

A helyi önkormányzati képviselők méltatlansága a nemzetközi standardok tükrében

Készítette: Dr. Holecska Zsófia



A tanulmány és annak részei szerzői jogvédelem alatt állnak.

A tanulmány elkészítését és megjelenését a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány támogatta.

2022

Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke	3
Bevezetés	4
I. Fejezet: A méltatlanság az Európa Tanács megfogalmazása szerint	5
I.1. Az Önkormányzati Charta az önkormányzati képviselői tisztségről.....	6
I.2. Az első etikai kódex és tanulságai	6
I.3. Úton a reformok felé.....	8
I.4. Az új etikai kódex eredményei	10
I.5. Az átláthatóság és nyitott kormányzás mint korrupciót felszámoló követelmény.....	13
II. Fejezet: A méltatlanság az Európai Unió megfogalmazása szerint.....	14
II.1. A SIGMA-program és jelentősége	14
II.2. Az alapító szerződések demokratikus jogállami alapértékei.....	17
II.3. A megfelelő ügyintézéshez való jog és annak tartalma	18
II.4. Az Európai Unió egyes tisztviselőire vonatkozó bizalmi jelleget mutató szabályok	21
<i>II.4.1. Az Európai Bizottság biztosai</i>	
<i>II.4.2. Az európai parlamenti képviselők</i>	
III. Fejezet: A helyi önkormányzati képviselők méltatlanságának hazai szabályozása	25
III.1. A méltatlansági okok és ezek magyarázata.....	
III.2. A méltatlansági okok értékelése.....	
IV. Fejezet: Következtetések és tanulságok.....	31
Bibliográfia	33

Rövidítések jegyzéke

AB	Alkotmánybíróság
ABH	Az Alkotmánybíróság határozatai
ÁNYK	Általános nyomtatványkitöltő program
Alapjogi Charta	Európai Unió Alapjogi Chartája
Art.	Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. Törvény
EB	Európai Bizottság
eBEV	A Nemzeti Adó- és Vámhivatal által működtetett elektronikus adóbevallási rendszere
EKT	Európai Közigazgatási Tér
EP	Európai Parlament
ET	Európa Tanács
EU	Európai Unió
EUSZ	Európai Unióról szóló szerződés
EUMSZ	Európai Unió működéséről szóló szerződés
KOMA	Összevont nyomtatvány a köztartozásmentes adózói adatbázisról
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, magyarul: Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet
Ogytv.	Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény
Önkormányzati Charta	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája
Ptk.	Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
SIGMA	Program a kormányzás és igazgatás fejlesztésének támogatására a közép- és kelet- európai országokban
tv.	törvény

A helyi önkormányzati képviselők méltatlansága a nemzetközi standardok tükrében

Holecska Zsófia¹

Bevezetés

A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben* [Mötv.] új elemként jelenik meg a megbízás ellátásához szükséges „*köztiszteletre méltóság*”² kritériuma. A 2014-ben hatályba léptetett méltatlanság nemcsak újszerűsége miatt vet fel komoly problémát a gyakorlatban, hanem mert eltér azon szabályozási koncepcióktól, ahol a tisztséghez szükséges bizalom központi szerepet tölt be. Különösen érzékelhető ez az anomália a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott kívánalmak esetében, ahol a méltatlanság leginkább *magatartási kódexek* egyik válfajaként tekinthető, és nem egy taxatív felsorolást tartalmazó jogszabályi rendelkezésnek.³

A tanulmány először a doktrinális kutatómódszertant alkalmazva, dogmatikai síkon azokat a kívánalmakat tekinti át, amelyek a demokratikus jogállami rendszerekben standardként meghatározott iránymutatásokként szolgálnak, majd pedig ennek fényében értékeli a magyar szabályozást. A nemzetközi szervezetek közül az európai térségben az Európa Tanács és az Európai Unió játszik kulcsfontosságú szerepet, ugyanis mindkettő a demokrácia és a jogállamiság előmozdítását tűzte ki zászlajára. A két szervezet által megfogalmazottakból és az azokból levont következtetésekből a tanulmány *definíciós* kísérletekre törekszik, azaz a méltatlanság fogalmát kívánja meghatározni a nemzetközi standardok tükrében, valamint *de lege ferenda* javaslatokkal igyekszik muníciót adni a jogalkotó kezébe a felmerült anomáliák felszámolása érdekében.

¹ A szerző a Szegedi Tudományegyetem állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának doktorandusz hallgatója.

² Farkasné Gasparics Emese: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény születéstörténete és jelene. *COMITATUS*, 28 (229) 2018. p. 25.

³ Holecska Zsófia: A helyi önkormányzati képviselők jogállása a méltatlanság tükrében. *FORUM: PUBLICATIONES DISCIPULORUM IURISPRUDENTIAE*, 2021, p. 151.

I. Fejezet: A méltatlanság az Európa Tanács megfogalmazása szerint

Az európai térségben az egyik legkiemelkedőbb nemzetközi szervezet, amely kifejezetten a demokratikus működés melletti elköteleződést tűzte ki céljául, az Európa Tanács. Ennek előmozdítására számos olyan határozatot és ajánlást fogadott el, amely ezt a célt szolgálta⁴, viszont a tanulmány a továbbiakban annak bemutatására korlátozódik, amely az önkormányzatok, pontosabban az önkormányzati képviselők méltatlanságával összefüggésbe hozható. Ezeknek a kívánalmaknak bemutatása azért lényeges a vizsgálódás szempontjából, mivel a szervezet vívmányai a demokrácia és jogállami működés meghatározói, valamint az emberi jogi gyakorlata már a hazánk csatlakozását megelőzően is hatott a magyar jogértelmezésre.⁵

A demokratikus jogállami értékek kapcsán a szervezet számos vívmányt tudhat a magáénak, ezek közül az önkormányzatokra nézve kiemelkedik az 1985-ben elfogadott *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*,⁶ [Önkormányzati Charta] amely nemcsak a rendszerváltáskor lefektetett önkormányzati rendszerhez 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 vált⁷, amelynek rendelkezéseit 1994. július hó 1. napjától kezdődően kell alkalmazni.⁸

Emiatt, legfontosabb irányítóként szükséges áttekinteni, hogy a vizsgált téma szempontjából az Önkormányzati Charta milyen rendelkezéseket tartalmaz a helyi önkormányzati képviselőkre nézve. Ezt követően a tanulmány – 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*⁹ alapján az Európa Tanács mint az Önkormányzati Charta megalkotója, jogosult

⁴ Gondoljunk csak a Jó közigazgatásról szóló Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2007)7. számú ajánlására és függelékére. Az erről szóló fordítást lásd: Takács, Péter és Szegedi, László és Mónus, Ildikó és Grósz, Tamás és Balogh, Gergely (2011) *A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlásának magyar szövege. [jogi dokumentum fordítása]*. Pro Publico Bono. Állam- és Közigazgatástudományi Szemle, 1 (1). pp. 97-104. <http://real.mtak.hu/81221/> (2022.03.29.)

⁵ 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. 88.

⁶ 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.]

⁷ 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.

⁸1997: XV. tv. 3. cikk (1), Holecska (2021) p. 153.

⁹ 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.

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 lawról van szó, de az Önkormányzati Charta cél szerinti értelmezéséhez adnak támpontot, valamint a téma szempontjából kiemelten fontos demokratikus jogállami mércét jelentenek az azokban foglaltak.¹⁰

I.1. Az Önkormányzati Charta az önkormányzati képviselői tisztségéről

Az Önkormányzati Charta szerint az önkormányzati képviselők hivatali körülményeiknek biztosítaniuk kell *feladataik szabad gyakorlását*. Ennek érdekében anyagi ellenszolgáltatás illeti meg, valamint joguk van azon kiadásainak 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.¹¹

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]*¹² fejt 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.

I.2. Az első etikai kódex és tanulságai

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

¹⁰ Blutman et al. (2014) p. 361.

¹¹ 1997: XV. tv. 7. cikk, Holecska (2021) p. 154.

A témáról bővebben lásd: Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi szemle*, 8(1), 2015. p. 58.

¹² Congress of Local and Regional Authorities Of Europe: Recommendation 60 (1999)1 on political integrity of local and regional elected representatives, debated by the Congress and adopted on 17 June 1999, 3rd sitting, presented by Mr V. Coifan, Rapporteur. <https://rm.coe.int/168071a0f7> (2022.03.29.) [Első Etikai Kódex] Magyar nyelven: A helyi és regionális képviselők etikai kódexe. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által 1999. június 17-én elfogadott 60(1999) számú Ajánlás. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest. [http://www.europatanacs.hu/pdf/CLRAE_60\(1999\).pdf](http://www.europatanacs.hu/pdf/CLRAE_60(1999).pdf) (2022.03.29.)

legfőbb célja, hogy az állampolgárok és az önkormányzati képviselők közti bizalom kiépüljön.¹³

Az Első Etikai Kódexben megfogalmazottak elemi szinten építenek a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development,- OECD)* – amelynek Magyarország szintén tagja¹⁴- 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.¹⁵ Kiemelte az OECD Tanácsa által elfogadott tizenkét erkölcsi elvet, ezek célul tűzték ki a közszolgálat etikai normáinak megfelelő magatartás tanúsítását. Emellett az OECD hangsúlyt fektetett az Európai Tanács tagállamainak vizsgálatára is, ennek során jutott arra a következtetésre, hogy van gyakorlata annak, hogy a helyi ügyek ellátása során az erkölcsi értékek megerősítése által igyekezzenek a közélet tisztaságát elősegíteni.¹⁶

Az etikai kódex preambuluma megállapítja, hogy a helyi és a regionális önkormányzati képviselők *tisztségüket* a jogszabályban meghatározott keretek és a választópolgárok által megszerzett mandátumuk alapján töltik be, felelőségük az összes választópolgárra kiterjed és a kapott mandátum iránti tisztelet az *etikai normák tiszteletét* is jelenti. A preambulum a bizalom megerősítését helyezi a központba, ezt szolgálja az etikai kódex rendelkezései, hogy egy képviselő feladatait el tudja látni.¹⁷

A kódex első részében a képviselő és a feladat fogalmát definiálja, meghatározva a kódex célját: „(...) *a képviselők feladatainak ellátása során tanúsítandó viselkedési normáinak meghatározása, valamint az állampolgárok tájékoztatása a képviselőktől elvárható viselkedési normákról.*”¹⁸ A második rész általános elveket tartalmaz, kiemelendő, hogy az önkormányzati képviselőknek mindenekelőtt a közérdeket kell előtérbe helyezniük és nem saját vagy az egyének érdekeit. A harmadik rész speciális kötelezettségeket nevesít, szól az összeférhetetlenségről, tisztségek halmozásáról, vesztegetés tilalmáról, a költségvetései és pénzügyi szabályok tiszteletben tartásáról. A megbízatás megszűnése körében tilalmazott a „bebiztosítás”, ez azt jelenti, hogy nem hozhat olyan intézkedést, amely számára szakmai érdeket nyújt. A negyedik rész az ellenőrzés eszközeit sorolja fel, az ötödik az állampolgárokkal való kapcsolattartást szabályozza, amely a döntések nyilvánosságra

¹³ Ibid, p. 5-6, Holecska (2021) p. 154.

¹⁴ 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 és Holecska (2021) p. 154.

¹⁵ Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, 36 Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 1998. Annex. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf> (2022.03.29.) 12. pont.

¹⁶ Az OECD a megállapítások az 1999 nyarán készített felmérésére alapozta. Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries. OECD, Paris, 2000. p. 30. vö. Első Etikai Kódex p. 6-8.

