

# ÖNKORMÁNYZATI HÍRLEVÉL

2025. évi 1. szám

Önkormányzati Tudástár I.

## MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ

az önkormányzatok lobbistákkal való  
kapcsolattartásáról, a forgóajtó-jelenségről  
és az összeférhetetlenségi esetek  
elkerülésének gyakorlatáról

Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium  
Önkormányzati Államtitkárság

Lezárva: 2024. december



KÖZIGAZGATÁSI ÉS  
TERÜLETFEJLESZTÉSI  
MINISZTERIUM

## Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
<b>I. AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG SZABÁLYOZÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATI SZFÉRÁBAN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. BEVEZETÉS .....</b>	<b>3</b>
<b>2. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐRE VONATKOZÓ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI ESETEK ....</b>	<b>6</b>
1. Mötv. 36. § (1) bek. szerinti, a képviselő közbizalmi pozíciójából fakadó összeférhetlenségi okok.....	6
2. Mötv. 36. § (1) bek. a) pont szerinti közjogi összeférhetlenségi okok .....	7
3. Mötv. 36. § (1) bek. b) pont szerinti központi államigazgatási összeférhetlenségi okok.....	10
4. Mötv. 36. § (1) bek. c) pont szerinti területi államigazgatási összeférhetlenségi okok.....	10
5. Mötv. 36. § (1) bek. d) pont szerinti rendészeti összeférhetlenségi okok.....	11
6. Mötv. 36. § (1) bek. e) pont szerinti hivatali összeférhetlenségi okok .....	12
7. Mötv. 36. § (1) bek. f) és g) pont szerinti helyi képviseleti összeférhetlenségi okok .....	13
8. Mötv. 36. § (1) bek. h) pont szerinti gazdasági összeférhetlenségi okok.....	15
9. Mötv. 36. § (1) bek. i) pont szerinti médiatartalom-szolgáltatói összeférhetlenségi okok.....	18
<b>3. AZ ÖSSZEFÉRHETETLEN HELYZET ELHALLGATÁSÁNAK KÖVETKEZMÉNYE .....</b>	<b>19</b>
1. Mötv. 38. § (1) bek. g) pont szerinti összeférhetlenségi ok elhallgatása.....	19
<b>4. A NEM KÉPVISELŐ BIZOTTSÁGI TAGRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK .....</b>	<b>20</b>
<b>5. A POLGÁRMESTERRE, ALPOLGÁRMESTERRE VONATKOZÓ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI SZABÁLYOK .....</b>	<b>21</b>
<b>6. A POLGÁRMESTERRE, ALPOLGÁRMESTERRE, VÁRMEGYEI KÖZGYŰLÉS ELNÖKÉRE, A ELNÖKÉRE, FŐPOLGÁRMESTERRE, FŐPOLGÁRMESTER HELYETTESÉRE VONATKOZÓ MÉLTATLANSÁGI SZABÁLYOK .....</b>	<b>24</b>
<b>7. AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGGEL, MÉLTATLANSÁGGAL ÉS A VAGYONNYILATKOZAT-TÉTELLEL KAPCSOLATOS ELJÁRÁS .....</b>	<b>25</b>
<b>8. A „FORDÍTOTT” ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGRŐL .....</b>	<b>28</b>
<b>II. AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG SPECIÁLIS ESETE – A FORGÓAJTÓ-JELENSÉG KEZELÉSE.....</b>	<b>32</b>
<b>1. BEVEZETÉS .....</b>	<b>32</b>
<b>2. A FORGÓAJTÓ-JELENSÉG FOGALMA .....</b>	<b>32</b>
<b>3. A FORGÓAJTÓ-JELENSÉG LEHETSÉGES OKAI ÉS ELŐNYEI.....</b>	<b>34</b>
<b>4. A FORGÓAJTÓ-JELENSÉG TIPIKUS ESETKÖREI .....</b>	<b>35</b>
1. Hivatallal való visszaélés .....	35
2. Illetéktelen befolyásolás.....	35
3. Nyerészkedés.....	36

4.	Másik oldalra átállítás .....	36
5.	A szabályozó foglyul ejtése.....	36
5.	A FORGÓAJTÓ-JELENSÉGRE VONATKOZÓ NEMZETKÖZI AJÁNLÁSOK.....	36
1.	Nemzetközi szervezetek általános, nem országspecifikus ajánlásai .....	36
2.	Nemzetközi szervezetek Magyarországra vonatkozó ajánlásai .....	39
3.	A forgóajtó-jelenségek kezelése az egyes országokban .....	40
6.	HAZAI SZABÁLYOZÁS.....	42
7.	A FŐVÁROSI ÉS VÁRMEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL GYŰJTÖTT GYAKORLATI TAPASZTALATOK.....	45
1.	A képviselő-testületek/közgyűlések etikai kódexei.....	45
2.	Forgóajtó-jelenség, érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás.....	47
3.	Az önkormányzatok Polgármesteri Hivatalainak, intézményeinek etikai kódexei.	47
8.	A FORGÓAJTÓ JELENSÉGRE VONATKOZÓ JOGÁLLÁSI ÉS ETIKAI SZABÁLYOK JELENLEGI HELYZETE AZ IGAZSÁGÜGYI HIVATÁSRENDEK TEKINTETÉBEN.....	50
1.	Általános értékelés .....	50
2.	Az egyes hivatásrendekre vonatkozó jogszabályok és etikai normák, melyek a forgóajtó-jelenséggel kapcsolatos visszaélés esetében alkalmazandóak lehetnek .....	51
9.	MEGOLDÁSI JAVASLATOK .....	54
III.	LOBBITEVÉKENYSÉG ÉS KEZELÉSE .....	55
1.	BEVEZETÉS .....	55
2.	SEGÉDLET AZ INTR. ALKALMAZÁSÁHOZ.....	57
2.1.	Belső eljárásrend létrehozása .....	57
2.2.	Az érdekérvényesítés csatornái és a felettes előzetes tájékoztatása .....	59
2.3.	A tájékoztatás tartalma és a nyilvántartás vezetésének előnyei.....	60
2.4.	Az integritás tanácsadó értesítése, harmadik személy jelenléte, a találkozó megtiltása .....	63
2.5.	Az érdekérvényesítőkkal való találkozással kapcsolatos kockázatok éves felmérése és a szükséges intézkedések megtétele .....	63
2.6.	Az érdekérvényesítéshez kapcsolódó egyéb kockázatok és javaslatok.....	65
3.	AZ INTR. TAPASZTALATAINAK FELHASZNÁLÁSA A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL ...	66
	MELLÉKLETEK.....	67

## Bevezetés

A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1025/2024. (II. 14.) Kormányhatározat 4.8. pontja a közigazgatási és területfejlesztési miniszter számára írja elő, hogy készítsen módszertani útmutatót az érintett miniszterek bevonásával az önkormányzatok lobbistákkal való kapcsolattartásáról, a forgóajtó-jelenségről és az összeférhetlenségi esetek elkerülésének gyakorlatáról a legjobb megoldások azonosítása és elősegítése érdekében.

A módszertani útmutató témájának több szempontú megközelítése érdekében munkacsoport alakult, melyben az Igazságügyi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, valamint a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szakértői vettek részt. Az alábbi segédanyag az egyes szakterületek részanyagainak felhasználásával készült.

A módszertani segédanyag összeállításának célja az önkormányzati tisztségviselők, köztisztviselők edukálása, a kormányhatározatban nevesített jogintézmények bemutatása, a gyakorlati tapasztalatok megosztásával.

A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium elkötelezett az önkormányzati munka segítésében, az önkormányzatok tájékoztatásában. E stratégiai céljához illeszkedik e módszertani útmutató összeállítása és közzététele.

A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia meghatározza e módszertani útmutató tartalmát képező három jogintézmény fogalmát, így jelen kiadványunkban e fogalomértelmezésből indulunk ki.

## I. AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG SZABÁLYOZÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATI SZFÉRÁBAN

### 1. BEVEZETÉS

Az Alaptörvény az Alapvetések részében alapelveként határozza meg a hatalommegosztás elvét, mely jelenti egyrészt a korlátlan hatalom megszerzésének kizárását, másrészt a hatalmi ágak elválasztását, amelynek lényegi eleme az állami szervekre – többek között az Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, Alkotmánybíróság, de ide sorolhatók a helyi önkormányzatok is – vonatkozó szabályozáson keresztül valósul meg. Az Alaptörvényben meghatározott, az állam alrendszereinek felépítését, működését rendezik azok a szabályok is, amelyek a közéleti szereplőkre – köztük az önkormányzati képviselőkre, polgármesterekre irányadó összeférhetlenségi (incompatibilitási), méltatlansági esetköröket tartalmazzák.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) alapvető rendelkezései szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a vármegye választópolgárai közösségének joga, amelynek gyakorlása során a helyi közügyekben demokratikus módon kifejezik és megvalósítják a helyi közakaratot. A választópolgárok alapvetően választott képviselők útján – kivételesen a helyi népszavazáson – gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogukat.

A választott képviselők, polgármesterek tehát a választópolgárok bizalmából, a választáson kapott felhatalmazás alapján döntenek a helyi közösséget érintő ügyekben. Ahhoz, hogy ezt a tevékenységüket az Alaptörvényben meghatározott elveknek megfelelően, felelősséggel, a közösség érdekében, külső befolyástól mentesen lássák el, a jogalkotó többféle előírást határoz meg működésükkel, tevékenységükkel kapcsolatban (testületi ülések, döntések nyilvánossága, vagyonyilatkozat-tétel, stb.). Ezek egyik csoportját alkotják az összeférhetlenséggel, méltatlansággal összefüggő rendelkezések.

A Jogi Lexikon a következőképpen határozza meg az összeférhetlenség fogalmát, lényeges elemeit:

*„Összeférhetlenség: jogi és erkölcsi fogalom. Lényege, hogy bizonyos tevékenységek, helyzetek stb. nem egyeztethetők össze egyes hivatalokkal, tisztségekkel. Az összeférhetlenség bizonyos esetei csak erkölcsi rosszállást váltanak ki, más esetekben azonban a jog kifejezetten tilalmaz, s megsértését szankciókkal sújtja. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos tilalmak célja az, hogy egyes hivatalokat, tisztségeket betöltő személyek vonatkozásában biztosítva legyen az elfogulatlan tevékenység, a betöltött tisztség méltóságának megőrzése, a tisztségből adódó pozícióval való visszaélés megakadályozása. Jogsabályok rögzítik a különböző hivatalokat, tisztségeket betöltőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat.”<sup>1</sup>*

Az előbbi definícióból – tekintettel arra, hogy a későbbiekben többször utalunk rá – két lényeges részt emelhetünk ki: az egyik, amely a jogintézmény „egybefolyó” jogi és erkölcsi tartalmára utal, a másik a nyilvános, jogszabályi formában történő szabályozása a kérdéskörnek, figyelemmel a különböző jogsértések következményeire is.

