

HOLECSKA ZSÓFIA*

A helyi önkormányzati képviselők jogállása a méltatlanság tükrében

I. Bevezetés

A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben* (Mötv.) új elemként jelenik meg a megbízatás ellátásához szükséges „*köztiszteltetre méltóság*”¹ kritériuma. A 2014-ben hatályba léptetett méltatlanság nemcsak újszerűsége miatt vet fel komoly problémát a gyakorlatban, hanem mert eltér azon szabályozási koncepcióktól, ahol a tisztséghez szükséges bizalom központi szerepet tölt be. Különösen érzékelhető ez az anomália, amikor egy önkormányzati képviselő olyan tisztségéhez nem méltó magatartást tanúsít, amelyet a jogalkotó nem deklarált méltatlansági okként, viszont a választópolgárok körében megingatja a képviselőbe vetett bizalmat. Ezzel manapság gyakran találkozhatunk, ráadásul a probléma aktualitását az is mutatja, hogy az Európa Tanács folyamatosan foglalkozik ezzel a kérdéssel.

A tanulmány fogalom meghatározással kezdődik, ezt követi egy kitekintés a nemzetközi szabályrendszerbe, majd a hazai hatályos rendelkezések bemutatása. Ezután tér rá a képviselő méltatlanságára, először összehasonlítva, hogy van-e ilyen jogintézmény és milyen jellegűek a szabályok a szintén politika világában tisztséget betöltő országgyűlési képviselők és európai parlamenti képviselők esetében. További összehasonlítást tesz a közszférában dolgozó közszerződési tisztségviselőkkel, végül a probléma részletes kifejtésére kerül sor és a lehetséges megoldások számbavételére.

II. A dolgozat által használt fogalmak: bizalom, feddhetetlenség és jogállás

A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó szabályozás tárgyalása előtt, tisztázni kell a bizalom, feddhetetlenség és jogállás fogalmának dolgozatban betöltött jelentését.

* SZTE Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

¹ FARKASNÉ GASPARICS EMESE: *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény születéstörténete és jelene*. Comitatus 2018/229. 25. p.

A szakirodalom alapján „*bizalom alatt azt az egyéni várakozást értjük, amely szerint a bizalom tárgya (személy vagy intézmény) az elvárt, illetve elvárható módon fog viselkedni egy adott helyzetben.*”² A bizalom jellemzője, hogy részben racionális jelenség, érzelmi alapokkal rendelkezik, de értékelhető viselkedésmódokra is támaszkodik, ez azt jelenti, hogy a kifogásolható magatartások negatívan befolyásolják a bizalmat. A bizalomnak különböző rádiusza³ van, számunkra az interperszonális bizalom és az általános bizalom játszik szerepet.

Az *interperszonális bizalom/partikuláris bizalom* azt jelenti, hogy a hozzánk közelebb álló személyekbe nagyobb bizalmat fektetünk,⁴ *általános bizalom* esetében pedig nem a személyes ismertségi köteléknek van szerepe. Itt nincs partikuláris elem, ez a társadalmi integráció alapján az alapvető embertársi összetartozáson nyugszik.⁵ Az *interperszonális bizalomra* különböző tényezők hatnak, például a társadalmi kultúra. Ezek befolyásolják, hogy egy közösségben milyen a bizalom. Kiemelendő, hogy a bizalom részben annak konkrét tárgyához kapcsolódó benyomásához is fűződik, a fentiekén túl a bizalom tárgyának a viselkedése is hat rá, ez az *intézményi bizalom* szempontjából jelentős.⁶ Levetítve a tanulmány által vizsgált témakörre megállapíthatjuk, hogy a képviselők interakciói hatnak a választópolgárok bizalmára, és az általuk képviselt helyi hatalom mint intézmény jelen van mindennapjaink során, így a hozzájuk fűződő választópolgári kontaktust részben az eljárásuk jellemzői és a tevékenységük során megtapasztaltak formálják. A bizalomra azért van szükség, mert ennek hiányában nem tudnak együttműködni a választópolgárokkal.⁷ Ám az *általános bizalom* is szükséges, mert ha csak a partikuláris bizalomra építenek, a kapcsolatok informálissá válhatnak, csökkentve a transzparenciát és az elszámoltathatóságot, amely hatást fejt ki a helyi hatalomgyakorlásra.⁸ Megállapítható, hogy mindkét bizalomfajtával rendelkeznie kell az önkormányzati képviselőnek. A bizalom közösség általi megtestesülése a *közbizalom*, amelyet a közös célok, érdekek megvalósulása, a segítségnyújtás elvárhatósága jellemez. Azt jelenti, hogy a közösség megbízhat hosszútávon az őket képviselő intézmény által tett ígéretekben.⁹

A *feddhetetlenség* fogalmát először a *bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk* használta. Bírói hivatalt csak az a magyar honpolgár tölthetett be, aki – egyéb feltételek teljesítése mellett – feddhetetlen jellemmel rendelkezett.¹⁰ Ez a bírói szervezetrendszerben ma is elvárás, ugyanakkor a közszolgalatban is megjelenik hasonló követelmény. A tanulmány a későbbiekben foglalkozik a témakörrel kapcsolatos

² BODA ZSOLT: *Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége*. In: Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Argumentum – MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest, 2015. 10. p.

³ Uo.

⁴ Uo.

⁵ GRÜNHUT ZOLTÁN – BODOR ÁKOS: „*Megbízhat bennem, hisz' ismersz!*” *Kistélepülési polgármesterek az informális hálóiban*. Új Magyar Közigazgatás 2019/2. 15. p.

⁶ BODA 2015, 11. p.

⁷ Uo.

⁸ Bővebben lásd: GRÜNHUT – BODOR 2019, 1. p.

⁹ B. GELENCSÉR KATALIN: *Bizalom, ösbizalom, önbizalom, megbízhatóság, közbizalom, bizalmatlanság*. Szín 2012/6. 70. p.

¹⁰ 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról 6. § (b) pont.

közszolgálati szabályokkal, ehelyütt annyit kell kiemelni, hogy a közszolgáktól az etikai normák betartását, valamint olyan magatartás tanúsítását várják tőlük, amely fenntartja a közigazgatásba vetett bizalmat.¹¹ A magyar nyelv értelmező szótára szerint feddhetetlen „*olyan személy, akit erkölcsi szempontból megrovás, feddés nem érhet.*”¹² A dolgozat ennek megfelelően, *erkölcsileg kifogástalan magatartásként* használja a feddhetetlenség fogalmát.

A *jogállás* mint jogi fogalom, olyan jogszabályok által behatárolt helyzetet jelent, amely egy státusz keletkezésének és megszűnésének körülményeit határozzák meg. A státusz tartalmát jogok és kötelezettségek töltik ki, amelyek gyakorlásához azonban előfeltétel, hogy a státuszra való alkalmasság és képesség fennálljon. A jogok és kötelezettségek gyakorlásának módja kölcsönhatásba kerülhet a státusz fennállásának körülményeivel: erősíthetik, vagy gyengíthetik azt, bizonyos esetekben pedig megalapozhatnak olyan okokat, amelyek felmerültével a jogalkotó számol, mégpedig a státusz elvesztésének *ex lege* okaként (megszűnései okok), míg más körülmények esetében mintegy mérlegelési jogot ad a jogalkalmazónak a státuszra való alkalmasság megítélésére (megszüntető okok).

III. A méltatlanság kérdése a nemzetközi kötelezettségek tükrében

Az Európa Tanács vívmányai a demokrácia és jogállami működés meghatározói, a szervezet emberi jogi gyakorlata már a csatlakozást megelőzően is hatott a magyar jogértelmezésre.¹³ A nemzetközi szervezet által 1985-ben elfogadott *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*¹⁴ (Charta) 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 a Charta szellemisége iránt, a belső jog részévé vált¹⁵, amelynek rendelkezéseit 1994. július hó 1. napjától kezdődően kell alkalmazni.¹⁶

Emiatt legfontosabb irányítóként szükséges áttekinteni, hogy a vizsgált téma szempontjából a Charta milyen rendelkezéseket tartalmaz a helyi önkormányzati képviselőkre nézve.

¹¹ DÁVID PÉTER: *A jogviszony megszüntetése*. In: Hazafi Zoltán (szerk.): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012. 143–144. pp.

¹² A magyar nyelv értelmező szótára <https://ertelmezo.oszk.hu/kereses.php?kereses=feddhetetlen> (2020.02.06.)

¹³ NÓRA, CHRONOWSKI – ERZSÉBET, CSATLÓS – TAMÁS, HOFFMANN: *Country Report – Hungary*. In: Wyrozumska, Anna (szerk.): *Transnational judicial dialogue on international law in Central and Eastern Europe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Lodzkiego, Łódź, 2017. 88. p.