¹⁷ Első Etikai Kódex p. 9., Holecska (2021) p. 155.

¹⁸ Ibid, I. rész, 3. cikk. p. 11., Holecska (2021) p. 154.

hozatalát és indokoltságát hangsúlyozza, amely körében válaszol az állampolgárok kérdéseire is. A hatodik rész a közigazgatással, míg a hetedik a sajtóval való kapcsolat kereteit határozza meg. Az utolsó rész az információ, nyilvánosságra hozatal és felelősségérzet körében a kódex képviselők előtt történő kihirdetésekor a képviselőnek el kell olvasnia, majd ki kell jelentenie, hogy azt megértette és az abban foglaltakat be fogja tartani. A kódexet az állampolgároknak, köztisztviselőknek és a médiának is meg kell ismernie.¹⁹

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

I.3. Úton a reformok felé

A Kongresszus 2016-ban arra a megállapításra jutott, hogy a *korrupció* komoly fenyegetést jelent a helyi önkormányzatokra és a demokráciára Európában, amelyekre a kormányoknak sürgősen reagálniuk kell, ezért elfogadott egy határozatot.²⁰

Ezt azzal erősítette meg, hogy a kommunikáció fejlődése miatt a lakosság tudatossága növekszik a helyi közéletben előforduló korrupció kockázatára, ennek következtében nő a türelmetlenség és intolerancia ezzel a helyzettel szemben. Manapság magasabb tisztességekvetelményeket várnak el a polgárok, viszont a politikusokba és köztisztviselőkbe vetett bizalom továbbra is alacsony, amely veszélyezteti a demokratikus folyamatot, így ösztönözve a politikai szélsőségek formáinak térnyerését.²¹

A Kongresszus kiemeli, hogy a korrupciónak sok formája van, amelyeket fel kell számolni, ennek tükrében elfogadta a határozathoz csatolt *ütemtervet*, és javasolta, a helyi önkormányzatok a Kongresszus és más nemzetközi szervezet iránymutatásaiból dolgozzanak ki és hozzanak nyilvánosságra korrupcióellenes stratégiákat, valamint folyamatos képzési programokat vezessenek be a képviselők számára, hogy felhívják a figyelmet a korrupció kockázataira.²²

Az ütemterv²³, megerősíti azt a vállalást, hogy a Kongresszus a korrupció elleni küzdelmet több tematikus jelentésben erősíti és *felülvizsgálja* az Első Etikai Kódexet. A Kongresszus *öt tematikus riportot* határozott meg, nevezetesen: az átláthatóságot, az összeférhetlenséget és

¹⁹ Ibid, p. 11-19., Holeccka (2021) p. 154.

²⁰ 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>. (2022.03.15.) [Korrupcióelleni Határozat].

²¹ Korrupcióelleni Határozat, p. 2.

²² Ibid.

²³ Korrupcióelleni Határozat, Appendix: Roadmap of activities for preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels, p. 3.

klientúrát, a visszaélést bejelentő személyek védelmét, a nepotizmust, a közbeszerzést és az adminisztratív erőforrásokkal való visszaélést a választási kampányokban.²⁴

Az *átláthatóságot* azért tartja jelentősnek, mert a nyílt kormányzati módszerek hatékonyak a korrupció elleni küzdelemben. A *közetika* előmozdítását segíti²⁵, mivel az ülések megnyitása, a döntéshozatali folyamatok megnyitása, az információk, dokumentumok és adatok nyilvános ellenőrzésre bocsátása növeli nyilvános elszámoltathatóság szintjét, így elrettenti a politikai folyamatokkal való visszaéléseket és növeli a kormányba vetett bizalmat.²⁶ A technológia fejlődése még nagyobb teret enged az átláthatóságnak.²⁷

Az *összeférhetetlenség és klientúra* esetében a hangsúly azon van, hogy választópolgárok a képviselőktől elvárják a köz szolgálatának a személyes érdekeik elé való helyezését, ezért összeférhetetlenségi szabályokara vagy magatartási kódexekre van szükség annak megakadályozására, hogy a képviselők olyan körülmények között hozzanak döntést, amelyek sértik ezt az elvet. Az egyik legfontosabb eszköz az önkormányzati képviselők és családtagjaik pénzügyi és nem pénzügyi érdekeinek nyilvántartása.²⁸

A *visszaélést bejelentő személyek védelme* azt a célt szolgálja, hogy azok a személyek, akik a korrupciós helyzetet felismerik, erről szóljanak, és ne kelljen a feletteseik vagy kollégáik zaklatásától vagy elbocsátástól tartaniuk.²⁹

Közbeszerzések során a korrupció kiterjed a kormányzati szerződések személyes haszonszerzés vagy harmadik személyek, például politikai pártok általi kiosztását. Ezen a területen hatalmas a korrupciós kockázat. Ugyan van szabályozás erre nézve, de végrehajtási rendelkezésekre van szükség, több stratégiára kiterjedő megközelítésre, amelyhez hozzátartozik a személyzet megfelelő képzése, a szigorú szabályozás és a beszerzési folyamat teljes átláthatósága.³⁰

Az *adminisztratív erőforrásokkal való visszaélés a választási folyamat* során azt a magatartást jelenti, amikor a politikusok és köztisztviselők jogellenesen vagy visszaélésszerűen pozíciójukat vagy kapcsolataikat a választások eredményének befolyásolására használják fel, így aláásva a választás tisztességét.³¹

Az ütemterv ismét kiemeli, amit a határozat is: az Első Etikai Kódex sokáig referenciaszöveggként szolgált a helyi és regionális önkormányzatok számára Európában, amelyet felül kell vizsgálni és frissíteni annak érdekében, hogy alkalmazását valamennyi helyi és regionális tisztviselőre kiterjesszék, figyelembe véve az elmúlt húsz év fejleményeit a korrupciós kérdések megértésében és azok kezelésének legjobb módjaiban. A

²⁴ Ibid.

²⁵ Korrupcióelleni Határozat, Explanatory memorandum, p. 7.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid, p. 3.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid. p. 4.

³¹ Ibid.

Korrupcióelleni Határozat indokolása kiemeli ezzel kapcsolatban, hogy a felülvizsgált kódexnek meg kell határoznia a köztisztviselők kötelezettségeinek általános keretét, amelyet nemzeti magatartási kódexekkel, valamint helyi magatartási kódexekkel kell kiegészíteni a helyi követelményekhez igazodóan. E magatartási kódexek együttesen előkészíthetik az utat a köztisztviselők, adminisztrátorok és kormányzók szilárd európai jogi státuszának kialakítását. Cél a pártatlanságuk elősegítése és a közszolgálati szellemiség kialakítása a lojalitás, a szorgalom, a pártatlanság és kizárólagosság elve szerint. Kiemeli, hogy az új kódexnek nem csak a politikai és választási adminisztrátorokra kell vonatkoznia, hanem a köztisztviselőkre és a közigazgatási vezetőkre is.³²

Ezt a célkitűzést folytatja azzal, hogy különböző rendezvényeket kíván megszervezni, valamint együttműködési tevékenységeket, amelyekbe bevonja a fiatal helyi vezetőket és képviselőket is. A kezdeményezések célja a helyi önkormányzatok átláthatóságának és elszámoltathatóságának növelése a célországokban azzal, hogy új eszközöket és mechanizmusokat vezetnek be a magasabb etikai normákra, valamint biztosítják a visszajelzések gyűjtését és a nyilvános felülvizsgálatot.³³

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

I.4. Az új etikai kódex eredményei

A Korrupcióelleni Határozatnak megfelelően az Európa Tanács 2018-ban felülvizsgálata az **Első Etikai Kódexet** és egy ajánlás³⁴ formájában megalkotott egy újat [Második Etikai Kódex].

³² Ibid, p. 13.

³³ Ibid.

³⁴ Resolution 433 (2018) on all persons involved in local and regional governance. Debated and adopted by the Congress on 7 November 2018, 2nd sitting (see Document CG35(2018)12, explanatory memorandum, presented by Manuela Bora, Italy, rapporteur). <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808ec7e3> (2022.03.29.) [Második Etikai Kódex], p. 1.

A **Második Etikai Kódex** szintén a korrupció oldaláról közelíti meg a kérdést: a korrupció és minden más formája az etikátlan viselkedésnek, a demokrácia veszélyforrásai. A kormányzás új formái, a polgárok elvárásai az etikus viselkedésről, a hirtelen fejlődések a kommunikációs technológia területén új etikai kihívásokat jelent a helyi önkormányzatokban.³⁵

A Kongresszus felismerte azt, hogy fontos *egy közös alapokon nyugvó etikai mérce* kialakítása, így az Első Etikai Kódex felülvizsgálatának két célja van. Az első, hogy kiterjessze a kódex alkalmazását minden olyan személyre, aki a helyi és regionális önkormányzat szolgálatában áll, valamint figyelembe veszi az elmúlt húsz év legfontosabb fejlődéseit. Nevezetesen a helyi önkormányzatok töredezettségének növekedését a helyi közfeladatok kiszervezésének emelkedésével, a megnövekedett közszolgáltatásokat és követelményeket a magas etikai standardok iránt, végül pedig a digitalizáció és kommunikáció új formáinak megjelenése miatt.³⁶

A Második Etikai Kódex modellje több funkciót lát el, először is utasítja a helyi önkormányzati képviselőket, hogy az etikai standardokat alkalmazzák mindennapi feladatellátásuk során, másodsor tájékoztatja a nyilvánosságot arról, hogy mit várhatnak el tőlük, továbbá fejlessze a bizalmat a választott képviselőkben, végezetül pedig, konszolidálja a kapcsolatot a köz-és helyi döntéshozókban.³⁷

A Kongresszus ebben az ajánlásban megerősíti, hogy minden szereplőnek integritással, a törvényeknek, jogelveknek megfelelően és a köz érdekét szolgálva kell eljárniuk. Kiemeli, hogy fenn kell tartaniuk az átláthatóság elveit, diszkrimináció tilalmat, feddhetetlenséget, érdemességet és tisztelniük kell a sokszínűséget. A képviselők mindig felelősek a döntéseikért és a tetteikért. A Kongresszus arra bátorítja a helyi önkormányzatokat, hogy adoptálják e kódexet vagy ők alkossanak egyet, mintaként használva ezt. Javasolja, átfogó és megfelelő oktatási program kidolgozását az integritás menedzsmentjére és tanácsadói szolgáltatások megvalósítására, annak érdekében, hogy segítsék munkatársaikat a potenciális etikai kockázati területek és összeférhetlenségi helyzetek azonosításában, és egyedi stratégiákat alakítsanak ki e kockázatok kezelésére.³⁸

Arra is ösztönzi a helyi önkormányzatokat, hogy fordítsák le és terjesszék a Második Etikai Kódexet a nyilvánosság előtt azért, hogy a polgárok tisztában legyenek azokkal az etikus magatartási standardokkal, amiket jogosultak elvárni a képviselőktől.³⁹

Az ajánlás függeléke tartalmazza magát a Második Etikai Kódexet, amelynek célja, hogy népszerűsítse az integritást a közigazgatásban megadva azokat a viselkedési elveket és

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

standardokat, amelyeket minden önkormányzati szereplőtől elvárhatnak, akikre a kódex hatálya kiterjed.⁴⁰