Az önkormányzati képviselők (és a polgármesterek) összeférhetlenségére vonatkozó szabályokat alapvetően az Möt. határozza meg. A szabályozás elsődlegesen azokat a közéleti tisztségeket, megbízásokat, pozíciókat, helyzeteket minősítette az önkormányzati képviselői (polgármesteri) megbízatással összeegyeztethetetlennek, melyek a nem kívánatos befolyásoktól mentes, pártatlan önkormányzást akadályozzák. Az összeférhetlenségi esetek közös jellemzője, hogy meghatározásuk során a jogalkotó azt mérlegelte, hogy az önkormányzati képviselői, polgármesteri

---

<sup>1</sup> Jogi Lexikon, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 1999, szerkesztette: Lamm Vanda – Peschka Vilmos, 478. o.

megbízatással mely tevékenységek, foglalkozások nem egyeztethetők össze. Az Mötv. meghatározza az összeférhetetlenség jogkövetkezményeit is: amennyiben az érintett a törvényi határidőn belül az összeférhetetlenséget nem szünteti meg – az összeférhetetlenségi eljárásra vonatkozó szabályok szerint – a képviselő-testület állapíthatja meg az összeférhetetlenség fennállását, amely az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatás megszűnését eredményezi.

Az Mötv.-ben meghatározott összeférhetetlenségi esetektől el kell határolni az úgynevezett „fordított” összeférhetetlenségi eseteket. Ez abból fakad, hogy az egyes közéleti pozícióknál (pl. országgyűlési képviselő), hivatásoknál (pl. bíró), hivatásrendeknél (pl. szolgálati jogviszonyban állók), foglalkozási jogviszonyoknál, az egyes „jogállási” törvények megalkotásakor a jogalkotó szintén meghatározott összeférhetetlenségi eseteket, melyek fennállását az adott jogviszonnyal összeegyeztethetetlennek tartja. Ezek között szerepelhet az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatás is. Hangsúlyozni szükséges, hogy ezen esetekben az összeférhetetlenség jogkövetkezménye az adott hivatás, foglalkoztatási jogviszony megszűnése vagy szünetelése.

A kérdéskörrel azért szükséges foglalkozni, mert előfordulhat, hogy az Mötv. szerint nem áll fenn összeférhetetlenség, de ezen túl vizsgálni kell a „fordított” összeférhetetlenséget is, amely az érintett és a munkáltató kötelezettsége, felelőssége. Jelentőségét növeli, hogy „fordított összeférhetetlenség” fennállása esetén az adott foglalkozási, szolgálati jogviszony szűnhet meg.

Már itt szeretnénk hangsúlyozni: vannak ugyan tipikus, egyértelmű helyzetek, összeférhetetlenségi okok, de az összeférhetetlenség (méltatlanság) vizsgálata során szükséges minden egyes esetet egyedileg, lehetőség szerint az összes körülmény megismerésével és értékelésével megítélni, különös tekintettel arra, hogy adott esetben a döntés – a képviselői megbízatás megszűnése – lényegében a választópolgárok döntését változtatja meg. Megjegyezzük, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 120. § (3) b) pontja alapján a jelölt nyilatkozik, hogy nincs olyan tisztsége, amely megválasztása esetén a tisztségével összeférhetetlen illetve megválasztása esetén azt megszünteti.

A jobb áttekinthetőség érdekében az Mötv. szabályozási szerkezetét követve mutatjuk be az összeférhetetlenséggel, méltatlansággal kapcsolatos, önkormányzati képviselőkre vonatkozó rendelkezéseket (melyek alapvetően a polgármesterre is irányadóak), majd ezt követően ismertetjük a polgármesterre, alpolgármesterre vonatkozó speciális szabályokat, továbbá az összeférhetetlenségi (méltatlansági) és a vagyonnyilatkozat-tételi eljárásra vonatkozó rendelkezéseket. Végezetül röviden kitérünk a külön jogszabályokban meghatározott „fordított” összeférhetetlenségi esetekre.

## 2. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐRE VONATKOZÓ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI ESETEK

Az Mötv. 36. §-a sorolja fel az önkormányzati képviselőre (valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára) vonatkozó összeférhetlenségi eseteket. Ezeket a felsorolás sorrendjében, egyenként elemezzük. Szeretnénk jelezni, hogy az egyértelmű, összetett jogértelmezést nem igénylő eseteket csak a szükséges mértékben tárgyaljuk, részletesebben foglalkozunk viszont azokkal, melyek megítélése tapasztalataink szerint a gyakorlatban gondot okozott, valamint a több jogszabályi rendelkezés összevetését és értelmezését igénylő esetekkel.

### 1. Mötv. 36. § (1) bek. szerinti, a képviselő közbizalmi pozíciójából fakadó összeférhetlenségi okok

Mint a bevezetőben utaltunk rá, a képviselők a választópolgárok bizalmát kiérdemelve, a helyi közösség érdekében végzik munkájukat.

*„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja, „[...]”*

Az Mötv. az összeférhetlenségi szabályai elején a képviselő közbizalmi pozícióját megjelenítő, abból közvetlenül levezethető, általános elvárási mércét tartalmazó normát határoz meg.

E szerint az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. E szabály az a minimumstandard, amely minden képviselőtől elvárható, alapkövetelmény. Az egyes, konkrét összeférhetlenségi okot, esetkört e szabálynak való megfelelés tükrében is vizsgálni kell.

Az Mötv. fenti (36. § (1) bekezdésének első mondatában meghatározott) tiltáshoz szervesen kapcsolódik a 32. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés, mely szerint az önkormányzati képviselő e minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyében nem hivatkozhat. Amennyiben ez mégis megtörténik, de más (pl. büntetőjogi) szankciója nincs az esetnek, az általános szabállyal való összevetés megalapozhatja az összeférhetlenség kimondását. Természetesen erről a konkrét esetekben a bírói gyakorlatnak kell megadnia a választ.

## 2. Möt. 36. § (1) bek. a) pont szerinti közjogi összeférhetlenségi okok

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet

a) országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta, kivéve

aa) ha ezen megbízás keretében karitatív, tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el – ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyonellenőrként ellátott tevékenységet is – illetve nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban áll;

ab) egészségügyi intézmény főigazgatója, gazdasági vezetője, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szakképző intézmény vezetője, foglalkoztatottja vagy a szakképző intézmény tekintetében fenntartói irányítási hatáskört gyakorló szerv vezetője, foglalkoztatottja, felsőoktatási intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szociális intézmény vezetője, foglalkoztatottja, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény vezetője, foglalkoztatottja;

ac) az állam által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdálkodó szervezet felügyelőbizottságának vagy ügyvezetésének tagja”

Az Möt. 36. §-ában meghatározott összeférhetlenségi okok több szempont szerint csoportosíthatóak. Az első csoportba azon pozíciók sorolhatóak, melyek az állami hatalomgyakorlást, a központi közigazgatásban betöltött személytől kapott pozíciókat teszi összeférhetlenné a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan (Möt. 36. § (1) bek. a)-d) pontok). Ezek közül egyértelműen kiemelendő az összeférhetlenség az országgyűlési képviselői tisztséggel. (Korábban nem volt akadálya, hogy a két tisztség egyidejűleg betölthető legyen.)

Alapesetben nem lehet önkormányzati képviselő, aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta (36. § (1) bek. a) pont). A rendelkezés szigorú szabályait kívánja enyhíteni az említett paragrafus három alpontja (36. § (1) bek. aa), ab és ac) alpontok), amely rögzíti, hogy a kinevezés nem összeférhetetlen, ha annak keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el a képviselő, valamint nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban áll. Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az aa) pontban meghatározott kivételek köre kiegészült a karitatív tevékenységgel, melyet az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi



XVII. tv. 64. § (1) bekezdése iktatott be és 2024. május 10. napján lépett hatályba. A karitatív tevékenység fogalmának meghatározásához a Karitatív Tanács megalakításáról és működésének részletes szabályairól szóló 65/2000. (V. 9.) Korm. rendeletben szereplő rendelkezések adhatnak támpontot.

Ugyancsak nem áll fenn az összeférhetetlenség az alapvetően tilalmi körbe sorolt kinevezés ellenére, ha a tisztségek, munkakör-családok az egészségügyi, szociális és oktatási területhez tartoznak. Ilyenek például az egészségügyi intézmény főigazgató, gazdasági vezető, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézményvezető és foglalkoztatott, szakképző intézmény vezető és foglalkoztatott vagy a szakképző intézmény tekintetében fenntartói irányítási hatáskört gyakorló szerv vezető és foglalkoztatott, felsőoktatási intézmény vezető és foglalkoztatott, szociális intézményvezető és foglalkoztatott, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményvezető és foglalkoztatott.

2020 márciusától a kivételek köre tovább bővült. Az Möt. módosítása szerint, ha az állam által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdálkodó szervezet felügyelőbizottságának vagy ügyvezetésének tagja a képviselő, ebben ez esetben sem áll fenn az összeférhetetlenség kérdése.

A 36. § (1b) bekezdése kiegészítést tesz az a) pont aa) alpontjával kapcsolatban. Az aa) alpontot akként kell alkalmazni, hogy összhangban legyen közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény 15. § (3) bekezdésével. E bekezdés kifejti, hogy az alapítvány, illetve az általa létesített vagy fenntartott jogi személyek, beleértve ezek legfőbb szervének és felügyelőbizottságának elnökeit és tagjait, valamint mindezek foglalkoztatottjait, meg kell, feleljenek az összeférhetetlenségi szabályoknak. Az, aki a feladatai pártatlan, tárgyilagos és elfogulatlan ellátására gazdasági érdeke vagy bármely egyéb közvetlen vagy közvetett személyes érdeke vagy körülménye miatt (ideértve a családi, érzelmi okokat, politikai vagy nemzeti hovatartozást is) nem vagy csak korlátozottan képes, köteles tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amely az alapítvány vagy a csatlakozó, vagy mindezek számára közvetlen vagy közvetett módon vagyont juttató érdekeivel ellentétes lehet. Akivel szemben összeférhetetlenség vagy annak a kockázata vagy látszata fennáll, köteles azt a döntéshozatalt megelőzően írásban – vagy előre nem látható körülmények esetén jegyzőkönyvbe rögzítetten szóban – haladéktalanul bejelenteni.

Testületi döntéshozatal esetén a testület elnöke vagy tagja a bejelentést a testület felé teszi meg, egyéb esetben a bejelentést a munkáltatói jogok gyakorlója felé kell megtenni. A címzett köteles írásban megerősíteni, hogy az összeférhetetlenség fennállta megállapítást nyert-e. A határozatot az alapítvány a döntést követő egy héten belül, legalább egy évig tartó időtartamra elektronikus úton közzéteszi. Amennyiben az összeférhetetlenség fennállta megállapítást nyert, az alapítvány köteles biztosítani, hogy az érintett személy az alapítványi döntéshozatalban, illetve az alapítvány által

létesített vagy fenntartott jogi személy döntéshozatalában nem vehet részt. Az Möt. szabályozása szerint, az érintett nem vehet részt olyan döntéshozatalban, illetve nem végezhet olyan tevékenységet, amelyet az előbbieken meghatározott bekezdés tilt.

