linder Viktória: Elvesztette közszolgálat jellegét? *Jogtudományi Közlöny*, 2026/2. pp. 78-86.

jogviszonyára vagy annak egyes elemére, ha maga a Kit. ekként rendelkezik, vagy ha a hatályának hiányát állapítja meg.[485]

A Kit. a szakmai szereplők vonatkozásában a kormányzati szolgálati jogviszonyt tekinti kiindulópontnak, és ennek szabályrendszerét rendeli alkalmazni a kormánytisztviselőkre, valamint – meghatározott eltérésekkel – a szakmai felsővezetőkre[486] és a szakmai vezetőkre.[487] A Küt. ezzel szemben maga rendelkezik hatályáról: az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervekre, valamint az ezek által foglalkoztatott köztisztviselőkre kell alkalmazni.[488]

A szakmai szereplők jogállásának alakulásában – különösen a zárt rendszer felől a nyílt rendszer felé történő elmozdulásának következtében – jelent meg a méltatlanság mint a jogviszony megszüntetésének kötelező esete. A jogalkotó már a Ktv.- ben deklarálta, majd a Kttv. is nevesítette, mégpedig tág és határozatlan jogfogalomként, amely jelenős mérlegelési mozgásteret biztosított a munkáltatói jogkör gyakorlójának, ezzel csökkentve a kiszámíthatóságot.[489]

A hatályos szabályozás értelmében méltatlanság jogcímén fel kell menteni a kormánytisztviselőt, ha olyan magatartást tanúsít – akár munkavégzésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy

- az általa betöltött beosztás tekintélyét, vagy
- a munkáltató jó hírét, illetve
- a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyát fenntartsa.[490]

Ez a rendelkezés azonban csak egyes szakmai szereplőkre vonatkozik: az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőire, valamint az államigazgatás egyes szakmai szereplőire, mivel ezzel párhuzamosan a Kit.-ben és a Küt.-ben az *érdemtelenség*[491] jogintézményét rendeli alkalmazni.

A szabályozás széttöredezettsége miatt felmerült dogmatikai és gyakorlati szempontú feszültségből adódóan az azonos funkciót betöltő szakmai szereplők esetében eltérő

[485] Kttv. 1. § (2) bekezdés.
[486] Kit. 223. §
[487] Kit. 250/A. §
[488] Küt. 1. § (3) bekezdés.
[489] 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 Erőforrási Intézet. https://oecdntt.hu/CMS/Content/oecd_20/oecd_20_dokumentumok/oecd_tanulmany_ludanyi_david-kozszolgalat_a_20_eves_oecd_tagsag_tukreben.pdf (2026.07.19.) p. 24.
[490] Kttv. 64. § (1) bekezdés.
[491] Kit. 107. § (2) bekezdés a) pont és Küt. 39. § (3) bekezdés a) pont.

jogkövetkezmények kapcsolódhatnak a közbizalmat sértő magatartásokhoz, ami a jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményeit is érintheti. A méltatlansági szabályok differenciáltsága különösen akkor válik szembetűnővé, ha azokat a politikai szereplők esetében érvényesülő felelősségi mechanizmusokkal vetjük össze. Míg az önkormányzati szinten e kérdés már vizsgálatra került, az államigazgatási politikai szereplők vonatkozásában e párhuzam további elemzést igényel.

VI.5.2. A politikai szereplők méltatlanságának eltérő megítélése

Az államigazgatás politikai szereplőinek jogállása több ponton eltér a szakmai szereplőkre irányadó szabályozástól, amely a méltatlanság és az érdemtelenség alkalmazási körében is jelentkezik. A politikai felsővezetők – így különösen a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok – jogviszonyára főszabályként a kormányzati szolgálati jogviszony szabályait kell alkalmazni, amennyiben az Alaptörvény vagy a Kit. eltérően nem rendelkezik. Ennek ellenére e személyi kör tekintetében nem érvényesül – egyebek mellett – az érdemtelenségen alapuló felmentés.[492]

Hasonló eltérés figyelhető meg a politikai vezetők – a vármegyei kormányhivatalok élén álló főispánok – esetében is, akikre a kormányzati szolgálati jogviszony szabályai a jogviszony megszűnésére és megszüntetésére, valamint a hivatásetika rendelkezésekre vonatkozóan nem alkalmazandók.[493] Ezzel szemben a tanácsadók esetében az érdemtelenség már megjelenik, amely további inkonzisztenciát eredményez a szabályozásban.[494]

A fentiekből megállapítható, hogy az államigazgatás politikai szereplői tekintetében a jogalkotó tudatosan korlátozza az érdemtelenséghez kapcsolódó megszüntetési okok alkalmazását. Ugyanakkor e megközelítés kritikával illethető. A politikai tisztségek is bizalmi jellegűek, e bizalom nem kizárólag a kinevező szerv és a tisztségviselő közötti viszonyban értelmezhető, hanem – közvetett módon – a társadalom irányában is fennáll. A politikai szereplők ugyanis az államot képviselik, tevékenységük közvetlen hatással van a közösség egészére, valamint a közigazgatás megítélésére. Ebből következően indokolt lenne velük szemben is olyan magatartási követelmények érvényesítése, amelyek a közbizalom fenntartását szolgálják, különösen a feddhetetlenség, az erkölcsös életvitel és a közmegbotránkoztatás elkerülése körében.

[492] Kit. 181. §
[493] Kit. 206. §
[494] Kit. 214. § (5) bekezdés.

Ezt az álláspontot erősíti egyrészt az Európai Unió biztosaival – akiket politikai szereplőknek tekinthetünk az Unió működésében – szemben támasztott magatartási mércéje, ahol a fenti kívánalmak jogi és etikai kódexekben öltenek testet, és kötelezettségeik súlyos megsértése esetén felmenthetők a szolgálati jogviszonyuk alól.

Másrészt a munkajogi szabályozás is ezt domborítja ki, különösen, ha figyelembe vesszük egyes szerzők álláspontját a közszolgálat munkajog jogterületébe való tartozásáról, amely során szintén megjelenik a bizalom mint a foglalkoztatáshoz kapcsolódó elem.[495] A *Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény* (Mt.) általános magatartási követelményként írja elő, hogy a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt – és meghatározott körben azon kívül is – tartózkodjon minden olyan magatartástól, amely a munkáltató jó hírnevét vagy jogos érdekeit veszélyezteti.[496] A munkavállaló magatartása tehát nem csupán a munkavégzés keretei között, hanem azon túl is értékelés tárgyát képezi, különös tekintettel a munkáltató társadalmi megítélésére gyakorolt hatására.[497] Amennyiben elfogadjuk azt az álláspontot, amely szerint a közszolgálati jog a munkajog sajátos, közjogi elemekkel átszőtt területe, úgy a bizalomhoz és a méltatlansághoz kapcsolódó, közbizalmat fenntartó követelmények a politikai szereplőkre nézve is relevánsak lehetnek. Esetükben a „munkáltató" az állam, illetve tágabb értelemben a politikai közösség, amelynek érdekei fokozott védelmet igényelnek.[498]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a politikai szereplők tekintetében a méltatlanság vagy az érdemtelenség hiánya dogmatikailag nehezen igazolható. A közbizalom védelme ugyanis nem kizárólag a szakmai szereplők esetében indokolt, hanem – azok közéleti súlyára és a pozíció bizalmi voltára tekintettel – a politikai tisztségviselők vonatkozásában is jelentőséggel bír. Ebből azonban nem következik szükségképpen a szakmai szereplőkre irányadó méltatlansági szabályok változatlan kiterjesztése.

---

[495] Lásd erről részletesebben: 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. (2026.07.19.)

[496] A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 8. § (1)-(2) bekezdés.

[497] A méltatlanság mérésének el kell ismerni, hogy nehéz meghatározni, honnan ered és vannak-e társadalmi standarjai 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.

[498] Vö. Ibid, p. 4-5.

A politikai tisztségviselők sajátos helyzetéből ugyanis az következik, hogy velük szemben a felelősség elsődleges formája továbbra is – ahogy a politikatudományi fejezetben kifejtésre került – a politikai felelősség, amely a méltatlanság mércéjével nem értékelhetők, mivel ez a politikai felelősség jogi felelősséggé alakítását, és ezáltal a demokratikus politikai döntéshozatal indokolatlan korlátozását eredményezhetné. A politikai felelősség érvényesülésének elsődleges fóruma ezért továbbra is a politikai közösség, amely a politikai bizalom megvonását elsősorban politikai eszközökkel, végső soron pedig a választásokon keresztül érvényesítheti.

A politikai felelősség azonban nem azonos a tisztség betöltéséhez szükséges integritás követelményével. Éppen ezért nem zárható ki, hogy a jogalkotó meghatározza a politikai tisztség betöltésének olyan minimális integritási feltételeit, amelyek megsértése a politikai döntések tartalmától függetlenül jogi vagy etikai következményekkel járhat.

E megközelítés alapján indokolt különbséget tenni a politikai felelősség és az integritási kontrollmechanizmusok között. Előbbi a politikai döntésekért és azok következményeiért való felelősséget jelenti, amelynek elsődleges fóruma a politikai közösség; utóbbi pedig a tisztség betöltéséhez szükséges alapvető feddhetetlenség és közbizalom védelmét szolgálja. A jogi szabályozásnak ezért nem a politikai magatartás általános erkölcsi megítélését kellene lehetővé tennie, hanem olyan, kellően meghatározott magatartási követelményeket kellene rögzítenie, amelyek a tisztséghez kapcsolódó integritás és a közbizalom objektíve igazolható sérelméhez köthetők.

A dolgozat álláspontja szerint ezért az államigazgatás politikai tisztségviselői esetében legalább az alapvető integritási és közbizalmi követelmények kifejezett normatív rögzítése indokolt. E követelményeknek ugyanakkor nem kell szükségképpen a szakmai szereplők méltatlansági szabályozásával azonos tartalmú jogkövetkezményt eredményezniük. A szabályozásnak figyelemmel kell lennie a politikai tisztség sajátos legitimációjára, a politikai felelősség elsődlegességére és arra, hogy a jogi kontroll ne váljon a politikai döntések tartalmi felülvizsgálatának eszközévé. A közös alapot ezért nem azonos jogkövetkezmény, hanem az azonos védett érték: a közbizalom, a tisztséghez szükséges feddhetetlenség és a közérdek szolgálata képezheti.

VI. 6. A köztisztviselők méltatlanságának összehasonlító elemzése egyes államokban

A III. fejezetben bemutatott nemzetközi standardokhoz képest a dolgozat az alábbiakban az egyes nemzeti jogrendszerek körét és normatív szabályozását vizsgálja. Ahogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében összehasonításra került, a következőkben a köztisztviselők méltatlanságának, továbbá a közbizalomra való méltóság követelményének összevetésére kerül sor az egyes közszolgálati modelleket képviselő országok szabályozásával. A kutatás arra keresi a választ, hogy létezik-e olyan jogintézmény, amely a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyának megszüntetését teszi lehetővé a közszolgálat tekintélyét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat sértő magatartás miatt.

Az önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében a méltatlansághoz hasonló, ahhoz hasonló funkciójú jogintézmények (*visszahívás – recall*) sok országban önállóan jelennek meg, azonban a köztisztviselők esetében többségében a közbizalom sérelmére vagy annak megőrzésére irányuló szabályok különböző helyen találhatók, éppen ezért az elemzés során a dolgozat arra helyezi a hangsúlyt, hogy a közbizalom védelme mely szabályozási szinten helyezkedik el: 1) a kinevezési feltételek között, 2) a szolgálati kötelezettségek és etikai normák körében, 3) a fegyelmi felelősség rendszerében, illetve 4) a szolgálati jogviszony megszüntetésének önálló okaként. Mindezek alapján lehet összehasonlítani az egyes országok jogi szabályozását a magyaréval.

A vizsgálatba bevont országok kiválasztását – hasonlóan a V.4. alfejezethez – az eltérő jogi hagyományok, alkotmányos berendezkedések és közszolgálati modellek indokolják, ugyanis ezáltal különböző megoldásokat jelenítenek meg a közszolgálati integritás, fegyelmi felelősség és a jogviszony megszüntetésének szabályozásában. A kutatás Angliára, az Amerikai Egyesült Államok szövetségi szintű szabályaira, Franciaországra, Németországra, Olaszországra és a Visegrádi Együttműködés országaira terjed ki, célzott, kvalitatív összehasonlítási kört kialakítva. Erre tekintettel a kiválasztott országok alkalmasak annak vizsgálatára, hogy a magyar méltatlansági szabályozásban megjelenő funkciókat más jogrendszerek milyen jogintézmények révén valósítják meg.

VI. 6. 1. Anglia

A nyílt közszolgálati modell klasszikus képviselőjeként számon tartott Angliában a közszolgálatra vonatkozó alapvető normáit tartalmazó törvény[499] önállóan nem nevesíti tisztséget megszüntető okként a méltatlanságot, ezért a közbizalomra méltó magatartás követelménye - amely a pozíció fennállásának alapvető eleme – leginkább az etikai szabályozásokban ölt testet. A közszolgálati törvény ugyanis felhatalmazást ad a közszolgálatért felelős miniszternek arra, hogy közzé tegye a közszolgálat magatartási kódexet (*Civil Service Code*),[500] amely a tényleges magatartási követelményeket tartalmazza. A törvény a kódex tartalmára vonatozóan minimumkövetelményeket is meghatároz, amely szerint annak elő kell írnia a köztisztviselők számára, hogy feladataikat az adott időpontban működő közigazgatás segítésére végezzék, függetlenül annak politikai jellegétől. Tevékenységüket feddhetetlenséggel, becsületességgel, objektivitással és pártatlansággal kell ellátniuk.[501]

A *Civil Service Code* alapján kiemelendő, hogy köztisztviselők a hivatalukat elkötelezetten, odaadással, a közszolgálat és annak alapvető értékeinek (feddhetetlenség, becsületesség, objektivitás és pártatlanság) figyelembe vételével kell betölteniük.[502] A közszolgák viselkedése négy alappilléren nyugszik, amit már a fenti törvény is megfogalmazott.