¹⁴ 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.]

¹⁵ Lásd: 774/B/2000 AB hat., ABH 2001, 1424, 1430.; BLUTMAN LÁSZLÓ – CSATLÓS ERZSÉBET – SCHIFFNER IMOLA: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 361. p.

¹⁶ 1997: XV. tv. 3. § (1) bek.

1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája a választott képviselői minőségről

A 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 meghatározni.¹⁷

A Charta ezen rendelkezését elsőként az *Európa Tanács Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának 1999. június 17-én elfogadott 60(1999) számú Ajánlása (Ajánlás)*¹⁸ 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.

2. Az Európa Tanács 1999-es Ajánlása

Az Ajánlás 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 képviselő hitelessége kérdőjeleződik meg, hanem az ország demokratikus beállítottsága is. A Kongresszus ajánlásában kifejezésre juttatja a *korruptió* problematikáját, szintén veszélyeztetve a képviselői pozíciót. Ezért az etikai kódex követendő mintaként áll a képviselők előtt, hogy feladataikat ellássák, betartva az erkölcsi normákat és elkerülve a korrupciót. A kódex legfőbb célja, hogy az állampolgárok és az önkormányzati képviselők közti bizalom kiépüljön.¹⁹

Az Ajánlásban megfogalmazottak elemi szinten építenek a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, - OECD)* – amelynek Magyarország szintén tagja²⁰ – vívmányaira is, amely a közszolgálat erkölcsi értékeinek emelése és egy *erkölcsi infrastruktúra- (ethics infrastructure)* kialakításához kapcsolódtak: fontos a megfelelő eljárási szabályok kialakítása

¹⁷ 1997: XV. tv. 7. §. A témáról bővebben lásd: SIKET JUDIT: *A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Közjogi szemle 2015/1. 58. p.

¹⁸ 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> (2020.01.15.) [Ajánlás (1999)] 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) (2020.01.15.)

¹⁹ Uo. 5–6. pp.

²⁰ 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 a szankciórendszer kiépítése.²¹ 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.²²

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 preambulumban a bizalom megerősítését helyezi a középpontba, ezt szolgálja az etikai kódex rendelkezései, hogy egy képviselő feladatait el tudja látni.²³

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.”²⁴ 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 hozhatnak olyan intézkedést, amely számukra szakmai érdeket nyújt. A negyedik rész az ellenőrzés eszközeit sorolja fel, az ötödik az állampolgárokkal való kapcsolattartást szabályozza, amely a döntések nyilvánosságra hozatalát és indokoltságát hangsúlyozza, amely körében válaszolnak 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 képviselőknek el kell olvasniuk, majd ki kell jelenteniük, hogy azt megértették és az abban foglaltakat be fogják tartani. A kódexet az állampolgároknak, köztisztviselőknek és a médiának is meg kell ismernie.²⁵

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.

²¹ 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> (2020.01.31.) 12. pont.

²² Az OECD a megállapítások az 1999 nyarán készített felmérésére alapozta. Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries. OECD, Paris, 2000. 30. p. vö. Ajánlás (1999) 6–8. pp.

²³ Ajánlás (1999) 9. p.

²⁴ Uo. 11. p.

²⁵ Uo. 11–19. pp.

3. Az Európa Tanács 2018-as Ajánlása

A helyi és regionális képviselők etikai kódexe az elmúlt években jelentős átalakuláson ment át, az Európa Tanács azóta is folyamatosan foglalkozott a kérdéssel: közös pont, hogy a magasfokú demokratikus működés kulcsát magas szintű etikai elveknek való megfelelésben látja, amely a korrupció kiküszöbölését célozza.²⁶ A demokratikus működést ugyanis a korrupció és az etikátlan magatartások egyéb formája kikezdi, ami a modern technikai eszközök, az új kommunikációs csatornák világában a helyi önkormányzatokat is eléri. Ebben a környezetben kiemelten fontos egy közös alapelveken nyugvó etikai mérce kialakítása, amelynek tiszteletben tartása a helyi önkormányzati képviselők számára iránymutatásul szolgálhat a mindennapi munkájuk során és segít abban, hogy mélyítse azon emberek belé vetett bizalmát, akiknek érdekét végső soron szolgálja.²⁷ Az elvek és iránymutatások kidolgozásakor ezúttal az EU 2014-ben publikált Anti-Korrupció Jelentésében²⁸ megállapítottakra is figyelemmel volt, amikor az felhívta a figyelmet, hogy minden közszolgálatot teljesítő személlyel (*'public official'*) szemben ugyanazon szabályokat lenne szükséges alkalmazni, mindegy, hogy a hivatalukat választással vagy kinevezéssel nyerik, és ehhez a tisztségek összefoglaló elnevezésének alkalmazása lenne a kiindulópont.²⁹ Így nem lenne kérdés, hogy mire milyen szintű és mértékű korrupciós szabály alkalmazandó.

A 2018-as Ajánlás első és legfontosabb értéként rögzíti, hogy a helyi önkormányzati képviselő minden körülmények között (*„at all times”*) a közérdek szolgálatában és jogszerűen köteles cselekedni.³⁰ Felelős a tetteiért és döntéseiért, mindennemű munkája kapcsán pedig köteles előmozdítani az átláthatóságot, és a nyilvánosságot kérésre köteles tájékoztatással ellátni, ezt a kötelezettséget korlátozni pedig csak indokolt esetben, jogi szempontból lehet korlátozni.³¹ Ez pedig alátámasztja a választópolgárok azon jogát, hogy döntéseket, jegyzőkönyveket megismerhessék, és minden olyan dokumentumot, ami az önkormányzati hatáskörbe tartozó döntések kialakításának elemét jelentették. Ez többek között az állampolgárok döntéshozatalba való bevonásának demokratikus alapját jelenti, ami nem merül ki a lehetőségben: azt olyan módon kell biztosítani, hogy az adott területhez nem értő személy is eligazodjon benne.³² Ezzel az interp-

²⁶ Lásd: Resolution 316 (2010) of the Congress on the rights and duties of local and regional elected representatives: the risks of corruption”; v. Resolution 401 (2016) of the Congress on Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels; Resolution (97) 24 of the Committee of Ministers on the “Twenty guiding principles for combating corruption”; 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. 68. 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-governance/16808ec7e3> (2020.01.31.) [Ajánlás (2018)] preambulum.

²⁷ Uo.

²⁸ *EU Anti-corruption Report, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2014) 38 final, 03/02/2014.*

²⁹ *EU Anti-corruption Report (2014)*, 9. p., Ajánlás (2018) Indokolás, 10. p.

³⁰ Ajánlás (2018) Függelék, 3. cikk.

³¹ Uo. 4-5. cikk.

³² European Code of conduct for all persons involved in local and regional governance. Council of Europe, December 2018. <https://rm.coe.int/1680718fbf> (2020.01.31.) 47. p.

retációval pedig alátámasztható az, hogy a zárt ülések és zártan kezelt dokumentumok – amennyiben a döntéshozatalhoz és a választópolgárok érdekében való cselekedethez mint alapkövetelményhez kapcsolhatóak – személyes okokból sem zárhatóak el a nyilvánosság elől.

A klasszikus összeférhetetlenségen túl a kódex új alapokra helyezi a közbizalom kérdését, és két irányból közelít: egyrészt *expressis verbis* fogalmaz meg speciális kötelezettségeket tiltott – bűncselekményi – tényállások rögzítésével (csalás és hivatali visszaélés, közbeszerzésekkel összefüggő csalás),³³ másrészt egy garanciális mechanizmus működtetésére tesz javaslatot.³⁴

Ez utóbbi jelentősége, hogy a potenciális érdekütközést, illetve az etikátlan, saját érdeket szem előtt tartó magatartást észlelő személyek számára biztosít jelentéstételi fórumot úgy, hogy azt egy erre a célra felállított testület vizsgálja meg amellet, hogy a bejelentő jogi védelmét is szem előtt tartják.³⁵

A 2018-as Ajánlás kifejezetten felhívja az Európa Tanács tagállamainak figyelmét arra, hogy használják a kódex szövegét mintaként.³⁶ A 2018-as Ajánlás kifejezetten a hivatali visszaéléssel összefüggő problémák kiküszöbölésére, illetőleg orvoslására ajánl megoldási mintát. Ezzel erősíti azt az irányvonalat, hogy a helyi önkormányzati képviselőkbe vetett *közbizalom* elsősorban a közügyek intézésének módjával összefüggésben jelent elvárás a demokratikus jogállami működés biztosítására, és elsősorban az egyébként is büntetendő cselekmények elkövetése esetére jelenti a tisztség megszüntetéséhez vezető okot (ennek módjára ez az Ajánlás nem tartalmaz rendelkezést). Nem kerül tehát továbbra sem terítékre az az eset, amikor a helyi önkormányzati képviselő a képviselői munkán kívül követ el olyan magatartást, amely *közfelháborodást* kelt.