Megerősíti azt a követelményt, hogy a képviselőknek mindig a törvényeknek megfelelően és a köz érdekét szolgálva kell eljárniuk. Ezt az átláthatóság, részvétel és elszámoltathatóság elvének betartásával látja biztosítottnak. Így az elszámoltathatóság szerint felelősek a döntéseikért és tetteikért, amelyeket mindig részletesen meg kell indokolniuk.⁴¹ Az átláthatóság elve alapján minden önkormányzati szereplőnek elő kell segítenie a transzparenciát, nyitottságot a tevékenységük átláthatóságát, beleértve a politikát, a döntéshozatalt, kommunikációt és részvételt. Kiemelten fontosnak tartja, hogy minden képviselő szorgalmasan, őszintén és teljeskörűen válaszoljon a nyilvánosságtól érkező információkérésekre.⁴²

A Kongresszus azt is kihangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzat szereplőinek tisztelniük kell egymást, aktívan dolgozniuk kell a méltányosság és a tolerancia megkülönböztetéstől mentes kultúra felé,⁴³ továbbá pártatlannak kell lenniük döntéshozataluk és cselekvéseik során, végül, de nem utolsó sorban el kell kerülniük minden olyan helyzetet, amely elfogultság és kedvezés formáira utal, beleértve a nepotizmust is.⁴⁴

A Második Etikai Kódex konkrét kötelezettségeket is előír a képviselőkre nézve, valamint szól a „forgóajtó politikáról”, ami azt jelenti, hogy a képviselők feladataik ellátása során semmilyen intézkedést nem tehetnek annak érdekében, hogy személyes és/vagy szakmai előnyt szerezzenek maguknak.⁴⁵

Hangsúlyozza, hogy minden helyi szervnek kifejezett integritás politikával kell rendelkeznie, amely eljárásokból és intézményekből áll a nyilvánosság integritásának támogatására és védelmére. Ennek a politikának megfelelő oktatási programokat és képzéseket kell tartalmaznia. Ezenkívül elő kell írnia a megfelelő tanácsadást mindenki számára az etikai dilemmák és az integritási kockázatok kezelése érdekében.⁴⁶

Ismét kiemeli, hogy ezeket az előírásokat a nyilvánosság felé meg kell osztani annak érdekében, hogy felhívja a köz figyelmét azokra a viselkedési normákra, amelyeket jogukban áll elvárni a helyi és regionális önkormányzat minden szereplőjétől. Ezeket a rendelkezéseket aktívan bele kell építeni a szervezet napi tevékenységébe és rendszeresen meg kell vitatni.⁴⁷

⁴⁰ Második Etikai Kódex, Függelék, 1-2. cikk.

⁴¹ Második Etikai Kódex, Függelék, 3-4. cikk.

⁴² Második Etikai Kódex, Függelék, 5. cikk.

⁴³ Második Etikai Kódex, Függelék, 6-7. cikk.

⁴⁴ Második Etikai Kódex, Függelék, 8. cikk.

⁴⁵ Második Etikai Kódex, Függelék, 10-12. cikk.

⁴⁶ Második Etikai Kódex, Függelék, 13. cikk.

⁴⁷ Második Etikai Kódex, Függelék, 16. cikk.

I.5. Az átláthatóság és nyitott kormányzás mint korrupciót felszámoló követelmény⁴⁸

A Kongresszus megfogalmazta, hogy a „nyílt kormányzás” koncepciója gyakorlatok színes skáláját öleli fel, elősegítheti a jó kormányzást és ösztönözheti a jobb döntéshozatalt. Így segíti a korrupció visszaszorítását, amely által hatékony eszköz a helyi demokrácia előtt álló egyes problémák kezelésére.⁴⁹

Az átláthatóság, a részvétel és az elszámoltathatóság a nyitott kormányzás kulcsfontosságú elvei, amelyek- a Kongresszus szerint - innovációt követelnek meg a helyi hatóságoktól a polgárokkal való interakciójukban és közigazgatásuk irányításában. Az átláthatóság megköveteli a hatóságoktól, hogy megkönnyítsék a polgárok számára az információkhoz való hozzáférést, amelynek együtt kell járnia a civil társadalom nagyobb részvételével a nyilvános döntéshozatali folyamatokban. Ezt a részvételt a hatóságok nagyobb elszámoltathatóságának is ösztönöznie kell ellenőrzések és etikai kódexek alkalmazása révén.⁵⁰

Ennek fényében a Kongresszus felszólította a tagállamok helyi hatóságait, hogy fogadjanak el és hajtsanak végre nyílt kormányzati szabványokat, vezessenek be képzési kurzusokat a közigazgatásba annak érdekében, hogy felhívják a figyelmet az átláthatóság fontosságára. Felszólította továbbá, hogy segítse elő a polgárok bevonását és részvételét a helyi közéletben, folytassanak konzultációkat a közösség különböző feleivel, beleértve a civil társadalmi szervezeteket és szakszervezeteket. Ösztönözzék igazgatásaik belső, külső és társadalmi ellenőrzését, gondoskodjanak arról, hogy az átláthatóság és nyitott kormányzattal kapcsolatos intézkedések ne sértsék az adatvédelmi és magánéleti törvényeket.⁵¹

Ehhez a határozathoz tartozik egy ajánlás is, amely kiegészíti a határozat nyílt kormányzásról tartalmazott meghatározását: a nyílt kormányzás olyan kormány, amely átlátható, részvételen alapuló és elszámoltatható polgárai felé.⁵² A nyitott kormány olyan kormány, amelynek munkáját a közvélemény megértheti. A polgárok számára lehetővé kell tenni, hogy megtekintsék, mit tárgyalt a kormányuk, fokozniuk kell a polgárok részvételét a kormányaik munkájában és a polgári térben. Az átláthatóság és a részvétel elve mellett az elszámoltathatóság a nyitott kormányzat harmadik lényeges összetevője, ugyanis a demokrácia alapvető jellemzője, hogy a nyilvánosság elszámoltathatja a kormányzást

⁴⁸ Resolution 435 (2018) on transparency and open government. Debated and adopted by the Congress on 7 November 2018, 35th session (see Document CG35(2018)14, Recommendation 424 (2018), explanatory memorandum, presented by Andreas Galster, Germany (L, EPP/CCE) rapporteur). <https://rm.coe.int/09000016808d341c> (2022.03.29.) [Átláthatóság határozat].

⁴⁹ Ibid, p. 2.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid, p. 2-3.

⁵² Ibid, p. 4.

tetteiért. Ez ösztönözhető belső eszközökkel, például etikai kódexekkel, vagy külső eszközökkel, ideértve az auditokat, civil társadalmat vagy a médiát.⁵³

Ezt a három elvet a területi kormányzás öt fő funkciójával lehet és kell alkalmazni: a költségvetés-tervezésre, a szerződéskötésre, jogalkotásra, politikai döntéshozatalra és a szolgáltatásnyújtásra.⁵⁴

A nyitottabb önkormányzatiság növeli a *közbizalmat* és csökkenti a korrupciót, amelyek szükségesek a helyi demokrácia megvalósulásához és a közszolgáltatások hatékonyabb ellátását eredményezi.⁵⁵

II. Fejezet: A méltatlanság az Európai Unió szerint

II.1. A SIGMA-program és jelentősége

Az európai szinten a másik jelentős nemzetközi szervezet, amely a vizsgálódás szempontjából lényeges, az Európai Unió, amely gazdasági integrációként indult. Ennek végrehajtó apparátusát mindig is a tagállami közigazgatás jelentette, ezért nem szabályozott közigazgatási jogi kérdéseket, mert azt a belső jogra bízta.⁵⁶ Viszont a hatékony uniós jognak a végrehajtása a hatékony uniós intézmények és tagállamok hatósága, valamint az egyes tagállamok közti együttműködésben rejlik. Ezt a legutóbbi szerződésmódosítás részeként maga az Unió is deklarálta,⁵⁷ ugyanakkor már korábban eljutottak arra a következtetésre, hogy a harmonizált végrehajtás közös értékeken kell, hogy alapuljon, ez pedig a demokratikus alkotmányos hagyományokban gyökerezik, amelynek részleteivel a posztsovjet térség demokratikus átmeneteit éppen csak megélő államok csatlakozásra felkészülése kapcsán kezdtek foglalkozni.⁵⁸

Ebben játszott szerepet a *SIGMA-program*⁵⁹, amelyet 1992-ben hoztak létre és az OECD és az Európai Unió Bizottságának a kezdeményezése. A program célja, hogy támogassa a jó

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid, p. 5.

⁵⁶ 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-unioiban> (2018) (2022.03.29.) [2].

⁵⁷ *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences, Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 - 0390.* (Magyarul: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata - Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata - Jegyzőkönyvek - Mellékletek - A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok - Megfelelési táblázatok, Hivatalos Lap C 326, 26/10/2012 o. 0001 – 0390) [EUMSz.] 197. cikk (1).

⁵⁸ Csatlós Erzsébet: *Európai közigazgatás*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2021. p. 48.

⁵⁹ OECD (1999), "European Principles for Public Administration", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing. [SIGMA-program].

igazgatási módszerek kialakítását és elősegítse a közigazgatási szervek elköteleződését a demokratikus értékekhez, etikához és a törvényi rendelkezésekhez. Segítséget kíván nyújtani az internacionalizmus követelményeivel való szembenézéshez és az Európai Unió integrációs terveihez, valamint közigazgatási reformokat akar megvalósítani. Kiindulópontként rögzíti, hogy az Unió tagságra pályázóknak, annak érdekében, hogy megfeleljenek a koppenhágai és a maastrichti csatlakozási kritériumoknak, meg kell reformálniuk a közigazgatásukat. A csatlakozó államok közigazgatásának ugyanis követnie kell a *jó kormányzás elveit* és figyelembe kell venniük az Európai Unió által meghatározott adminisztratív normákat. Ennek ellenére nincs egy általános Európai Bizottság szerinti törvényszabályzat, így a tagállami közigazgatásnak olyan adminisztratív és közigazgatási rendszerrel kell rendelkezniük, amely képes az *acquis communautaire* átültetésére, megalkotására és életbe léptetésére a kötelező eredmények elvének megfelelően.⁶⁰

Előírja, hogy a tagállami közigazgatásnak el kell fogadnia az Unió tagállamokban érvényes irányelveket is.⁶¹ Meghatározza az *adminisztratív törvényelveket*, amelyek iránymutatásként szolgálnak, ráadásul a közalkalmazottak viselkedését szabályzó alapelvek a különböző törvényhozási dokumentumok részeként is jelentkeznek. A közszféra szereplőinek törvényi kötelezettségük, hogy betartsák ezeket a törvényelveket, amelyeket meg kell erősíteniük a független ellenőrző testületeknek, az igazságszolgáltatás rendszereknek, a bírósági végzéseknél, és a parlamenti vizsgálatoknak, bírósági tárgyalás és jogorvoslás lehetőségeit biztosítva.⁶²

A program meghatározza azokat az elveket, amelyek minden tagállamban meg kell, hogy jelenjenek, ezek a i) törvény általi adminisztráció elve, ii) arányosság, iii) jogi biztonság, iv) törvényi elvárások védelme, v) non-diszkrimináció, vi) bírósági tárgyaláson való jog a diszkriminatív döntéshozatali eljárások során, vii) átmeneti segítség, viii) adminisztratív törvényszékek elérhetősége méltányos körülmények között az egyének számára és ix) a közigazgatás nem-szerződéses kötelezettsége.

Ezeket a törvényelveket négy csoportba lehet osztani: megbízhatóság és kiszámíthatóság, nyitottság és átláthatóság, számonkérhetőség, hatékonyság és hatásosság. Ezekből az elvekből pedig továbbiak vezethetők le.⁶³

Ezekből kiemelendő a *nyitottság*, amely az adminisztráció elérhetősége a külső vizsgálatok számára, míg a *transzparencia* az ellenőrzés és vizsgálat előrehaladásának érdekében való átláthatóságot jelent. Mindkettőre igaz, hogy megengedi a közigazgatás tevékenységével érintetteknek, hogy ismerjék azt, és tükrözi a felügyelő intézmény elemzéseit a közigazgatás tevékenységéről.⁶⁴

⁶⁰ Ibid, p. 2-6.