Az *integritás*, amelynek körében a köztisztviselőknek felelősségteljesen kell viselkedniük. Hivatalukat professzionális módon – kiérdemelve és megőrizve mindazok bizalmát, akikkel kapcsolatban áll – kell betölteniük. A bizalom kérdése a közpénzek megfelelő felhasználásában is testet ölt, e körben is felelősség terheli őket. Az integritás körében értékeli az ajándékok elfogadásának és a pozícióval való visszaélés tilalmát.[503]

---

[499] 2010 chapter 25 An Act to make provision relating to the civil service of the State; to make provision in relation to section 3 of the Act of Settlement; to make provision relating to the ratification of treaties; to make provision relating to the counting of votes in parliamentary elections; to amend the Parliamentary Standards Act 2009 and the European Parliament (Pay and Pensions) Act 1979 and to make provision relating to pensions for members of the House of Commons, Ministers and other office holders; to make provision for treating members of the House of Commons and members of the House of Lords as resident, ordinarily resident and domiciled in the United Kingdom for taxation purposes; to amend the Government Resources and Accounts Act 2000 and to make corresponding provision in relation to Wales; to amend the Public Records Act 1958 and the Freedom of Information Act 2000. (Constitutional Reform and Governance Act 2010).
[500] Constitutional Reform and Governance Act 2010 Section 5 (1).
[501] Constitutional Reform and Governance Act 2010 Section 7 (1)-(2), (4).
[502] Civil Service Code. Lásd: https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code. (Letöltés ideje: 2026. 06. 25.)
[503] Ibid.

A becsületesség elve körében az állampolgárok megtévesztésének tilalma érvényesül, míg az objektivitás a tárgyilagos döntéshozatalt, a pártatlanság a politikai semlegességet jelenti.[504]

A kódexben foglalt magatartási követelmények megszegése esetén panaszt lehet tenni a *Civil Service Commission* előtt, amely felügyeli a kódex betartását. A panasz fegyelmi eljárást lefolytatását, és végső soron elbocsátást alapozhat meg.[505]

Az angol közszolgálati szabályozásban a fentiekből következően az etikai szabályok megsértése fegyelmi felelősséget alapozhat meg, amely azt jelenti, hogy a közbizalomhoz méltó magatartás jogi értékelése nem önálló tisztséget megszüntető okként szerepel – mint a magyar méltatlanság – hanem az etikai normák megsértésnek fegyelmi eljárás eredményeként megállapított jogviszony megszüntetés.

VI. 6. 2. Amerikai Egyesül Államok

Az Amerikai Egyesült Államok esetében a dolgozat nem egyes tagállamok szabályozására fókuszál, hanem a szövetségi közszolgálati rendszer elemzésére. Ennek jogszabályi alapjait a *Civil Service Reform Act of 1978* (*CSRA*)[506] teremti meg, amelyben szintén nincs önálló jogintézményként deklarált méltatlansági szabályozás, azonban a közbizalom védelme és fenntartása jogi értékelést nyer a jogviszony megszüntetése körében.

A *CSRA* rögzíti a közszolgálat alapelveit, továbbá bevezette az ún. *merit system principles*, az érdemalapú kiválasztás rendszerét,[507] továbbá normatív alapként rögzítette a tisztességes és méltányos bánásmód, az integritás és közérdek elvét.[508] A törvény meghatározza az ún. *Prohibited Personnel Practices*, azaz a tilalmazott tevékenységeket, amely talán a legközelebb áll a méltatlanság jogintézményéhez funkcióját tekintve. Ennek körében tilos a hivatali hatalommal való visszaélés, a nepotizmus és a jogellenes utasítások.[509] Ezen is továbbmenve tilalmazott minden olyan személyzeti intézkedés, amely sérti az érdem alapú kiválasztás elveit. E helyütt kapcsolódik össze az integritás és az etikai követelmények, és kapnak jogi relevanciát.[510]

[504] Ibid.
[505] Ibid.
[506] Hivatalos elnevezése PL 95-454 (S 2640) october 13, 1978 An Act to reform the civil service laws (*CSRA).*
[507] Civil Service Reform Act of 1978 (*CSRA*) 5 U.S.C. §2301 (b) (1).
[508] CSRA 5 U.S.C. §2301 (b) (2) és (4).
[509] CSRA 5 U.S.C. §2302.
[510] CSRA 5 U.S.C. §2302 (b) (12).

A törvény egy alfejezetet szentel a helytelen viselkedések felsorolására, amely közül a téma szempontjából különösen jelentős az ajándékok elfogadásának tilalma, továbbá a túlzott és rendszeres bódító- és kábítószerek használatát a foglalkoztatással összeegyeztethetetlennek nyilvánítja.[511] A szabályozás ismeri a felfüggesztés intézményét, a hivatalból való eltávolítás körében pedig rámutat arra, hogy csak olyan intézkedés alkalmazható a köztisztviselőkkel szemben, amely elősegíti a szolgálat hatékonyságát.[512]

A *CSRA* létrehozta a *Merit Systems Protection Board* és az *Office of Special Counsel* elnevezésű tanácsokat. Az előbbi elbírálja a szolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos jogvitákat, és vizsgálja az érdem alapú kiválasztás elveinek sérelmét,[513] míg az utóbbi a visszaélések feltárásával, a visszaéléseket bejelentők védelmével és az ún. *Prohibited Personnel Practices* ügyek kivizsgálásával foglalkozik.[514]

A köztisztviselőkre vonatkozik szövetségi szinten egy etikai kódex[515], amely több lényeges közbizalom fenntartását szolgáló alapelvet rögzít. A közszolgálatot közbizalomnak nevesíti, ennek körében megköveteli az alkalmazottaktól az Alkotmány, a törvények és az etikai elvek iránti hűséget. A hivatalnokoknak feladatellátásuk során becsületes erőfeszítéseket kell tenniük, a korrupciót, pazarlást, csalást vagy bárminemű visszaélést be kell jelenteniük. A leglényegesebb etikai követelmény az arra való törekvés előírása, hogy elkerüljenek minden olyan cselekedetet, amely azt a látszatot kelti, hogy megsérti a törvényeket vagy az etikai magatartási normákat.[516]

Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi szintű szabályozása közszolgálat működésébe vetett közbizalom fenntartását bizonyos magatartások tilalmazásával, azok ennek ellenére történő megvalósulását pedig a fegyelmi felelősség körében értékeli, eljárás lefolytatásának és esetlegesen a jogviszony megszüntetésének következményével. A jogi szabályozás mellett jelentős az etikai kódexek megalkotása és kötelezővé tétele, viszont a magyar szabályozással ellentétesen nem etikai eljárás, hanem e helyen is fegyelmi eljárás megindítását indukálják a magatartási szabályok megsértése.

[511] CSRA 5 U.S.C. §7351-7352 és §7361.
[512] CSRA 5 U.S.C. §7501, §7503, §7512 (1), §7513 a).
[513] CSRA 5 U.S.C. §1201-1209.
[514] CSRA 5 U.S.C. §1211-1219.
[515] 5 CFR Part 2635 – Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch (5 CFR Part 2635).
[516] 5 CFR Part 2635 §2635.101(b) (1), (5), (11) és (14).

VI. 6. 3. Franciaország

A kontinentális jogrendszerre jellemző zárt közszolgálati rendszert képviselő országok elemzésére rátérve először Franciaország közszolgálati szabályozását tekinti át a dolgozat. A közszolgálati törvény általános kötelezettségként rögzíti, hogy a köztisztviselőknek feladataikat méltósággal, pártatlanul, feddhetetlenül és becsülettel kell ellátniuk. Semlegességet kell tanúsítaniuk és meg kell előzniük minden összeférhetetlenséget eredményező helyzetet.[517]

Kiemelendő, hogy a francia szabályozás sem nevesíti a méltatlanságot tisztséget megszüntető okként, sőt a köztisztviselők bármilyen feladatellátás során vagy azzal összefüggésében elkövetett bármilyen kötelezettségszegés esetén fegyelmi eljárás alá vonhatóak, az adott esetben a büntetőjogban előírt szankciók sérelme nélkül.[518]

A közszolgálati jogviszony megszüntethető elbocsátás jogcímén, ezen belül is a törvényben meghatározottak szerinti feltételek fennállása szerinti szakmai alkalmatlanság esetén, amelyet a fegyelmi ügyekben előírt eljárás lefolytatása után mondanak ki.[519]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a francia közszolgálati jog minden, a közbizalmat sértő magatartást a fegyelmi felelősség keretében értékeli, az eljárás eredményeként lefolytatott, különböző fegyelmi szankciók kiszabásával, amely – hasonlóan az eddig bemutatott országokhoz – végső soron a tisztség elvesztését is eredményezheti, igaz más eljárási mód keretében, mint a méltatlanság.

VI. 6. 4. Németország

A német közszolgálati rendszer alapját két törvény teremti meg. Az egyik, a szövetségi tisztviselőkre vonatkozó közszolgálati törvény, a *Bundesbeamtengesetz* (*BBG*)[520], a másik a tartományi és önkormányzati tisztségviselők státuszjogát szabályozó *Beamtenstatusgesetz* (*BeamtStG*)[521].

A BBG meglehetősen szigorúan szabályozza a köztisztviselők jogállását. A felmondás okai közül az elbocsátást, a köztisztviselői jogok elvesztését és a közszolgálatból való elbocsátást kell megemlíteni a szövetségi fegyelmi törvény alapján.[522] A BBG

[517] Code général de la fonction publique Article L121-1, Article L121-2 és Article L121-5.
[518] Code général de la fonction publique Article L530-1.
[519] Code général de la fonction publique Article L553-1 3°.
[520] Hivatalos elnevezése Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) (BBG).
[521] Hivatalos elnevezése Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010) (BeamtStG).
[522] BBG §30.

megkülönbözteti egymástól a törvény erejénél fogva történő felmentést és a kényszerítő okból való elbocsátást.[523] Ez utóbbi esetben különösen jelentős, hogy ha a köztisztviselő a hivatali esküjének letételét megtagadja, el kell bocsátani.[524]

A köztisztviselői jogok elvesztése körébe többek között a bíróság által hozott ítéletek miatt szűnik meg a hivatalnok jogállása, például szándékos bűncselekmény elkövetése esetén, ha egy évi szabadságvesztéssel büntetendő vagy hazaárulás esetén.[525]

Feladataikat pártatlanul, tisztességesen kell ellátniuk, továbbá hivatalukat a közjó érdekében kell gyakorolniuk. Teljes magatartásukkal ki kell mutatniuk az Alaptörvényben (*Grundgesetz*) meghatározott szabad demokratikus rend iránti elkötelezettségüket és aktívan kell dolgozniuk azok megőrzésén.[526]

A közbizalom szerepe a kötelezettségeik meghatározása körében jut kiemelt jelentőséghez, amelynek körében a törvény normatív szintre emeli azt a követelményt, hogy a köztisztviselőknek teljes személyes elkötelezettséggel kell hivatásuk felé fordulniuk, a legjobb lelkiismeretük szerint kell feladataikat ellátniuk. Magatartásuknak mind a szolgálatban és azon kívül *méltónak* kell lennie a hivatásuk által megkövetelt tiszteletre és *bizalomra*.[527] Ezt a bizalmat figyelembe kell venniük a feladatellátásuk során a megjelenésükkel kapcsolatban is. Szigorú szabályok vonatkoznak bizonyos ruhadarabok, ékszerek, szimbólumok és tetoválások viselésére.[528]

A kötelezettségek nem teljesítéséhez a jogalkotó a német szabályozás esetében is a fegyelmi felelősséget kapcsolja, amikor kimondja, hogy fegyelmi vétséget követ el a tisztviselő, ha vétkes módon megszegi hivatali kötelezettségeit. Hivatali kötelezettségein kívül cselekmény csak akkor minősül fegyelmi vétségnek, ha az adott eset körülményei alapján a kötelezettségszegés különösen valószínűsíthetően jelentősen sérti a hivatalukba vetett bizalmat vagy a közszolgálat jó hírnevét.[529]

Ez a megfogalmazás funkcionális szempontból a magyar méltatlanság intézményével mutat hasonlóságot, azonban jogdogmatikai értelemben nem tekinthető azzal azonos jogintézménynek. A méltatlanság és az érdemtelenség is hasonlóan határozza meg a méltó magatartás kívánalmát, és azt az elvárást, hogy a köztisztviselőnek akár hivatali munkája során, akár azon kívül olyan magatartást kell tanúsítani, amely fenntartja az általa betöltött

[523] BBG §31 és BBG §32.
[524] BBG §32 1.
[525] BBG §41 (1) 1. és 2.
[526] BBG §60 (1).
[527] BBG §61 (1).
[528] BBG §61 (2).
[529] BBG §77 (1).

beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat. Azonban az ezzel ellentétesen tanúsított magatartás következményeként a német szabályozás a fegyelmi eljárást indukálja, míg a magyar szabályozás a méltatlan magatartást a fegyelmi felelősség körébe nem tartozó, saját jogintézményként nevesített és elkülönített eljárás keretében vizsgálja.

A tartományi és önkormányzati tisztségviselők státuszának szabályozása hasonló elvekre és követelményekre épül, mint a szövetségi kollégáiké. Ugyanazon okok miatt szűnik meg jogviszonyuk,[530] alapvető feladatuk, hogy a teljes lakosságot szolgálják és nem egy politikai pártot. Pártatlanul, tisztességgel és a közjó érdekében kell hivatalukat viselniük. Ugyanúgy érvényesül rájuk az Alaptörvényben meghatározott demokratikus elvek megőrzésének követelménye.[531] Legjelentősebb, hogy a tartományi és az önkormányzati közszolgák esetében is a kötelezettségeik meghatározása körében érvényesül a közbizalomra méltó magatartás és megjelenés elvárása, ennek megszegéséhez is a fegyelmi szankciók alkalmazhatók.[532]

A német közszolgálati szabályozás elemzése alapján arra a megállapításra jutunk, hogy sem a *BBG*, sem a *BeamtStG*. nem fogalmaz meg a Kttv. vagy Kit.-ben rögzített méltatlansági klauzulát. A közbizalom védelmét elsősorban a szolgálati kötelezettségek megsértéséhez kapcsolódó fegyelmi jog és a tisztviselői jogok elvesztésének intézménye biztosítja. Ehhez kapcsolódik a külön törvényben szabályozott fegyelmi eljárás és a kiszabható fegyelmi intézkedések köre.[533]

VI. 6. 5. Olaszország

Az olasz közszolgálati szabályozás a tisztségviselők közbizalomra méltó magatartásának követelményét jogi és etikai rendelkezések mentén rögzíti.