Az idézett összeférhetlenségi szabálynak, illetve a hozzá tartozó kivételeknek két lényeges eleme van. Egyrészt annak a vizsgálata a legfontosabb, hogy az érintett a kinevezését, megbízatását az Möt. 36. § (1) bekezdés a) pontban felsorolt szervek, személyek valamelyikétől kapta-e (pl. köztársasági elnök, Kormány, miniszter, Országgyűlés). Ilyen kinevezés, megbízatás esetén másodsorban azt kell megvizsgálni, hogy a kinevezés, megbízás nem tartozik-e a kivételek közé. E csoportba jellemző módon az állam által fenntartott köznevelési, illetve egészségügyi intézmény vezetői, dolgozói tartoznak (pl. iskolaigazgató, pedagógus), akik kinevezésüket a minisztertől, illetve az alárendeltségébe tartozó szervtől kapják.

Itt szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy az összeférhetlenség alapját jelentő pozíció (feladat ellátása), tisztség „keletkezése” többféle módon történhet. A jogszabály által használt kinevezés a munkajogból ismert, a megbízatás viszont gyűjtőkategóriaként kezelendő. Ez lényegében magában foglalja a választást (pl. köztársasági elnök), de ide sorolható minden olyan egyedi dokumentum (pl. a megbízásra vonatkozó határozat) is, amely alapján az adott személy a feladatot ellátja, a pozíciót betölti (pl. kormánybiztos). Így elengedhetetlen e dokumentumok áttekintése, illetve tartalmuknak megfelelő minősítése. Esetenként az is külön vizsgálatot igényel, hogy a kinevezés, megbízatás valóban a törvényben meghatározott szerv vezetőjétől ered-e (pl. az országgyűlési képviselő által foglalkoztatott szakértő). Ezekben az esetekben nem mellőzhető az adott szerv jogállására vonatkozó jogszabályok áttekintése, továbbá a szervezet működését meghatározó belső szabályzatok, egyéb dokumentumok vizsgálata sem. Mindezek alapján rögzíthető, hogy az összeférhetlenségi esetek vizsgálatánál nem elegendő az Möt. rendelkezéseinek áttekintése, esetenként más jogszabályok, okiratok, belső szabályzatok elemzése is szükséges, továbbá nem mellőzhető a kinevezési okmányok, valamint a megbízatás alapját jelentő dokumentumok konkrét vizsgálata sem.

Az összeférhetlenségi szabályok közül a 36. § (1) bekezdés a) pont, valamint annak aa), ab) továbbá ac) alpont rendelkezéseinél elsődlegesen nem csak azt szükséges értelmezni, hogy ki minősül például egészségügyi dolgozónak, vagy közművelődési intézménynek, hanem azt is, hogy az érintett kitől kapta a kinevezését, milyen feladatot lát el. E kivétel megfogalmazásával a jogalkotó továbbra is biztosítani kívánta, hogy a helyi közéletben tradicionálisan aktív szerepet betöltő személyeknek foglalkozásuk, megbízatásuk miatt ne kelljen felhagyniuk az önkormányzati képviselőséggel.

Hangsúlyozni kell, hogy az önkormányzatok által fenntartott intézmények vezetői, illetve a dolgozók felett a kinevezési jogkört a képviselő-testület, vagy az intézmény vezetője gyakorolja, így ezen esetekben nem áll fenn az összeférhetetlenség.

### **3. Mötv. 36. § (1) bek. b) pont szerinti központi államigazgatási összeférhetlenségi okok**

*„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet*

*b) központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője;”*

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény adja meg azon szervek felsorolását, amelyeknél történő alkalmazás összeférhetlenséget eredményez (a Kormány, a kormánybizottság, a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a központi hivatal, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, az önálló szabályozó szervek). Külön rendelkezések bontják ki az autonóm államigazgatási szerveket (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda), illetve az önálló szabályozó hatóságokat (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal). Az előbbieken felsorolt szervekre vonatkozó jogszabályokból egyértelműen meg lehet állapítani, hogy az összeférhetlenség szempontjából mely személyek lehetnek érintettek.

### **4. Mötv. 36. § (1) bek. c) pont szerinti területi államigazgatási összeférhetlenségi okok**

*„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet*

*c) kormánytisztviselő olyan államigazgatási szervnél, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal azon szervének tisztviselője, amelynek illetékességi területén az adott önkormányzat működik;”*

Az Mötv. 36. § (1) bekezdésének c) pontjában foglaltakkal kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet, hogy az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LIII. törvényt a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Kit.) 2019. január 1-től hatályon kívül helyezte, és a 291. § (5) bekezdése szerint ahol jogszabály állami tisztviselőt említ ott a Kit. szerinti fővárosi és vármegyei kormányhivatal kormánytisztviselőjét kell érteni. Az egyes jogállási törvényeken és egyes adótörvényeken kívül számos olyan törvény módosítása is szükségessé vált, melyek az állami adó- és vámhatósági személyi állományára, illetve az állomány szolgálati jogviszonyára vonatkozóan megfelelési, összeférhetlenségi vagy egyéb rendelkezést tartalmaznak.

## 5. Möt. 36. § (1) bek. d) pont szerinti rendészeti összeférhetlenségi okok

*„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet*

*d) a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hivatásos vagy szerződéses állományú tagja, rendvédelmi szerv, az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottja”*

Az Möt. 36. § (1) bekezdésének d) pontja tekintetében a betöltött pozíció, foglalkoztatási jogviszony (hivatásos vagy szerződéses állományba tartozó személy) összeférhetlensége egyértelműnek tekinthető a felsorolt szervekre vonatkozóan, ennek bemutatására külön nem térünk ki.

Az Möt. 36. § (1) bekezdés d) pontjában írt hivatásos állományú személyek esetén a választás napját megelőzően és azt követően a hivatásos személynek és munkáltatójának vannak teendői. Jelöltség, a megválasztás (vagy ha nem választották meg) bejelentése alapján a munkáltató állapítja meg, hogy az ágazati szabályozás (adott esetben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, a továbbiakban: Hszt.) a megválasztáshoz milyen jogkövetkezményt fűz.

A fentiekén túl természetesen tekintettel kell lenni az Möt. összeférhetlenségi szabályaira. Nevezetesen az Möt. 36. § (1) bekezdés d) pontja a helyi önkormányzati képviselőséget (illetve a polgármesteri tisztséget is) összeférhetetlennek minősíti az ott felsorolt szolgálati jogviszonyokkal.

A fentiekből következően, amennyiben az ágazati jogszabály szerint a törvény erejénél fogva beállt az összeférhetlenség (pl.: polgármesterré választás esetén), a megválasztott személy szolgálati jogviszonya megszűnt, úgy a helyi önkormányzat képviselő-testületének nincs az adott személlyel kapcsolatosan összeférhetlenségi feladata. Nem kell összeférhetlenségi eljárást lefolytatni.

Amennyiben az ágazati jogszabály szerint a megválasztással betöltendő képviselői megbízatás az ágazati jogszabály szerint ugyan nem összeférhetetlen, de mivel az Möt. 36. § (1) bekezdés d) pontja az ott írt szolgálati jogviszonyokat összeférhetetlennek minősíti mind a képviselői, mind pedig a polgármesteri megbízatással, ezért a képviselő-testület – amennyiben az összeférhetlenségi ok nem került megszüntetésre a törvényben előírt harminc nap alatt – lefolytatja a 37. §-ban írt összeférhetlenségi eljárást. Megállapítja az összeférhetlenséget, ennek eredményeként pedig határozattal megszünteti a képviselő, illetve a polgármester megbízatását.

Itt szükséges utalni rá, hogy a 36. § (1a) bekezdése szerint nem minősül összeférhetlenségi oknak, ha az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja önkéntes tartalékos szolgálati viszonyt létesít, illetve tart fenn.

Korábban összeférhetlenségi oknak minősült az önkormányzati, illetve nemzetiségi önkormányzati képviselő, tisztségviselő, illetve tag esetén az önkéntes tartalékos szolgálati viszony létesítése, fenntartása, e szolgálati viszony alapján díjazás elfogadása. A jogalkotó ezt oly módon változtatta meg, hogy lehetőséget teremtett e tisztségviselőknek is az önkéntes tartalékos szolgálati viszony létesítésére, illetve fenntartására.

### **6. Mötv. 36. § (1) bek. e) pont szerinti hivatali összeférhetlenségi okok**

*„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet*

*e) jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja;”*

Az összeférhetlenségi esetek következő nagy csoportjába azon tisztségek sorolhatóak, melyek az önkormányzati képviselő másik önkormányzattól, másik önkormányzati pozíciótól való függetlenségét hivatottak biztosítani (Mötv. 36. § (1) bek, e)-g) pontok).

A szabályozás első eleme (Mötv. 36. § (1) bek. e) pont) szerint az önkormányzati képviselő nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja. E rendelkezés szabályozza a polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok vezetőivel, köztisztviselőivel, valamint alkalmazottaival kapcsolatos összeférhetlenségi szabályokat. Lényeges kiemelni, hogy a jegyzői (főjegyzői), aljegyzői pozíció betöltése minden esetben összeférhetlenséget eredményez. Ezzel szemben viszont az önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja csak ugyanazon önkormányzatnál nem tölthet be önkormányzati képviselői megbízatást. Fontos kiemelni, hogy ezen összeférhetlenségi körbe csak a polgármesteri hivatal köztisztviselői, alkalmazottai tartoznak.

Az önkormányzat által közvetlenül foglalkoztatott alkalmazottakra ez az összeférhetlenségi szabály nem terjed ki, tekintettel arra, hogy az összeférhetlenség a hivatali tevékenységből, és nem az önkormányzattal kötött jogviszonyból fakad. Így például, amennyiben a közfoglalkoztatott nem a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) dolgozója, vagy alkalmazottja, hanem közvetlenül a helyi önkormányzaté - aki a polgármester irányításával végzi a munkáját - úgy fő

szabályként lehet önkormányzati képviselő az Möt. 36. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltakra figyelemmel.

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról 2011. évi CVI. törvény (Kftv.) 1. § (3) bekezdés a) pontja szerint ugyanis közfoglalkoztató lehet a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása. A helyi önkormányzat közfoglalkoztatóként nemcsak a polgármesteri, vagy közös önkormányzati hivatalon keresztül alkalmazhat közfoglalkoztatottakat, hanem közvetlenül is, például a polgármester irányításával.