⁶¹ Ibid, p. 6.

⁶² Ibid, p. 8.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid, p. 11-12.

A számonkérhetőség azt jelenti, hogy minden adminisztratív szerv felelős döntéseiért jogi vagy bírói hatóságok előtt, a hatóságok nem vonhatják ki magukat a mások általi vizsgálat alól. Ez az elv sok komplex eljárás alapján valósul meg, kiemelve, mennyire fontos a felülvizsgálat, amely végső soron a törvény általi adminisztráció elvét biztosítja, amely a közérdek és egyéni jogok védelmét szolgálja.⁶⁵

A SIGMA- program meghatározta, hogy az uniós intézmények törvénykezése egyik fő forrása az Unió tagállamait uraló közös európai anyagi adminisztratív törvényeknek és közigazgatásuknak. Ezek a törvények területi jellegűek, de az *acquis* alapját képezik, amelyek összeegyeztethetőségi szintjét az Európai Unió Bírósága értékeli és vizsgálja a csatlakozási egyezkedési folyamat keretében.⁶⁶

A másik forrás a tagállami szervek közötti és a Bizottság és a tagállamok közötti államközi kapcsolatok, ez többek között segíti a menedzsment és a közös adminisztratív elvek terjedését, így előmozdítva a közhivatalnokok helyes viselkedésmódojének kialakítását az Unió egész területén. Az államközi kapcsolatok azért jelentősek, mert a hivatalos személyek egy stabil szakmai karriert alapozhatnak meg a saját állami hivatalukban.⁶⁷

A program második része az adminisztratív törvényekkel és a közszolgálati normákról rendelkezik. Kérdésként merül fel, hogy a közszolgálat tagjai állami alkalmazottak vagy közalkalmazottak. Abból kell kiindulni, hogy az államnak munkaadó szerepe van, de fokozott felelősségéből adódóan az állami alkalmazottak vezetését irányító sajátos szabályokat kell meghoznia. Az egyének nem állami alkalmazottak, de nagymértékű állami hatalommal is rendelkeznek, így az államnak biztosítania kell az alkotmányos és adminisztratív törvények alkalmazását. Törvényeknek kell rendelkezniük a közalkalmazottak és az állam közötti viszonyról is. Az alkotmányos közszolgálatnak különböző feltételei vannak, amelyet a SIGMA-program rögzít is, így a közszolgálat egy olyan intézmény, amely tagjaitól sajátos professzionalizmust és integritást vár el, az adminisztratív és alkotmányos törvények ismeretével. A közszolgálat tagjainak alá kell vetniük magukat a törvény adta feltételeknek annak érdekében, hogy munkavégzésük hatásos legyen. A feltételek között szerepel, hogy olyan fizetése legyen a közszolgálatnak, hogy a *korrupciót* csökkentse. A meghatározott feltételeket az államoknak garantálniuk kell.⁶⁸

A közszolgálati szereplők nem csupán állami dolgozók, mivel több cél kell elérniük, amely megkülönbözteti őket a munkaviszonyban foglalkoztatottaktól. Az ellenőrzési és számonkérhetőségi mechanizmus létrehozása, a közigazgatás legitimálása a *közbizalom* kialakulása érdekében, a politikai és adminisztratív terület elkülönítése, a szakmai folytonosság, az adminisztráció minden területén egy viselkedési minta kialakítása, a

⁶⁵ Ibid, p. 12-13.

⁶⁶ Ibid, p. 17.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid, p. 20.

közszolgálatban az ország legjobb jelöltjeinek szereplése mind-mind alapvető elvárás a rájuk vonatkozó törvények meghozatala során.⁶⁹

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

Jóllehet a SIGMA a közszféra szereplőiről szól, viszont ezek az elvek ugyanúgy interpretálhatóak az önkormányzati képviselőkre, mivel a mindketten a közigazgatás szereplői, függetlenül attól, hogy az egyikőjük az államigazgatásban lát el feladatokat, míg a másikójuk az önkormányzati igazgatásban.

Ezzel kezdődött el az *Európai Közigazgatási Tér [EKT]* azonosítása, mely az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, a közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis.⁷⁰ A közösségi (jelenleg: uniós) *acquis* megfelelő végrehajtására vonatkozó képesség a koppenhágai kritériumok részeként csatlakozási feltétel lett. Az EKT-re irányadó demokratikus jogelveknek és a jó kormányzást jellemző értékeknek az önkormányzatoknál is érvényesülniük kell. Az EKT-ban a demokratikus működésre is hangsúly helyeződik⁷¹, amelyet az Európai Unióról szóló Szerződés⁷² [EUMSZ] is megfogalmaz.

II.2. Az alapító szerződések demokratikus jogállami alapértékei

Az *Európai Unióról szóló Szerződés [EUSZ]* preambulumban megerősíti az Unió elkötelezettségét a *demokrácia* és a *jogállamiság* elvei mellett.⁷³ Rögzíti, hogy az Unió – többek között- a demokrácia és a jogállamiság értékein alapul. A demokratikus működéshez hozzátartozik az a követelmény, hogy az önkormányzati képviselő a jogait és kötelezettségeit olyan módon gyakorolja és olyan magatartást tanúsítson, amely méltó a tisztségéhez.

⁶⁹ Ibid, p. 20-21.

⁷⁰ Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*. VI. évfolyam, 2011 különszám. p. 196.

⁷¹ Mára az EKT tartalma változóban van. Erről bővebben lásd: Balázs István: *Európai közigazgatási térség*. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: Balázs István)* <http://ijoten.hu/szocikk/eurpai-kzigazgatsi-trsg> (2020) (2022.03.29.)

⁷² *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 - Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata - Jegyzőkönyvek - Mellékletek - A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok - Megfelelési táblázatok, Hivatalos Lap C 326 , 26/10/2012 o. 0001 – 0390) [EUSZ]

⁷³ EUSZ, Preambulum.

Ez összefügg a jogállamiság elvével, amely a jogbiztonságot garantálja és a jog uralmát, a témára levetítve azt, hogy a képviselők által tanúsítandó magatartást a jognak, jogszabályoknak kell előírnia. Ebből pedig levezethetőek azok a követelmények, hogy olyan döntéseket hozzon, amely a választók érdekeit szolgálják, etikusan járjon el és tisztességes magatartást tanúsítson. Az *EUMSZ* rögzíti, hogy a jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el.⁷⁴

Ezt a követelményt a helyi önkormányzatokra is vonatkoztathatjuk, hiszen – ahogy az Európa Tanács is rávilágított ennek jelentőségére – helyi szinten is nagyon fontos a nyitottság elve, amely a jó kormányzást mozdítja elő. A nyitottság azt jelenti, hogy a helyi polgárokat is bevonják a döntéshozatali folyamatokba, megfelelő információval látják el őket és lehetőséget biztosítanak a döntések megismerésére. A transzparencia átláthatóságot eredményez, amely növeli a közbizalmat, elősegítve a jó kormányzást és így a demokratikus működést. Ez nem csak önkormányzati mint intézményi keretrendszeri szinten fontos, hanem az egyes képviselőktől is elvárható annak érdekében, hogy a választók joggal bízhatnak abban, hogy az érdekeiknek megfelelő döntések születnek.

II.3. A megfelelő ügyintézéshez való jog és annak tartalma

Az *Európai Unió Alapjogi Chartája [Alapjogi Charta]*⁷⁵ deklarálja a megfelelő ügyintézéshez való jogot⁷⁶, amely korábban hiányzott a közösségi jogból mint átfogóan meghatározó jog, bár részjogosultságai már korábban kialakultak.⁷⁷ E szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió intézményei, szervei, hivatalai részlehlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alapjogi Charta rendelkezéseinek címzettjei, annak 51. cikke alapján, elsősorban az uniós intézmények, ezért az ő felelőségük, hogy biztosítsák ezen alapjog tiszteletben tartását, viszont az alapjogvédelem célja csak akkor valósul meg, ha a tagállami intézmények is az uniós jog alkalmazása során⁷⁸ megfelelnek a követelményeknek és az elveket betartva járnak el.⁷⁹

Az Alapjogi Charta rendelkezéseit bontja ki a jogi kötőerővel nem rendelkező, az európai ombudsman – akinek a jogállását és feladatait az Európai Parlament 1994. március 9-i

⁷⁴ EUMSZ 15. cikk.

⁷⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union. HL C 326., 2012.10.26., 391—407. (magyarul: Az Európai Unió Alapjogi Chartája) [Alapjogi Charta].

⁷⁶ Alapjogi Charta 41. cikk.

⁷⁷ Chronowski Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 61 (3) 2014. p. 140.

⁷⁸ Ezzel kapcsolatban nem világos mindig, hogy egy tagállami intézkedés uniós jogot hajt végre vagy sem. Erről bővebben lásd: Blutman László: *Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai. Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged. 2016. pp. 103-109.

⁷⁹ Csatlós Erzsébet: Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? *Közjogi Szemle*, 2014/4. p. 14.

határozata⁸⁰ rögzítette az Európai Bizottsággal való konzultációt követően - az Európai Unió Tanácsának jóváhagyása által megalkotott, *A helyes hivatali magatartás európai kódexe [Ombudsmani Kódex]*, amelyet az Európai Parlament először 2001-ben fogadta el, majd 2011-ben ismét új rendelkezésekkel bővült. Célként rögzíti, hogy a demokrácia szolgálata érdekében az Unió intézményeivel együttműködve a hatékony, elszámoltatható, átlátható és etikus igazgatás jöjjön létre. Támogatja a feddhetlenséget, elkötelezettséget és az emberséges hozzáállást.⁸¹

Az Ombudsmani Kódex útmutatásul szolgál, és kiemeli az uniós polgárok *megfelelő ügyintézéshez való jogát*. Ez utóbbi alapján az uniós polgárok joggal várhatják el az uniós intézményektől, hogy ügyeiket megfelelően intézik.⁸² A kódex az európai köztisztviselőkről szól, de transzplantálható a helyi önkormányzati képviselőkre, ugyanis a képviselő-testület elláthat hatósági feladatokat is, így uniós jogot is hajthat végre, amikor is kötelező lesz rájuk nézve az Alapjogi Charta és az azt értelmező kódex, amelyben testet ölt a feddhetlenség, a tisztességesség és az etikus eljárás követelménye. A választópolgároknak joguk van elvárni a képviselőktől a részlelhajlásmentes és tisztességes módon való eljárást. Olyan döntéseket hozzanak, amely az egész közösség érdekét szolgálja, ne csak egy adott csoporttét, vagy csak személyes érdeket szolgáljon. A tisztesség pedig nemcsak ezzel függ össze, hanem a tőlük elvárható megfelelő magatartás tanúsításával.