Az olasz közszolgálati törvényerejű rendelet előírja, hogy a Kormány magatartási kódexet határozzon meg a szolgáltatások minőségének biztosítása, a korrupció megelőzése, a szorgalom, a lojalitás, a pártatlanság és a közérdek kizárólagos szolgálatának alkotmányos kötelezettségeinek betartása érdekében.[534] Azonban nemcsak a Kormány rendelkezik ezzel a jogkörrel, hanem az egyes közigazgatási szervek is a szolgálatukban álló köztisztviselőkre

[530] Vö. BeamtStG §21, §22, §23, §24.
[531] BeamtStG §33 (1).
[532] BeamtStG §34 (1)-(2) és §47.
[533] Lásd részletesebben lásd: Bundesdisziplinargesetz vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510).
[534] Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Decreto Legislativo) Art. 54 1.

nézve.[535] A kódexben foglalt magatartási követelmények megsértése fegyelmi eljárás alapját képezi, hasonlóan, mint az eddigi országok esetében[536] és a fegyelmi elbocsátást eredményezheti a súlyos vagy ismételt kötelezettségszegés.[537]

A fenti jogszabályon alapuló felhatalmazás alapján bocsátotta ki a köztársasági elnök rendeleti formában a köztisztviselők magatartási kódexét, amelynek általános elvei közé tartozik az alkotmány betartása, a nemzet fegyelmezettséggel és becsületességgel történő szolgálása, továbbá az a kívánalom, hogy magatartását a jó kormányzás és a közigazgatási eljárás pártatlanságának elveihez igazítsa. Tiszteletben kell tartaniuk a feddhetetlenség, tisztesség, jóhiszeműség, arányosság, objektivitás, átláthatóság, méltányosság és az észszerűség elveit. Kerülniük kell minden olyan helyzetet és viselkedést, amely akadályozhatja a feladatok megfelelő ellátását vagy károsíthatják a közigazgatás érdekeit vagy megítélését.[538]

A kódex kiemelet figyelmet fordít a korrupciómegelőzésére, amelynek körében előírja, hogy a tisztségviselőknek be kell tartaniuk a közigazgatás kötelezettségszegés megelőzéséhez szükséges intézkedéseket: a korrupciómegelőzési terv rendelkezéseit és az együttműködést a korrupciómegelőzési vezetőkkel, továbbá annak felfedését, ha kötelezettségszegést észlel.[539]

A magánéletében való viselkedést is szabályozza a rendelet, ennek során az alkalmazott nem használhatja ki és nem említheti közigazgatási pozícióját olyan juttatások megszerzése érdekében, amelyek nem őt illetik meg, továbbá nem tanúsíthatnak semmilyen magatartást, amely károsíthatja a közigazgatás megítélését.[540]

A kódexben foglalt kötelezettségek megszegését a hivatali kötelességekkel ellentétes magtartásnak minősíti, amelyek büntetőjogi, polgári jogi, közigazgatási jogi vagy számviteli jogi következményekhez, továbbá a fegyelmi eljárás megindításának alapjául szolgálnak, amelynek eredményeként fegyelmi felelősség megállapításához vezetnek. Külön kiemelendő, hogy a fegyelmi szankció mértékét és típusát minden esetben a magatartás súlyossága és a kár mértéke, ideértve az erkölcsi kárt is, alapján állapítják meg. Ez utóbbinál

[535] Decreto Legislativo Art. 54 5.
[536] Decreto Legislativo Art. 54 3.
[537] Decreto Legislativo Art. 55-quater 1. f)-bis.
[538] Decreto del Presidente della Republica 16 aprile 2013, n. 62 Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. (13G00104) (Decreto del Presidente) Art. 3 1-3.
[539] Decreto del Presidente Art. 8.
[540] Decreto del Presidente Art. 10 1.

figyelembe vesznek minden olyan körülményt, amelyet a köztisztviselő a közigazgatás méltóságában vagy presztízsében okozott.[541]

Az olasz szabályozást vizsgálva rámutathatunk, hogy hordoz bizonyos hasonlóságokat a német rendelkezésekkel: a közbizalomra méltó magatartást a szabályozás jogi és etikai úton érvényesíti, a fegyelmi felelősség keretében szankcionálva ennek megsértését.

VI. 6. 6. A Visegrádi Együttműködés országai

VI. 6. 6. 1. Csehország

A cseh közszolgálati törvény már a foglalkoztatás alapvető feltételeként rögzíti, hogy csak azzal létesíthető közszolgálati jogviszony, akitől elvárható a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének demokratikus alapelveinek betartása és feladatainak megfelelő ellátása,[542] továbbá a jelentkezőnek jó hírnévnek kell örvendenie.[543] A törvény pontosan meghatározza azt, hogy ki nem tekinthető annak: akit szándékos bűncselekmény vagy gondatlanságból elkövetett közrend elleni bűncselekmény miatt jogerősen elítéltek, kivéve, ha az ítéletet törölték vagy ha az elkövetőt úgy tekintik, mintha nem büntették volna.[544]

A törvény különös hangsúlyt fektet a hivatali eskü letételének követelményére: ha megtagadják vagy fenntartásokkal teszik le, akkor eleve nem jön létre a közszolgálati jogviszony, nemlétezőnek kell tekinteni.[545]

A szolgálati jogviszony megszűnése a szolgálati hatóság határozatával, illetve a törvény által meghatározott esetekben történik. A munkáltató döntése alapján megszüntetik a köztisztviselő jogviszonyát – többek között – vétkes és súlyos kötelezettségszegése esetén.[546] Törvény erejénél fogva megszűnik, ha szándékos bűncselekmény vagy gondatlanságból elkövetett közrend elleni bűncselekmény miatt jogerősen elítélték, továbbá, ha eltiltják a tisztségviselés alól.[547]

A köztisztviselő kötelezettségei közé tartozik az államhoz való hűség; a szolgálat pártatlan, hatáskörének keretein belül történő ellátása, tartózkodva minden olyan cselekménytől, amely a pártatlanságába vetett bizalmat veszélyezteti; továbbá az illemszabályok betartása is.[548]

---

[541] Decreto del Presidente Art. 16 1-2.
[542] 234 Zákon ze dne 1. října 2014 o státní službě (Zákon o státní službě) §22.
[543] Zákon o státní službě §25 (1) d).
[544] Zákon o státní službě §25 (2).
[545] Zákon o státní službě §32 (5).
[546] Zákon o státní službě §72 (1) b)-d).
[547] Zákon o státní službě §74 (1) a)-b).
[548] Zákon o státní službě §77 (1) a)-b) és m).

A cseh szabályozás a fentiekből következően a közbizalom védelmét a szolgálatra való alkalmasság körében tág meghatározás szerint, míg a szolgálati jogviszony megszűnésének eseteiben inkább csak a legsúlyosabb esetekben értékeli. A kötelezettségek megszegése ugyanúgy fegyelmi felelősséget alapoznak meg, amely végső soron a hivatalvesztést eredményezheti.

VI. 6. 6. 2. Szlovákia

A szlovák közszolgálati törvény alapelvi szinten rögzíti a közérdek előnyben részesítésének követelményét, amely körében az összeférhetetlen helyzetek megelőzését támasztja a közszolgákkal szemben a jogszerűség, a pártatlanság és a professzionalizmus mellett.[549] Előírják számukra, hogy a jó erkölcsnek megfelelően kötelesek eljárni, hivatalukkal tilos a visszaélés.[550] A szlovák közszolgálati jog is kiemelt jelentőséget tulajdonít az etikai kódexek meglétének, ezek megalkotására a kormányhivatalokat jogosítja és kötelezi.[551]

A szabályozás hasonlóan határozza meg a felvétel követelményeit, mint Csehországban, amikor rögzíti, hogy csak jó hírnévvel rendelkező személyt lehet a közszolgálat alkalmazásába felvenni, és hasonló meghatározást tartalmaz arra nézve is, kit nem tekint jó hírnévvel rendelkező jelöltnek, amely viszont a feddhetetlenség kívánalmával nem fér össze.[552]

A közszolgálati jogviszony megszűnésének – a cseh szabályozáshoz hasonlóan – típusai között ismeri a mérlegelésen alapuló megszüntetés lehetőségét, amelynek körében a köztisztviselő jogviszonya azonnali felmondás körében megszüntethető[553] Felmondással mind a tisztségviselő, mind a hivatal megszüntetheti a jogviszonyt, azonban a munkáltató csak a törvényben meghatározott okokból teheti ezt meg, míg a köztisztviselő bármilyen okból. Ilyen törvény által nevesített okok közé tartozik az ismételt, kevésbé súlyos szolgálati fegyelmi vétség elkövetése vagy az azonnali megszüntetési ok fennállása, amely a súlyos szolgálati fegyelem megsértése.[554]

[549] 55 Zákon z 1. februára 2017o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Zákon o štátnej službe) Čl. 1-6.
[550] Zákon o štátnej službe §4a.
[551] Zákon o štátnej službe §14a (1).
[552] Zákon o štátnej službe §38 (1) c), (4) és (7).
[553] Zákon o štátnej službe §71 (1) c).
[554] Zákon o štátnej službe §73 (1)-(3), §75 (1) f)-g) és §78.

A köztisztviselői jogviszony törvény erejénél fogva megszűnik, hasonlóan a cseh szabályozáshoz, szándékos bűncselekmény miatti jogerős ítélet vagy gondatlan bűncselekmény esetén, ha a szabadságvesztés végrehajtását nem függesztették fel feltételesen.[555]

A szlovák közszolgálati szabályozást elemezve ugyanazt állapíthatjuk meg, mint Csehország esetében: a közbizalom követelményének érvényesülését az alkalmazási feltételek és kötelezettségek meghatározása körében biztosítja a jogalkotó, ez utóbbi megsértése is a fegyelmi eljárás megindulását eredményezi, és esetlegesen a jogviszony megszüntetését. A legsúlyosabb magatartások – amelyek büntetőjogi értékelést nyertek – kerülnek nevesítve törvényi megszüntető okként.

VI. 6. 6. 3. Lengyelország

Lengyelországban a közszolgálatra vonatkozó szabályozás sok hasonlóságot mutat a cseh és szlovák társaiéval. A közszolgálatról szóló törvény[556] meghatározza, hogy kik tölthetnek be pozíciót a közszolgálatban, ezek közül a legkiemelkedőbbek a közbizalom értékelése szempontjából: akiket jogerősen nem ítéltek el szándékos bűncselekmény elkövetése miatt vagy szándékos pénzügyi bűncselekmény miatt, továbbá, aki kifogástalan hírnévvel rendelkezik.[557] A lengyel szabályozásban sincs *expressis verbis* nevesítve a méltatlanság tisztséget megszüntető okként, hanem különböző konkrét tényállások körében értékeli a jogalkotó a közbizalom védelmének szükségességét. Ezek alapján a köztisztviselőnek megszűnik a jogviszonya hivatali esküjének megtagadása esetén, a közszolgálatból való elbocsátás fegyelmi büntetésének jogerős döntése alapján, szándékos bűncselekmény vagy szándékos adózási szabálysértés miatti jogerős elítélés miatt, közjogi jogvesztés vagy köztisztviselői hivatás gyakorlásától való eltiltás jogerős ítélete, valamint az előzetes letartóztatás miatti három hónapos távollét lejárat esetén.[558]

A törvény ismeri a köztisztviselői jogviszony három hónapos felmondási idővel történő kötelező, illetve fakultatív döntésen alapuló megszűnését, amelynek keretében az előbbi esetben megszűnik a köztisztviselői jogviszony a jó hírnév elvesztésével.[559] Továbbá a jogalkotó lehetőséget biztosít a munkáltatónak felmondási idő nélkül megszüntetni a

[555] Zákon o štátnej službe §82 (1) b)-c).
[556] Hivatalos elnevezése Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505 (Ustawa o służbie cywilnej).
[557] Ustawa o służbie cywilnej Art. 4. 3) és 5).
[558] Ustawa o służbie cywilnej Art. 70. 1) és 3)-6).
[559] Ustawa o służbie cywilnej Art. 71. 1. 3).

hivatalnok jogviszonyát, ha az a köztisztviselő hibájából indokolt a következő – a kutatás szempontjából releváns – esetekben: ha az alapvető köztisztviselői kötelezettségeit súlyosan megsérti, ha a köztisztviselő hibája nyilvánvaló; a jogviszonya alatt olyan bűncselekményt követ el, amely megakadályozza a további foglalkoztatást, ha a bűncselekmény nyilvánvaló vagy jogerős ítélettel megállapított.[560]

A köztisztviselő feladatait megbízhatóan, pártatlanul, hatékonyan és időben kell ellátnia, valamint a szolgálatban és azon kívül is méltósággal kell viselkednie.[561] A köztisztviselő kötelezettségeinek megszegését a jogalkotó a fegyelmi felelősség keretében értékeli, amikor megállapítja, hogy a kötelezettségszegés miatt fegyelmi eljárás alá vonható a tisztviselő.[562]

VI. 6. 7. Összegző megállapítások

A vizsgált országok szabályozásának elemzése alapján arra a megállapításra juthatunk, hogy egyikben sem található a magyar Kttv. vagy Kit. szerinti önálló méltatlansági vagy érdemtelenségi jogintézmény. Ennek ellenére a közbizalom védelme mindegyik országban jelen van, csak más, jellemzően három területen: 1) kinevezési feltételként (jó hírnév, feddhetetlenség); 2) szolgálati kötelezettségként és 3) fegyelmi felelősség alapjaként. A legsúlyosabb eseteket büntetőjogi elítéléshez kapcsolódó automatikus jogviszony megszűnési okok rendezik.

Következtetésként azt is le kell vonni, hogy az elemzett országokban a közbizalom védelme univerzális követelményként jelenik meg a közszolgálatban, azonban a magyar szabályozás sajátossága nem a védett értékekben, hanem a jogi technikában rejlik. Míg a külföldi jogrendszerek többsége a közbizalom sérelmét fegyelmi felelősségként vagy szolgálati kötelezettségszegésként értékeli, addig a magyar jog azt önálló, a fegyelmi felelősségtől elkülönülő megszüntetési okként kezeli.

VI.7. Összegzés

A dolgozat a közszolgálat méltatlansági szabályozásának fejlődéstörténét vizsgálta doktrinális módszertannal, különös figyelemmel az erkölcs, a bizalom és a jog kapcsolatára. A jogtörténeti elemzés alapján megállapítható, hogy a tisztségre való méltóság

[560] Ustawa o służbie cywilnej Art. 71. 7. 1)-2).
[561] Ustawa o służbie cywilnej Art. 76. 1. 4) és 7).
[562] Ustawa o służbie cywilnej Art. 113. 1.

követelménye már az államalapítást követő időszakban megjelent, azonban ekkor még az uralkodóhoz való személyes hűségben öltött testet: a közigazgatási funkciók gyakorlása a király bizalmán alapult.