A Kftv. 1. § (3) bekezdésének b) pontja költségvetési szerv számára is lehetővé teszi, hogy közfoglalkoztató legyen, így az a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal is lehet, de ebben az esetben az Möt. fenti szabályai szerint a közfoglalkoztatott nem lehet önkormányzati képviselő. Egyéb közfoglalkoztatók esetében viszont igen, még akkor is, ha az közvetlenül az önkormányzat. Természetesen minden egyes konkrét esetben szükséges a közfoglalkoztatott jogállását egyedileg megvizsgálni az összeférhetlenség meglétének megállapításához.

E problémakörhöz kapcsolódik az a kérdés is, hogy falugondnoki feladatot elláthat-e képviselő. Falugondnoki tevékenységet ellátó személy önkormányzati képviselői tisztséget – figyelemmel az Möt. 36. §-ára – abban az esetben vállalhat összeférhetlenség bekövetkezése nélkül, ha nem a közös önkormányzati hivatallal áll foglalkoztatási jogviszonyban, továbbá, ha nem merül fel például az Möt. 36. § h) pontja szerinti összeférhetlenségi esetkör. Egyéni vállalkozóként, vagy magántulajdonban álló gazdasági társaság alkalmazottjaként végzett falugondnoki tevékenység nem eredményez összeférhetlenséget. Ebben az esetben is vizsgálni kell természetesen a feladatellátás összes körülményét. Falugondnok esetében gazdasági összeférhetlenség nehezen képzelhető el.

### **7. Möt. 36. § (1) bek. f) és g) pont szerinti helyi képviseleti összeférhetlenségi okok**

*„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet*

*f) más települési önkormányzatnál képviselő;*

*g) más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester;”*

Mint többször utaltunk rá, az Möt. 36.§ (1) bekezdése a helyi önkormányzati képviselőkre (a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára) vonatkozó összeférhetlenségi eseteket tartalmazza.

Ezek alapvetően mind a települési önkormányzat, mind a vármegyei önkormányzat képviselőire vonatkoznak (tekintettel az Mötv. 28. § (1) bekezdésére), kivéve, ha a törvény más megfogalmazást használ (pl. külön utal, hogy települési önkormányzati képviselőről van szó). Az Mötv. 36. § (1) bekezdésének f) és g) pontjai azt mondják ki, hogy az önkormányzati képviselő (amely lehet települési és vármegyei önkormányzatnál közgyűlési képviselő), nem lehet „más települési önkormányzatnál képviselő”, illetve más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester. E rendelkezés megfogalmazásánál a „más” kifejezés az azonos önkormányzati típusba tartozó összeférhetlenséget fogalmazza meg, tehát a 36. § (1) bekezdésében meghatározott „önkormányzati képviselő” alapesetben települési önkormányzati képviselőként másik települési önkormányzatnál nem lehet képviselő, valamint polgármester, alpolgármester.

Vármegyei közgyűlési képviselők összeférhetlenségére vonatkozó szabályok

Az Mötv. 27. § (4) bekezdését figyelembe véve, mely szerint a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket a 27. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott eltérésekkel a vármegyei önkormányzatra alkalmazni kell, a 36. § (1) bekezdés f) és g) pontja a vármegyei önkormányzatok esetén azt jelenti, hogy az önkormányzati képviselő (itt vármegyei önkormányzati képviselő) másik vármegyei önkormányzatnál nem lehet képviselő, továbbá vármegyei önkormányzatnál közgyűlési elnök, alelnök (az Mötv. 79. § (1) bekezdése alapján a polgármesteren érteni kell a közgyűlés elnökét is, a 79. § (2) bekezdése szerint pedig a közgyűlési elnökre vonatkozó szabályok az alelnökre is érvényesek). Természetesen a vármegyei közgyűlési elnök sem lehet másik vármegyei közgyűlés elnöke, alelnöke.

Ezt az értelmezést támasztja alá az Mötv. 36. § (2) bekezdése, amely külön kimondja, hogy a települési önkormányzati képviselő (itt nem az önkormányzati képviselő fogalmat használja a jogszabály), nem lehet a vármegyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes. Utalni kell arra, hogy a főváros tekintetében is változott a szabályozás a választási szabályok módosulása miatt, így a fővárosi kerületi önkormányzati képviselő csak akkor lehet egyidejűleg a fővárosi közgyűlésnek is tagja, ha a kerületi önkormányzati képviselői mandátumát egyéni választókerületben szerezte.

A másik értelmezési lehetőség nem támogatható, mely szerint a 36. § (2) bekezdése felesleges, mert a 36. § (1) bekezdés f) és g) pontjai a fogalmak helyettesítése miatt (települési önkormányzat, vármegyei önkormányzat) már megoldotta a kérdést. A fentiekben kifejtettük, hogy csak az azonos típusba tartozó önkormányzatok képviselői tisztsége került kizárásra, ezért kellett beiktatni a 36. § (2) bekezdését.

A jogalkotó az Mötv. 36. § (1) bekezdésének f) és g) pontjai esetén tudatosan használta a „más települési” kifejezést, hogy pl. a vármegyei közgyűlésre vonatkozó, már idézett 27. § (4) bekezdését alapul véve egyértelmű legyen, hogy vármegyei képviselő esetén, más vármegyei képviselői tisztség betöltése eredményez összeférhetetlen helyzetet. Az Mötv. 72. § (4) bekezdés éppen a fentiek miatt itt nem a „más települési önkormányzatnál”, hanem a más önkormányzatnál kifejezést használja, mert az vonatkozik mindkét önkormányzati típusra (települési és területi önkormányzatra is).

A fentiek alapján:

- a települési önkormányzat polgármestere lehet a vármegyei közgyűlés tagja és a vármegyei közgyűlés bizottságának nem képviselő tagja is, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke;
- a települési önkormányzat képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja a vármegyei közgyűlés tagja lehet, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke;
- a települési önkormányzat képviselő-testületének tagja lehet a vármegyei közgyűlés tagja, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke.

A fentiekhez kapcsolódóan a főváros vonatkozásában érdemes megemlíteni, hogy az Mötv. szabályozása szerint fővárosi kerületi képviselő nem lehet másik fővárosi kerületi önkormányzatnál is képviselő, azonban a fővárosi kerületi képviselő a fővárosi közgyűlés tagja lehet, de csak a fentiekben meghatározott feltétel esetén (ha a kerületi önkormányzati képviselői mandátumát egyéni választókerületben szerezte).

### **8. Mötv. 36. § (1) bek. h) pont szerinti gazdasági összeférhetlenségi okok**

*„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet*

*h) a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének – kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület –, tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja;”*

A harmadik nagy összeférhetlenségi csoportot az egyéb összeférhetlenségi okok alkotják (gazdasági és médiumokkal kapcsolatos esetkörök). A gazdasági összeférhetlenség keretében az Mötv. szerint (36. § (1) bek. h) pontja) összeférhetetlennek kell tekinteni a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének – kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület – tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja.



Ez igen tág körben határoz meg összeférhetetlen helyzetet, így a legfőbb szerv, az ügyvezetés az egyes gazdasági társaságok esetében igen eltérő lehet, még adott gazdasági társasági formán belül is. E szabályozással azonban biztosítható, hogy ne a pozíció elnevezése, hanem tartalma legyen az irányadó az összeférhetetlenség meghatározásánál.

A fentiekkel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a kivétel csak abban az esetben áll fenn, ha a gazdasági társaság legfőbb szervére vonatkozik (ha a képviselő-testület a legfőbb szerv), a többi megjelölt pozíció (pl. személyes közreműködő, képviselet ellátásra jogosult) minden gazdasági társaság esetén összeférhetetlen. Szükséges utalni arra, hogy az „ügyvezetésének tagja” ugyan kikerült a szabályozásból, de ez nem jelenti azt, hogy ez a pozíció már nem összeférhetetlen, ugyanis e tisztség személyes közreműködést igényel, illetve általános képviseleti jogosultsággal jár együtt, így a szabályozás e részelemei alapozzák meg az összeférhetetlenséget. Így értelemszerűen a társaság legfőbb szervében betöltött tagság is összeférhetetlen, ha nem a képviselő-testület a társaság legfőbb szerve. Itt szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy itt az adott önkormányzat által alapított, vagy tulajdonosi részesedésével működő gazdasági társaság a releváns. A jelzett összeférhetetlenség nem áll fenn, ha nem önkormányzati gazdasági társaságról van szó, vagy az önkormányzati képviselő más önkormányzat által alapított, vagy tulajdonosi részesedésével működő gazdasági társaságban látja el a jelzett funkciókat.

A gazdasági összeférhetetlenségre vonatkozó szabályozás sajátossága, hogy az egyes összeférhetetlenségi esetek megállapításakor nemcsak az önkormányzati jog, hanem a polgári jog – ezen belül a gazdasági társaságokra vonatkozó – szabályait is figyelembe kell venni (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, Harmadik könyv, Harmadik rész). Mindezek mellett az összeférhetetlenségi helyzet a gazdasági társaság alapító okirata, egyéb dokumentumai, illetve az érintett képviselő munkaszerződése alapján vizsgálható. Az összeférhetetlenségi okok egyedi vizsgálatakor – a jogszabályokon túl – tehát kiemelten fontos a társasági szerződés, alapító okirat tanulmányozása, a képviselőnek, vagy polgármesternek a gazdasági társaságban betöltött tényleges szerepének pontos azonosítása, megállapítása. Kiemelten szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy a törvényi szabályozás igen széles mozgásteret hagy a társaság döntéshozóinak akár a személyes közreműködő, akár a képviseleti jog tekintetében. Így a korábbi szabályozással ellentétben a társasági okiratok tanulmányozása nélkül nem lehet megállapítani, hogy pl. a felügyelőbizottsági tagság eredményez-e összeférhetetlenséget.

Mivel az önkormányzatok alapító tevékenysége során gyakori, hogy a képviselő-testület tagját a gazdasági társaságnak a társaság tevékenységét ellenőrző szervébe delegálják, ezért szükséges kitérni a felügyelő bizottságot érintően a következőkre:

A Ptk. indokolása e szerv jellegét, funkcióját megállapítva kimondja: „A törvény a tulajdonosi ellenőrzést végző szervet felügyelőbizottsággént nevesíti, és azt háromtagú testületként írja le,[...] a felügyelőbizottság nem ügydöntő, intézkedésre jogosult szerv”. Ebből következően a testület részéről képviselő, polgármester e szervbe delegálása általános esetben nem eredményez összeférhetetlenséget.