Az Ombudsmani Kódex felsorolja a közszolgálat öt alapelvét, rávilágítva, hogy az etikai normák a szolgáltatási kultúra elengedhetetlen elemét jelentik. Az alapelveket az ombudsman nyilvános konzultációt követően 2012 júniusában tette közzé mint az uniós közigazgatás által követett etikai normák magas szintű összefoglalóját.⁸³

Az első elv *az Unió és annak polgárai iránti elkötelezettség*, amely azt a követelményt támasztja a tisztviselőkkel szemben, hogy tudják, az uniós intézmények az Unió és a polgárai érdekét szolgálják a szerződések céljainak megvalósításában, így a döntéseiket ez alapján kötelesek meghozni. A tisztviselők képességüknek megfelelő legmagasabb szinten kell ellátniuk feladataikat, törekedniük kell a legmagasabb szintű szakmai normák betartására, valamint tekintetre kell lenniük a közbizalom övezte pozíciójukra, jó példát mutatva másoknak.⁸⁴

A *tisztesség elve* szerint illendően és úgy kell viselkedniük, hogy a legalaposabb nyilvános ellenőrzés se találjon ebben kivétlivalót. Ez egy jogon felüli követelmény, mivel nem érvényesül csak úgy, ha betartja a rá vonatkozó szabályokat. Nem vállalhatnak pénzügyi vagy

⁸⁰ 94/262/ECSC, EC, Euratom: Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties. Official Journal L 113, 04/05/1994 P. 0015 – 0018. Magyarul: Az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata – az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről. HL L 113., 1994.5.4.

⁸¹ Európai ombudsman, *A helyes hivatali magatartás európai kódexe*, Kiadóhivatal, 2013, <https://data.europa.eu/doi/10.2869/71056>. (2022.03.29.) [Ombudsmani Kódex]: p. 2.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid, p. 4.

⁸⁴ Ibid, p. 8.

olyan más kötelezettséget, amely befolyásolja feladataik ellátását, ideérve az ajándékokat is, valamint kötelesek elkerülni az összeférhetetlen helyzeteket.⁸⁵

A *tárgyilagosság elve* alapján pártatlan, tényeken alapuló döntéseket hozó, nyitott személyeknek kell lenniük, akik meghallgatják a különböző álláspontokat. A szakmai magatartásukat nem befolyásolhatja elfogultság.⁸⁶

Az Ombudsmani Kódex kiemelt figyelmet szentel *mások tiszteletének*, ugyanis a tisztviselőknek egymást és a polgárokat tiszteletben tartva kell eljárniuk, udvariasan segítőkészen és együttműködve. Törekedniük kell mások közléseinek megértésére és a világos, egyszerű válaszadásra.⁸⁷

Az *átláthatóság elvéből* adódóan magyarázatot kell adniuk tevékenységükről, indokolniuk kell döntéseiket, nyilvántartásokat kell vezetniük.⁸⁸

Ezen elvek betartásával a közigazgatás színvonala nőni fog, a jogállamiság erősödik, csökken a mérlegelési jogkör önkényes alkalmazása.⁸⁹

Általános rendelkezésként rögzíti, hogy az intézményeknek és tisztviselőknek a kódex elveit tiszteletben kell tartaniuk.⁹⁰ Meghatározza a személyi és tárgyi hatályát⁹¹ és saját elveit. Ezek a következők: jogszerűség, diszkrimináció tilalma, arányosság, hatalommal való visszaélés tilalma, pártatlanság és függetlenség, objektivitás, jogos elvárások, következetesség, tanácsadás, tisztességes eljárás elve.⁹²

Ismét kiemeli a *megfelelő viselkedés* követelményét, amikor rögzíti, hogy szolgálatkészen, helyesen és előzékenyen kell eljárniuk és a nyilvánosság rendelkezésére állniuk. Levelezésükben, telefonos kapcsolattartás során legsegítőkészebbnek kell lenniük, a kérdésekre a legteljesebben és legpontosabban kell válaszolniuk.⁹³

Az Ombudsmani Kódex rendelkezéseit elemezve arra a megállapításra juthatunk, hogy ha ezeket az elveket a hazai szabályozásba is beépítené a jogalkotó, akkor a közigazgatás és ezáltal az önkormányzati igazgatás színvonala is emelkedne. Ennek ellenére fontos kiemelni, a tisztességes viselkedés követelményét, ami nem merül ki a jogkövetésben, így ebből arra következtethetünk, hogy az etikusság egy jogon túli kategória, amely nem kényszeríthető ki. Felmerülhet a kérdés, ha nem ölt jogi kereteket, akkor hogyan válhat kikényszerítővé és mi alapján várhatja el a választópolgár, hogy az önkormányzati képviselők be is fogják tartani.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid, p. 9.

⁸⁷ Ibid, p. 10.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid, p. 11.

⁹⁰ Ombudsmani Kódex 1. cikk.

⁹¹ Ombudsmani Kódex 2-3. cikk.

⁹² Ombudsmani Kódex 4-11. cikk.

⁹³ Ombudsmani Kódex 12. cikk.

II.4. Az Európai Unió egyes tisztviselőire vonatkozó bizalmi jelleget mutató szabályai

A következőkben az Unió egyes tisztviselőire vonatkozó azon rendelkezéseit vizsgáljuk meg, akiknek szintén bizalmi, befolyásmentes, pártatlan, közbizalmat feltételező pozíciójuk van, és a rájuk vonatkozó szabályok és követelmények mintaként szolgálhatnak a hazai önkormányzati képviselői méltatlanság szabályozás kialakítása során.

II.4.1. Az Európai Bizottság biztosai

Az EUSZ szerint a biztosok hivatali ideje öt év, és olyan személyek közül kell kiválasztani, akiknek általános *alkalmasságuk* és európai elkötelezettségük alapján, *függetlenségükhöz* nem férhet kétség. Feladataik ellátásuk során teljes mértékben függetlenek és nem kérhetnek és nem is fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy más szervezettől, valamint tartózkodnak a kötelezettségükkel vagy a feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől.⁹⁴ A függetlenségükkel, valamint az összeegyeztethetetlen cselekedetektől való tartózkodás elvárás rokonítható a méltatlansággal, ugyanis a Bizottság tagjai nem járhatnak el olyan módon, amely nem fér össze a pozíciójukkal, vagyis ami nem méltó hozzá.

Az EUMSZ további szabályokat állapít meg az Európai Bizottságra nézve. A biztosoknak tartózkodniuk kell a feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől. A tagállamoknak ennek megfelelően tiszteletben kell tartaniuk függetlenségüket és nem kísérelhetik meg befolyásolásukat a feladataik ellátása során. A biztosok hivatali idejük alatt nem folytathatnak semmilyen egyéb foglalkozást. A Bizottság tagjai ünnepélyes kötelezettséget vállalnak arra nézve, hogy hivataluk alatt és azt követően is tiszteletben tartják a hivatalukból eredő kötelezettségeiket és azt, hogy megszűnéskor is *feddhetetlenül* és *tartózkodóan* járnak el kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban. Ennek megsértése esetén az Európai Unió Bírósága a Tanács egyszerű többséggel elfogadott kérelmére vagy magának a Bizottság kérelmére az érintett tagot a körülményektől függően felmentheti vagy megvonhatja tőle nyugdíjjogosultságát, vagy ezt helyettesítő egyéb juttatásokhoz való jogát.⁹⁵

A biztosi tisztség négyféle módon szűnhet meg: lejárat, halál, lemondás vagy felmentés.⁹⁶ Számunkra a felmentés esete játszik szerepet: a biztost akkor mentik fel, ha a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek nem felel meg vagy súlyos kötelezettségzegést követ el. Ebben az esetben a Tanács egyszerű többséggel elfogadott kérelmére vagy a Bizottság kérelmére az Európai Unió Bírósága felmentheti.⁹⁷

⁹⁴ EUSZ 17. cikk.

⁹⁵ EUMSZ 245. cikk.

⁹⁶ EUMSZ 246. cikk.

⁹⁷ EUMSZ 247. cikk.

A Bizottsággal kapcsolatban kiemelendő, hogy az alapító szerződésekben foglalt rendelkezéseken kívül, 1999 óta vonatkozik rájuk egy *magatartási kódex*⁹⁸ [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.⁹⁹

Elvei közé tartozik az elköteleződés az Unió általános érdekében történő feladatellátás mellett, továbbá, hogy az alapító szerződésekben és a Biztosi Magatartási Kódexben meghatározott szabályoknak megfelelően a teljes függetlenség, a *feddhetetlenség*, a *méltóság*, a lojalitás és tartózkodás biztosítása mellett járnak el. Tiszteletben kell tartaniuk a legszigorúbb *etikai magatartási szabályokat*.¹⁰⁰ A biztosoknak tiszteletben kell tartaniuk *hivataluk méltóságát*, azaz nem járhatnak el és nem fejezhetik ki magukat médiumon keresztül, amely hátrányosan érinti függetlenségük, feddhetetlenségük vagy hivataluk méltóságának közvélemény általi megítélését.¹⁰¹

Ez azt jelenti, hogy a biztosoknak bírniuk kell az elnök bizalmát, ha nem kellőképpen feddhetetlenek, akkor be sem válogatják a biztosok közé. Ez tehát egy magas szintű bizalmat feltételez. El kell kerülniük továbbá az olyan helyzeteket, amely összeférhetlenséget eredményez vagy amelyről észszerűen feltételezhető, hogy összeférhetlenséget tükröz.¹⁰²

A volt tagokkal kapcsolatban megjegyzendő, hogy a megbízatás lejáta után is feddhetetlenül és tartózkodóan kell eljárniuk kinevezések vagy ellátások elfogadásakor.¹⁰³

A Bizottság tagjainak kötelező érdekeltségi nyilatkozatot kitölteniük: nyilatkozniuk kell pénzügyi, egyéb érdekeltségről vagy eszközről, amely összeférhetlenséget okozhat vagy egyéb módon jelentős.¹⁰⁴

A kollegialitás és tartózkodással kapcsolatban kiemelendő, hogy a Bizottság a tagokkal szemben lojalitást és tartózkodást ír elő, valamint a hivatalukhoz szükséges önmérsékletet gyakorolnak és fejezik ki magukat.¹⁰⁵ Nem tehetnek olyan megjegyzést, amely megkérdőjelezi a Bizottság döntését vagy sértené annak hírnevét.¹⁰⁶

A feddhetetlenség elvére vonatkozóan egyedi rendelkezéseket tartalmaz a Biztosi Magatartási Kódex, miszerint a Bizottság anyagi forrásainak felelős kezelése, szabályok tiszteletben tartása a tagok kötelezettsége.¹⁰⁷

⁹⁸ 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].

⁹⁹ Biztosi Magatartási Kódex 1. cikk.

¹⁰⁰ Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (1)-(2) bekezdés.

¹⁰¹ Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (5) bekezdés.

¹⁰² Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (6) bekezdés, valamint 4. cikk.

¹⁰³ Biztosi Magatartási Kódex 2. cikk (7) bekezdés.

¹⁰⁴ Biztosi Magatartási Kódex 3. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁵ Biztosi Magatartási Kódex 5. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁶ Biztosi Magatartási Kódex 5. cikk (4) bekezdés.

¹⁰⁷ Biztosi Magatartási Kódex 6. cikk (1) bekezdés.