A hivatásos közszolgálat kialakulásával e személyes bizalmi viszony fokozatosan intézményesült. A *kiegyezést* követő szabályozás már a fegyelmi felelősség körében értékelte azokat a magatartásokat, amelyek a tisztviselői állás tekintélyét csorbították vagy a tiszteletre és a bizalomra való méltatlanságot eredményezték. E korszak eredményeként jött létre az élethivatásszerű közszolgálat eszményképe, amely a közérdek szolgálatát magasabb erkölcsi mércéhez kötötte, mint amely az átlagos társadalmi elvárásokból következett.

A *szocialista* időszakban a bizalom tartalma átalakult: a hangsúly az állam és a párt iránti lojalitásra helyeződött át, ugyanakkor a méltatlan magatartás továbbra is a fegyelmi felelősség körében jelent meg. A rendszerváltást követően a közszolgálati jogviszony ismét új alapokra helyeződött: a politikai semlegesség, a szakértelem és a közbizalom vált meghatározóvá, majd 2011-től a méltatlanság kifejezett, önálló felmentési okként került bele a szabályozásba.

A jelenleg jogi környezet ugyanakkor nem egységes. A különböző közszolgálati jogállási törvények eltérően szabályozzák a méltatlanság és az érdemtelenség jogintézményét, miközben a politikai és szakmai szereplők közötti különbségtétel sem minden esetben indokolható a közbizalom védelmének szempontjából.

A dolgozat tézise szerint a közbizalom követelményének normatív érvényesítése a közigazgatás valamennyi szereplőjére – így a politikai tisztviselőkre is – kiterjedő szabályozása indokolt, mivel mindannyian a köz szolgálatában, a közbizalom birtokában végzik tevékenységüket. Ebből következően velük szemben azonos alapkövetelményként kell megfogalmazni a közérdek elsődlegességét, az erkölcsös és feddhetetlen magatartást, valamint a társadalmi bizalom fennállásának kötelezettségét.

A méltatlansági szabályozás egységesítése azonban nem valósulhat meg korlátlanul: szükséges egy olyan garanciarendszer kialakítása, amely biztosítja a jogbiztonságot és a kiszámíthatóságot. Ennek keretében a jogalkotónak pontosabban meghatározott törvényi tényállásokat kell alkotnia, elkerülve a túlzottan tág, generálklauzula jellegű megfogalmazásokat.

A vizsgálat rámutatott arra is, hogy a közszolgálattal szembeni erkölcsi és szakmai követelmények nem kizárólag jogi szabályozás kérdései. Ezt igazolja más országok közszolgálati szabályozásának elemzése, ahol a közbizalom védelme univerzális követelményként jelenik meg, azonban a magyar szabályozás sajátossága nem a védett

értékekben, hanem a jogi technikában rejlik. Míg a külföldi jogrendszerek többsége a közbizalom sérelmét fegyelmi felelősségként vagy szolgálati kötelezettségszegésként értékeli, addig a magyar jog azt önálló, a fegyelmi felelősségtől elkülönülő megszüntetési okként kezeli.

Mindezek ellenére ki kell emelni, hogy a közigazgatás működése és színvonala szoros kölcsönhatásban áll a társadalom értékrendjével: a közbizalom fennmaradása nem csak jogi, hanem társadalmi feltételektől is függ. Ennek megfelelően a közigazgatás megújítása – így a méltatlansági szabályok újragondolása – csak a jogi és a társadalmi szempontok együttes figyelembevételével valósítható meg.[563]

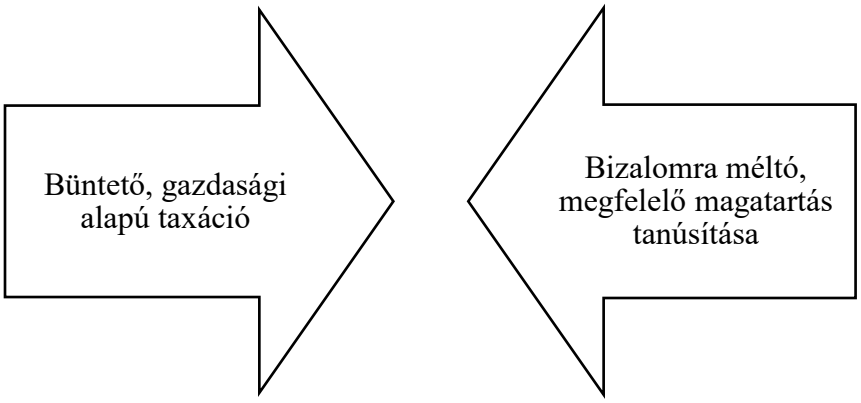
[563] Vö. Martonyi (1942) p. 102.

VII. FEJEZET: A MÉLTATLANSÁG A BÍRÓI JOGGYAKORLAT ELEMZÉSÉN KERESZTÜL

Jelen fejezet célja a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályok eltérő érvényesülésének vizsgálata a magyar bírói gyakorlat elemzésén keresztül. A vizsgálódás kiindulópontját az előző fejezetekben feltárt, differenciált szabályozási környezet adja, amelynek gyakorlati következményei a bírói döntésekben még markánsabban kirajzolódnak.

A dolgozat e része empirikus kutatásmódszertant alkalmaz: az egyes személyi körökben született, méltatlanság megállapításához kapcsolódó bírósági döntések feltárásával és elemzésével – az indukció módszerével – olyan általános következtetések megfogalmazására törekszik, amelyek magyarázatot adhatnak a szabályozásban és annak alkalmazásában megfigyelhető eltérésekre, valamint azok indokoltságára.

A vizsgálat szükségességét az indokolja, hogy a méltatlanság megállapítására elsődlegesen jogosult szervek – így az önkormányzati képviselő-testületek és a munkáltatók – döntései jellemzőek nem nyilvánosak, ezért azokból átfogó következtetések levonása korlátozott. Bár az önkormányzati rendeletek közzétételére az Mötv. szabályai az irányadók,[564] az egyedi ügyek tekintetében a látencia továbbra is meghatározó. Ezzel szemben a bírósági döntések – nyilvánosságuknál és indokolási kötelezettségüknél fogva – alkalmasak arra, hogy a méltatlanság jogintézményének gyakorlati tartalmát és értelmezési kereteit feltárjuk.



4. ábra: A méltatlanság esetei a közizgatásban feladatot ellátó személyek körében

[564] Mötv. 51. § (2) bekezdés.

VII.1. A méltatlanság megállapításának szabályai a képviselők és polgármesterek körében

Kiindulásképpen rögzítendő, hogy az önkormányzati képviselők méltatlanságát főszabály szerint a képviselő-testület állapítja meg zárt ülés keretében, határozat formájában. A határozatot a képviselővel és a kormányhivatallal közölni kell.[565] Az a képviselő, akinek megállapították méltatlanságát és a tisztségének megszűnését, a határozat közlését követő öt napon belül *jogorvoslattal* élhet[566] és megtámadhatja a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt.[567]

Amennyiben a képviselő-testület nem állapítja meg a méltatlanságot, vagy döntése jogszabálysértő, a kormányhivatal is kezdeményezheti annak bírósági megállapítását. A bíróság döntése ellen perújításnak nincs helye, azonban felülvizsgálatnak igen.[568] E rendelkezések az irányadóak a polgármesterek méltatlanságának megállapítására is.[569]

Az Mötv. rendelkezéseiből következően a bírói jogvédelem két eljárási helyzetben jelenik meg: egyrészt, ha a képviselő vagy a polgármester vitatja a képviselő-testület döntését, másrészt, ha a képviselő-testület elmulaszt dönteni vagy jogszabálysértő döntést hoz, és a kormányhivatal indít pert. A kormányhivatal által kérelmezett bírói megállapítás esetében a per sajátos szerkezetű: felperesként a kormányhivatal, alperesként az önkormányzati képviselő és az önkormányzat szerepel mint elsőrendű és másodrendű alperes.[570]

A bírói határozatok elemzése előtt fontos az Alkotmánybíróság gyakorlatát is számba venni, azt, hogy vizsgálta-e az Mötv. alkalmazásának kereteit és tett-e megállapításokat a joggyakorlat számára. A rendes bíróságok döntéseinek alkotmányossága felett ugyanis az Alkotmánybíróság direkt, intézményesített, külső kontrollt gyakorol.[571] Az Alkotmánybíróság méltatlansággal összefüggésben hozott határozatainak vizsgálata azért

[565] Mötv. 37. § (2)–(3) bekezdés.
[566] Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bekezdés, 25. cikk (2) bekezdés.
[567] 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 ítélőtáblák 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.
[568] Mötv. 37. § (5)–(6) bekezdés.
[569] Mötv. 72. § (4) bekezdés.
[570] Lásd: Kf.IV.39.100/2020/3.; 101.K.700.872/2021.; 101.K.702.579/2021/6.; 101.K.701.157/2021.
[571] Hörcherné Marosi Ildikó: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata. In: Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, 2022. p. 80.

jelentős, mert határozatai kötelezőek a rendes bíróságokra nézve, ráadásul az Alkotmánybíróságnak kiegyenlítő és jogalakító szerepe van.[572]

A dolgozat az Alkotmánybíróság által közzétett határozatokat[573] 2014-2026-os időtartamra leszűkítve kereste, a méltatlanság 2014-ben történő hatályba lépése okán az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján.[574] Az ez alapján talált döntésben az Alkotmánybíróság jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a polgármesterek méltatlanságára vonatkozó szabályozás körében.[575] A korábbi szabályozás alapján ugyanis előállhatott az az ellentmondásos helyzet, hogy a polgármesterek választásán akár olyan jelölt is indulhatott, akit jogerősen szabadságvesztésre ítéltek, de a büntetést nem kellett letöltenie; ugyanakkor, megválasztása esetén a tisztséget nem tölthette be, mert önmagában a jogerős marasztaló ítéletre tekintettel méltatlanná vált. A jogszabály módosítása ezt az ellentmondást feloldotta, és egyértelművé tette a passzív választójog és a méltatlanság elhatárolását.[576]

Ez a döntés egy általánosabb következtetés levonására is alkalmas: a közigazgatási tisztséget betöltő személyekkel szemben a jogalkotó az átlagosnál szigorúbb magatartási követelményeket érvényesít, amelyek a tisztség betöltését követően fokozottabban érvényesülnek, viszont a közbizalom védelmének jogi technikája személyi körönként eltérő.

A rendes bíróságok gyakorlatának az elemzését, azaz a bírói döntések keresését a *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény* (*Bszi*.) teremti meg, amely deklarálja azokat a bírósági határozatokat, amelyeket – rendelkezései szerint – bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen és díjmentesen hozzáférhetővé kell tenni.[577]

A Magyarország Bíróságai honlapon[578] keresztül lehet eljutni Ügyfél Irathozzáférési Rendszer weboldalára[579], ahol lehetőség van az anonimizált bírósági határozatok keresésére.

---

[572] Schanda Balázs: Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében. Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés. *Acta Humana*, 2021/2. p. 117.
[573] Vö. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 44.§.
[574] Az Alkotmánybírság hivatalos honlapja: https://www.alkotmanybirosag.hu/. (2023.02.07.)
[575] Vö. 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat.
[576] Vö. az Övjt. 1. § (4) bekezdését, valamint az Mötv. 2021. január 1. előtt hatályos – a 72. § (4) bekezdése alapján értelmezett – 38. § (1) bekezdésének b) pontját. Ezzel összefüggésben jelentős a Kf.VI.39.949/2020/4. számú bírósági döntés, amelyben 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. 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.
[577] 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bszi.) 163-166.§.
[578] Magyarország Bíróságai hivatalos honlap. www.birosag.hu (2026.08.10.).
[579] Ügyfél Irathozzáférési Rendszer hivatalos honlap. https://eakta.birosag.hu/ (2026.08.10.).

A határozatok keresése több szűrőn keresztül valósult meg a teljességre törekvés érdekében. Jelen vizsgálódás keretében az alábbi szűrőszempontok szerint történt: a) határozatkereső: kifejezés, keresendő szó keresése; b) a határozat által érintett jogterület; c) a határozat hozatalának ideje és d) jogszabályhely megadása.

Az *önkormányzati igazgatás politikai szereplőinek* esetében a keresés elsőként a méltatlanság kifejezéssel, a közjogi jogterület és a 2014-2026-os határozathozatal mint szűrési szempontok alkalmazásával történt. Az időszak leszűkítését itt is az indokolja, hogy a méltatlanságra vonatkozó rendelkezések a 2014-es általános választásainak napján léptek hatályba. Ezzel a metódussal való kereséssel sokkal több találat jelenik meg, amely méltatlanságot állapít meg, olyanok is, amelyek nem képezik a vizsgálat tárgyát. Egyrészt, mert nem tartoznak a dolgozat által megtett csoportosítás szerinti személyzeti körbe, másrészt, mert a szakmai szféra szereplői, akik méltatlanságának gyakorlatát a dolgozat a későbbiekben kívánja elemezni. Ezzel a kereséssel így 173 találat jelenik meg, ebből 44 döntés, azaz 25,4%-a az összes találatnak, amely relevanciával bír.

Ha a méltatlaság kifejezést, a 2014-2026-os évet és a közigazgatási jogterületet mint szűrési szemponthoz hozzátesszük az Mötv.-t mint gyakorlati törvényt, 58 találatot kapunk, amelyből 25, vagyis 43% a kutatás tárgyához kapcsolódó. Ha a törvényt pontosítjuk az Mötv. 38. §- ával, azaz a méltatlansági szabályok megállapítására vonatkozó szakaszszámra, akkor 29 találatot kapunk, amelyből 19 eljárásban vizsgálták szoros értelemben a méltatlanságot.

Mindezek alapján a talált jogviták közül az egyik a fentebb tárgyalt AB határozattal és az ezt eredményező jogszabályváltozással kapcsolatos. Ugyanis a bíróság 2020-ban – azaz a módosítást megelőzően – azt állapította meg, hogy az az önkormányzati képviselő, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélésnek, de előzetes mentesítésben részesül, nem válik méltatlanná.[580] 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,

[580] Kf.VI.39.949/2020/4.

különösen, hogy a bíróság által vizsgált esetben a bűncselekmény kiskorú veszélyeztetésének elkövetése volt.

A bírói joggyakorlat vizsgálata alapján megállapítható, hogy a méltatlanság megállapításának leggyakoribb esete a köztartozás rendezésének elmulasztása. A talált anonimizált határozatok többségében a képviselő azért vált méltatlanná, mert a fennálló köztartozását a NAV-tól kapott értesítés kézhezvételét követő 60 napon belül nem rendezte vagy nem kért fizetési halasztást.[581] A köztartozás fennállása és annak határidőn belüli rendezésének elmulasztása a jogkövető magatartás követelményével áll összefüggésben, és a jogalkotó ezt a képviselői tisztséghez kapcsolódó közbizalom szempontjából olyan súlyúnak ítélte, hogy ahhoz a megbízatás megszűnését kapcsolta.