IV. A helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó hatályos szabályok

1. A helyi önkormányzati képviselők jogállását szabályzó hatályos jogforrások

Rátérve a hazai rendelkezések elemzésére, meg kell állapítani, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó legmagasabb szintű jogforrás az *Alaptörvény*, amely lefekteti a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás alapját.³⁷

A jogforrási hierarchia második szintjén állnak a *törvények*, a jelenleg hatályos önkormányzati törvény az Möt., amely egységes szabályozási keretet teremtett az önkormányzati képviselők jogállására nézve: ebben található meg a korábban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (Ötv.), a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvényben (Ökjt.)

³³ Ajánlás (2018) Függelék, 10-12. cikk.

³⁴ Uo. 13. cikk.

³⁵ Uo. 14. cikk.

³⁶ Uo. f.) pont.

³⁷ Alaptörvény 31-35. cikk.

foglalt rendelkezések, valamint a tiszteletdíjra vonatkozó meghatározások. Ezek a 2014-es önkormányzati választások napjáig voltak hatályban.³⁸

Az Möt. –ről szóló *javaslat* 2011 novemberében került az Országgyűlés elé. Mind a szakmai, mind a politikai szférában egyértelmű volt, 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.³⁹

Az önkormányzati képviselők esetében a törvénynek rendeznie kellett az *összeférhetlenség* kérdését és a „*köztiszteletre méltóság*” kritériumait. Más dilemmák is felvetődtek: mekkora legyen a település lakosságának arányában megválasztott képviselők száma, hány főből álljon a képviselő-testület, hogy megfelelően tudja feladatait ellátni, miközben érvényesül a hatékonyság és a takarékoság elve.⁴⁰

Az Möt. rendelkezései ütemezetten, több lépcsőben léptek hatályba⁴¹:

- 2012. január 1. napján a kötelezettségvállalással és a törvényességi felügyelettel kapcsolatos szabályok;
- 2012. április 15. napján a kirívóan közösségellenes magatartások önkormányzati rendelettel történő szabályozásának lehetősége;
- 2013. január 1. napján az általános szabályokra, az önkormányzat feladat-és hatáskörére, közös önkormányzati hivatalra vonatkozó rendelkezések, gazdasági kérdések;
- 2014. általános választások napján az összeférhetlenséggel, méltatlansággal, vagyonyilatkozattétellel, valamint a polgármester összeférhetlenségére vonatkozó rendelkezések.⁴²

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

³⁸ MÁJERNÉ TÁBIT RENÁTA: *A helyi önkormányzati képviselők*. In: Feik Csaba (szerk.): Magyarország helyi önkormányzatai. Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. 125. p.

³⁹ SZABÓ LAJOS: *Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011*. Kodifikáció és közigazgatás 2012/1. 5–6. pp.

⁴⁰ FARKASNÉ 2018, 25. p.

⁴¹ SZABÓ 2012, 7–8. pp.

⁴² Möt. 36–38. §, 72–73. §.

csak akkor lehetséges, ha a képviselő az összeférhetetlenséggel foglalkozó bizottságnak határidőben átadja az általa megtett jogviszony megszüntetéséről szóló lemondó nyilatkozatot, amelyet az arra jogosult írásban megerősített. Ha nem így jár el a képviselő, az összeférhetetlenségi eljárást le kell folytatni, amely a polgármesternél bárki által kezdeményezhető.⁴³

A legnagyobb újítás az önkormányzati képviselő jogállását tekintve, hogy meghatározásra került a társadalmilag elvárt, *méltó magatartások mércéje*: bevezették a méltatlanságot mint új jogintézményt.⁴⁴

Összegezve, napjainkban a helyi önkormányzati képviselő jogállását az alábbi jogszabályok határozzák meg: az Alaptörvény, az Möt.v., a *helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény* (Övjt.) és a *választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény* (Ve.).

2. A helyi önkormányzati képviselők jogállásának keletkezése

A helyi önkormányzati képviselők a megbízatásukat megválasztásukkal nyerik el. Az Alaptörvény meghatározza, ki választható: minden nagykorú magyar állampolgár jogosult, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó és választható legyen, és az is rendelkezik e joggal, aki az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára.⁴⁵ Ez azt jelenti, hogy a magyar választópolgár egyaránt rendelkezik aktív és passzív választójoggal az önkormányzati képviselők választása során. Az ezt szabályzó sarkalatos törvény, - Övjt. - viszont a választójogot magyarországi lakóhelyhez és a passzív választójog esetében még további feltételekhez kötheti⁴⁶. A *választójogból való kizáró okokat* nem sorolja fel az Alaptörvény, csak annyit rögzít, hogy ez büncselekmény elkövetésén, valamint a belátási képesség korlátozottságán alapulhat és bírósági ítélethez kötött. Nem választható az sem, aki az EU más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bíróság vagy hatóság döntése szerint kizárták hazájában e jog gyakorlásából.⁴⁷ Kizárt a választójog gyakorlásából, aki az Alaptörvény hatálybalépésekor közügyek gyakorlásától jogerős eltiltás, továbbá a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondokság hatálya alatt áll a gondnokság megszüntetéséig, vagy amíg a választójogának fennálltát a bíróság meg nem állapítja.⁴⁸ Kiemelendő, hogy csak akkor kerülhet sor kizárásra, ha a bíróság egyediesített határozatot hoz erről, ellenkező esetben a gondnokság alatt álló személy választható.⁴⁹

⁴³ SZABÓ 2012, 19–20. pp.

⁴⁴ Uo. 20. p.

⁴⁵ Alaptörvény XXIII. cikk (1)-(2) bek.

⁴⁶ Alaptörvény XXIII. cikk (4) bek.

⁴⁷ Alaptörvény XXIII. cikk (6) bek.

⁴⁸ Alaptörvény Záró rendelkezések 24. pont.

⁴⁹ Alaptörvény XXIII. cikk Wolters Kluwer Netjogtár-indokolás.

Szintén nem választható képviselővé, aki bíróság általi jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetést tölt vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelés alatt áll.⁵⁰

Az Alaptörvény megállapítja, hogy a magyar állampolgárokat illeti a *közhivatal viselésének joga*, de bizonyos közhivataloknál kizáró ok lehet a párttagság és a pártban való tisztségviselés.⁵¹

Az önkormányzati választások alkalmával *öt évre* választják meg a képviselőket, a szavazás egyfordulós, ez azt jelenti, hogy nincs sem érvényességi, sem eredményességi küszöb. A törvényben a relatív többség elve érvényesül, az kap mandátumot, aki a legtöbb szavazatot kapja. A köztársasági elnök tűzi ki az önkormányzati képviselők és a polgármester választásának napját. A választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján gyakorolhatja és bármely választókerületben választható. Lakóhelyén, vagy ha később, de még a választás kitűzését megelőző 30. napon létesített tartózkodási helyet, akkor bejelentett tartózkodási helyén élhet választójogával és adhatja le szavazatát.⁵²

Az önkormányzati képviselői választás a következők szerint zajlik:

- *A polgármestereket és a főpolgármestert* relatív többségi rendszerben közvetlenül választják meg a települések választópolgárai;
- *10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település* egyéni listás rendszerben szavaz;
- *10 000 főnél több lakosú település és a fővárosi kerület* esetében vegyes választási rendszer érvényesül, amely azt jelenti, hogy az egyéni választókerületek mellett kompenzációs listát is alkalmaznak;
- *A megyei közgyűlések tagjainak* választása listás, arányos rendszer útján történik;
- *A fővárosi közgyűlés tagjai:* a főpolgármester, a kerületi polgármesterek és a kompenzációs lista alapján mandátumhoz jutott képviselők.⁵³

Sajátos szabályozási rendszere van a nemzetiségi önkormányzatoknak.⁵⁴

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

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

(Az eskütevő meggyőződése szerint)

Isten engem úgy segítjen!”⁵⁵

⁵⁰ 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról (Övjt.) 1.§ (4) bek.

⁵¹ Alaptörvény XXIII. cikk (8) bek.

⁵² BALÁZS ISTVÁN et al.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest, 2016. 144. p.

⁵³ JAKÓ NÓRA – MIKES LILI – SZABÓ ZSOLT: *Alkotmányjog, Jogi szakvizsga felkészítő kötet*. Patrocinium, Budapest, 2016. 102–103. pp.

⁵⁴ Bővebben lásd: Övjt. 9/A. §, 11/A. §, 15. § (3a) és (5) bek.; 16. § (4)-(5) bek., VI/A. fejezet, 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól.

⁵⁵ Möt. 1. melléklet a 2011. évi CLXXXIX. törvényhez.