A Bizottság tagjai a megbízatásuk időtartama alatt nem végezhetnek szakmai tevékenységet sem javadalmazás ellenében sem anélkül. Nem láthatnak el közfeladatot, kivéve amelyek a feladataikból erednek.¹⁰⁸ A kódex meghatározza, milyen tevékenységet végezhetnek a tagok.¹⁰⁹

A Biztosági Magatartási Kódex nevesíti a *független etikai bizottságot*, amelyet a Bizottság hoz létre. Az elnök kérésére ad tanácsot a Biztosági Magatartási Kódexhez kapcsolódó etikai kérdésekben és a szintén e kódex alapján etikai kérdésekben ajánlásokat tesz.¹¹⁰ A jelenlegi és a volt tagok is együttműködnek vele és a rendelkezésére kell bocsátani az információkat.¹¹¹ Három tagja van, akiket szaktudás, tapasztalat, függetlenség és szakmai képesség alapján választanak. A tagok tisztességes szakmai magatartásról tanúskodnak és európai, nemzeti vagy nemzetközi intézményekben betöltött magas szintű pozíciókban szerzett tapasztalatokkal rendelkeznek. A Bizottság az elnök javaslata alapján nevezi ki őket. Számukra is kötelező összeférhetetlenség hiányáról szóló nyilatkozatot tenni. A megbízatásuk három évre szól, de egyszer megújítható. Ha egy tag mandátuma ideje előtt szűnik meg, az elnök javaslatára a Bizottság újat jelöl.¹¹²

A bizottság tagjai közül válasz egy állandó levezető elnököt, aki az elnök kérésére ülést hív össze. A bizottság tanácsai titkosak. Ha nem egyhangúlag dönt, akkor a döntés tartalmazza az eltérő véleményt.¹¹³

A Biztosági Magatartási Kódex megfelelő alkalmazását az elnök biztosítja. A jelenlegi és a volt tagok tájékoztatják az elnököt, ha kétségek merülnek fel ennek alkalmazásával kapcsolatban. A Biztosági Magatartási Kódex megsértése, amely az EUSZ 245. vagy 247. cikk alapján nem indokolja az Európai Unió Bíróságához való fordulást, a Bizottság – az etikai bizottság véleményének figyelembevételével és az elnök javaslatára – határozhat a megrovásról, adott esetet nyilvánosságra hozhatja.¹¹⁴

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

¹⁰⁸ Biztosági Magatartási Kódex 8. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁹ Biztosági Magatartási Kódex 8. cikk (2) bekezdés.

¹¹⁰ Biztosági Magatartási Kódex 12. cikk (1) bekezdés.

¹¹¹ Biztosági Magatartási Kódex 12. cikk (3) bekezdés.

¹¹² Biztosági Magatartási Kódex 12. cikk (4) bekezdés.

¹¹³ Biztosági Magatartási Kódex 12. cikk (5)-(7) bekezdés.

¹¹⁴ Biztosági Magatartási Kódex 13. cikk (1)-(3) bekezdés.

II.4.2. Az európai parlamenti képviselők

Az európai parlamenti képviselőkre vonatkozó rendelkezések áttekintése a pozíció jellege miatt szükséges. Ahogyan a helyi önkormányzati képviselőket, úgy az európai parlamenti képviselőket is választják, feladatuk a választók érdekeinek képviselése. Az európai parlamenti képviselők jogállásának szabályait az alapító szerződések fektetik le, azonban Az *európai parlamenti képviselők statútuma [Statútum]*¹¹⁵ tartalmazza, hogy a képviselők szabadságának és függetlenségének védelmét szabályozni kell, mert az elsődleges jog ezt nem teszi meg.¹¹⁶

A Statútum a következőket határozza meg: a képviselők *szabadok és függetlenek*, a megbízások, utasítások nem kötik őket szavazatuk leadása során.¹¹⁷ A képviselők függetlenségüket biztosító megfelelő tiszteletdíjra jogosultak, mandátumuk lejártá után átmeneti ellátásra, nyugdíjra.¹¹⁸

Az Európai Parlamenti képviselőkre vonatkozik egy *pénzügyi érdekeltségekre és összeférhetetlenségre vonatkozó magatartási kódex [EP magatartási kódex]*¹¹⁹ is, amely alapelvei között tünteti fel, hogy be kell tartaniuk az önzetlenség, feddhetetlenség, nyíltság, szorgalom, becsületesség, elszámoltathatóság és a Parlament hírnevének tiszteletben tartása magatartási elveket. Kizárólag a köz érdekében járnak el és nem szereznek közvetlen vagy közvetett anyagi hasznot vagy más ellenszolgáltatást, illetve ezek megszerzésére sem törekcsenek.¹²⁰

Legfontosabb feladataik közé tartozik, hogy nem kötnék harmadik természetes vagy jogi személy érdekében való fellépésre vagy szavazásra irányuló olyan megállapodást, amely sértené az 1976. szeptember 20. okmány 6. cikkében foglaltakat vagy a Statútum 2. cikkét. Nem kérhetnek, fogadhatnak vagy kaphatnak közvetlen vagy közvetett pénzügyi, természetbeni ellenszolgáltatást vagy jutalmat a képviselői munkája során tanúsított magatartásért. El kell kerülniük a korrupciót és nem végezhetnek lobbitevékenységet.¹²¹

Az EP magatartási kódex szól az összeférhetetlenségről is, meghatározza annak fogalmát is.¹²² Ha ez fennáll, haladéktalanul, a képviselő e kódexnek megfelelően orvosolja ezt, ha azonban erre nem képes, írásban jelenti az elnöknek. A képviselők kötelesek a tárgyalás alatt

¹¹⁵ 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].

¹¹⁶ Statútum Preambulum (4) bekezdés.

¹¹⁷ Statútum 2. és 3. cikk.

¹¹⁸ Statútum 9. cikk.

¹¹⁹ Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest. http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf (2022.01.13.) [EP magatartási kódex].

¹²⁰ EP magatartási kódex 1. cikk.

¹²¹ EP magatartási kódex 2. cikk.

¹²² EP magatartási kódex 3. cikk (1) bekezdés.

álló ügygel kapcsolatban az összeférhetetlenséget írásban vagy szóban a levezető elnöknek a parlamenti eljárás során közölni.¹²³

Az EP magatartási kódex szól egy képviselő nyilatkozatról, amelyet az átláthatóság miatt kell megtennie, ezáltal személyes felelősséget vállal. Tartalmazza a nyilatkozat kötelező tartalmi elemeit és a be nem nyújtás következményeit és az ajándékok elfogadásának szabályait.¹²⁴

A volt képviselőkre is tartalmaz rendelkezéseket,¹²⁵ valamint a képviselők magatartásával foglalkozó bizottságról.¹²⁶ Meghatározza a követendő eljárást rendelkezéseinek megsértése esetén, valamint a végrehajtásáról is tartalmaz szabályokat.¹²⁷

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

III. Fejezet: A helyi önkormányzati képviselők méltatlanságának hazai szabályozása

A következőkben a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályozást tekintjük át maradvá az elméleti vonalon. Az Möt. megalkotása és elfogadása annak a felismerésnek volt az eredménye, hogy az önkormányzati rendszerben átfogó reformokra van szükség. Célul tűzték ki, hogy a választópolgárokat megillető helyi önkormányzathoz való alapjog sérelme nélkül valósuljanak meg a tervezett változtatások úgy, hogy eközben ez előmozdítsa a közigazgatási szolgáltatások színvonalát.¹²⁸ Kiemelt cél volt az önkormányzati képviselők esetében, hogy a törvénynek rendeznie kell az *összeférhetlenség* kérdését és a „*köztisztelőre méltóság*” kritériumait.¹²⁹

A legnagyobb újítás az önkormányzati képviselők jogállását tekintve, hogy meghatározásra került a társadalmilag elvárt, *méltó magatartások mércéje*: bevezették a méltatlanságot mint új jogintézményt, amely a 2014-es általános választások napján lépett hatályba.¹³⁰

¹²³ EP magatartási kódex 3. cikk (2) bekezdés.

¹²⁴ EP magatartási kódex 4. cikk és 5 cikk (1)-(2) bekezdés.

¹²⁵ EP magatartási kódex 6. cikk.

¹²⁶ EP magatartási kódex 7. cikk (1)-(6) bekezdés.

¹²⁷ EP magatartási kódex 8. és 9. cikk.

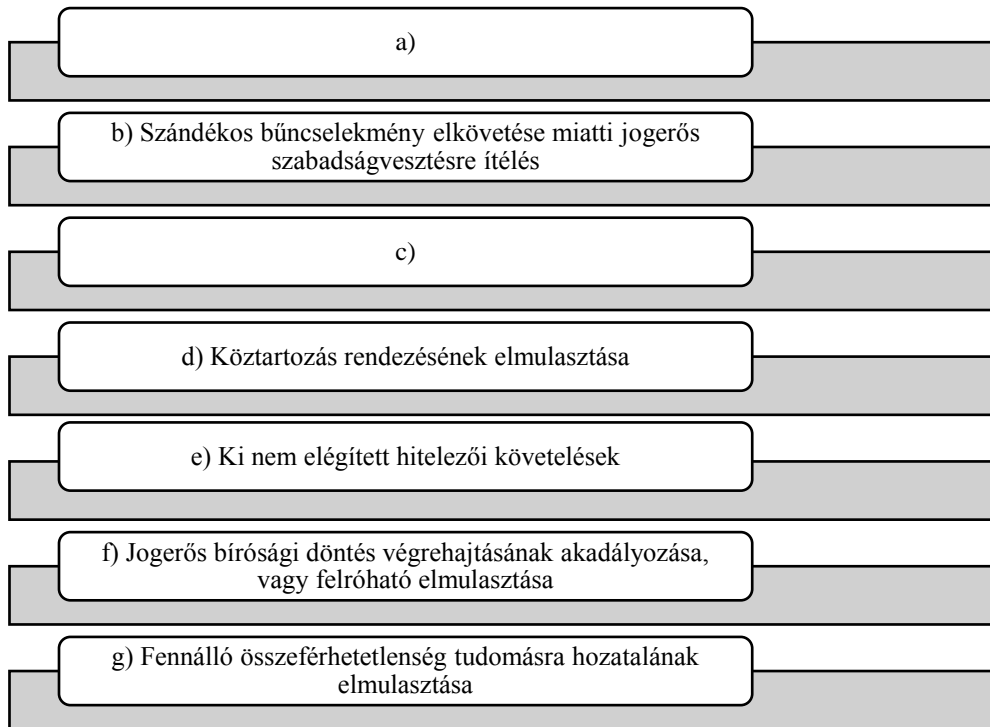
¹²⁸ Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról - Összevetés 1990, 2011. *Kodifikáció és közigazgatás*, 1(1), 2012. p. 5-6.

¹²⁹ Farkasné (2018) p. 25.

¹³⁰ *Ibid*, p. 20.

III.1. A méltatlansági okok és ezek magyarázata

Az Mötv.-ben a méltatlanságot a megbízatás megszűnésének egyik okaként deklarálja, amikor is kimondja, hogy az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik a méltatlanság megállapításával.¹³¹ A méltatlanság megmagyarázását és annak okait a törvény később, a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó részben szabályozza, felsorolja a méltatlansági okokat és szabályozza a méltatlansági eljárást.¹³²



1. ábra: A méltatlansági okok. Forrás: Holecska (2021) p. 167.

A fenti ábrán látható a méltatlansági okok felsorolása. Kiemelendő, hogy közlönyállapot szerint hét – a)-g) – méltatlansági ok szerepelt, amely közül a közügyek gyakorlásától való jogerős eltiltás, valamint a bíróság által elrendelt jogerős kényszergyógykezelés az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény [Ogytv.] rendelkezése alapján nem lépett hatályba.¹³³

A törvény indokolása nem magyarázta a módosítást, az Mötv. indokolása annyit tartalmaz a közügyektől való eltiltásnál, hogy az a személy, akit a bíróság ítéletével eltilt a közügyektől, nem rendelkezik választójoggal, továbbá az ítélet jogerössé válásakor megszűnik azon tagsága, tisztsége, amelynek elnyerését a közügyektől való eltiltás kizárja.

A kényszergyógykezeléssel összefüggő méltatlansági ok eltörlését sem az Ogytv., sem az Mötv. nem indokolja.¹³⁴

¹³¹ 2011. évi CLXXXIX törvény Magyarország helyi önkormányzatairól [Mötv.] 29. cikk (1) bek. d).

¹³² Mötv. 38. cikk.

¹³³ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről [Ogytv.] 160. cikk (4).