Hasonló megítélés alá esik a jogerős bírósági döntés végrehajtásának rosszhiszemű elmulasztása is, amely szintén a jogrenddel szembeni tisztelet hiányát fejezi ki.[582]

A bírói gyakorlat ugyanakkor arra is rámutat, hogy a méltatlanság megállapítása szigorú eljárási és anyagi jogi keretek között történhet. Egy konkrét ügyben a bíróság megsemmisítette a képviselő-testület határozatát, mert az nem tisztázta megfelelően a tényállást, és nem biztosította a tisztességes eljárás garanciáit. A Kúria hangsúlyozta, hogy a méltatlansági eljárás során a bizonyítékokat fel kell tárni, az önkormányzati képviselő számára biztosítani kell a védekezés lehetőségét, és az eljárás teljes anyagát a döntéshozók elé kell tárni. [583]

Kiemelt jelentőségű a Kúria Kf.V.39.802/2020/10. számú döntése is, amely az összeférhetetlenség és a méltatlanság elhatárolását vizsgálta. A bíróság előtti jogvita tényállása szerint 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 megingatta. A hivatkozott jogszabályhely szerint a képviselői megbízatással összeférhetetlen minden olyan tevékenység, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. Az önkormányzat ebben az esetben a képviselő magatartását az összeférhetetlenség körében értékelte, az általános

[581] Lásd: 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., Kf.700.308/2025/6., 3.Kf.700.391/2023/3., 103.K.701.470/2025., 103.K.701.462/2025., 101.K.701.211/2025/7., 104.K.700.768/2022., 101.K.701.209/2025/5., 101.K.701.210/2025/5., K.701.493/2025/4., 103.K.701.829/2025/5., 103.K.700.780/2025., 103.K.700.476/2026/5., 103.K.700.780/2025/4., 101.K.700.996/2023/6.
[582] 103.K.701.302/2021/9. és Kfv.37.590/2025/4.
[583] Kf.IV.39.100/2020/3.

klauzula szerint.[584] Az elsőfokú bíróság azonban rámutatott arra, hogy az összeférhetetlenség intézménye a hatalmi ágak elválasztását és a hatalom koncentrációjának megelőzését szolgálja, míg a méltatlanságot 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, és nem általában teszi vizsgálhatóvá az erkölcsi feddhetetlenséget, hanem kizárólag az ott felsorolt tényállások mentén.

Az elsőfokú bíróság ezzel összefüggésben azt is hangsúlyozta, hogy a képviselő-testület a méltatlansági eljárás során nem állapíthat meg a törvényben nem szereplő „erkölcsi minimumokat", és nem terjesztheti ki a méltatlanság eseteit a törvényi kereteken túl.[585] Az önkormányzat képviselő-testülete a felperes magatartásait az összeférhetetlenség körében kívánta értékelni, mivel azok a méltatlanságra nem adnak alapot. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzati képviselő összeférhetetlensége kimondható az összeférhetetlenség általános klauzulája alapján, ugyanis a jogalkotó hiába határozta meg a taxatív felsorolás mellett ezt az általános esetet is, nem teszi lehetővé, hogy az alkalmazásakor elszakadhassanak a jogintézmény jellegétől, és további, az erkölcsi feddhetetlenség 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 a képviselő-testület határozatát megsemmisítette, amely döntését a Kúria helybenhagyta. Indokolásában megállapította, hogy nem lehet elszakadni az összeférhetetlenség jogintézményének jellegétől, és további, az erkölcsi feddhetetlenség körébe tartozó követelményekkel kitölteni azt.

A Kúriának ez a jogértelmezése ugyan biztosítja a jogbiztonságot, a választói akarat és a kisebbség védelmét, ugyanakkor egy szabályozási hiányosságra is rámutat. A bírói gyakorlat alapján ugyanis megállapítható, hogy a jelenlegi szabályozás nem teszi lehetővé minden, a közbizalmat ténylegesen megingató magatartás szankcionálást. Az Mötv. taxatív

[584] Vö. Fábián Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez (archív)*
[585] K.702.405/2020/8. és Kf.V.39.802/2020/10.

felsorolása következtében törvényben nem nevesített, de egyébként erkölcsileg kifogásolható magatartások kívül esnek a méltatlanság körén.

Tényszerű megállapításként rögzíthető, hogy a bírói gyakorlat egyszerre erősíti meg a méltatlanság jogintézményének garanciális jellegét és mutat rá annak dogmatikai hiányosságaira: a szűk, taxatív szabályozás biztosítja a jogbiztonságot, ugyanakkor nem alkalmas a közbizalom sérelmének teljes körű kezelésére. Ebből következően a joggyakorlat által feltárt problémák nem oldhatók fel pusztán jogértelmezéssel. A megoldás a jogalkotó feladata: olyan szabályozás kialakítása szükséges, amely egyensúlyt teremt a jogbiztonság és a közbizalom védelme között, és amely a méltatlanság keretein belül – megfelelő garanciák mellett – lehetővé teszi az erkölcsileg kifogásolható magatartások értékelését is.

VII.2. Az önkormányzati igazgatás szakmai és az államigazgatás egyes szakmai szereplőinek méltatlansága

A köztisztviselők méltatlansága a jogviszony megszüntetésének körében a felmentés kötelező esete. A munkáltató e jogát az alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, legfeljebb az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül gyakorolhatja, bűncselekmény elkövetése esetén pedig a büntethetőség elévüléséig. A felmentés közlése előtt biztosítani kell a köztisztviselő számára az okok megismerését és a védekezés lehetőségét.[586] A köztisztviselő a bíróság előtt megtámadhatja a munkáltató felmentését a jogviszony megszüntetésének jogellenességére hivatkozva.[587]

A dolgozat vizsgálta a köztisztviselők méltatlanságának Alkotmánybíróság által gyakorlatban való megjelenését, 2012-től, figyelemmel a Kttv. rendelkezésének 2012. március 1-jén történő hatályba lépésének, 2026-ig.

Az Alkotmánybíróság a méltatlanság kérdését elsősorban az alapjogok – különösen a véleménynyilvánítás szabadsága összefüggésében vizsgálta.[588] Ennek körében rámutatott, hogy a közhivatal viselésével a kormánytisztviselő önkorlátozásnak veti alá magát: alapjogait csak olyan módon gyakorolhatja, amely nem teszi őt méltatlanná a tisztségére. A köztisztviselő megnyilvánulásai ugyanis közvetlen hatással vannak a közbizalom

[586] Kttv. 64. § (2)–(3) bekezdés.
[587] Csatlós Erzsébet - Siket Judit: Közigazgatási alapismeretek. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2021. p. 205-206.
[588] 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.

alakulására, ezért a közhatalmat gyakorló személyek véleménynyilvánítása szigorúbb megítélés alá esik.[589]

A rendes bírósági döntések kereséskor a dolgozat hasonló módszert alkalmazott, mint az önkormányzati képviselők esetében. A közigazgatási jog jogterületén maradva, viszont 2012-2026-os év között, a törvény hatályára tekintettel. Konkrét jogszabályhelyre – Kttv. 63.§ (2) bekezdés – keresve 78 találatot kapunk, ebből 12 esetben vizsgálták a köztisztviselő méltatlanságát. Ha a kereséshez hozzátesszük a méltatlanságot mint kifejezést, akkor 26 bírósági döntést kapunk, amelyből 12 a releváns. Ha a konkrét méltatlansági szabályokra pontosítjuk és a 64. §-ra keresünk, 20 találatot kapunk, ebből 13 bírósági ügy az, amely méltatlansági jogvita. Ha hozzátesszük kifejezésként a méltatlanságot, akkor csak 18, viszont ebből 14 releváns számunkra. Ha azonban a méltatlanságot mint kifejezést keressük és a Kttv.-t mint gyakorlati törvényt, akkor 48 találat jelenik meg, ebből 16 az, amely a közszolgálati szereplők méltatlanságát tárgyalja, azaz csupán 33% a releváns.

Mindezek alapján kiemelendő, hogy a bírói gyakorlatban meghatározó szerepet töltenek be a Kúria elvi határozatai, amelyek a méltatlanság megállapításának feltételeit pontosítják. E döntések alapján rögzíthető, hogy a munkáltató ugyanazon kötelezettségszegő magatartást értékelheti fegyelmi vétségként vagy méltatlanságot megalapozó okként is: ha a tisztviselő munkaköri kötelezettségét vétkesen megszegi, a munkáltató dönthet úgy, hogy a vétkes kötelezettségszegés miatt fegyelmi eljárást indít ellene [590] Azonban a két jogintézmény nem esik egybe. A méltatlanság megállapításához ugyanis többletfeltétel szükséges: a kötelezettségszegő magatartásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a betöltött beosztás tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a közigazgatásba vetett közbizalmat súlyosan rombolja, és emiatt a jogviszony fenntartása nem várható el. Ebből következően a bizonyítási teher a munkáltatót terheli, aki köteles igazolni nemcsak a kötelezettségszegés tényét, hanem annak súlyát és következményeit is.[591] 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.[592]

[589] 3070/2017. (IV.19.) AB határozat, ABH 2017, 419–421.
[590] EBH.2016.M.31.
[591] EBH.2018.M.2.
[592] EBH.2018.M.34.

Ezekre az elvi döntésekre hivatkozással a bíróságok több esetben állapították meg azt, hogy a munkáltató jogellenesen szüntette meg a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyát. Így különösen akkor, ha a munkáltató a méltatlanságot tartósan fennálló, nem megfelelő munkavégzésre alapította, de nem tudta bizonyítani a magatartás folyamatosságát, illetve nem tartotta be a 15 napos szubjektív határidőt. Ilyen esetben a késedelmes intézkedés és a folyamatosság bizonyítatlanul maradása a méltatlanság megállapítását megalapozatlanná teszi.[593]

Hasonló következtetésre jutott a bíróság abban az ügyben is, amelyben a munkáltató azon az alapon állapította meg a köztisztviselő méltatlanságát, hogy ő és egy másik kollégája megsértette a munkaköri leírásban foglalt etikai szabályokat: nem teljesen függetlenül és pártatlanul jártak el, mivel a hivatalon kívül személyes kapcsolatba kerültek egymással. Az elsőfokú bíróság és a Kúria megállapította, hogy nem történt kötelezettségszegés, ebből következően nem is lehet a méltatlanság fennállását bizonyítani. A munkáltató jogellenesen szüntette meg a tisztviselő jogviszonyát, mivel a munkaköri leírásban szereplő „más felekkel" történő magatartás tanúsítása kitétel nem értelmezhető a munkatársak egymás közötti relációjában, így kötelezettségszegés hiányában a méltatlanság nem valósul meg.[594]

A bírói gyakorlat egyik visszatérő eleme a „többlet tényállás" meglétének követelménye. Ennek hiányában a munkáltató nem alapíthatja döntését méltatlanságra. Ezt támasztja alá az az eset is, amelyben a köztisztviselő pornográf tartalmú képeket helyezett el a munkahelyi öltözőben. A bíróság hangsúlyozta, hogy önmagában a kifogásolható magatartás nem elegendő: objektíve alkalmasnak kell lennie a beosztás tekintélyének vagy a munkáltató jó hírnevének, illetve a közigazgatásba vetett bizalom súlyos rombolására. Ennek bizonyítása hiányában a méltatlanság nem állapítható meg, és a munkáltató legfeljebb fegyelmi jogkövetkezményeket alkalmazhat. A beosztás tekintélyének csorbulása mint tényállási elem – a bíróság megállapítása szerint – 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

[593] Kf.VII.40.524/2021/5.
[594] Kf.VII.39.471/2021/4.

méltatlanságra hivatkozással a közszolgálati jogviszony megszüntetését. Ha a bizonyítás nem történik meg, akkor nem lesz méltatlan a köztisztviselő.[595]

Ugyanakkor a bírói gyakorlat olyan eseteket is azonosít, amikor a méltatlanság megállapítása megalapozott. Így például, ha a köztisztviselő a munkáltató nevében tett nyilvános megnyilvánulásában cinikus, tiszteletlen hangnemet használ,[596] vagy olyan tartalmú kommunikációt folytat, amely alkalmas a hivatal jó hírnevének megsértésére.[597] Ezekben az esetekben a magatartás közvetlenül érinti a közigazgatásba vetett közbizalmat, így indokolttá válik a jogviszony megszüntetése.

Összegző megállapításként rögzíthető, hogy a bírói gyakorlat a méltatlanság jogintézményét szűken, garanciális jelleggel értelmezi: nem minden kötelezettségszegés vezet a jogviszony megszüntetéséhez, hanem csak akkor, ha a munkáltató képes bizonyítani a törvényben rögzített tényállások megvalósulását, így a következőket:

- a kötelezettségszegés megtörténtét,
- amely objektíve alkalmas arra, hogy
- a betöltött beosztás tekintélyét, vagy
- a munkáltató jó hírnevét, vagy
- a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és
- nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.

A méltatlanság generálklauzulájának ilyen szűkítő és objektivizáló értelmezése biztosítja a jogbiztonságot azzal, hogy keretek közé szorítja a munkáltató jogviszony megszüntetésének túl szubjektív, tág mérlegelésen alapuló, esetleges visszaélési lehetőségét, ugyanakkor hozzájárul ahhoz is, hogy a méltatlanság és a fegyelmi felelősség dogmatikailag elváljon egymástól, és a közbizalom megtartása mint legitimációs feltétel jogi értékelést nyerjen.

VII.3. Az érdemtelenség újszerűsége a bírói gyakorlatban

A kormánytisztviselő érdemtelenségén alapuló felmentésének[598] jogszerű megállapítása és annak a méltatlansággal való párhuzama értelmezési kérdéseket vetett fel a bírói gyakorlatban, viszont rámutatott azok szerkezeti és tartalmi eltéréseire. [599]

A Kit. 2019. január 01-jén lépett hatályba, éppen ezért a dolgozat a keresést a 2019-2026-os időtartamra leszűkítve, a közigazgatási jogterületen, az érdemtelenség kifejezés

[595] Kfv.VII.37.107/2021/10.
[596] Kf.VII.40.449/2021/4.
[597] Kfv.37.956/2020/5.
[598] Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC, 2020. p. 381.
[599] Kit. 109. § (3)–(4) bekezdés, Küt. 39. § (19)–(20) bekezdés.

kulcsszóval és a Kit. 107.§ (2) bekezdés alapján végezte. Az így talált 14 határozat közül 8 döntésnek a kormánytisztviselő érdemtelenségen alapuló felmentésének megállapítása a tárgya.