A fenti esküt elemezve azokat a megállapításokat vonhatjuk le már most a méltatlanság vizsgálata nélkül, a képviselők saját becsületükre esküsznek fel, hogy minden szabályt betartva járnak el megbízatásuk alatt. Ez egy magasabb mércével mérhető követelményeknek való megfelelést sejtet, azért, hogy bebizonyíthassák, kiérdemelték a választópolgárok bizalmát. Különösen igaz ez, ha egy képviselő vallási meggyőződéssel az „*Isten engem úgy segít*” kitételt is esküjébe fogalmazza, mert ez tükrözi a mély elhivatottságot és a vallási normák betartásának szándékát is. Az önkormányzati képviselők ezzel az esküvel tulajdonképpen általános kötelezettséget vállalnak az erkölcsileg kifogástalan és a választópolgárok érdekeit szem előtt tartott eljárására nézve. Erről alá kell írniuk egy okiratot, de ennek tartalmáról a törvény már nem rendelkezik. A gyakorlat szerint ez benne foglalja a képviselő nevét, az eskü szövegét, annak tételének tényét, helyét és idejét. Kiemelendő, hogy az Möt. nem sújtja semmilyen jogkövetkezéssel az eskü elmaradását, mivel az önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei nem az eskütétellel, hanem a megválasztással keletkeznek. A törvény szintén nem szabályozza az eskü letételének a módját, de ez általában előmondás alapján történik. Előmondó lehet a helyi választási bizottság elnöke, képviselő, a polgármester, de akár más személy is. A képviselők az esküt a szöveg felolvasásával is letehetik.⁵⁶

3. A helyi önkormányzati képviselők megbízatásának megszűnése

Az önkormányzati képviselő megbízatása *ex lege* megszűnik annak halálával, valamint a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján.⁵⁷

A képviselő-testület által meghozott *döntés* alapján szűnik meg a megbízatása, ha a képviselőnek kimondják összeférhetetlenségét, megállapítják méltatlanságát, továbbá, ha a képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén. A képviselő-testület dönthet saját feloszlásáról, amely esetében szintén elveszti az önkormányzati képviselő a mandátumát.⁵⁸

*Külön törvényben megállapított szabályok*⁵⁹ szerint, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható a képviselő, elveszti megbízatását is. Erről köteles annak bekövetkezésétől három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalt.⁶⁰

Saját elhatározása alapján a képviselő lemondással megszüntetheti megbízatását, bejelentésének módjáról és az ezt követő eljárás részletes szabályairól az Möt. rendelkezik.⁶¹

További tisztséget megszüntető ok, ha az *Országgyűlés határozata* alapján a képviselő-testületet feloszlátja.⁶²

⁵⁶ Önkormányzati Tudástár II. – az Önkormányzati Hírlevél különszáma. 2019/10. 10. p.

⁵⁷ Möt. 29. § (1) bek. a) és i) pont.

⁵⁸ Möt. 29. § (1) bek. c)–e), h) pontjai; eljárására 31.§ (1) bek.; 55.§.

⁵⁹ Alaptörvény XXIII. cikk, Övj. 1. §.

⁶⁰ Möt. 29. § (1) bek. b) pont; (2) bek.; lásd még: Alaptörvény Záró rendelkezések 24. pont, Övj. 1. § (4) bek.

⁶¹ Möt. 29. § (1) bek. f) pont, 30.§.

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

Az Mötv. deklarálja, hogy az önkormányzati képviselők a település, - ideértve a fővárosi kerületet és a megyét is- *egészéért vállalt felelősséggel* képviselik a választóik érdekeit, valamint az önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei azonosak. Ez azt jelenti, hogy nem lehet különbséget tenni az egyéni választókerületben és a listán megválasztott képviselők között.⁶³

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

1. A helyi önkormányzati képviselők jogai

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

- döntés meghozatalának kezdeményezése,
- felvilágosításkérés,
- hozzászólásuk vagy véleményük jegyzőkönyvben történő rögzítésnek kérése,
- bizottsági ülésen történő részvétel, ott javaslattevési és kezdeményezési jog,
- képviselő-testület képviselője,
- tájékoztatókérés,
- munkavégzés alóli felmentés, valamint
- magyar jelnyelv vagy általa választott kommunikációs rendszer használata.⁶⁴

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

2. A helyi önkormányzati képviselők kötelezettségei

Az önkormányzati képviselőknek nem csak joguk, hanem *kötelességük* is⁶⁵ részt venni a helyi közügyek ellátásához kapcsolódó döntéshozatali eljárásban, ami a testületi ülése-

⁶² Mötv. 29. § (1) bek. g) pont; 125. § (2) bek.

⁶³ BALÁZS et al. 2016, 153. p.

⁶⁴ Mötv. 32. § (2) bek. a)–h).

ken teljesebbé válik. A közösség számára kiemelt célok megvalósulása érdekében részt kell venniük a testület munkájában és képviselniük kell a választópolgárok érdekeit.⁶⁶

Ezzel összefügg a velük való *kapcsolattartás* is, mivel a képviselők feladata, hogy szem előtt tartsák az érdekeiket a helyi közügyek intézése során. A választópolgárok véleményének és javaslatának meghallgatását követően kialakított nézőpontot kell képviselniük a testületi üléseken. Ez a kötelezettség kiegészül a legalább évente egyszeri *beszámolóval* a választópolgárok irányába. Ez visszajelzést jelent, így tudják *ellenőrizni*, hogy a képviselők megfelelően ellátják feladataikat. A beszámoló elmulasztása megingathatja a beléjük fektetett bizalmat, mert a lakosok nem tudják visszakövetni a tevékenységüket.⁶⁷

A képviselői tisztség elnyerése nincs előírásához kötve, a képviselők különböző ismeretekkel rendelkeznek, ezért *részt kell venniük a kormányhivatal által szervezett képzésen*⁶⁸, hogy elegendő ismeretekkel rendelkezzenek feladataik megfelelő színvonalon történő ellátásához. A kormányhivatalnak kötelessége minden olyan tudást a rendelkezésükre bocsátani, amely az önkormányzati munkához szükséges. *A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény* (Kttv.) rendelkezik⁶⁹ arról, hogy a polgármester és az önkormányzati képviselők jogosultak részt venni az ebben a törvényben meghatározott képzéseken, amelyek költségeit az önkormányzat biztosítja, ha az nem veszélyezteteti a köztisztviselői továbbképzések pénzügyi feltételeit.⁷⁰

Ha a képviselők kötelezettségeiket megsértik, a képviselő-testület dönthet a tiszteletdíjuk, természetbeni juttatásuk legfeljebb tizenkét havi időtartamra való csökkentéséről, megvonásáról. Ismételt kötelezettségszegés esetén ezek újra megállapíthatók.⁷¹ Legsúlyosabb eset a tisztségtől való megfosztás, ha egy évig egy képviselő nem vesz részt a testület ülésén.⁷² Ez utóbbi szankció viszont csak ebben az egy esetben értelmezhető, pedig a másik két kötelezettség felróható megszegése is a közbizalom ellen hat, főleg, mert esküvel fogadták, hogy a választókerület érdekében és saját lelkiismeretük alapján járnak el, ezért ezt is megfelelő jogkövetkezéssel kéne sújtani.

VI. A helyi önkormányzati képviselők méltatlansága

1. A méltatlanság mint fogalom

A méltatlanság mint fogalom „*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*

⁶⁵ Möt. 32. § (1) bek.

⁶⁶ Möt. 32. § (2) bek. i) pont.

⁶⁷ Möt. 32. § (2) bek. k) pont.

⁶⁸ Möt. 32. § (2) bek. j) pont.

⁶⁹ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.) 230. §.

⁷⁰ BALÁZS et al. 2016, 156. p.

⁷¹ Möt. 33. §.

⁷² Möt. 29. § (1) bek. e) pont.