¹³⁴ Mötv. indokolása a 38. cikk (1) a) - hoz, Wolters Kluwer Netjogtár.

b) A közbizalom koncepciójára épül *a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős szabadságvesztésre ítélet okán megállapított méltatlanság*. Ez a meghatározás konjunktív elemeket tartalmaz, így gondatlan bűncselekmény elkövetése esetén nem állapítható meg méltatlanság, de vegyes bűnösség esetén igen. Feltétel még a bíróság által meghozott jogerős szabadságvesztésre vonatkozó ítélet, amelynek nincs halasztó hatálya a méltatlanság megállapításakor, ha ezzel szemben rendkívüli perorvoslással élnek. Ez a rendelkezés alkalmazandó akkor is, ha a képviselőt felfüggesztett szabadságvesztésre ítélik.¹³⁵

d) *Köztartozás rendezésének elmulasztása miatt megállapított méltatlanság* azon az elgondoláson alapul, hogy aki jelentős szerepet tölt be a helyi önkormányzat működésében, nem tarthat a köznek, mert méltatlanná válik.¹³⁶ A köztartozás fogalmát *az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény* [Art.] határozza meg.

Köztartozás: i) a törvényben meghatározott, az államháztartás alrendszereinek költségvetéseiből ellátandó feladatok fedezetére előírt fizetési kötelezettség, amelynek megállapítása, ellenőrzése, behajtása bíróság vagy közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik; ii) a köztisztviselő működésének fedezetére törvényben előírt fizetési kötelezettség, feltéve, hogy azt önkéntesen az esedékességkor nem teljesítették, iii) az államháztartás alrendszereinek költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járulékok, 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 költségvetése támogatás visszatartási jogát e tartozások tekintetében is gyakorolja.¹³⁷

Az Art. szól a köztartozásmentes adózói adatbázisról is, amely egy olyan az állami adóhatóság – Magyarországon ez a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal [NAV]*- honlapján közzétett nyilvántartás, amely az adózó nevét, elnevezését, adószámát tartalmazza és azokról az adózókról vezet, akik/amelyek a közzétételt megelőző hónap utolsó napján megfelelnek a törvényben meghatározott feltételeknek.¹³⁸

Ebbe az adatbázisba kell kérniük felvételüket az önkormányzati képviselőknek a megválasztásuktól számított harminc napon belül. A benyújtás hónapját követő hónap utolsó napjáig kell igazolniuk a képviselő- testület előtt, hogy a felvételük meg is történt.¹³⁹ Ez úgy történik, hogy a képviselő elektronikus úton, ún. *KOMA nyomtatványon*¹⁴⁰ keresztül kéri a

¹³⁵ Balázs István- Balogh Zsolt Péter- Barabás Gergely- Danka Ferenc- Fazekas János- Fazekas Marianna- F. Rozsnyai Krisztina- Fürcht Pál- Hoffman István- Hoffmanné Németh Ildikó- Kecő Gábor- Szalai Éva: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG- ORAC, Budapest, 2016. p. 167-168., Holecska (2021) p. 168.

¹³⁶ Fábrián Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez (archív)*. Wolters Kluwer Netjogár p.113.

¹³⁷ 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről [Art.] 7.cikk 34 és Holecska (2021) p. 170.

¹³⁸ Art. 260. cikk (1) és Holecska (2021) p. 170.

¹³⁹ Möt. 38.cikk (4) és Holecska (2021) p. 170-171.

¹⁴⁰ 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/kerelemek/koma.html (2022. 03. 29.)

felvételét, melyhez Ügyfélkapu szükséges. A nyomtatvány a NAV internetes honlapján érhető el, beküldése általános nyomtatványkitöltő program [ÁNYK] által történik. A képviselő a beküldött jelentkezését a rendszer által visszaküldött eBEV elfogadó nyugtával tudja igazolni. Ha az adott hónap utolsó napjáig beérkezett a kérelem, legkorábban a következő hónap tizedik napjáig kerül be az adatbázisba, ha a feltételeknek megfelel.¹⁴¹ Ha az adóhatóság arra a megállapításra jut a képviselő felvételét követően, hogy nem felel meg a felvételhez szükséges feltételeknek, onnan törli, az erről szóló írásbeli értesítést megküldi a képviselő-testületnek és a kormányhivatalnak.¹⁴²

A felvételtől szóló igazolást az összeférhetetlenséggel foglalkozó bizottság számára kell benyújtani a törvényben megállapított határidőn belül, ennek *elmulasztása* esetén, határidő tűzésével, a bizottság felszólítja a képviselőt ennek teljesítésére. Ha mulasztását nem pótolja, a bizottság lefolytatja a méltatlansági eljárást, erről a képviselő-testületet tájékoztatja¹⁴³.

Az Möt. nem határozta meg pontosan, mikor keletkezik a köztartozás, lehet a képviselő megválasztását megelőzően vagy azt követően is. Méltatlan akkor lesz, ha a köztartozás a megbízatása alatt jogerősen fennáll, és értesítik a fizetési kötelezettségéről, de annak hatvan napon belül nem tesz eleget, kivéve a törvényben megfogalmazott két esetet.¹⁴⁴ Az értesítés alatt a köztartozás megfizetésére szóló felszólítást kell érteni, mivel a méltatlansági eljárást lefolytató bizottságnak vizsgálnia kell az értesítés megtörténtét az eljárás lefolytatása érdekében. Ha az Möt. -ben meghatározott összes feltétel nem teljesül, addig egy képviselő nem vonható méltatlansági eljárás alá.¹⁴⁵

e) *A ki nem elégített hitelezői követelések miatt megállapított méltatlansági okkal kapcsolatban megjegyzendő, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény [Ptk.] tartalmaz rendelkezéseket a gazdasági társaságokra vonatkozóan a Harmadik Könyvben. Szabályozza azokat az eseteket, amikor a felszámolt gazdasági társaság vezetője, tisztségviselője vagy tulajdonosa felelős a felszámolt gazdasági tartozások után fennálló kielégítetlen tartozásokért. Ilyenkor ezek a személyek rosszhiszeműen gazdálkodtak, és az ezt megállapító jogerős bírói határozat megingathatja a beléjük fektetett bizalmat, mert nem a jó gazdálkodás szabályai szerint jártak el, így méltatlanságuk is megállapítható.*¹⁴⁶

f) *A jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása vagy felróható elmulasztása miatt megállapított méltatlansági ok törvénybe iktatásának az az indoka, hogy az a képviselő, aki akadályozó vagy felróhatóan mulasztó magatartást tanúsít, nem szabálytisztelő. Ellenszegül a rá vonatkozó kötelező döntések követésétől, amelyeket a közhatalom meghozott, így nem méltó posztjának betöltésére.*¹⁴⁷

¹⁴¹ Önkormányzati Tudástár- az Önkormányzati Hírlevél 2015. évi 2. különszáma, (2015) 6. p. 29.

¹⁴² Möt. 38.cikk (4) és Holecska (2021) p. 171.

¹⁴³ Önkormányzati Tudástár (2015) p. 33. és Holecska (2021) p. 171.

¹⁴⁴ Ibid, p. 34.

¹⁴⁵ Ibid. és Holecska (2021) p. 171.

¹⁴⁶ Balázs et al. (2016) p. 170 és Holecska (2021) p. 171.

¹⁴⁷ Ibid. és Holecska (2021) p. 172.

g) *A fennálló összeférhetetlenség tudomásra hozatalának elmulasztása miatt megállapított méltatlansági ok* azt jelenti, hogy egy képviselővel szemben fennáll valamelyik összeférhetetlenségi ok, amelyet nem jelent a képviselő-testületnek. Ebben a szabályban fonódik össze egyszerre a két megszűnési ok: az összeférhetetlenség és a méltatlanság, valamint itt kerül tisztázásra, mi annak a jogkövetkezménye, ha egy képviselő elhallgatja, ha vele szemben összeférhetetlenségi ok áll fenn.¹⁴⁸

III.2. A méltatlansági okok értékelése

Látható, hogy az Mötv. taxatív felsorolja azokat a körülményeket, amelyek méltatlansági okként az önkormányzati képviselő megbízatásának megszűnéséhez vezetnek. A felsorolás szűk körű és jórészt büntető és gazdasági alapú, ellenben azzal, amit a méltóság szó etimológiai értelme sejtet, amely valamely hivatallal vagy állással káró kitüntetést jelent.¹⁴⁹ Továbbá a méltatlanság mint eljárás olyan magatartást, megnyilvánulást jelent, amely nem illik az eljáró személyhez.¹⁵⁰ Ebből a meghatározásból arra következtethetünk, a helyi önkormányzati képviselőket a méltatlansági szabályrendszer olyan magatartásra, eljárásra kötelezi őket, amely méltóvá teszi őket pozíciójukra.

Annál is inkább, mert a törvényhez fűzött kommentár szerint a méltatlanság *„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.”*¹⁵¹

Ez még kiegészül a képviselői mandátumból fakadó bizalmi pozícióval, ugyanis a választópolgárok arra a jelöltre adják le a voksukat, akikről azt feltételezik, hogy az érdekeiket megfelelően fogják képviselni mandátumuk betöltése során, joggal várhatják el a választók tőlük, hogy jogaikat és kötelezettségeiket¹⁵² a pozíciójukhoz méltóan fogják gyakorolni. A választási kampánynak is kulcseleme a bizalom elnyerése, a választási ígéret megvalósításának elhitetése. Ez azt jelenti, hogy a képviselők a jogaikat a megválasztásukat követően úgy kötelesek gyakorolni, hogy a választópolgárok érdekeit szem előtt tartva, megőrizték a bizalmukat, hiszen – többek között – a következő választások eredménye forog kockán.

Az önkormányzati képviselő bizalmi pozíciójának jellegét az Mötv. is megerősíti, ugyanis kategorikusan rögzíti, hogy: *„... (a)z önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület*

¹⁴⁸ Holecska (2021) p. 172.

¹⁴⁹ A méltóság szó jelentése. Révai nagy lexikona, Budapest, Révai, 1911-1935. Elektronikusan elérhető: <https://mek.oszk.hu/06700/06758/> (2022.03.29.) p. 596.

¹⁵⁰ A méltatlan szó jelentése. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/m-3C77D/meltatlan-3F201/> (2022.03.29.)

¹⁵¹ Balázs et al. (2016.) p. 167.

¹⁵² Mötv. 32. cikk (2).

bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja...”.¹⁵³ Ez a követelmény viszont az összeférhetlenségi okokkal folytatódik¹⁵⁴, amely a politikai-gazdasági befolyás kiküszöbölését célozza, ezzel szemben a méltatlanság az, amely kifejezetten az „emberi minőségbe” vetett hitet aláaknázó cselekmények gyűjtőhelye, viszont ezek a szabályok nem tükrözik a tisztség bizalmi jellegét.

A méltatlanságnak tehát olyan jogintézménynek kellene lennie, ahol a bizalom központi szerepet tölt be, valamint a jogok és kötelezettségek gyakorlása is eköré épül. Ez azt jelenti, hogy olyan önkormányzati döntések meghozatalát kezdeményezik és szavaznak meg, amelyek valóban a település fejlődésének előmozdítását szolgálják és a lakosság életszínvonalának emelkedését, mivel erre esküdtek fel az alakuló ülésen.¹⁵⁵ Például a hulladékgazdálkodás vagy környezetszennyezés problémájának lakosságszintű bevonásával, vagy elég, ha csak a közelmúlt eseményeire gondolunk: a járványhelyzetre. A lakosság ellátása, étkeztetések megszervezése, az óvodai és bölcsődei nyitvatartás és az idősekről való gondoskodás. Ha a képviselők működésük során a település sajátosságaihoz igazított helyi közügyek megfelelő ellátásához járulnak hozzá, arra következtethetünk, hogy ezt jelenti a tisztséghez való méltóság. Ehhez hozzátartozik még a megfelelő magatartás tanúsítása is, különösen akkor, amikor egy képviselő az egész képviselő-testületet képviseli harmadik személyek előtt, ilyenkor kiemelten fontos, hogy a pozíciójához méltóan viselkedjen, mivel nemcsak magáról, hanem az egész testületről is képet mutat.