A jogviták kapcsán a bíróság kijelölte az érdemtelenségen alapuló jogszerű felmentés kereteit: a felmentés indokolásának meg kell felelnie a világosság követelményének, így tartalmaznia kell azokat a konkrét tényeket, illetve körülményeket, amelyekre a munkáltató az intézkedését alapította.[600] A felmentés szövege nem lehet túl általános, homályos, hiányos vagy túl tömör.[601] A bíróság azt megállapította, hogy kormánytisztviselő részére előírt kötelezettségek megszegése önmagában nem eredményezhetik az érdemtelenségre alapított felmentést, ahhoz többletkövetelmény (többlet tényállási elem) teljesülése is szükséges.[602]

A Küt. szerinti érdemtelenséget keresve, szintén 2019-2026-os időintervallumban, közigazgatási jogterületen, továbbá a Küt. 39.§ (3) bekezdésre, akkor egy bírósági döntést találunk. Ebben a jogvitában a bíróság az érdemtelenség jogintézményének elhatárolásával foglalkozott. A döntés rámutatott arra, hogy a Küt. szabályozása önálló szabályozási rendszerként értelmezendő, amelynek nem háttérszabálya sem a Kit., sem a Kttv. E törvények egymástól eltérő – részben kötelező, részben mérlegelhető – felmentési okokat tartalmaznak, így azok nem alkalmazhatók automatikusan egymásra.

A bíróság értelmezése szerint az érdemtelenség olyan magatartásokhoz kapcsolódhat, amelyek esetében világosan elválasztható, hogy a tisztviselő magatartásával kötelezettségszegést is elkövetett-e. Tekintettel arra, hogy a munkahelyen kívül tanúsított magatartás rendszerint nem minősülhet kötelezettségszegésnek, ugyanakkor alkalmas lehet arra, hogy a különleges jogállású szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, ezáltal megalapozza az érdemtelenséget.

Ezzel szemben az érdemtelenség másik esete – amikor a tisztviselő feladatait nem az általában elvárható szakmai elhivatottsággal látja el – már a munkavégzéshez kapcsolódik, azonban nem feltételezi szükségszerűen a klasszikus értelemben vett kötelezettségszegést vagy vétkességet. A bíróság hangsúlyozta, hogy ez a tényállási elem nem terjeszthető ki a munkahelyen tanúsított valamennyi kifogásolható magatartásra, hanem csak azokra az esetekre, amelyek a közszolgálati jogviszony fenntarthatóságát érdemben kérdőjelezik meg.[603]

[600] Kf.700.437/2025/5., Kf.700.215/2025/3. és Kf.700.438/2025/5.
[601] Kf.700.324/2025/7.
[602] Kf.700.521/2024/3.
[603] 34.K.705/927/2020/18.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az érdemtelenség – a méltatlansághoz hasonló rendeltetése ellenére – dogmatikailag lazább kapcsolatban áll a kötelezettségszegéssel, és inkább a közbizalom fenntarthatóságának szempontjából értékel. Ez a sajátosság a bírói gyakorlatban is új értelmezési kereteket nyit meg, és előrevetíti azokat a problémákat, amelyek a két jogintézmény párhuzamos alkalmazásából fakadnak.

VII.4. A méltatlansági gyakorlatok összevetése

A feltárt joggyakorlat megállapításai alapján arra lehet következtetni, hogy a közigazgatás szakmai szereplőinek méltatlansági szabályozása egyértelműen a közbizalomra méltó magatartás követelményére épül. Amennyiben a tisztviselő nem a munkáltató jó hírnevének, a betöltött beosztás tekintélyének és a jó közigazgatásba vetett bizalomnak megfelelően jár el, a jogviszonyát kötelező felmentéssel megszüntetni. A bírói gyakorlat következetesen megerősíti, hogy e személyi körrel szemben az átlagosnál magasabb mércéjű magatartási követelmények érvényesülnek: a tisztviselőnek számolnia kell azzal, hogy minden megnyilvánulása – akár munkavégzés közben, akár azon kívül – alkalmas lehet a közbizalom megalapozására vagy megrendítésére a közhatalmat gyakorló szervek iránt.

Ezzel szemben a politikai szereplők méltatlansági rendszere eltérő logikát követ. Az államigazgatás politikai szereplőire méltatlansági és érdemtelenségi szabályok egyáltalán nem vonatkoznak, míg az önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében a megbízatás megszűnése kizárólag a jogalkotó által taxatíve meghatározott esetekben következhet be. Ennek következtében a társadalmilag elvárt, méltó magatartás mint általános követelmény – a szakmai szereplőkkel ellentétben – nem kerül önállóan értékelésre. A közbizalom védelmét e tekintetben a jogalkotó az összeférhetetlenség jogintézményéhez kapcsolja, azonban ott is kizárólag a törvényben nevesített tényállások keretei között. Az ezen kívül eső, további erkölcsi feddhetetlenséghez kapcsolódó elvárások jogi megfogalmazása elmaradt, amely a jogalkalmazásban ténylegesen is érzékelhető szabályozási hiányosságot eredményezett, amelyet hiába oldott fel a bírósági jogértelmezés, a választópolgárok bizalma megrendülhet mind a képviselő személyében, mind a közigazgatásban mint intézményben, további, hasonló szélesebb körű, társadalmi megbotránkoztatást kiváltó esetekben.

A bírói gyakorlatban feltárt ismeretek tovább erősítik azt az igényt, hogy a jogalkotó újra gondolja a méltatlansági szabályozást. Egyrészt indokolt lenne, hogy a politikai

szereplők is – még az eltérő funkciójuk ellenére is – bizonyos alapelvi és etikai követelményeknek feleljenek meg a közbizalom védelme érdekében. Ezt megerősíti az Európai Bizottság tagjaival szemben támasztott feddhetetlenségi kritérium és a hivatali méltóság fenntartását szolgáló magatartási követelmények előírása.

Másrészt a szakmai szereplők esetében is kérdéses a méltatlanság és az érdemtelenség párhuzamos fenntartása, mivel e jogintézmények részben azonos célt szolgálnak, mégis eltérő elnevezéssel és dogmatikai keretben jelennek meg.

A jogközelítés alapját a közigazgatási személyzet közös funkciója adja. Valamennyi szereplő tevékenységének középpontjában a közérdek szolgálata és a közbizalom fenntartása áll. Az önkormányzati képviselők esetében e bizalom közvetlenül, a választópolgárok döntésében jelenik meg, míg az államigazgatás politikai szereplőinél közvetettebb módon, de szintén meghatározó. A szakmai szereplők napi feladatellátásuk során közvetlenül alakítják az állami szervek megítélését, így az ő magatartásuk is a közbizalom egyik alapvető forrása.

Ebből következően indokolt az a követelmény, hogy a közigazgatás valamennyi szereplőjével szemben – ideértve a politikai tisztségviselőket is – valamilyen formában érvényesüljön a tisztséghez méltó, a közbizalmat erősítő magatartás követelménye. Ennek jogi garanciáinak a kialakítása viszont komolyabb megfontolást igényel.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TANULSÁGOK

A dolgozat a közigazgatásban feladatot ellátó személyek körében vizsgálta a tisztségre való méltóság, a feddhetetlenség és a közbizalom fenntartásának védelmét célzó követelmények érvényesülését, amelynek jogi megtestesülését a méltatlanság jogintézményében tételezte fel. Arra a fő kutatási kérdésre kereste a választ, hogy van-e jogdogmatikai alapja a közbizalomra méltóság önálló normatív kategóriaként való meghatározásának, és ennek alapján felállítható-e olyan méltatlansági mérce, amely a közigazgatásban feladatot ellátó, eltérő jogállású személyi körök – így különösen a szakmai és a politikai szereplők – esetében egyaránt értelmezhető. A fő kutatási kérdés megválaszolását a dolgozat egymással összefüggő alkérdések vizsgálatán keresztül végezte el, amelyek az alábbiak szerint foglalhatók össze.

A vizsgálat személyi és fogalmi alapjai meghatározásakor a dolgozat a kutatás tárgyát a szűkebb értelemben vett civil közigazgatás állam-és önkormányzati igazgatási szintjén szakmai és politikai feladatokat ellátó személyekre szűkítette le. Ezt azzal indokolta, hogy az eltérő funkció ellenére közös bennük, hogy a közérdek érdekében, közfeladatot látnak el, amely során közhatalmat gyakorolnak; továbbá az is, hogy a demokratikus legitimációjuk visszavezethető a népre, akár közvetett, akár közvetlen módon.

Ezen a gondolaton tovább haladva arra következtetésre jutott, hogy a közös kapcsolódási pont az eltérő jogállású személyi körök között, amely megalapozza az együttes vizsgálatukat a pozíció bizalmi jellege: a tisztség betöltéséhez bizalom kell, még ha eltérő formában is ölt testet. A bizalmi viszony sérelme nem csupán politikai vagy erkölcsi, hanem meghatározott esetekben jogi következményeket is maga után vonhat. E viszony jogi védelmének egyes sajátos eszköze a méltatlanság jogintézménye, amely nem csak az egyes közjogi jogviszonyok megszüntetésének normatív eszköze, hanem a közbizalom intézményesített formája. A közigazgatás személyi állományának különböző kategóriáiban eltérő megfogalmazásban kerülhet deklarálásra, azonban funkcióját tekintve arra a követelményre vezethető vissza, hogy a közhatalmat gyakorló személy magatartása ne veszélyeztesse a tisztsége betöltéséhez szükséges közbizalmat. Ezzel pedig választ kaptunk arra az alkérdésre, hogyan kapcsolódik egymáshoz a méltatlanság és a közbizalom.

A dolgozat a második fejezetben a közbizalom normatív és erkölcsi alapjai kérdéscsoportot vizsgálta, amelyre a választ úgy lehet megfogalmazni, hogy mind az egyes személyek felé, mind magához a közigazgatás mint intézmény felé is fenn kell állnia a bizalomnak a közhatalom gyakorlása során, tehát a bizalom legitimációs funkcióval

rendelkezik. Ehhez hozzátartozik, hogy a méltatlansággal bizonyos magatartásokat kívánunk értékelni, amelyhez szükséges az erkölcs- jog közötti határvonal megállapítása, mivel a közbizalomhoz szükséges elvárások elsősorban erkölcsi természetűek.

Az erkölcs-jog kapcsolatának vizsgálata rámutatott arra, hogy a méltatlanság eltérő módon igazolható a különböző jogelméleti megközelítések alapján. *Hart* elmélete a jog és az erkölcs fogalmi elválasztására, valamint a jogi beavatkozás korlátozottságára hívja fel a figyelmet, *Fuller* a jog működésének erkölcsi feltételeit hangsúlyozza, míg *Dworkin* a jogrendszer alapelveinek jelentőségét emeli ki. Közös elemük azonban, hogy a közbizalom védelméhez kapcsolódó jogintézmények nem értelmezhetők kizárólag formális jogi kategóriákként, továbbá a méltatlanság jogintézménye mindháromójuk megközelítésében igazolható, de egyben korlátot is szab: a generálklauzula szerint meghatározott méltatlanság igazolható, de csak ha konkretizálható; a taxatív megoldás biztonságos, de nem rugalmas; az elvi alapú értelmezés gazdag, de garanciákat igényel. Ezen is továbbmenve, a generálklauzula és a taxatív megoldás közötti különbség nem pusztán normatechnikai kérdés, hanem a jogbiztonság és a közbizalom-védelem hatékonysága közötti feszültség kifejeződése.

Arra is választ kaptunk, hogy a jog és erkölcs közötti kapcsolat azonban nem csak elméleti keretek között ragadható meg: annak intézményesített és a kettő között elhelyezkedő területe a hivatásetika, amely egyszerre tölt be igazolási és korlátozási funkciót a méltatlanság szempontjából. Egyrészt igazolja, hogy a magatartási elvárások a közbizalom védelméből fakadnak és nem önkényes kötelezettségvállalások, másrészt korlátozza is azt, mert kijelöli azt a minimumot, amely alá a jogi szabályozás nem mehet.

A dolgozat ezt követően a nemzetközi és összehasonlító jogi mérce kérdéscsoport vizsgálata körében megállapította, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió – bár eltérő jogi természetű eszközökkel és eltérő szabályozási hatáskörrel rendelkezve – által kialakított normatív követelményrendszer közös kiindulópontja a közbizalom védelmének követelménye.

A vizsgált dokumentumok visszatérő eleme az integritás, a pártatlanság, a feddhetetlenség, a lojalitás, valamint a közérdek elsődlegességének hangsúlyozása. E követelmények nem önállóan jelennek meg, hanem egymással szoros összefüggésben állva a közbizalom fenntartását szolgálják. A nemzetközi standardok abból indulnak ki, hogy a közbizalom gyakorlásának legitimitása nem kizárólag a demokratikus felhatalmazásból vagy a jogszerű működésből fakad, hanem abból is, hogy a közfeladatot ellátók magatartása megfelel a társadalom által elvárt etikai normáknak.

A kutatás arra is rámutatott, hogy az Európai Unió és az Európa Tanács szabályozási megközelítése eltérő. Míg az Európa Tanács elsősorban a tagállamok számára fogalmaz meg ajánlásokat és standardokat, addig az Európai Unió – a szubszidiaritás elvéből következően – nem rendelkezik hatáskörrel a tagállami közigazgatás, ennélfogva köztisztviselők és önkormányzati képviselők méltatlansági szabályainak meghatározására. Ennek ellenére saját intézményeinek működésében olyan, több szinten érvényesülő normatív követelményrendszert alakított ki, amely a függetlenség, a feddhetetlenség és a hivatal tekintélyének megőrzése révén funkcióját tekintve ugyanazt a cél szolgálja, mint amelyet a magyar jogban a méltatlanság generálklauzula jellegű – és a szakapparátusra vonatkozó – meghatározásával kíván biztosítani. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata tovább erősíti ezt a rendszert azáltal, hogy tartalommal tölti meg a közbizalom fenntartását szolgáló magatartási követelményeket és kijelöli azok alkalmazási kereteit.

Mindezek alapján a harmadik alkérdéscsoportra adandó válasz akként összegezhető, hogy a nemzetközi standardok egyértelműen igazolják, hogy a közbizalom fenntartásának követelménye a modern európai közigazgatás egyik meghatározó alapelve. Olyan közös értékeket jelenítenek meg, amelyek a közigazgatásban feladatot ellátó személyekkel szemben egységes normatív elvárásokként értelmezhetőek, függetlenül attól, hogy azok kötelező jogi normában vagy *soft law* jellegű etikai kódexekben öltenek testet. Ez megválaszolja azt a kutatási kérdést, hogy a közbizalomra méltó magatartás nem kizárólag a magyar jogrendszer sajátossága, hanem olyan európai érték, amely különböző szabályozási technikák alkalmazásával ugyan, de mind az Európa Tanácsban, mind az Európai Unióban normatív követelményként érvényesül.