*képviselő is méltatlanná válhat e tiszttségére. A méltatlanságban, mint szubjektív értékítéletben többféle mérce jelenhet meg, súlyában is rendkívül különböző lehet, ezért objektíven nem határozható meg.*⁷³

A méltatlanság jogintézményi megjelenését nemcsak az önkormányzati képviselők, hanem az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők kapcsán is vizsgáltam. Az országgyűlési képviselőknél a méltatlanság mint tisztséget megszüntető ok sem az Alaptörvényben, sem az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben (Ogytv.) nem szerepel. Az Ogytv. egyéb összeférhetlenségre vonatkozó szabályai alapján kell megállapítani az országgyűlési képviselő összeférhetlenségét, ha képviselői mandátuma alatt büntett miatt jogerősen elítélték, kivéve, ha közügyek gyakorlásától tiltották el. Ugyanígy, ha az állammal szemben köztartozása áll fenn és azt az értesítést követő hatvan napon belül nem rendezzi.⁷⁴ Ez utóbbi az önkormányzati képviselők esetében -mint majd később látható- az egyik méltatlansági ok, azzal kiegészülve, hogy az önkormányzattal szemben fennálló adótartozás is beleértendő a köztartozásba.⁷⁵

Eltérés az is a két tisztség között, hogy míg az országgyűlési képviselő esetében a közügyek gyakorlásától való jogerős eltávolítás megalapozza a megbízatás megszüntetését, az Möt. e a rendelkezését az Ogytv. erre vonatkozó szakasza nem léptette hatályba.⁷⁶

Az európai parlamenti képviselők esetében a szabályok a gazdasági összeférhetlenségre helyezik a hangsúlyt, egyéb körben nem foglalkozik részletesen méltatlansági kérdésekkel egy általános mondaton kívül (*honesty*).⁷⁷

Éles ellentétet jelent a köz szolgálatában munkát végzők méltatlansági szabályozása. A Kttv. is ismeri a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése körében, amelynek két módja van: a megszűnés és a megszüntetés. Utóbbi egyik esete a felmentés, amelynek kötelező esetköreihez tartozik a kormánytisztviselő hivatalára való méltatlanság.⁷⁸

A Kttv. rendszere a köztisztviselők által tanúsított megfelelő magatartásra helyezi a hangsúlyt a méltatlansági szabályrendszer megalkotásakor, amely tágabban értelmezendő az Möt. -ben megállapítottaknál. A köztisztviselőknél ide kell érteni a pártatlanságot, a befolyástól való mentességet és az etikai normák betartását⁷⁹, utóbbiak azért jelentősek, mert vannak olyan közösséggelens magatartások, amelyek írott jogszabályi rendelkezést nem sértenek, de elfogadhatatlanok a közigazgatásban.⁸⁰ A tisztviselőknek az eléjük kerülő ügyek elintézésén túl az is a kötelezettségük, hogy képviseljék az állami apparátus méltóságát. Esetükben a magas szakmai kvalifikáltságon túl olyan magtartási követelménynek kell megfelelniük, amely jóval meghaladja az általánosan elfogadott magtartási mércét. Nekik kell közigazgatásba vetett bizalmat fenntartaniuk, mind a hiva-

⁷³ BALÁZS et al. 2016, 167. p.

⁷⁴ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.) 88. §.

⁷⁵ Möt. 38. § (1) bek. d) pont.

⁷⁶ Ogytv. 160.§ (4) bek.

⁷⁷ *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.* Code of Conduct for Members of the European Parliament. http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf (2020.01.31.) 1. p. 1. cikk (a).

⁷⁸ Kttv. 63. § (2) bek. a) pont.

⁷⁹ DÁVID 2012, 143. p.

⁸⁰ TEMESI ISTVÁN: *A közigazgatás személyzete. A közszolgálat.* In.: Temesi István (szerk.): *Közigazgatási jog.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 285–286. pp.

tali kötelezettségeik teljesítése, mind a hivatalon kívüli életvitelük során. Felróható magatartás tanúsításával nem csak e kötelezettségeket, hanem a törvényben említett, általuk betöltött beosztásának tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét és a közigazgatásba vetett bizalmat sérthetik meg. Az utóbbit kívánja a Kttv. méltatlanság okán megállapított felmentéssel sújtani. E jogintézményt a korábbi szabályozás – hasonlóan az Mötvt. - hez – nem tartalmazta.⁸¹

A méltatlanság címén történő munkáltatói felmentés jogszerűségéhez a törvényben megállapított három *konjunktív feltételnek* kell fennállnia:

- hivatali munkájával (munkavégzésével) összefüggésben, vagy munkahelyén kívül
- olyan magatartást kell tanúsítania a tisztviselőnek, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja,
- és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.

A fenti három feltétel egyidejű fennállásának bizonyítási kötelezettsége a munkáltatót terheli.⁸²

A jogviszony e megszüntetését is érte kritika, mivel lehetővé teszi a közszolgálatban az ún. tetszés szerinti foglalkoztatást (*at-will employment*), ez azt jelenti, hogy a munkáltató egy olyan homályos és bizonytalan okra hivatkozva, mint a méltatlanság, felmentheti tisztségéből a köztisztviselőt.⁸³ Kár tagadni azonban, hogy a szakmaiságon alapuló közszolgálat erkölcsösödik és szükséges az etikai kódexek megalkotása, mert a köztisztviselő magatartása összefügg a közigazgatás társadalom általi megítélésével, ezért kell rögzíteni az irányukba támasztott követelményeket. Ehhez a jogra mint eszközre lehet alapként támaszkodni, viszont jogon kívüli módszerekre is szükség van.⁸⁴

Mindezek alapján *megállapíthatjuk*, hogy a közszolgálatnál gumiszabály- alapú a méltatlanság intézménye, míg az eleve közbizalomra épülő képviselői méltatlanság-szabályozás taxatív felsorlás és egyáltalán nem a bizalom-elem köré szerveződik, hanem zömmel más szerv döntésére (pl.: bíróság ítélet a szabadságvesztés büntetés esetén). Mi lehet az eltérés oka? Talán, hogy az egyik politikai, a másik pedig szakmai funkciót tölt be? A köztisztviselők esetében az állam ügyel arra, hogy *jók* és lojálisak legyenek a vezetőjükhöz, és az államigazgatásba vetett bizalmat fenntartsák. Ki ügyel a képviselőkre? Ha úgy tekintjük, hogy a képviselő kvázi *megbízója* a választópolgárok, akkor ők nem kaphatnak, hasonlóan gumiszabály- alapú, beleszólást abba, ha egy önkormányzati képviselő tisztségével össze nem egyeztethető magatartást tanúsít? Be kell

⁸¹ DÁVID 2012, 143–144. pp.

⁸² Uo. 144. p.

⁸³ KOVÁCS ÉVA – HAJNAL GYÖRGY: *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig*. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA JTI, Budapest, 2016. 557. p.

⁸⁴ Bővebben lásd: BENCSIK ANDRÁS: *A személyzeti jog története - a közszolgákkal szemben támasztott követelmények átalakulása*. Új Magyar Közigazgatás 2018/3. 32–34. pp.

érniük azzal, hogy a következő választások alkalmával majd lecserélhetik, levonva a tanulságot, hogy a képviselő nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket?⁸⁵

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

Az Möt. -ben nincsenek olyan szabályok, amelyek a képviselők megválasztását megelőzően tanúsított magatartásra és a velük szemben támasztott erkölcsi követelményekre vonatkoznának, pedig korábban a jogalkotó már a megválasztásra nézve olyan kizáró okokat állapított meg a képviselőkre nézve, amelyek bekövetkezte esetén nem juthattak mandátumhoz.⁸⁶ Éppen ezért napjainkban is indokolt lenne a közbizalom koncepciója miatt egy *alkalmassági szűrőt* beiktatni, amely kizárja azokat a jelölteket, akik korábban úgy jártak el, amely a közmegítélést károsan befolyásolta. Nem indulhatna önkormányzati képviselőként olyan személy, aki korábban szándékos bűncselekménye miatt jogerősen felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték, mert nem csak társadalmilag, hanem erkölcsi szempontból is súlyosan kifogásolható.⁸⁷

Az Möt. utaló szabályként rögzíti, hogy az önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályokat a polgármesterre is alkalmazni kell⁸⁸, ebből *a contrario* következik, hogy nem csak polgármester-jelöltként, de képviselő-jelöltként sem szerepelhetne olyan személy, aki közmegebotránkoztatást kiváltó magatartást tanúsít. Ennek az az oka, hogy korábban polgármesteri tisztséget betöltő és a választáson újra jelöltként induló személyről, közszereplőről van szó, akinek életét a közösség, ahol tisztségét betölti, nyomon követi, így köteles kifogástalan és feddhetetlen jellemmel rendelkeznie.⁸⁹

Ugyanígy nem lehetne képviselő-jelölt, akit nem jogerősen a bíróság másfél év letöltendő börtönbüntetésre ítélt csalás és sikkasztás büntette miatt. A későbbiek során bemutatásra kerül, de azt már itt meg kell jegyezni, hogy a méltatlanság megállapítására az első méltatlansági ok esetében (további feltételek mellett) csak jogerős bírósági ítélet adhat alapot, de ha a mandátuma alatt az ítélet jogerőssé válik, akkor már a méltatlanság beáll. Ám már az erkölcsileg elítélendő, hogy egy nem jogerős ítéletben a fent említett két bűncselekmény miatt bűnösnek találta a bíróság. Az említett polgármester-jelölt ennek ellenkezőjét állítja, és – sajnos be kell látnunk, az élet őt igazolta – a választópolgárok is, mivel polgármesterként újraválasztották. Ennek ellenére az még inkább kifogásolható, hogy korábban a megválasztása után egyszer már jogerősen elítélték 10 hó-

⁸⁵ Bővebben lásd: az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő elvi vélemény nyilvánításáról dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményét, 18/2013. (VII.3.) AB hat., ABH 2013, 593, 605.