A törvény ugyanakkor lehetőséget ad a felügyelő bizottság ügydöntő hatáskörökkel történő felruházására is. „ Az ügydöntő felügyelőbizottság kapcsán a törvény kevesebb korlátot állít föl, mint a hatályos szabályozás. Az általános szabályok között nem határozza meg, hogy mely társasági típusoknál lehet ügydöntő jogkörrel felruházni a felügyelőbizottságot. Ugyanakkor a nyilvánosan működő részvénytársaságra vonatkozóan a részvénytársaságról szóló fejezet tartalmaz tiltó rendelkezést. Más társaságoknál azonban működhet ügydöntő jogkörökkel rendelkező felügyelőbizottság. Nem kívánja továbbá a törvény meghatározni azoknak a döntéseknek a körét sem, amelyek a felügyelőbizottságra bízhatók; erről a létesítő okiratban kell rendelkezniük a tagoknak. Ilyen körülmények között nem került nevesítésre a vezető tisztségviselők megválasztásának, visszahívásának lehetősége sem lehetséges döntési jogkörként, azonban továbbra is lehetőség lesz e döntések delegálására, hiszen a legfőbb szerv hatáskörébe tartozó kérdések is átadhatók a felügyelőbizottságnak, és ebbe a vezető tisztségviselőkkel kapcsolatos döntések is beletartoznak.”

Amennyiben a társasági szerződés szerint a felügyelő bizottság ilyen ügydöntő szervként, (quasi részleges legfőbb szervként) funkcionál, abban az esetben már az önkormányzati képviselő felügyelőbizottsági tagsága összeférhetlenséget eredményez.

Ha a képviselő tulajdonosa egy gazdasági társaságnak, ez önmagában nem eredményez összeférhetlenséget. Ez lényegében egy tulajdoni elem, amelyet a képviselőnek, polgármesternek a vagyonynyilatkozatában kell feltüntetnie.

Az Möt. a gazdasági jellegű összeférhetlenségi okok között elsődlegesen a gazdasági társaságok vonatkozásában állapít meg olyan jogi, gazdasági helyzeteket, amelyeket összeférhetetlennek minősít a képviselői megbízatással. Tekintettel arra, hogy a szociális szövetkezet nem minősül gazdasági társaságnak, valamint a jogi szabályozási háttér is eltérő a gazdasági társaságoctól, ezért az Möt. is másként értékeli a képviselők szociális szövetkezeti ténykedését.

Az Möt. a szociális szövetkezetek tekintetében nem határoz meg összeférhetlenségi okot. A Ptk.-nak a jogi személyekre, szövetkezetekre vonatkozó rendelkezései, továbbá a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény szociális szövetkezeteket szabályozó rendelkezései sem tartalmazzak az önkormányzati képviselői megbízatással kapcsolatos kizáró vagy összeférhetlenségi szabályokat.

Így álláspontunk szerint az önkormányzat részesedésével megalakuló szociális szövetkezet vezető tisztségviselői tevékenységi köre nem összeférhetetlen a képviselői megbízással.

### **9. Mötv. 36. § (1) bek. i) pont szerinti médiatartalom-szolgáltatói összeférhetlenségi okok**

*„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet*

*i) médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja.”*

A média befolyásoló erejének növekedésével egyre nagyobb szükségként jelentkezett, hogy a médiatartalmakat meghatározó pozíciók összeférhetetlenek legyenek a képviselői tisztséggel. Az Mötv. - igazodva a médiatartalmak „határtalanságához” - nem csak a helyi kör pozícióit teszi összeférhetlenné, és ekkor sem a konkrét elnevezések, hanem a hatáskörök oldaláról szabályoz. E szerint az önkormányzati képviselő nem lehet médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja.

A fentiek kapcsán röviden utalni kell az összeférhetlenség megítéléséhez szükséges, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben (a továbbiakban: Médiatv.) megjelölt lényeges fogalmakra (203. § 41-43. pontjai), tekintve, hogy az Mötv. médiaszolgáltatással kapcsolatos összeférhetlenségi szabályainak értelmezéséhez e törvényben foglalt értelmező rendelkezések nyújtanak segítséget. A Médiatv. szerint médiatartalom: valamennyi médiaszolgáltatás, valamint sajtótermék által kínált tartalom; médiaszolgáltató: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében.

Az Mötv. rendelkezéseinek a hivatkozott értelmező rendelkezésekkel való egybevetéséből kitűnik, hogy az összeférhetlenségi okok felsorolásakor a jogalkotó a médiaszolgáltatás tartalmának meghatározásában az Mötv. idézett pontjában felsorolt minőségben részt vevőket kívánta a helyi képviselői, polgármesteri tevékenységgel összeférhetetlennek minősíteni. A fentiek alapján alapvetően a szerkesztői, illetve a tartalom meghatározásra befolyással bíró egyéb - igen széles skálán mozgó - pozíciókat kell összeférhetetlennek tekintenünk.

Így álláspontunk szerint a tördelő-szerkesztő, hirdetésszervező, fotós, terjesztő nem minősül összeférhetetlennek, mert nem tekinthető médiatartalom-szolgáltatónak.

A kiadói, így a felelős kiadói tevékenység - a kiadó fogalmára is figyelemmel - álláspontunk szerint nem tartozik a képviselői összeférhetetlenséget eredményező okok közé.

Ugyanez azonban nem mondható el az egyéni vállalkozó média tulajdonosra, ha médiatartalom-szolgáltatónak is minősül, ezért szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és annak összeállításáért, mely tevékenység összeférhetetlen a helyi képviselői státussal. Ezt az álláspontot erősíti a Médiatv. 203. § 41-42. és 43. pontjai közötti összefüggés is, melyből következően valamennyi médiaszolgáltatás és sajtótermék által kínált szolgáltatás esetén a tartalom meghatározásáért felelős személy e tevékenysége összeférhetetlen a helyi képviselői megbízással. Természetesen minden egyes esetben külön vizsgálandó például a felelős kiadói tevékenység és a szerkesztői felelősség konkrét tartalma, személyhez (tulajdonoshoz, kiadóhoz, más személyhez, stb.) kötődése, és ennek ismeretében hozható döntés a képviselő összeférhetetlenségének kérdésében.

### **3. AZ ÖSSZEFÉRHETETLEN HELYZET ELHALLGATÁSÁNAK KÖVETKEZMÉNYE**

Alapvetően a méltatlansági helyzetek is a képviselői megbízatás közbizalmi jellegéhez kötődnek. Eltérést jelent azonban, hogy amíg az összeférhetlenség esetében az a jellemző, hogy az érintett képviselő végső soron maga döntheti el, miként szünteti meg a jogellenes helyzetet (vagyis megszünteti az összeférhetlenség okát vagy lemond képviselői megbízatásáról), addig a méltatlanság eseteiben a képviselő konkrét, többnyire tudatos cselekménye okozza a „méltatlan” helyzetet, amelynek bekövetkezése után az önkormányzati képviselő mozgástere már korlátozott (legfeljebb képviselői megbízatásáról tud lemondani), viszont a képviselő-testületnek döntési kötelezettsége keletkezik: határozatával meg kell szüntetnie a képviselői megbízatást.

A méltatlanságot megalapozó esetköröket az Möt. 38. § (1) bekezdése tartalmazza, melyek közül jelen módszertani útmutató szempontjából az összeférhetlenségi ok elhallgatása releváns.

#### **1. Möt. 38. § (1) bek. g) pont szerinti összeférhetlenségi ok elhallgatása**

*„38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását,*

*g) aki a 36. §-ban szabályozott összeférhetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására.”*

Ez a méltatlansági eset lényegében az összeférhetlenség megállapításának egyféle biztosítéka, hiszen az a képviselő, aki tudja, hogy összeférhetetlen helyzetben van, és

ennek ellenére ezt nem hozza képviselő-testület tudomására, az ezáltal méltatlanná (is) válik. A jogalkotói cél, hogy ne lehessen hosszabb ideig eltitkolni az összeférhetetlen helyzet fennállását. A szabályozás lényege, hogy ebben az esetben a képviselő – mint arra korábban utaltunk – a korábban eltitkolt összeférhetlenségi okot szünteti meg és mandátumát megtartja, viszont a testület méltatlansági ügyben hozott döntése alapján mégis megszünteti megbízatását. Itt kívánunk utalni arra, hogy aki bizonytalan annak megítélésében, hogy valóban összeférhetetlen helyzetben van-e, inkább jelezze a dilemmáit, így mód van a kérdés tisztázására akár összeférhetlenségi eljárás keretében. Arra ugyanis nem lehet hivatkozni, hogy a képviselő nem volt tisztában azzal, hogy az adott pozíció, megbízatás összeférhetetlen a tisztséggel, mert a törvényszöveg lényegében objektív felelősséget állapít meg. Így nincs relevanciája annak, hogy az érintett szándékosan nem tájékoztatta a képviselő-testületet, vagy azért mulasztott, mert nem volt tisztában a törvényi szabályozással.

Azt, hogy a méltatlanság jogintézménye érvényesüljön, a jogalkotó több garanciális eljárási szabály előírásával kívánja biztosítani, amelyeket részletesen az Mötv. 38. § (2) – (4) bekezdései tartalmaznak.

#### **4. A NEM KÉPVISELŐ BIZOTTSÁGI TAGRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK**

A képviselő-testület bizottságainak lehetnek nem önkormányzati képviselő tagjai is. A képviselő-testület az SZMSZ-ben rendelkezik a bizottságairól (Mötv. 53. § (1) bekezdés 1) pont). A képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát a polgármester előterjesztésére bármikor megváltoztathatja [Mötv. 58.§ (2) bekezdés].

A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel [Mötv. 57.§ (1) bekezdés]. Tehát a bizottság nem képviselő tagja adott esetben a képviselővel megegyező jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik, a rá irányadó szabályokat a képviselőre vonatkozó szabályozás alapján, utaló jelleggel határozza meg az Mötv.

Itt szeretnénk ismételt hangsúlyozni, hogy az Mötv. 36. § (1) bekezdésében kimondja, hogy az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezések a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára is vonatkoznak.

Jelentős különbség van azonban az eljárásrend és a jogkövetkezmények tekintetében. Ennek elvi alapja az, hogy a nem képviselő bizottsági tag (ellentétben a képviselővel) nem a választópolgárok bizalmából, hanem a képviselő-testület döntése alapján tölti be pozícióját. Az önkormányzati képviselőt a választópolgárok nem hívhatják vissza, megbízatása csak a törvényben meghatározott esetben szűnik, szüntethető meg. A bizottság személyi összetételét azonban a képviselő-testület bármikor megváltoztathatja, egy személy bizottsági tagságát megszüntetheti.