A különböző tudományterületek által megfogalmazott tézisekből az a következtetés vonható le, hogy azok bár eltérő nézőpontból közelítik meg a közhatalom gyakorlásának feltételeit, azonban középpontjukban a közhatalom gyakorlásának legitimációja, valamint ennek társadalmi és normatív feltételei állnak, amelynek egyik alapvető eleme a közbizalom fennállása. A közigazgatás-tudományi, a politikatudományi és politológiai, az alkotmányjogi és a szociológiai elméletekből megállapítható, hogy különös jelentőséggel bírnak azok a jogintézmények, amelyek a közbizalom védelmét szolgálják, és képesek kezelni azokat az eseteket, amikor a közigazgatás tisztviselőjének a magatartása a közéleti szerepével összeegyeztethetetlenné válik és megingatja a belé vagy a közigazgatás mint intézménybe fektetett bizalmat. A közbizalom fenntartását célzó jogi mechanizmusoknak azonban egyértelműnek kell lenniük a jogbiztonság és a demokratikus jogállamiság elvei miatt. A méltatlanság jogintézménye ebben az összefüggésben olyan sajátos eszközként

jelenik meg, amely a közhatalom gyakorlására való alkalmasságot nem pusztán formális, hanem tartalmi – különösen erkölcsi és bizalmi szempontok alapján értékeli.

A dolgozat a magyar jogi szabályozást vizsgálva, először a *helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek* tisztségre való alkalmasságának, a tisztséghez méltó magatartásnak és a közbizalom szerepének fejlődését áttekintve megállapította, hogy a tisztség bizalmi jellege a *kiegyezést* követően jelent meg, majd fokozatosan teret nyertek azon követelmények jogi értékelése, amelyek a személyes megbízhatóságukat és jogkövető magatartásukat értékelték. A *szocialista* korszakban, igaz eltérő ideológiai alapon, de a bizalom explicit módon rögzítésre került a tanácsosi tisztség jogállásában, továbbá a visszahívás jogintézményénél értékelésre került – még ha nem is jogállami keretek között – a közösség bizalmának elvesztése. A *rendszerváltást* követően fogalmazódott meg a közbizalom fenntartásának követelménye a képviselői jogállás szabályozása során, amely a méltatlanság bevezetésével válik explicitté, és illeszkedik a demokratikus jogállamiság azon alapelvéhez, amely szerint a közhatalom gyakorlása csak a közösség bizalmán alapulva tekinthető legitimnek.

Ennek ellenére az Mötv.-ben felsorolt méltatlansági okok felvetik annak problematikáját, hogy az egyéb közbizalom megsértésére vagy elvesztésére okot adó magatartások jogi értékekésének elmaradása nem veszélyezteti-e a demokratikus jogállamiság követelményét. Ennek igazolására vagy cáfolására a fejezet egy részében különböző országok önkormányzati rendszerét és szabályozását tekintette át, amely alapján arra a megállapításra jutott, hogy az egyes jogrendszerek eltérő módon, de hasonló logika mentén rendezik a mandátumvesztés körülményeit: hasonlóan a magyar szabályozáshoz, túlnyomórészt objektíve felsorolt esetek mentén alapulnak, a jogbiztonságot szolgálva, azonban korlátozzák a közbizalom sérelmének értékelésén alapuló jogkövetkezmények kiszabását. A közbizalom és erkölcsi követelmények azonban megjelennek: egyes országokban az eskü letétele során vagy etikai kódexekben. Még ennél is fontosabb, hogy a közbizalom elvesztése közvetlen demokratikus úton is értékelhető: a tisztviselők visszahívására demokratikus jogállami keretek között is lehetőség van, a megfelelő garanciarendszer kiépítésével.

A dolgozat a *közszolgálat* méltatlansági szabályozásának fejlődéstörténét vizsgálva megállapította, hogy a közbizalomra méltó magatartás tanúsításának követelménye már az *államalapítást* követő időszakban megjelent, azonban ekkor még az uralkodóhoz való személyes hűségben öltött testet. A *hivatásos közszolgálat kialakulásával* e személyes bizalmi viszony fokozatosan intézményesült. A kiegyezést követő szabályozás már a

fegyelmi felelősség körében értékelte azokat a magatartásokat, amelyek a tisztviselői állás tekintélyét csorbították vagy a tiszteletre és a bizalomra való méltatlanságot eredményezték. A *szocialista* időszakban a bizalom tartalma átalakult: a hangsúly az állam és a párt iránti lojalitásra helyeződött át, ugyanakkor a méltatlan magatartás továbbra is a fegyelmi felelősség körében jelent meg. A *rendszerváltást* követően a közszolgálati jogviszony ismét új alapokra helyeződött, majd 2011-től a méltatlanság kifejezett, önálló felmentési okként került bele a szabályozásba.

A *jelenleg* jogi környezet ugyanakkor nem egységes. A különböző közszolgálati jogállási törvények eltérően szabályozzák a méltatlanság alkalmazhatóságát, ráadásul egyes tisztségviselőkre az érdemtelenség jogintézménye vonatkozik, miközben a politikai szereplőkre ezek nem vonatkoznak, így a szereplők közötti különbségtétel nem minden esetben indokolható a közbizalom védelmének szempontjából. A vizsgálat rámutatott arra is, hogy a közszolgálattal szembeni erkölcsi és szakmai követelmények nem kizárólag jogi szabályozás kérdései. Ezt igazolja más országok közszolgálati szabályozásának elemzése, ahol a közbizalom védelme univerzális követelményként jelenik meg, viszont ennek sérelme fegyelmi felelősségként vagy szolgálati kötelezettségszegésként értékeli.

A magyar bírói joggyakorlat elemzése még markánsabban megerősítette, hogy a közigazgatás szakmai szereplőinek méltatlansági szabályozása egyértelműen a közbizalomra méltó magatartás követelményére épül. Amennyiben a tisztviselő nem a munkáltató jó hírnevének, a betöltött beosztás tekintélyének és a jó közigazgatásba vetett bizalomnak megfelelően jár el, a jogviszonyát kötelező felmentéssel megszüntetni, azonban ezt a munkáltatónak szigorúan bizonyítani kell, ezzel a bírói gyakorlat következetesen határt szab a generálklauzula túlzottan tág értelmezésének.

Az önkormányzati képviselők és polgármesterek méltatlanságának megállapítása csak akkor jogszerű, ha az Mötv. -ben rögzített tényállás valamelyike megvalósul. A közbizalomra méltó magatartást a jogalkotó az összeférhetetlenség jogintézményéhez kapcsolja, azonban ott is kizárólag a törvényben nevesített tényállások keretei között. Az ezen kívül eső, további erkölcsi feddhetetlenséghez kapcsolódó elvárások jogi megfogalmazása elmaradt, ez a jogalkalmazásban ténylegesen is érzékelhető szabályozási hiányosságot eredményezett, amelyet hiába oldott fel a bírósági jogértelmezés, a választópolgárok bizalma megrendülhet mind a képviselő személyében, mind a közigazgatásban mint intézményben, további, hasonló szélesebb körű, társadalmi megbotránkoztatást kiváltó esetekben.

A dolgozat a fő kutatási kérdés megválaszolása érdekében lefolytatott vizsgálat eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy lehetséges egy méltatlansági mérce meghatározása, amely alkalmas a közigazgatásban feladatot ellátó személyek tisztséghez méltó magatartásának jogi értékelésére, ugyanakkor megfelel a jogbiztonság követelményének is. Annak azonban nem valamely általános erkölcsi követelmény önálló jogi érvényesítésén, hanem a közbizalom védelméhez kapcsolódó, jogilag konkretizálható magatartási követelményeken kell alapulnia.

A kutatás alapján a méltatlansági mérce három, egymással összefüggő elemre építhető fel. Elsőként vizsgálni kell, hogy az érintett személy magatartása ténylegesen kapcsolódik-e a közfeladat ellátásához, a betöltött tisztséghez vagy az annak gyakorlásához szükséges közbizalomhoz. Másodikként értékelni kell, hogy a magatartás objektíve alkalmas-e a tisztség tekintélyének, a közfeladatot ellátó szerv jó hírnevének vagy a közfeladat ellátásába vetett bizalomnak a súlyos sérelmére. Harmadikként pedig azt kell vizsgálni, hogy e sérelem az érintett személy tisztségének a fenntartásával vagy közszolgálati jogviszonyban való további foglalkoztatásával összeegyeztethető-e.

E mérce alapján önmagában valamely erkölcsileg kifogásolható vagy társadalmilag helytelenített magatartás nem alapozhatná meg a méltatlanságot. A jogkövetkezmény feltétele ugyanis nem általában az erkölcstelenség, hanem a tisztséghez kapcsolódó közbizalom olyan mértékű és objektíve igazolható sérelme, amely miatt a közfeladat további ellátása már nem tekinthető összeegyeztethetőnek az érintett személy magatartásával. Ezzel a méltatlanság elhatárolható lenne az általános erkölcsi megítéléstől és a magánélet jogi értékelésétől is. A mérce alkalmazásánál ezért nem elegendő önmagában a kifogásolt magatartás ténye. Vizsgálni szükséges annak súlyát, jellegét, a tisztséggel fennálló kapcsolatát, a közbizalom sérelmének objektív lehetőségét, az érintett személy tisztségének sajátosságait, valamint azt, hogy a jogviszony fenntartása összeegyeztethető-e a közfeladat megfelelő ellátásával. E szempontok együttes értékelése alkalmas lehet arra, hogy a generálklauzula szükséges rugalmasságát a jogbiztonság garanciáival összekapcsolja.

A kutatás eredménye alapján ugyanakkor nem indokolt valamennyi közigazgatásban feladatot ellátó személy esetében azonos tartalmú méltatlansági tényállást kialakítani. A közös mérce a védett jogi érték – a közbizalom és a tisztséghez szükséges feddhetetlenség – szintjén határozható meg, míg annak konkrét tartalma és az alkalmazható jogkövetkezmény az érintett személy funkciójához igazodhat.

A szakmai szereplőknél ezért indokolható a jogviszony megszüntetéséhez vezető, szigorúbb – generálklauzulán alapuló – jogi mérce, viszont egységes jogi terminológia

használatával. Az önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében a demokratikus legitimációjuk, a tisztség laikus jellege, a szabad mandátum elve, továbbá a kisebbségvédelem miatt erősebb garanciák szükségesek: az objektivizált tényállási feltételek mellett esetlegesen egy olyan megfogalmazással értékelve a közbizalmat súlyosan romboló magatartást, amely kizárólag a tisztségével függ össze (például a közpénzek felhasználása vagy az önkormányzat képviselete), továbbá megfontolandó a közvetlen demokratikus kontroll beépítésének szükségessége, hogy maguk a választópolgárok értékelhessék azt, ha a képviselők vagy a polgármesterek elvesztették a beléjük vetett bizalmat, mint ahogy ez az egyes külföldi jogrendszerekben a megfelelő garanciakeretek között megvalósul. A jogi szabályozás mellé pedig – mintegy határvonalat kijelölve az erkölcs és jog között – az etikai kódexek megalkotása sem elvetendő megoldás.

Az államigazgatás politikai tisztségviselői esetében pedig legalább az alapvető integritási és közbizalmi követelmények kifejezett normatív rögzítése indokolt, mivel ők is a köz szolgálatában, a közbizalom birtokában végzik tevékenységüket. E követelmény nem a politikai felelősség helyettesítését, hanem attól funkcionálisan elkülönülő, jogilag meghatározható közbizalomvédelmi minimum kialakítását jelenti.

Mindezek alapján a dolgozat által javasolt méltatlansági mérce nem egy új, általános erkölcsi mérce megalkotását jelenti, hanem a közbizalom sérelmének jogilag meghatározható, a betöltött tisztség jellegéhez kötött és objektivizálható értékelését. A mérce középpontjában ezért az a kérdés áll: az adott személy konkrét magatartása a tisztség jellegére tekintettel olyan mértékben sérti-e a tisztséghez szükséges közbizalmat, hogy a pozíció betöltése már nem tekinthető jogszerűen és legitim módon fenntarthatónak.

Ez a megközelítés egyúttal kijelöli a jog és az erkölcs határát is. A jog nem minden erkölcsileg kifogásolható magatartást szankcionál, hanem csak azt, amely a tisztséghez kapcsolódó közbizalom sérelmével jogilag igazolható módon összefügg. Az erkölcsi és etikai követelmények ezért elsősorban a magatartási minimum meghatározásában és az etikai kódexekben kaphatnak szerepet, míg a jogviszony megszüntetéséhez szükséges mércét a törvényben meghatározott, ellenőrizhető és bírói úton felülvizsgálható szempontoknak kell kijelölniük.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált szakirodalom

Szakkönyvek, monográfiák, könyvrészletek

Angyal Zoltán – Szabó Marcell: Az EU intézményrendszere. In: Osztovits András (szerk.): EU-jog. HVG ORAC. Budapest. pp. 73-94.

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

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. pp. 7-111.

Balázs István-Veszprémi Bernadett: Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. Változások a közszolgálatra vonatkozó magyar közszolgálati 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 Közszolgálati 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.

Bertrana, Xavier – Magre, Jaume – Sánchez, Joan Manel – Steyvers, Kristof – Valcke, Tony –Verhelst, Tom: The poliical career of county councillors in Euope. Examining the internal logic of professionalization and comparative country patterns. In: Xavier Bertrana, Björn Egner – Hubert Heinelt: Policy Making tat the Second Tier of Local Government in Europe: What is happening in provinces, counties, départements and landkirese in the on-going re-scaling of statehood? London New York, N.Y.: Routledge Taylor and Francis, 2017. pp. 223-246.

Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 1998.

Birher Nándor: Értékalapú (köz)igazgatás. Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2021.

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

Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra. HVG- ORAC, Budapest, 2014.

Boda Zsolt: Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége. Bevezető. In.: Boda Zsolt (szerk.): Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük? Argumentum - MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest, 2015. pp. 7-21.

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

Bódiné Beliznai Kinga: Országos főméltóságok és udvari tisztségviselők. In.: Mezey Barna – Gosztonyi Gergely (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó. Budapest, 2020, pp. 171-182.

Brósz Róbert – Pólay Elemér: Római jog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1991.