⁸⁶ A kiegyezést követően különböző törvénycikkek születtek, amelyek tisztséget kizáró okokat határoztak meg: 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről, 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről, 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról, 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről.

⁸⁷ A vak komondoros Balogh József megint indul a választáson. HVG.Hu, 2019. szeptember 10-i hír. https://hvg.hu/itthon/20190910_vak_komondor_balogh_jozsef_fulophaza_kepviselojelolt (2019.12.19.)

⁸⁸ Möt. 72. § (4) bek.

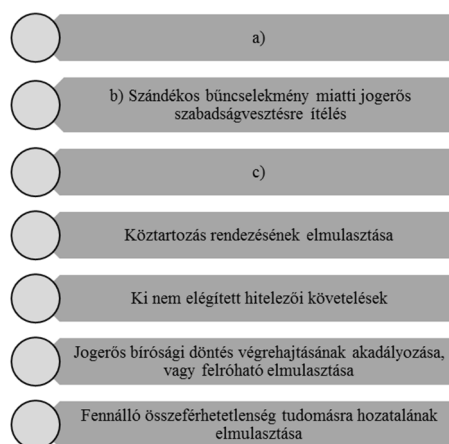
⁸⁹ Megszólalt Borkai: Én vagyok a felvételeken, hibáztam és megbántam. HVG.Hu, 2019. október 07-i hír. https://hvg.hu/itthon/20191007_Megszolalt_Borkai (2020.02.09.)

nap letöltendő szabadságvesztésre közokirat-hamisítás büntette miatt,⁹⁰ amely a *közbizalom elleni bűncselekmények*⁹¹ körébe tartozó tényállás. Ennek megvalósulása esetén joggal merülhet fel a választópolgárban, hogyan lehetne ismét bizalmat szavazni egy olyan személyre, aki képes ilyen bűncselekményt elkövetni.

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

3. A méltatlanságot megalapozó tényezők

1. sz. ábra



A méltatlanságot megalapozó tényezők. Forrás: Möt. 38. § (1) bek.

A fenti ábrán látható az Möt. -ben szereplő méltatlansági okok felsorolása. Kiemelendő, hogy közlönyállapot szerint hét méltatlansági ok szerepelt, amely közül a közügyek gyakorlásától való jogerős eltiltás, valamint a bíróság által elrendelt jogerős kényszergyógykezelés az Ogytv. rendelkezése alapján nem lépett hatályba.⁹² A törvény indokolása nem magyarázta a módosítást, az Möt. indokolása annyit tartalmaz a közügyektől

⁹⁰ Másfél éven letöltendő börtönrre ítélték Siklósnagyfalu polgármesterét, HVG.Hu. 2019. szeptember 30-i hír. https://hvg.hu/itthon/20190930_siklosnagyfalu_polgarmester_letoltendo_koltsegvetesi_csalas_sikkasztas (2020.12.10.)

⁹¹ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) XXXIII. fejezet.

⁹² Ogytv. 160. § (4) bek.

való eltiltásnál, hogy az a személy, akit a bíróság ítéletével eltilt a közügyektől, nem rendelkezik választójoggal, továbbá az ítélet jogerőssé válásakor megszűnik azon tagsága, tisztsége, amelynek elnyerését a közügyektől való eltiltás kizárja. A kényszergyógykezeléssel összefüggő méltatlansági ok eltörlését sem az Ogytv., sem az Möt. nem indokolja.⁹³

3. 1. A szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős szabadságvesztésre ítéelés okán megállapított méltatlanság

A közbizalom koncepciójára épül a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerős szabadságvesztésre ítéelés 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.⁹⁴

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

A *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (Btk.) szól a büntetésekről. Büntetések a szabadságvesztésen kívül az elzárás, közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkoztatástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás, kitiltás, sportrendezvények látogatásától való eltiltás és kiutasítás. A törvény megállapítja, hogy –2 kivételtől eltekintve– a büntetések egymás mellett is kiszabhatók.⁹⁵ Ez szintén felveti a dilemmát, ha egy képviselőt egymás mellett két büntetéssel is sújtanak, nem lehetne -e méltatlansági ok?

A Btk. azt is szabályozza, hogy mikor lehet szabadságvesztés kiszabása helyett a fentebb említett büntetéseket alkalmazni: ha bűncselekmény büntetési tételének felső határa háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb.⁹⁶

Az *elzárás* kiszabása is méltatlansági ok lehetne, mert ez is a személyi szabadság megvonásával járó büntetés⁹⁷, ami a közemberek szemében ugyanolyan megítélés alá esik, mint a szabadságvesztés, mert a közbizalom sérül, így nem lehet méltó a posztjára egy képviselő.

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

⁹³ Möt. indokolása a 38. § (1) bek. a) ponthoz, Wolters Kluwer Netjogtár.

⁹⁴ BALÁZS et al. 2016, 167–168. pp.

⁹⁵ Btk. 33.§ (1) és (3) bek.

⁹⁶ Btk. 33.§ (4) bek.

⁹⁷ Btk. 46. § (2) bek.

ni.⁹⁸ Arról viszont nincs törvényi rendelkezés, hogy az átváltoztatást megállapító ítélet méltatlansági ok-e vagy sem.

A *pénzbüntetés* elrendelése és összegének meghatározása a büntető kódex szerint is összetett feladat: ennek során meg kell állapítani a napi tételt a bűncselekmény tárgyi súlyára figyelemmel, és az elkövető vagyoni, személyi, jövedelmi viszonyaihoz és életvitelének megfelelő egy napi tételnek megfelelő összeget kell meghatározni. Ennek következményeként egy igen magas összegű pénzbírság is kiszabásra kerülhet, ami szintén megbotránkoztatást kelthet a választópolgárokban. A törvény szabályozza a pénzbüntetés szabadságvesztésre történő átváltoztatását is.⁹⁹

A *foglalkoztatástól való eltiltás*¹⁰⁰ alkalmazása esetén is sérül a bizalom, így méltatlansági okká válhatna. A *járművezetéstől való eltiltás* elrendelésére a Btk. két feltételt szab: (a) az engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével követ el bűncselekményt – tipikusan közúti baleset okozását- vagy (b) a bűncselekmények elkövetéséhez járművet használ. Szabályozza továbbá a kötelező eltiltás esetét is: az ittas vagy bódult állapotban történő bűncselekmény elkövetéskor csak különös méltánylást érdemlő esetben lehet mellőzni az elrendelést.¹⁰¹ Ez is méltatlansági ok lehetne, mivel egy képviselő emberek életét sodorta veszélybe cselekményével.

A *kitiltásnak* a lényege, hogy a kitiltással érintett személy nem tartózkodhat azon a településen vagy településeken, azon az országrészen, amelyre vagy amelyekre a kitiltás kiterjed. Ez utóbbi lehet egy vagy több megye is. A büntetés kiszabásánál törvényi feltétel, hogy csak abban az esetben lehet alkalmazni, amelyet a Btk. előír, továbbá az illető ott tartózkodása a közérdeket veszélyezteti.¹⁰² E büntetés kiszabása is méltatlansági ok lehetne, mivel elég meghökkentő dolog, ha egy képviselő ki van tiltva egy adott település, rosszabb esetben egy megye területéről. Különösen, ha például *testvértelepülésről* van szó, ahol megrendezésre kerül egy olyan rendezvény, ahová az önkormányzati képviselőt is meghívták, de ő abban a megyében nem tartózkodhat, mert kitiltás hatálya alatt áll. Ekkor is súlyosan sérül a közbizalom, mivel egyrészt nem tudja megfelelően képviselni saját közösségét, másrészt a két település közti együttműködést is veszélyezteti, ez pedig sérti a saját településének az érdekét.

A *sportrendezvények látogatásától való eltiltás* elrendelésének alapja, hogy egy önkormányzati képviselő bűncselekményt követ el egy sportrendezvénnyel összefüggésben az odatartás, ott tartózkodás vagy az onnan történő távozás során.¹⁰³ Ennek a büntetésnek a kiszabása estén is helye lehetne a méltatlanság megállapításának, mert egy képviselőtől elvárható, hogy fegyvellemmel és atrocitás mentesen vegyen részt egy rendezvényen, legyen ott bármilyen a hangulat, és elkerülje a hozzá méltatlan megnyilvánulást. Elvégre azért választották meg képviselőnek, mert köztisztelőnek örvend. Meglátásom szerint ilyenkor sem lehet közemberként tekinteni egy képviselőre, mert, ha ilyen pozíciót tölt be a közösség körében, ez minden tevékenységét meghatározza. Neki kell mérlegelnie, hogy az adott magatartása megfelel-e a közösség által támasztott követelményeknek vagy sem.