Ennek megfelelően az Mötv. 40. § (2) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjával szemben fennálló összeférhetlenségre az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy ha a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja harminc napon belül nem szünteti meg a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot, a képviselő-testület köteles a határidő lejártát követő ülésén az érintett bizottsági tagságát megszüntetni. E döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

## **5. A POLGÁRMESTERRE, ALPOLGÁRMESTERRE VONATKOZÓ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI SZABÁLYOK**

Fő szabály, hogy a polgármesterre alkalmazni kell az önkormányzati képviselő összeférhetlenségére vonatkozó szabályokat, melyeket a vonatkozó részben már ismertettünk ezért itt csak a polgármesterre, alpolgármesterre irányadó eltérő rendelkezéseket mutatjuk be. Jelezni kívánjuk, hogy az Mötv. 79. § (1) bekezdése szerint, ha e törvény eltérően nem rendelkezik a polgármesteren a vármegyei közgyűlés elnökét, és a főpolgármestert is érteni kell, így értelemszerűen ez az összeférhetlenségi szabályokra is igaz. Szeretnénk a figyelmet felhívni arra is, hogy a polgármesternek a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. tv. 120. § (3) b) pontja alapján nyilatkoznia kell arról, hogy nincs olyan tisztsége, amely a polgármesteri tisztségével összeférhetetlen illetve megválasztása esetén azt megszünteti.

Az Mötv. a települések lakosságszámához mérten differenciáltan szabályozza a polgármesterek összeférhetlenségét, az alábbiak szerint:

*72. § (1) A 3000 fő és az az alatti lakosságszámú település polgármesterének, valamint a 3000 fő feletti település társadalmi megbízatású polgármesterének összeférhetlenségére a 36. §-t kell alkalmazni.*

*(2) A 3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere*

*a) a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység – ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítóvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyonellenőreként folytatott tevékenységet is –,*

*b) a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony,*

*c) az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszony – ide nem értve az egészségügyi alapellátásban végzett tevékenységet –*

*d) önkéntes tartalékos szolgálati viszony*

*kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat, egyéb tevékenységéért díjazást nem fogadhat el és nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.*

*(3) A (2) bekezdés a) pontját a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény 15. § (3) bekezdésével összhangban akként kell alkalmazni, hogy az érintett nem vehet részt olyan döntéshozatalban, illetve nem végezhet olyan tevékenységet, amelyet a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény 15. § (3) bekezdése tilt.*

*(4) A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági, vagyonyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, vármegyei közgyűlés elnöke, alelnöke, nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes. A fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet.*

*73. § A polgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos egyéb rendelkezéseket a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény állapítja meg.<sup>2</sup>*

A fentiekből következik, hogy a 3000 fő és ez alatti lakosságú település polgármesterére (akár főállású, akár társadalmi megbízatású) és a 3000 fő feletti lakosságú település társadalmi megbízatású polgármesterére a 72. § (4) bekezdésében foglaltakon túl kizárólag az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a 3000 fő és ez alatti lakosságú település főállású polgármestere más foglalkoztatási jogviszonyt, vagy egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesíthet, más keresőfoglalkozást folytathat, ha az nem tartozik az Möt. 36. §-ában meghatározott összeférhetetlenségi esetkörbe.

Természetesen ennek során figyelemmel kell arra lenni, hogy a polgármesteri tisztség főállásban történő betöltése speciális foglalkoztatási jogviszonyban történik. A polgármesternek munkavégzési kötelezettsége van, melyet a hivatal munkarendjében meghatározott munkaidőben teljesítenie kell, így olyan más foglalkoztatási jogviszonyt nem létesíthet, amely a munkaidejét érinti. Ez vonatkozik a 3000 fő feletti lakosságú település főállású polgármesterére is, aki viszont csak a 72. § (2) bekezdésében meghatározott körben „vállalhat munkát”.

Az elmúlt általános önkormányzati választási ciklusban a 3000 fő feletti lakosságú települések főállású polgármesterei esetében az összeférhetetlenségi szabályok több alkalommal módosultak. A 72. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a főállású polgármester létesíthet egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt. Ez alól kivételt képez az egészségügyi alapellátásban végzett tevékenység (2020. évi VII. törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról).

---

<sup>2</sup> Hatályos: 2024. július 1-től

A 3000 fő feletti lakosságszámú település polgármestere foglalkoztatási jogviszony mellett lehet közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának, vagy felügyelőbizottságának a tagja, illetve vagyonellenőre (2021. évi VIII. törvény a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról). A 72. § (2) bekezdésének d) pontja alapján létesíthet önkéntes tartalékos szolgálati jogviszonyt (2024. évi XX. törvény a honvédek jogállásával összefüggő törvények módosításáról). A feladatellátás korlátait a jogalkotó a (3) bekezdésben határozta meg. Az igazságosabb és arányosabb önkormányzati választások érdekében egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2023. évi XCV. törvény módosította a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvényt. A módosítás alapján a főváros közgyűlés tagjait a választópolgárok a fővárosi listán választják meg. A választójogi szabályok szükségessé tették az összeférhetlenségi szabályok módosítását is. A módosítást megelőzően a fővárosi kerület polgármestere tisztségéből adódóan a fővárosi közgyűlés tagjává vált, a módosítást követően csak akkor válik a közgyűlés tagjává, ha szerepel a fővárosi listán és megválasztják.

Itt kívánunk utalni arra is, hogy a törvény e bekezdésében gyűjtőkategóriákat használ (foglalkoztatási jogviszony, egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony, kereső foglalkozás), így mindig külön vizsgálatot igényel, hogy a polgármester által végezni tervezett tevékenység nem tartozik-e valamely körbe. Példaként kell említeni a mezőgazdasági őstermelőt, amely egy speciális önfoglalkoztatási formának minősül, és bevételt eredményez (a személyi jövedelemadóra vonatkozó jogszabályok alapján), tehát kereső tevékenységnek tekintendő, így meghatározott esetben összeférhetlenséget eredményezhet. Itt szükséges megjegyezni, az Európai Parlament képviselői tisztsége nem szerepel az Möt.-ben meghatározott összeférhetlenségi okok között. A 3000 fő és az az alatti lakosságszámú település polgármesterének, valamint a 3000 fő feletti település társadalmi megbízatású polgármesterének összeférhetlenségére a 36. §-t kell alkalmazni, így az esetükben az Európai Parlament képviselői tisztség nem tekinthető összeférhetetlennek.

A 3000 fő feletti lakosságszámú főállású polgármesternek a törvényben meghatározott eseteken felül további kereső foglalkozása nem lehet, egyéb tevékenységéért díjazást nem fogadhat el. Az Európai Parlament képviselői az egységes képviselői szabályzat alapján tiszteletdíjat kapnak. A tiszteletdíjat a Parlament költségvetéséből folyósítják, belőle uniós adót és biztosítási járulékokat vonnak. A tagállamok nemzeti szinten is megadóztathatják a tiszteletdíjat. Az egyes hazai törvények a kereső tevékenység fogalmát eltérően határozzák meg. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 58. § (5) bekezdésének e) pontjában foglaltak szerint az olyan munkavégzés, amelyért jogszabály alapján tiszteletdíj jár, akkor minősül kereső tevékenységnek, ha a havi tiszteletdíj mértéke a kötelező legkisebb munkabér 30 százalékát meghaladja.



A fentiek alapján álláspontunk szerint, az Európai Parlamenti képviselői megbízatás tekintettel az azért járó tiszteletdíj mértékére tekinthető más kereső foglalkozásnak, ezért a 3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármesteri tisztsége esetében megalapozza az Mötv. 72. § (2) bekezdésének c) pontjában meghatározott összeférhetlenségi okokat.

A 72. § (4) bekezdésében foglaltak kapcsán jelezzük, hogy az Mötv.-nek a képviselői összeférhetlenségre vonatkozó 36.§ (1) bekezdés g) és f) pontjainál már érintettük az egyes önkormányzati pozíciók együttes betöltésének a tilalmát, ezek között kitértünk az idézett rendelkezés releváns elemeire is, így azokat megismételni nem kívánjuk.

Az alpolgármester (vármegyei közgyűlési alelnök, főpolgármester-helyettes) összeférhetlenségére a fentiekben leírtak az irányadók az Mötv. 79. § (2) bekezdésére tekintettel, mely szerint a polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell az alpolgármesterre, vármegyei közgyűlés alelnökére, és a főpolgármester-helyettesre is.

## **6. A POLGÁRMESTERRE, ALPOLGÁRMESTERRE, VÁRMEGYEI KÖZGYŰLÉS ELNÖKÉRE, ALELNÖKÉRE, FŐPOLGÁRMESTERRE, FŐPOLGÁRMESTER HELYETTESÉRE VONATKOZÓ MÉLTATLANSÁGI SZABÁLYOK**

A polgármesterre az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályokat.

A 79. (1) bekezdése szerint, amennyiben az Mötv. másként nem rendelkezik, a polgármesteren a vármegyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is érteni kell. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján a polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a vármegyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.

Meg kívánjuk jegyezni, hogy a nem képviselő-testületi tagok közül választott alpolgármesterre is alkalmazni kell az Mötv.-nek az önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályait. A 75. § (2) bekezdése szerint a nem képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására, a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A fentiek alapján a polgármester (főpolgármester, vármegyei közgyűlés elnöke), az alpolgármester (főpolgármester-helyettes, vármegyei közgyűlés alelnöke) méltatlanságára az önkormányzati képviselőre vonatkozó méltatlansági szabályokat kell alkalmazni, ezért a fentebb leírtak az irányadók a felsorolt önkormányzati tisztségviselőkre is.

## 7. AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGGEL, MÉLTATLANSÁGGAL ÉS A VAGYONNYILATKOZAT-TÉTELEL KAPCSOLATOS ELJÁRÁS

A méltatlansági eljárásra az Mötv. 38. § (5) bekezdése az összeférhetlenségi eljárás szabályait rendeli alkalmazni, ezért az alábbiakban leírtak egyaránt vonatkoznak az összeférhetlenséggel és méltatlansággal kapcsolatos eljárásra is. Az eljárás részletes szabályait az Mötv. 37. §-ának rendelkezései tartalmazzák.

Előjáróban fontos kiemelni, hogy az összeférhetlenség, méltatlanság kimondása a képviselői megbízatás megszűnését is jelenti. Másrészt az eljárásra a köz érdekében van szükség, hiszen a cél az, hogy ne álljon fenn összeférhetetlen helyzet. Ezért az eljárás során a lehető legnagyobb mértékben be kell tartani a konkrét jogszabályi rendelkezéseket, ám ezen felül is úgy kell eljárni, ahogyan azt az Mötv. az általános rendelkezések között, a 9. §-ban meghatározza, nevezetesen jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a jogokat pedig társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.

Kiemelendő, és az ilyen ügyek fajsúlyosságát jellemzi, hogy az összeférhetlenségi, méltatlansági és vagyonyilatkozási ügyekben való döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre (Mötv. 42. § 12. pont), illetve ezen ügyekben zárt ülésen (Mötv. 46.§ (2) bekezdés a) pont), minősített többséggel dönt a képviselő-testület (Mötv. 50. §).

Az összeférhetetlen helyzet kialakulását elsősorban magának a képviselőnek kell elkerülnie, illetve fennállása esetén megszüntetnie. Az Mötv. tehát elsődlegesen a képviselőre telepíti annak a felelősségét, hogy az összeférhetlenségi helyzetet szüntesse meg a megválasztásától vagy az ok felmerülésétől számított harminc napon belül.