A kötelezettségeik gyakorlása pedig összefonódnak a jogaikkal: a helyi közügyekben való részvétellel, amely során a megfelelő döntéseket hozzák meg, kapcsolatot tartanak a választópolgárokkal, be is számolnak tevékenységéről, mely során a lakosság nyomon tudja követni képviselői tevékenységüket.¹⁵⁶

Ezek megsértését az Mötv. szankciókkal sújtja¹⁵⁷, viszont ezek közül egyik sem a bizalom elem köré épül, vagyis a törvény szerint nincs annak jogkövetkezménye, ha a képviselő nem a tőle elvárható bizalomnak megfelelően, a választók és a közérdek figyelembevételének megsértésével jár el, mert ez nem eredményez méltatlanságot, és így a mandátum elvesztését, ugyanis a törvény szerinti méltatlanság teljesen más koncepcióra épül.

A fentiekből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a méltatlanság egy összetett fogalom, beletartozik a jogok és kötelezettségek közérdeknek megfelelő gyakorlása és a közbizalomhoz méltó magatartás tanúsítása. Ezek a követelmények viszont nem jelennek meg ilyen komplexen a hazai szabályozásban, viszont a korábban bemutatott Európa Tanács és az Európai Unió által megfogalmazott kívánalmakban igen.

¹⁵³ Mötv. 36. cikk (1), első fordulat.

¹⁵⁴ Mötv. 36. cikk (1).

¹⁵⁵ Mötv. 28. cikk (3).

¹⁵⁶ Mötv. 32. cikk (2) i)-k) pont.

¹⁵⁷ Mötv. 33. cikk.

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

A SIGMA- programban megfogalmazott alapelvek nem csak a csatlakozni kívánó országokra, hanem a már csatlakozottakra nézve is irányadóak, azaz a megbízhatóságnak, átláthatóságnak és elszámoltathatóságnak továbbra is érvényesülniük kell. Az Alapjogi Chartában megfogalmazott megfelelő ügyintézéshez való jog jelentését – amelyet magára az uniós intézményekre és a tagállamokra akkor kell alkalmazni, ha uniós jogot hajtanak végre – az európai ombudsman által kiadott kódex bontja ki, amely az udvariasságot helyezi középpontba. Ez akkor válik jelentőssé, ha a képviselő-testület hatóságként jár el és uniós jogot hajt végre, ilyenkor a testület tagjaira, vagyis a képviselőkre a hazai szabályozás alapján nem vonatkoznak követelmények.

Ezzel ellentétben az Európai Bizottság biztosaira vonatkozó – ez szintén bizalmi pozíció – feddhetetlenség és a függetlenség, ennek betartását egy független etikai bizottság vizsgálja, amely nálunk az önkormányzati képviselők esetében fel sem merült. Az európai parlamenti képviselők esetében, akik ugyanúgy választással nyerik el tisztségüket, ehhez hozzátartozik még az ajándékok elfogadásáról szóló szigorú szabályok, amely ugyancsak a tisztségre való bizalom megingását kívánja kiküszöbölni.

Ezeket a kívánalmakat a hazai jogalkotónak értékelnie kellett volna az Möt. megalkotása során vagy *alapelvei szinten* rögzítve az átlátható, közbizalomnak megfelelő jogok és kötelezettségek gyakorlás és etikus eljárás követelményeként, amely az egész törvény szellemiségét áthatja. A másik lehetőség, hogy a méltatlanság jogintézményét mint tisztséget megszüntető okot *reformálják meg* és nem eseteket felsorolva, hanem generálklauzulaként határozza meg a méltatlanságot, szerepeltetve a fenti kritériumokat.

A törvényhozó feladata, hogy a felmerült jogi anomáliákat felszámolja, erre az igény folyamatos, főleg mivel az Európa Tanács a Második Etikai Kódexben kifejezetten felhívja tagállamainak figyelmét arra, hogy ezt a kódexet használják mintaként.¹⁵⁸ Ennélfogva a lehetőség és a minta adott, már csak a megvalósulás várat magára.

IV. Fejezet: Következtetések és tanulságok

A tanulmány a helyi önkormányzati képviselők méltatlanságát kívánta elméleti síkon bemutatni a nemzetközi standardok tükrében, ennek körében az európai szinten lévő két legjelentősebb nemzetközi szervezet – az Európa Tanács és Európai Unió – által megfogalmazott kívánalmakat tekintette át és igyekezett belőlük következtetéseket levonni.

¹⁵⁸ Második Etikai Kódex, Függelék 14. cikk f).

Az *Európa Tanács* már a megalakulása kezdetétől a demokratikus működés mellett köteleződött el, ennek előmozdítására számos olyan határozatot és ajánlást fogadott el, amely ezt a célt szolgálta. A téma szempontjából kiemelendő, hogy van egy kizárólag önkormányzatokkal foglalkozó szerve, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, amely különböző határozatokat és ajánlásokat fogadott el a helyi demokrácia elősegítése érdekében.

Ezek a dokumentumok a *korruptiót* mint közbizalmat aláásó, a demokratizmust hátráltató és a jogállamiságot veszélyeztető problémát helyezték középpontba és nem nevesítettek egy méltatlansághoz hasonló jogintézményt, csak elítélendő magatartásokat. A korruptió leküzdésére *magatartási kódexek* meghozatalát sürgeti, amelyek közül a legfrissebb kifejezetten felhívja az Európa Tanács tagállamainak figyelmét, hogy használják szövegét mintaként és építsék be mindennapi feladatellátásuk során az etikai szabályokat. Még további tematikus jelentések is a korruptió felszámolásának elősegítését igyekeztek szorgalmazni, ezek közül kiemelendő az átláthatóság kritériuma, amely a polgárok bevonását jelenti a döntéshozatal folyamatokba és az információk közzétételét az elszámoltathatóság érdekében.

Az *Európai Unió* – amely kezdetben gazdasági együttműködésként indult, viszont a későbbiek során szintén célul tűzte ki a demokratikus működést és a jogállamiságot – által megfogalmazott kívánalmak sem határozzák meg közvetlenül a méltatlanságot, viszont az egyes tisztviselőire nézve komoly követelményeket írnak elő: feddhetetlen magatartást, összeférhetlenség elkerülését, szakmai hozzáértést, ajándékelfogadási szabályokat és magatartási kódex betartását. Ehhez hozzátársul, hogy a nem megfelelő magatartás tanúsításának vizsgálatát független bizottságra bízták mind a biztosok, mind pedig az európai parlamenti képviselők esetében.

Hazánkban az *Mötv.* viszont teljesen más követelményeket támaszt az önkormányzati képviselőkre nézve, ahol a közbizalomnak megfelelő eljárást az összeférhetlenségi szabályoknál rögzíti, a méltatlanság pedig egy jórészt büntető és gazdasági alapú taxatív felsorolás és nem kerül értékelésre az általuk tanúsított etikus magatartás, holott a szó etimológiai jelentése ezt sejteti, valamint az sem, ha a jogaikat és kötelezettségeiket nem a tőlük elvárható, közérdeket szem előtt tartva gyakorolják.

Meglátásom szerint a méltatlanságnak tükröznie kell ezeket a követelményeket és *de lege ferenda* javaslatként célszerű lenne a méltatlansági okok alapelveként való megfogalmazása vagy egy méltatlansági klauzula megalkotása. Ezen anomáliákat azonban a jogalkotónak kell felszámolni.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Holecska (2021) p. 175.

Bibliográfia

Szakkönyvek, monográfiák

Balázs István- Balogh Zsolt Péter- Barabás Gergely- Danka Ferenc- Fazekas János- Fazekas Marianna- F. Rozsnyai Krisztina- Fürcht Pál- Hoffman István- Hoffmanné Németh Ildikó- Kecső Gábor- Szalai Éva: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Harmadik, hatályosított kiadás. HVG- ORAC, Budapest, 2016.

Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra. HVG- ORAC, Budapest, 2014.

Csatlós Erzsébet: Európai közigazgatás. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2021.

Révai nagy lexikona. Az ismeretek enciklopédiája. Révai, Budapest, 1911-1935.

Tanulmányok

Balázs István: Európai közigazgatási térség. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István)

Blutman László: Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai. Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged. 2016. pp. 103-109.

Boros Anita: A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István)

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.

Chronowski Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. Magyar Jog, 61 (2) 2014. pp. 137-145.

Csatlós Erzsébet: Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? Közjogi Szemle, 2014/4. pp. 14-19.

Farkasné Gasparics Emese: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény születéstörténete és jelene. COMITATUS, 28 (229) 2018. pp. 24-30.

Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi szemle*, 8 (1) 2015. pp. 58-65.

Takács, Péter és Szegedi, László és Mónus, Ildikó és Grósz, Tamás és Balogh, Gergely (2011): A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec (2007)7. számú ajánlásának magyar szövege. [jogi dokumentum fordítása]. *Pro Publico Bono. Állam- és Közigazgatástudományi Szemle*, 1 (1) 2011. pp. 97-104

Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*. 6 2011. pp. 196-210.

Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról - Összevetés 1990, 2011. Kodifikáció és közigazgatás, 1(1), 2012. pp. 5- 41.

Jogszabályok

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

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)

2011. évi CLXXXIX. törvény indokolása

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről

Közjogi szervezetszabályozó eszközök

32/1996. (IV. 30.) OGY határozat

Wolters Kluwer jogtár kommentárok

Fábián Adrián: Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez (archív)

Nemzetközi jogi források

Code of Conduct: Members shall act solely in the public interest and conduct their work with disinterest, integrity, openness, diligence, honesty, accountability and respect for the European Parliament's reputation. European Parliament, 2017

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

Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on public ethics (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 2020, at the 1370 meeting of the Ministers' Deputies)

OECD (1999), "European Principles for Public Administration", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing

OECD 1999 nyarán készített felmérése: Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries. OECD, Paris, 2000

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"

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)

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).

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

EU jogi források

94/262/ECSC, EC, Euratom: Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties. Official Journal L 113, 04/05/1994 P. 0015 - 0018

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.

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.

Charter of Fundamental Rights of the European Union. HL C 326., 2012.10.26.,

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.

Decision of the European Parliament of 28 September 2005 adopting the Statute for Members of the European Parliament (2005/684/EC, Euratom)

Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest

European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985. ETS 122.

AB határozat

774/B/2000 AB határozat, ABH 2001 p.1424-1430.

Híradások, egyéb internetes források

Az Európai Unió Bíróságának hivatalos honlapja:
https://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/hu/ (2022.03.15.)

A méltatlan szó jelentése. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/m-3C77D/meltatlan-3F201/> (2022.03.15.)

Európai ombudsman, *A helyes hivatali magatartás európai kódexe*, Kiadóhivatal, 2013.
<https://data.europa.eu/doi/10.2869/71056>. (2022.03.15.)

Önkormányzati Tudástár- az Önkormányzati Hírlevél 2015. évi 2. különszáma, (2015) 6. Belügyminisztérium kiadványa

Önkormányzati Tudástár II. – az Önkormányzati Hírlevél különszáma, (2019) 10.
Belügyminisztérium kiadványa

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 (2022.03.15.)