⁹⁸ Btk. 48.§.

⁹⁹ Btk. 50–51.§.

¹⁰⁰ Btk. 52–54.§.

¹⁰¹ Btk. 55.§ (1)-(2) bek.

¹⁰² Btk. 57.§ (1) bek.

¹⁰³ Btk. 58. § (1) bek.

Az ő kötelessége azt a viselkedést tanúsítani, ami összeegyeztethető a pozíciójából fakadó elvárásoknak.

A *kiutasítás* természetesen nem értelmezhető az önkormányzati képviselők esetében.¹⁰⁴

3. 2. Köztartozás rendezésének elmulasztása miatt megállapított méltatlanság

Aki jelentős szerepet tölt be a helyi önkormányzat működésében, nem tartható a köznek, mert méltatlanná válik.¹⁰⁵ A köztartozás fogalmát *az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény* (Art.) határozza meg. Köztartozás:

- a törvényben meghatározott, az államháztartás alrendszereinek költségvetéseiből ellátandó feladatok fedezetére előírt fizetési kötelezettség, amelynek megállapítása, ellenőrzése, behajtása bíróság vagy közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik,
- a köztestület működésének fedezetére törvényben előírt fizetési kötelezettség, feltéve, hogy azt önkéntesen az esedékességkor nem teljesítették,
- az államháztartás alrendszereinek költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendelkezéséről eltérően felhasznált támogatás és járulékaik, 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.¹⁰⁶

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

- nincsen az állami adó- és vámhatóságnál nyilvántartott nettó tartozása, valamint köztartozása;
- az adózó úgy nyilatkozott, hogy az esedékes bevallási és befizetési kötelezettségének maradéktalanul eleget tett/tesz;
- nincs megindítva ellene csődeljárás, végelszámolás, kényszertörlési, illetve felszámolási eljárás;
- ha csoportos általános forgalmi adóalanyiség esete áll fenn, akkor ennek a csoportos általános forgalmi adóalanynak nincs általános forgalmiadó tartozása;
- ha csoportos társasági adóalanyiség esete áll fenn, akkor ennek a csoportos társasági adóalanynak nincs társasági adótartozása;
- nincs adófizetésére köteleztként lejárt esedékességű tartozása.¹⁰⁷

Ebbe az adatbázisba kell kérniük felvételüket az önkormányzati képviselőknek a megválasztásuktól számított harminc napon belül. A benyújtás hónapját követő hónap

¹⁰⁴ Btk. 59–60. §.

¹⁰⁵ FÁBIÁN ADRIÁN: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez* (archív). Wolters Kluwer Netjogár. 113. p.

¹⁰⁶ 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről (Art.) 7.§ 34.

¹⁰⁷ Art. 260. § (1) bek.

utolsó napjáig kell igazolniuk a képviselő- testület előtt, hogy a felvételük meg is történt.¹⁰⁸ Ez úgy történik, hogy a képviselő elektronikus úton, ún. *KOMA nyomtatványon*¹⁰⁹ keresztül kéri a felvételét, amelyhez Ügyfélkapu szükséges. A nyomtatvány a NAV internetes honlapján érhető el, beküldése ÁNYK (általános nyomtatványkitöltő program) által történik. A képviselő a beküldött jelentkezését a rendszer által visszaküldött eBEV elfogadó nyugtával tudja igazolni. Ha az adott hónap utolsó napjáig beérkezett a kérelem, legkorábban a következő hónap tizedik napjáig kerül be az adatbázisba, ha a feltételeknek megfelel.¹¹⁰ 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.¹¹¹

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 tájékoztatja¹¹².

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.¹¹³ 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.¹¹⁴

3. 3. Ki nem elégített hitelezői követelések miatt megállapított méltatlanság

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény tartalmaz rendelkezéseket a gazdasági társaságokra vonatkozóan a Harmadik Könyvben. Szabályozza azokat az eseteket, amikor a felszámolt gazdasági társaság vezetője, tisztségviselője vagy tulajdonosa felelős a felszámolt gazdasági tartozások után fennálló kielégítetlen tartozásokért. Ilyenkor ezek a személyek rosszhiszeműen gazdálkodtak, és az ezt megállapító jogerős bírói határozat megingathatja a beléjük fektetett bizalmat, mert nem a jó gazdálkodás szabályai szerint jártak el, így méltatlanságuk is megállapítható.¹¹⁵

¹⁰⁸ Möt. 38.§ (4) bek.

¹⁰⁹ Összevont nyomtatvány a köztartozásmentes adózói adatbázissal kapcsolatos ügyek intézéséhez. Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Nyomtatványkitöltő programok. Kérelmek. https://www.nav.gov.hu/nav/letoltesek/nyomtatvanykitolto_programok/nyomtatvanykitolto_programok_nav/kerelmek/koma.html (2020. 02. 03.)

¹¹⁰ Önkormányzati Tudástár- az Önkormányzati Hírlevél 2015/6. 29. p.

¹¹¹ Möt. 38.§ (4) bek.

¹¹² Önkormányzati Tudástár (2015) 33. p.

¹¹³ Uo. 34. p.

¹¹⁴ Uo.

¹¹⁵ BALÁZS et al. 2016, 170. p.

3. 4. Jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása vagy felróható elmulasztása miatt megállapított méltatlanság

E méltatlansági ok törvénybe iktatásának az az indoka, hogy az a képviselő, aki akadályozó vagy felróhatóan mulasztó magatartást tanúsít, nem szabálytisztelő. Ellenszegül a rá vonatkozó kötelező döntések követésétől, amelyeket a közhatalom meghozott, így nem méltó posztjának betöltésére.¹¹⁶

3. 5. Fennálló összeférhetlenség tudomásra hozatalának elmulasztása miatt megállapított méltatlanság

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

4. A méltatlansági eljárás

Egy képviselőnek a vele szemben fennálló méltatlansági okról, a jogerős ítélet kézhezvételétől vagy a második és a harmadik ok beálltától számított három napon belül tájékoztatnia kell a képviselő-testület és a kormányhivatalt.¹¹⁷ A büntető bíróságnak is ugyanez a feladata, mégpedig haladéktalanul, ha megállapítja az önkormányzati képviselő bűnösségét jogerős ítéletben. Ezután folytatja le a képviselő-testület a méltatlansági eljárást, amelyre az összeférhetlenségi eljárás szabályait kell alkalmazni.¹¹⁸

2. sz. ábra



A méltatlansági eljárás. Forrás: Mötv. 38.§ (5) bek. alapján 37.§ (2)-(7) bek.

¹¹⁶ BALÁZS et al. 2016, 170. p.

¹¹⁷ Mötv. 38. § (2) bek.

¹¹⁸ Mötv. 38. § (5) bek.

Ha egy önkormányzati képviselő a fenti kötelezettségeinek nem tesz eleget, bármely képviselő vagy bizottság indítványozhatja, hogy a képviselő-testület a következő ülésén határozattal állapítsa meg a méltatlansági okok fennállását és mondja ki méltatlanságát. Utóbbi esetben a méltatlansággal kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján teszi meg az erre vonatkozó indítványát. A határozatot legkésőbb a kezdeményezést követő harminc napon belül meg kell hozni, amelyet az illető képviselőnek és a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező kormányhivatalnak kézbesíteni kell.¹¹⁹

A polgármesternél bárki kezdeményezheti a képviselő méltatlanságának megállapítását, ezt a fent említett bizottságnak késedelem nélkül kivizsgálásra kell továbbítani. Ha ismételt, de új tényt vagy körülményt nem tartalmazó kezdeményezés érkezik, a bizottság lezárja az ügyet, anélkül, hogy külön vizsgálatot folytatott volna le és nem kerül sor a fenti határozat meghozatalára sem.¹²⁰

A képviselőnek joga van a megtámadni a méltatlanságát kimondó, tisztségétől megfosztó testületi határozatot, annak közlését követő öt napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt. A keresetlevelet is ennél a bíróságnál kell benyújtani.¹²¹

A kormányhivatal is rendelkezik azzal a joggal, hogy kérje a képviselő méltatlanságának megállapítását a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt, ha a képviselő-testület nem döntött a méltatlanságról vagy ha a döntése jogszabálysértő. Ebben az esetben az önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy annak adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított öt napon belül kérheti.¹²²

A bíróság a kereset érkezésétől számított tizenöt napon belül tanácsban határoz, amely ellen a közlést követő nyolc napon belül lehet fellebbezést előterjeszteni. A bíróság a fellebbezésről a beérkezését követő tizenöt napon belül határoz. A döntése ellen nincs helye perújításnak.¹²³

A képviselő tisztsége a képviselő-testület méltatlanságot megállapító határozatának meghozatalát követő napon szűnik meg, ha ezt a rendelkezésre álló határidőn belül nem támadták meg bíróság előtt. Ha a bíróság állapította meg a méltatlanságot, akkor a tisztsége a bírói döntés jogerőre emelkedését követő napon szűnik meg.¹²⁴

5. A helyi önkormányzati képviselők méltatlanságának vizsgálata a gyakorlatban – eredmények helyett javaslatok

Mint Jogi tudattal rendelkező helyi önkormányzati képviselőt választó szemszögéből vizsgáltam a méltatlansági okok gyakorlati megjelenését. Megjegyzendő, hogy a képviselő-testület minden esetben zárt ülés keretében, minősített többséggel állapítja meg egy képviselő méltatlanságát.¹²⁵ A zárt ülésen csak az Möt. -ben meghatározott személyek vehetnek részt és az ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni, amelybe a válasz-

¹¹⁹ Möt. 37. § (2) bek.