Copus, Colin: Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Governance. Manchester University Press, 2006.

Copus, Colin: In Defence of Councillors. Manchester University Press, 2016.

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: A jogviszony megszüntetése. In. Hazafi Zoltán (szerk.): A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012. pp. 139-151.

Dworkin, Ronald: *Law's Empire*. The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1986.

Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Duckworth, London, 1994.

Easton, David: A Systems Analysis of Political Life. John Wiley & Sons, New York – London- Sydney, 1965.

Ereky 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: A közigazgatási szervek általános jellemzői. In.: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. pp. 85-99.

Fazekas János: A központi közigazgatási szervek. In.: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. pp. 143-182.

Fazekas János: A közigazgatás személyzete. In. Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. pp. 335-370.

Fuller, Lon L.: The Morality of Law. New Haven and London, Yale University Press, 1964.

Gern, Alfons – Brüning, Christoph: Deutsches Kommunalrecht. 4. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2019.

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.

György István: A közszolgálati alkalmazottak csoportosítási lehetőségei. In.: Hazafi Zoltán: Kormányzati személyzetpolitika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. pp. 13-19.

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

Hart, H. L. A.: A jog fogalma. Osiris Kiadó. Budapest, 1995.

Hart, H. L. A.: Jog, szabadság, erkölcs. Osiris Kiadó, Budapest. 1999.

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.

Hoffman István: A területi államigazgatási szervek. In.: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. pp. 183-216.

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.

Juhász Zsuzsanna: A büntetések. In.: Karsai Krisztina (szerk): Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz: nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2022.

Kopric, Ivan – Marín Hlynsdóttir, Eva –Džinic´, Jasmina – Borghetto, Enrico: Institutional Environments and Mayors' Role Perceptions. In: Hubert Heinelt - Annick Magnier -

Marcello Cabria - Herwig Reynaert: Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor. Palgrave Macmillan Cham, Switzerland, 2018. pp. 149-172.

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.

Kuhlmann, Sabine – Wollmann, Hellmut – Reiter, Renate: Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systmes and Reforms in Europe. Third Edition. Edward Elgar Publshing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. 2025.

Locke, John: Második értekezés a polgári kormányzatról. Polis Könyvkiadó, Kolozsvár, 1999.

Loughlin, John – Hendriks, Frank – Lindstörm. Anders: The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University Press, 2011.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás-tudomány alapjai. Rejtjel. Budapest, 1997.

Luhmann, Niklas: Trust and Power. Chichester, Wiley, 1979.

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 közszolgálat 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 közszolgálati jogviszony keletkezése. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Szeged, 1958.

Mezey Barna: A királyi jogkör. In.: Mezey Barna – Gosztonyi Gergely (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó. Budapest, 2020. pp. 132-134.

Mezey Barna: A szakkormányzat központi szervei. In.: Mezey Barna – Gosztonyi Gergely (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó. Budapest, 2020, pp. 183-195.

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

Nagy Ernő: Magyarország közjoga (Államjog). Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. Budapest, 1914.

Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Negyedik, hatályosított kiadás. HVG- ORAC, Budapest, 2023.

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

Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert: Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, Oxford University Press, 2017.

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.

Rozsnyai Krisztina: A közigazgatás fogalma. In.: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2019. pp. 19-35.

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 Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.

Weber, Max: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. Szociológiai kategóriában. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

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.

Angyal Zoltán: Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének létrejötte és megszűnése. Miskolci Jogi Szemle. 2017/2. különszám pp. 175-188.

Antal Tamás: A szegedi közigazgatás alapintézményei 1945 és 1990 között. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica 71:1-17. pp. 3-45.

Antal Tamás: Önkormányzat és/vagy demokratikus centralizmus a szocialista államokban, különös tekintettel Magyarországra. In: Antal Tamás – Papp Tekla (szerk.): Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai. A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadóülése. Szeged, 2013. május 9. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013. pp. 13-23.

B. Gelencsér Katalin: Bizalom, ősbizalom, önbizalom, megbízhatóság, közbizalom, bizalmatlanság. *Szín*. 2012/6. pp. 70.

Balázs István: *Európai közigazgatási térség*. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-kzigazgatsi-trsg (2020)

Bencsik András: A személyzeti jog históriája- 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. In.: Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tommus LXXIX, 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.

Cotter, John: Impeachment as Constitutional Weapon: A Role for Individual Officeholder Responsibility in Upholding European Union Values in the Rule of Law Crisis? Int J Semiot Law 39, pp. 901–916.

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 Eljárási Jogi 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 eljárási 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: „Megbízhatsz bennem, hisz' ismersz!" Kistelepülési polgármesterek az informalitások hálójában. Új Magyar Közigazgatás, 2019/2. pp. 12-20.

Homicskó Árpád Olivér: Hivatásetikai alapelvek alkalmazása. In: Birher Nándor – Ujházi Lóránd (szerk.): Etika mint normarend. L'Harmattan Kiadó, PPKE Szent II. János Pál Pápa Kutatóközpont Teremtésvédelmi Kutatóintézet, Budapest. 2024. pp. 159-176.

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 közszolgálat 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 közszolgálati jogban. Közjogi Szemle, 2014/2. pp. 25–33.

Kiss György: A tanácstagi összeférhetetlenség és jogrendszerbéli összefüggései. Állam és Igazgatás. 1987/10. pp. 902-910.

Koi Gyula: Töprengés a közszolgálati etika és közszolgálati 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 – Gajduschek György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA JTI, Budapest, 2016. pp. 528-563.

Kováts János: Mi a közszolgálat? Magyar Közigazgatás. 1943/35. pp. 1-3.

Linder Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. Glossa Iuridica. 2017/3-4. pp. 20-70.

Linder Viktória: Közszolgálati 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.

Linder Viktória: Közszolgálati reformtrendek az Európai Unió és az OECD tagállamaiban. Glossa Iuridica, 2018/1-2. pp. 111-128.

Linder Viktória: Elvesztette közszolgálat jellegét? Jogtudományi Közlöny, 2026/2. pp. 78-86.

Lőrincz Lajos: A politikai modernizáció személyi feltételei. Állam és Igazgatás. 1988/12. pp. 1057-1075.

Ludányi Dávid: A közszolgálati jogviszony differenciálódása. Munkajog 2020/1. pp. 42-51.

Ludányi Dávid: Közszolgálat a 20 éves OECD- tagság tükrében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrási Intézet. https://oecdntt.hu/CMS/Content/oecd_20/oecd_20_dokumentumok/oecd_tanulmany_ludanyi_david-kozszolgalat_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.

Miskolczi Bodnár Péter: Jog és erkölcs, jogok és erkölcsök. In: Birher Nándor – Ujházi Lóránd (szerk.): Etika mint normarend. L'Harmattan Kiadó, PPKE Szent II. János Pál Pápa Kutatóközpont Teremtésvédelmi Kutatóintézet, Budapest. 2024. pp. 47-58.

Ongaro, Edoardo: Administrative Reforms in the European Commission and the Neo-Weberian Model. In: Michael W. Bauer - Jarle Trondal: The Palgrave Handbook of the European Administrative System. PALGRAVE MACMILLAN, 2015. pp. 108-120.

Osztovits András: Gondolatok az Európai Unió Bírósága szervezeti-hatásköri bővítésének lehetséges irányaihoz. *Jogtudományi Közlöny*. 2017/4. pp. 162-172.

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

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 tanácstagok. Állam és Igazgatás. 1970/12. pp. 1104-1112.

Vodyanitskaya, Elena: Local government. Oxford Constitutional Law. December 2016. pp. 1-17.

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)*

Híradások, egyéb internetes források

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény - T/3631. számú törvényjavaslat – indokolása a 21-22. §- hoz. https://jogkodex.hu/doc/4581068

A Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének határozata a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexéről. https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/b/df/70000/Korm%C3%A1nytisztviselő%20Hivatásetikai%20Kódex.pdf

A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe. Hatályos 2020. december 18-től. https://mkk.org.hu/node/485

Az Alkotmánybíróság honlapja: www. alkotmanybirosag.hu

Civil Service Code: https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code (2026.06.27.)

European Ombudsman, *A helyes hivatali magatartás európai kódexe*, Publications Office of the European Union, 2013, https://data.europa.eu/doi/10.2869/71056

Hatszor olcsósította meg a vásárlását a sárgarépa kódjával a polgármester az önkiszolgáló kasszálál, elítélték csalásért. Telex.hu. 2026. július 01. hír. https://telex.hu/belfold/2026/07/01/polgarmester-sargarepa-lego-eger. (2026.07.18.)

Letartóztatásba került a kábítószer-kereskedelemmel gyanúsított pécsi önkormányzati képviselő. Telex.hu. 2026. július 16. hír. https://telex.hu/belfold/2026/07/16/letartoztatas-politikus-onkormanyzat-pecs

Local Government Association Model Councillor Code of Conduct 2020. Approved 3rd 12.2020. Updated 19 January and 17 May 2021. https://www.local.gov.uk/publications/local-government-association-model-councillor-code-conduct-2020

Magyarország Bíróságai hivatalos honlap. www.birosag.hu

Másfél én letöltendő börtönre ítélték Siklósnagyfalu polgármesterét, HVG.Hu. 2019. szeptember 30-i hír. https://hvg.hu/itthon/20190930_siklosnagyfalu_polgarmester_letoltendo_koltsegvetesi_csalas_sikkasztas

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

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

Ügyfél Irathozzáférési Rendszer hivatalos honlap. https://eakta.birosag.hu/

Vádat emeltek a mezőcsáti polgármester nyelvvizsgapótlékos ügyében. Telex.hu. 2026. június 18. hír. https://telex.hu/belfold/2026/06/18/mezocsat-polgarmester-vademeles-nyelvvizsga-potlek

A dolgozat forrásgyűjtéshez AI-t (ChatGPT) alkalmazott.

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK, JOGESETEK JEGYZÉKE

Magyar jogforrások

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. módostásáról 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 tanácstagok 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
1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetése
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
2000. évi XLIV. Törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény módosításáról
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 CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CLXXXIX. törvény indokolása
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2011. évi CXCIX. törvény indokolása
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
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

AB határozatok

774/B/2000 AB határozat, ABH 2001 pp.1424-1430.
8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011 pp. 49-116.
29/2011. (IV.7.) AB határozat, ABH 2011 pp. 181-204.
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.

Bírósági határozatok

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/ /10.

104.K.700.768/2022.

3.Kf.700.391/2023/3.,

101.K.700.996/2023/6.

Kf.700.521/2024/3.

Kf.700.308/2025/6.,

Kfv.37.590/2025/4.

Kf.700.437/2025/5.

Kf.700.215/2025/3.

Kf.700.438/2025/5.

Kf.700.324/2025/7.

103.K.701.470/2025.,

103.K.701.462/2025.,

101.K.701.211/2025/7.

101.K.701.209/2025/5.

101.K.701.210/2025/5.

K.701.493/2025/4.

103.K.701.829/2025/5.

103.K.700.780/2025.

103.K.700.780/2025/4.

103.K.700.476/2026/5.

Nemzetközi jogi források

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

OECD (1999), "European Principles for Public Administration", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing.

OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264187986-en.

OECD, Recommendation of the Council on Public Integrity, OECD/LEGAL/0435, 2017.

OECD (2017), Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264268920-en.

5 CFR Part 2635 – Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch

55 Zákon z 1. februára 2017o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

234 Zákon ze dne 1. října 2014 o státní službě

491 Zákon z edne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změné některych zákonú

1972 chapter 70 An Act to make provision with respect to local government and the functions of local authorities in England and Wales; to amend Part II of the Transport Act 1968; to confer rights of appeal in respect of decisions relating to licences under the Home Counties (Music and Dancing) Licensing Act 1926; to make further provision with respect to magistrates' courts committees; to abolish certain inferior courts of record; and for connected purposes. [26th October 1972]

2010 chapter 25 An Act to make provision relating to the civil service of the State; to make provision in relation to section 3 of the Act of Settlement; to make provision relating to the ratification of treaties; to make provision relating to the counting of votes in parliamentary elections; to amend the Parliamentary Standards Act 2009 and the European Parliament (Pay and Pensions) Act 1979 and to make provision relating to pensions for members of the House of Commons, Ministers and other office holders; to make provision for treating members of the House of Commons and members of the House of Lords as resident, ordinarily resident and domiciled in the United Kingdom for taxation purposes; to amend the Government Resources and Accounts Act 2000 and to make corresponding provision in relation to Wales; to amend the Public Records Act 1958 and the Freedom of Information Act 2000.

2011 chapter 20 An Act to make provision about the functions and procedures of local and certain other authorities; to make provision about the functions of the Commission for Local Administration in England; to enable the recovery of financial sanctions imposed by the Court of Justice of the European Union on the United Kingdom from local and public authorities; to make provision about local government finance; to make provision about town and country planning, the Community Infrastructure Levy and the authorisation of nationally significant infrastructure projects; to make provision about social and other housing; to make provision about regeneration in London; and for connected purposes. [15th November 2011]

Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010) (BeamtStG)

Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) (BBG)

Bundesdisziplinargesetz vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510).

Code électoral

Code général de la fonction publique

Code général des collectivités territoriales

Constitution of the State of California of 1849

Constitution of the State of Colorado of 1876

Constitution of the State of Michigan of 1963

Constitution of the State of Wisconsin of 1848

Decreto del Presidente della Republica 16 aprile 2013, n. 62 Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. (13G00104)

Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz - BbgKWahlG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juli 2009 (BbgKWahlG)

Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2024

Michigan Constitution

Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) Vom 17. Dezember 2010

PL 95-454 (S 2640) october 13, 1978 An Act to reform the civil service laws

Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 (ThürKO)

Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG) Vom 7. Oktober 2016.Thüringer Kommunaleordnung

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o. samorządzie gminnym

Ustawa 2 dnia 15 wyborczy 2000 r. o referendum lokalnym

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy

Wisconsin Constitution

Zákon c. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorsích predpisov

Zákon c. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecni zrízení)

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

Európai Uniós jogi dokumentumok

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

European Governance: A White Paper. COM(2001) 428 final, Brussels, 25.07.2001.

Code of Conduct: Members shall act solely in the public intrest and condult their work with disinterest, integrity, openness, diligence, honesty, accountability and respect for the European Parliament's reputation. European Parlaiment, 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.

Commission Decision (EU) 2024/3083 of 4 December 2024 establishing the Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their relations with the public. C/2024/10001. OJ L, 2024/3083, 5.12.2024, ELI.

Európai Unió Bíróságának határozatai

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

C-432/04 Commission v Cresson ECLI:EU:C:2006:455.

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