¹²⁰ Möt. 37. § (3) bek.

¹²¹ Möt. 37. § (4) bek.

¹²² Möt. 37. § (5) bek.

¹²³ Möt. 37. § (6) bek.

¹²⁴ Möt. 37. § (7) bek.

¹²⁵ Möt. 46. § (2) bek. a) pont, 50. §.

tőpolgárok nem tekinthetnek bele. Az átláthatóságot csak az teszi lehetővé, hogy a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerésének lehetőségét ekkor is biztosítani kell és a zárt ülésen hozott döntés is nyilvános.¹²⁶

Ez a nyilvánosságot korlátozó rendelkezés ellentétben áll az Európa Tanács 2018-as Ajánlásában lévő követelménnyel, a választók érdekeinek megfelelő cselekvéssel. Ebben az esetben az az érdek, hogy egy méltatlan képviselőt megfosszanak a mandátumától és erről a választókat megfelelően tájékoztassák. Ez nem merülhet ki csak a döntés nyilvánosságra hozatalával, az is fontos, hogy a zárt ülésen született dokumentumok nyilvánosak legyenek.¹²⁷

Ennek fényében kíváncsi lettem, hogy lakóhelyemen, Pusztaföldvár település vonatkozásában előfordult-e méltatlanságot megalapozó eset. A községi honlapon közzétett jegyzőkönyvek nem tartalmaztak erre utaló napirendi pontot. Olyan eset történt, hogy a NAV megkereste az önkormányzati hivatalt, mert a képviselőket hivatalból törölték a köztartásmentes adatbázisból arra tekintettel, hogy adóhátralékot állapítottak meg területekre. Ezek a képviselők egyben egyéni vállalkozók is voltak, a könyvelőjük pár napon belül intézkedett az adótartozás rendezése érdekében, amelynek keretében kiállították a részükre a nemleges adóigazolást és a következő hónap 10. napján a *KOMA- adatbázisba* újfent kérte a könyvelő a felvételüket. Méltatlansági eljárás lefolytatására a fentiek okán nem volt szükség.¹²⁸

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

Lehetőséget kellene biztosítani a választópolgárnak, hogy ne csak a képviselő megválasztásában vehessenek részt, hanem a *megbízatás megszüntetésében*¹²⁹ is, garanciáli-

¹²⁶ Möt. 46. § (3) bek., 52. § (2)-(3) bek.

¹²⁷ Ajánlás (2018) Függelék, 4-5. cikk.

¹²⁸ A megkeresés internetes kommunikációs csatornán (e-mail) keresztül valósult meg.

¹²⁹ Ez a tanácsrendszer idején (1950–1989) lehetséges volt, ugyanis a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény megállapította, hogy a dolgozó nép visszahívási joggal rendelkezik: az illetékes terület választópolgárai a tanácstagot visszahívhatták. Erről a helyi tanácsok tagjainak választásáról szóló 1950. évi 31. törvényerejű rendelet rendelkezett. A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény idején pontosították a visszahívhatóságra vonatkozó rendelkezéseket, ezeket a tanácsok tagjainak választásáról szóló 1954. évi IX. törvény tartalmazta, alapvetően rögzítve ezt a jogintézményt. Ennélfogva a tanács tag bármikor visszahívható a választókerület választópolgárainak döntése szerint, erre a Hazafias Népfront megfelelő helyi szervének kezdeményezése alapján a jelölésre illetékes gyűlések tehetnek javaslatot. Ezt annak a tanácsnak jelentette be, amelynek tagját vissza akarták hívni. A tanács nyilvános gyűlést hívott össze a visszahívás megvitatására, ahol nyílt szavazással határoztak. A gyűlésről jegyzőkönyvet kellett írni, ezt a gyűlés elnöksége írta alá, fel kellett benne tüntetni a jelenlévő választók számát és a szavazás eredményét. A sikeres visszahívást a választókerület választóinak legalább felének a jelenléte és a jelenlevők több mint felének igenlő szavazata eredményezte. Ezt a törvényt helyezi hatályon kívül az országgyűlési képviselők és

san biztosított keretek között. Esetleg a kapcsolattartás részeként felléphessen és felhívassa a képviselő-testület figyelmét arra, ha ilyen magatartást észlel, például indítvány formájában. Keresetindítási joggal is felruházhathatna a választópolgárt, hogy bíróság előtt támadhassa meg a képviselő-testület olyan határozatát, amely nem állapított meg méltatlanságot. Ennek lehet hátulütője, viszont az Mötv. felhatalmazhatná az önkormányzatot, hogy rendeletben szabályozza, ha valaki visszaélészerűen gyakorolná ezt a jogot.

A törvényhozó feladata, hogy a felmerült jogi anomáliákat felszámolja, erre az igény folyamatos, főleg a nemzetközi kötelezettségek fényében, mivel az Európa Tanács 2018-as Ajánlása kifejezetten felhívja a tagállamainak figyelmét arra, hogy etikai kódexét használják mintaként.¹³⁰ Ennélfogva a lehetőség és a minta adott, már csak a megvalósulás várat magára.

VII. Következtetések és tanulságok

A tanulmány a méltatlanság tükrében kívánta bemutatni a helyi önkormányzati képviselők jogállását, amely bizalmi viszonyt feltételez a választópolgárok részéről. A jogalkotó, tisztában lévén az önkormányzati reformok szükségességéről, elfogadta az Mötv. -t, új jogintézményként deklarálva a méltatlanságot. Kiemelendő, hogy az Európa Tanács már korábban foglalkozott a képviselők által tanúsított megfelelő magatartások szabályozásával, először 1999-ben, majd legutóbb 2018-ban fogadott el erről egy Ajánlást.

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

De lege ferenda javaslatként célszerű lenne a méltatlansági okok bővítése egy méltatlansági klauzula megalkotása által, azzal, hogy egyidejűleg, garanciális keretek között a választópolgárok is lehetőséget kapnak a zárt dokumentumok megismerésére és a képviselői mandátum megszüntetésére. Ezen anomáliákat a jogalkotónak kell felszámolni.

tanácsstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény, amely módosítást nem tartalmaz a tanácsstagok visszahívására vonatkozóan. Ez sem volt sokáig életben, mivel 1970-ben szintén módosítás történt és lehetővé vált a választókerületi választók számára, hogy önállóan gyakorolják a visszahívás jogát, amelyet korábban csak a Hazafias Népfront kezdeményezhetett.

¹³⁰ Ajánlás (2018) Függelék 14. cikk f).

ZSÓFIA HOLECSKA

THE STATUS OF THE LOCAL GOVERNMENT REPRESENTATIVES
IN THE LIGHT OF INDIGNITY

(Summary)

My paper deals with the status of local government representatives from the perspective of the status of indignity. The dignity of the post as a determining factor in legal status is defined in Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments (hereafter referred to „Mötv.”), which exhaustively lists the circumstances that lead to the termination of the office of local government representatives as a ground for injustice. The list is narrow, punitive and economic-based, whereas the meaning of indignity in the case of civil servants and what the etymological meaning of the word implies: these are forms of behavior that fundamentally call into question the suitability for public trust and thus for the dignity of the post.

The paper concentrates on the analysis of this issue.

The research is based on a doctrinal stance and examines injustice in the light of indignity as a new legal institution introduced by Mötv. Using the comparative method, the study tries to draw a parallel with the public service regulation of the same name, but based on completely different reasons. Analysing the cases that occur in practice, the study attempts to review and systematise the dogmatics and regulation of the legal institution. Taking into account the statements made during the research, the paper concludes with *de lege ferenda* proposals to put ammunition in the hands of the legislator in order to eliminate the detected anomalies.