A gyakorlati tapasztalatok értékelése során felmerült, hogy előfordulhat olyan összeférhetetlen helyzet, amely 30 nap alatt nem szüntethető meg. Ilyen esetben, ha a képviselő minden tőle telhetőt megtesz az összeférhetetlen helyzet felszámolására, akkor az Mötv. ezt az összeférhetlenség megszüntetésével egyenértékűnek fogadja el, lényegében a magánjogi dogmatikából átvett „jogi fikció” alkalmazásával. Az Mötv. rögzíti, hogy amennyiben a jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetlenségi ok alapjául szolgáló jogviszony harminc napon belül történő megszüntetése, akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetlenség megszüntetésének kell tekinteni.

Amennyiben a képviselő az összeférhetlenség felszámolására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára – az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján – a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell.

A jogalkotó az eljárás lefolytatására és a döntéshozatalra nyitva álló időt igen „szűken” szabta meg, amit leginkább a jogellenes helyzet fennállása indokol. Kógens rendelkezés, hogy amennyiben az összeférhetetlen helyzet fennállását megállapítják, akkor a képviselő-testület köteles kimondani az összeférhetetlenséget. Erről – garanciális szempontból – tájékoztatnia kell a kormányhivatalt.

Az Mötv. bárki számára lehetőséget biztosít arra, hogy a képviselő összeférhetetlen helyzetének megállapítását kezdeményezze. Ezt azonban csak a polgármesternél lehet megtenni, aki a kezdeményezést azonnal továbbítja a hatáskörrel rendelkező bizottsághoz. Az ismételt (esetlegesen rosszindulatú kezdeményezések kiszűrését szolgálja, hogy amennyiben azok új tény vagy körülményt nem tartalmaznak, akkor a bizottság – tehát kiemelendő, hogy nem a polgármester – külön vizsgálat nélkül lezárhatja az ügyet. Ekkor a képviselő-testület elé már újból nem kerül az ügy, és testületi határozathozatalra sem kerül sor.

A jogorvoslat garanciáit teremti meg az Mötv. 37.§ (4) és (5) bekezdéseiben található szabályozás, amelyek alapvető és egyértelmű tartalommal bírnak. Ezek szerint a képviselő az összeférhetlenségét, a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát kérheti - jogszabálysértésre hivatkozással - a határozat kézhezvételétől számított öt napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróságtól. A keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani.

Az Mötv. a kormányhivatalnak – külön szabályozott (törvényességi felügyeleti jellegű) eljárás keretében – biztosít kezdeményezési lehetőséget. E szerint a kormányhivatal a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnál kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének a kimondását, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a képviselő-testület az összeférhetetlenséget nem mondja ki, ezzel pedig a kormányhivatal nem ért egyet, mert álláspontja szerint az összeférhetlenség fennáll. Szeretnénk arra felhívni a figyelmet, hogy ha a képviselő-testület az összeférhetetlenséget kimondja, és megszünteti a képviselői megbízatást, a kormányhivatal nem fordulhat a bírósághoz jogszabálysértésre hivatkozással, mert a fentebb idézett rendelkezés csak arra jogosítja fel, hogy a képviselő

összeférhetlenségének kimondását kezdeményezze. Ebben az esetben az érintett képviselő kérheti a képviselő-testület döntésének felülvizsgálatát.

A bíróság a kérelemről – annak beérkezésétől számított 15 napon belül – három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság az önkormányzati képviselőt, a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, a kereset előterjesztőjét meghallgathatja. A bíróság döntése ellen a határozat közlését követő naptól számított 8 napon belül van helye fellebbezésnek, melyről bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül határoz. A döntéssel szemben perújításnak nincs helye.

Szintén a jogbiztonságot szolgálja és számos korábbi gyakorlati tapasztalat indokolta, hogy a megszűnés pillanatát is konkrétan rögzítse az Mötv. E szerint a képviselő tisztsége a képviselő-testület összeférhetlenséget megállapító határozata – ha az ellen a rendelkezésre álló határidő alatt jogorvoslat iránti kérelemmel nem éltek – meghozatalát követő napon, jogorvoslati kérelem előterjesztése esetén a bírósági döntés jogerőre emelkedését követő napon szűnik meg. A közhatalmi funkciót betöltő, és a választók többségének bizalmát élvező képviselők esetében is szükséges szabályozni azt, hogy az érintett vagyona, vagyonának változása megbízatásának időtartama alatt követhető legyen. Ennek megvalósítására szolgál a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség. Az Mötv. ezt az eljárást, és be nem tartásának jogkövetkezményét pontosan szabályozza.

A képviselőnek, a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének a megválasztásakor és ezt követően minden év januárjában vagyonyilatkozatot kell tennie. Ennek elmulasztásához maga az Mötv. fűz konkrét, szigorú szankciót, amikor kimondja, hogy a vagyonyilatkozat tételének elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – a polgármester, alpolgármester, önkormányzati képviselő a törvény erejénél fogva (tehát minden külön intézkedés nélkül) a tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat. Szükséges ezek alapján arra is felhívni a figyelmet, hogy a vagyonyilatkozat tételi kötelezettség nem teljesítése esetén, a polgármester kötelezettséget sem vállalhat az önkormányzat nevében, illetve ezek teljesítéséhez szükséges okiratokat sem írhatja alá. Az Mötv. rögzíti azt is, hogy a képviselő vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – közérdekből nyilvános, azonban a képviselő hozzátartozójának nyilatkozatára ez nem vonatkozik, abba csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából. (Az azonosító adatokat csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai ismerhetik meg, azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell.)

A vagyonyilatkozatok nyilvántartása, ellenőrzése, a vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás és a képviselő-testület tájékoztatása az erre kijelölt (vagyonyilatkozat-vizsgáló) bizottság feladata. A vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást – akár az összeférhetlenségi eljárást – a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet.

## 8. A „FORDÍTOTT” ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGRŐL

Összeállításunk elején már utaltunk erre az összeférhetlenségi esetkörre. Ennek lényege, hogy az összeférhetlenség nem az önkormányzat oldaláról, hanem az érintett személy által betöltött foglalkozás, pozíció szempontjából lép fel, ezért ennek vizsgálata nem a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, hanem az adott foglalkozás, tisztség tekintetében a munkáltatói jogkör gyakorlójának, valamint az érintettnek a kötelezettsége.

Jogkövetkezménye is más, mert ebben az esetben nem az önkormányzati képviselői megbízatás (polgármesteri tisztség), hanem az adott foglalkoztatási jogviszony, pozíció szűnik meg.

Az ilyen jellegű összeférhetlenséget több esetben maga az ágazati törvény szünteti meg úgy, hogy a megválasztott képviselő, polgármester foglalkoztatási (szolgálati) viszonya a képviselői pozícióba történő megválasztásával (akár a törvény erejénél fogva, akár a munkáltatói intézkedés alapján) megszűnik. Összeférhetlenségi „időszakról” ebben az esetben valószínűleg nem beszélhetünk, mivel a két jogviszony egyidejűleg már nem áll fenn.

Az esetek többségében az összeférhetlenség feloldható az érintett személy döntésével, vagyis azzal, hogy a két – jogszabály által meghatározott – összeférhetlen tevékenység (tisztség, beosztás) közül az egyikről lemond, jogviszonyát megszünteti. Az alábbiakban – természetesen a teljesség igénye nélkül – néhány példán keresztül szeretnénk bemutatni az összeférhetlenség ezen változatát.

Azt is jelezzük, hogy az egyedi szabályozás természetesen igen vegyes, több megoldás létezik, amelyek az adott pozíció betöltésének jogalkotói értékelésén alapulnak. Sőt – mint látni fogjuk – olyan eset is előfordul, amikor az önkormányzati pozíció egy korábbi időszakban való betöltése eredményez „fordított” összeférhetlenséget.

A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 68.§ (1) bekezdés c) pontja szerint e törvény erejénél fogva szűnik meg az állomány tagjának szolgálati viszonya országgyűlési képviselővé, európai parlamenti képviselővé, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettesé, vármegyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré, társadalmi megbízatású polgármesterré,

alpolgármesterré, helyi önkormányzati képviselővé és nemzetiségi önkormányzati képviselővé történt megválasztásakor.

A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 22.§ (1) bekezdése e) pontja szerint a legfőbb ügyész megbízatása megszűnik: országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, illetve polgármesterré történő megválasztásával, továbbá a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény hatálya alá tartozó politikai vezetővé, közigazgatási államtitkárrá, helyettes államtitkárrá (továbbiakban: állami vezető) történő megválasztásával, vagy kinevezésével.

Az ügyész nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester és állami vezető [44.§ (1), 48. § (2)].

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 39.§ (2) bekezdése szerint a bíró nem lehet országgyűlési, európai parlamenti vagy önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester, vagy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezető. E törvény 90.§ f) pontja értelmében a bírót fel kell menteni, ha a bírót országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselőnek, nemzetiségi szószólónak vagy polgármesternek megválasztották, vagy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény hatálya alá tartozó állami vezetőnek megválasztották vagy kinevezték.

Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 41/B.§ (1) bekezdése értelmében a kijelölt titkár nem lehet tagja pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathat, valamint e szakasz (2) bekezdése kimondja, hogy a kijelölt titkár nem lehet országgyűlési vagy önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester, valamint a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény hatálya alá tartozó állami vezető.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 5.§ (5) bekezdése szerint nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, nemzetiségi szószóló, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt.

Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 23.§ (1) bekezdés a) pontja értelmében az ügyvédi tevékenység gyakorlásával összeférhetetlen a munkaviszony, a kormányzati szolgálati, a közszolgálati, az állami szolgálati jogviszony.

A (3) bekezdés szerint a választott közzogi tisztségviselői megbíztatás – ideértve a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat tisztségviselőjét vagy tagját, valamint az általa létrehozott bizottság tisztségviselőjét vagy tagja megbíztatását is – az ügyvédi tevékenység gyakorlásával akkor összeférhetetlen, ha a tisztségviselő jogállását szabályozó törvény így rendelkezik.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 108.§-a értelmében az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, az idegenrendészeti szerv, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja haladéktalanul köteles az állomány illetékes parancsnokának bejelenteni az országgyűlési képviselői, az európai parlamenti, a főpolgármesteri, polgármesteri, a helyi és nemzetiségi önkormányzati képviselői választáson jelöltként történt nyilvántartásba vételét, a jelöltségtől való visszalépését, a tisztségbe történt megválasztását, illetve annak elmaradását. A törvény 73. § (1) bekezdése szerint szünetel a szolgálati jogviszonya a fent felsorolt rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya tagjának, akit az országgyűlési képviselői, európai parlamenti képviselői, illetve a főpolgármesteri, polgármesteri választáson jelöltként nyilvántartásba vettek. A törvény 82.§ (1) bekezdés b) pontja alapján a törvény erejénél fogva szűnik meg a hivatásos állomány tagjának a szolgálati viszonya, országgyűlési vagy európai parlamenti képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettesé, vármegyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré történt megválasztás esetén.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. tv. 95. § (3) értelmében a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó kormányzati igazgatási szerv illetékességi területén működik. A főispán a 208. § (1) bekezdése szerint további munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, nem lehet országgyűlési képviselő, helyi önkormányzati képviselő, fővárosi, vármegyei közgyűlés tagja, polgármester, vármegyei közgyűlés elnöke, főpolgármester, alpolgármester, vármegyei közgyűlés alelnöke, főpolgármester-helyettes, nemzetiségi önkormányzat elnöke és nemzetiségi önkormányzati képviselő.

A Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény 11.§ (2) bekezdése kimondja, hogy a Bizottság tagja nem lehet köztársasági elnök, a Kormány tagja, miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, főpolgármester, főpolgármester-helyettes, polgármester, alpolgármester,

vármegyei közgyűlés elnöke és alelnöke, országgyűlési képviselő, az Európai Parlament tagja, helyi vagy vármegyei önkormányzati képviselő.

A Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvény 15.§ (2) bekezdés d) pontja kimondja, összeférhetetlen a kamarai tisztség viselésével, ha a tag országgyűlési vagy európai parlamenti képviselő, politikai felső vezető, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, vármegyei közgyűlés elnöke vagy alelnöke, polgármester, alpolgármester, főpolgármester, főpolgármester-helyettes.

A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 10. § (2) bekezdés a) pontja akképpen rendelkezik, hogy a Birtokpolitikai Tanács tagja nem lehet országgyűlési, európai parlamenti vagy helyi, nemzetiségi önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, vármegyei közgyűlés tagja, miniszter, polgármester, főpolgármester, alpolgármester, főpolgármester-helyettes, továbbá ugyan ezen szakasz (3) bekezdése szerint a Tanács tagjának e megbízásával összeférhetetlen az is, ha a (2) bekezdés szerinti tisztséget vagy jogviszonyt a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója vagy az élettársa tölti be.

A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 43.§ (3) bekezdés d) pontja szerint nem lehet lineáris médiaszolgáltatásra jogosult szervezet: olyan vállalkozás, amelyben az (1)-(2) bekezdésben felsoroltak bármelyike közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedéssel rendelkezik, illetve döntésének befolyásolására külön megállapodás alapján vagy egyéb módon jogot szerzett, vagy az egyébként tulajdonszerzési korlátozás alá eső személy, szervezet. E törvény 43.§ (4) bekezdése értelmében nem lehet jogosult az önkormányzat területét legalább húsz százalékban lefedő vételkörzetű helyi lineáris médiaszolgáltatásra az a vállalkozás, amelynek igazgatóságában, ügyvezetésében vagy felügyelő bizottságában, és azon alapítvány vagy közalapítvány, amelynek kuratóriumában a helyi képviselőtestület tagja, alkalmazottja, a polgármester, alpolgármester, főpolgármester, főpolgármester-helyettes vagy ezek közeli hozzátartozója vesz részt.

Ugyan ezen szakasz (5) bekezdése értelmében a (3) bekezdés d) pontja tekintetében az a vállalkozás, amelyben a főpolgármester, főpolgármester-helyettes, polgármester, alpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke és alelnöke, a helyi vagy vármegyei önkormányzati képviselő közeli hozzátartozója közvetlen vagy közvetett befolyásoló részesedéssel rendelkezik, illetve döntésének befolyásolására külön megállapodás alapján vagy egyéb módon jogot szerzett, abban az esetben nem lehet lineáris médiaszolgáltatásra jogosult, amennyiben az adott médiaszolgáltatás vételkörzete az érintett önkormányzat területét legalább húsz százalékban lefedi. A törvény 103.§ (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy nem nevezhető ki a közszolgálati médiaszolgáltató vezérigazgatójává, aki a választást megelőző két évben köztársasági elnök, miniszterelnök, a Kormány tagja, miniszterelnök politikai igazgatója,



államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, országgyűlési képviselő, nemzetiségi szószóló, főpolgármester, főpolgármester-helyettes, polgármester, alpolgármester, politikai párt országos vagy területi szervezetének tisztségviselője volt. A törvény 118. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Elnök, az elnökhelyettes, a főigazgató, a főigazgató-helyettes nem lehet köztársasági elnök, miniszterelnök, a kormány tagja, miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, főpolgármester, főpolgármester-helyettes, polgármester, alpolgármester, vármegyei közgyűlés elnöke és alelnöke, országgyűlési képviselő, nemzetiségi szószóló, az Európai Parlament tagja.

## **II. AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG SPECIÁLIS ESETE – A FORGÓAJTÓ-JELENSÉG KEZELÉSE**

### **1. BEVEZETÉS**

Mai felgyorsult világunkban teljesen természetes jelenség, hogy a munkavállalók munkában eltöltött éveik során több helyen megfordulnak, a közszféra intézményei mellett a vállalati szektorban is kamatoztatják tudásukat. A két szektor közötti átjárás rengeteg előnnyel jár a munkáltatók részéről is, azonban számos kockázatot is hordoz.

Megfelelő szabályozás hiányában különböző büntetendő cselekmények kiindulópontja lehet a közszférából a magánszektorba illetve a magánszektorból a közszférába történő munkaerő-áramlás: táptalaja lehet a hivatali visszaélésnek, a korrupciónak, az illetéktelen befolyásolásnak.

A nyilvánosság számára leggyakrabban olyan összeférhetetlen helyzetek napvilágra kerülésében nyilvánul meg a jelenség, amikor valamely közhatalmi tisztséget betöltő személy, esetleg közpénzek felett diszponáló döntéshozó valamely magánérdek által befolyásolt döntést hoz, vagy csak a lehetősége van meg a befolyásolásnak. Leggyakrabban olyan összeférhetetlen esetek kerülnek reflektorfénybe, amikor családtag, barát, ismerős kerül előnyös helyzetbe egy állás betöltésénél, pályázati pénzek odaítélésénél. Ismertek a szakirodalomban olyan esetkörök is, amikor az összeférhetetlen helyzetek időben elhúzódnak, azaz egy múltbeli vagy jövőbeni munkáltató érdeke kerül a közérdek elé.

### **2. A FORGÓAJTÓ-JELENSÉG FOGALMA**

A szakirodalomban a köz- és magánszféra közötti munkaerő-áramlás jelenségét forgóajtó-jelenségnek (revolving door) nevezik, melyre több definíció is található, ezek között kisebb tartalmi különbségek mutatkoznak.

Az Európai Bizottság 2023-as jogállamisági jelentésében az alábbi módon definiálta a forgóajtó jelenséget: a vezető beosztású személyeknek a magán- és közszféra közti vándorlása.<sup>3</sup>

A Britannica a forgóajtó-jelenség meghatározásánál nem említi a köz- és magánszféra közti átjárást, sem a vezetői pozíciók érintettségét, hanem két további lehetséges értelmezést ad:

- a. olyan helyzet leírására szolgál, amelyben az adott munkát vagy pozíciót betöltő személyek folyamatosan vagy gyakran változnak
- b. olyan helyzet leírására szolgál, amelyben valaki sokszor elhagy és visszatér egy helyre vagy pozícióba.<sup>4</sup>

A Transparency International meghatározása szerint a „forgóajtó” kifejezés az egyének mozgását jelenti a közhivatali pozíciók és a magán- vagy önkéntes szférában ugyanabban a szektorban lévő munkahelyek között, mindkét irányban.<sup>5</sup>

Az Európai Számvevőszék forgóajtó-jelenségről kiadott 2022-es sajtóközleménye szerint uniós összefüggésben a „forgóajtó-jelenség” azt jelenti, hogy az uniós közszolgálatban ellátott feladataik után a munkatársak a magánszektorban, korábbi tevékenységükkel kapcsolatos területen helyezkednek el.<sup>6</sup>

A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia a forgóajtó-jelenség fogalmát a következők szerint definiálja: „az az élethelyzet, amikor közszférában dolgozók a magánszektorban folytatják karrierjüket, ugyanabban az ágazatban, amellyel korábban foglalkoztak vagy üzletemberek a közigazgatásban folytatják a karrierjüket, korábbi ágazatukkal közigazgatási szerepből foglalkozva”.<sup>7</sup> A jelenség tehát azt a világszerte elterjedt folyamatot írja le, amikor a többnyire vezető beosztásban dolgozó munkatársak az állami és az ahhoz kapcsolódó magánszektor között váltanak munkahelyet. Számos kutatás bizonyította, hogy e kétirányú mozgásnak egyéni, szervezeti és társadalmi szinten is vannak előnyei, azonban ez – elsősorban – korrupciós kockázatot is hordoz. A nyilvánosság több esetben szembesült – Magyarországon is – olyan összeférhetetlen helyzetekkel, amelyek a forgóajtó-effektusból fakadtak.

A forgóajtó-jelenség kétirányú folyamat: egyrészt kockázatot hordozhat a közszférából a magánszférába távozó tisztviselő, másfelől a magánszférából a közszférába átigazolók munkavállaló is. Itt jegyezzük meg, hogy előfordulhatnak olyan

<sup>3</sup> Az Európai Bizottság weboldala (Magyarország Képvisellete) [https://hungary.representation.ec.europa.eu/2023-evi-jogallamisagi-jelentes-elorelepes-az-ajanlasok-65-tekinteteben-de-tovabbi-intezkedesekre-2023-07-05\\_hu](https://hungary.representation.ec.europa.eu/2023-evi-jogallamisagi-jelentes-elorelepes-az-ajanlasok-65-tekinteteben-de-tovabbi-intezkedesekre-2023-07-05_hu)

<sup>4</sup> The Britannica Dictionary szócikke: <https://www.britannica.com/dictionary/revolving-door>

<sup>5</sup> A Transparency International weboldala: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door>

<sup>6</sup> „Forgóajtó-jelenség”: lazák az uniós ügynökségekre vonatkozó szabályok. Európai Számvevőszék, Luxembourg, 2022. október 27. [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/inagencies\\_2021/inagencies\\_2021\\_hu.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/inagencies_2021/inagencies_2021_hu.pdf)

<sup>7</sup> A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia 13. o.

esetkörök is, amikor a forgóajtó-jelenséghez kapcsolódó kockázati tényezők az államigazgatás és az önkormányzati rendszer közötti munkaerő-áramlás során jelentkeznek.

### 3. A FORGÓAJTÓ-JELENSÉG LEHETSÉGES OKAI ÉS ELŐNYEI

A közszférából a magánszférába irányuló áramlás elsődleges oka személyi szinten a versenyszférában realizálható magasabb jövedelem. Ez motivációként szolgálhat még abban az esetben is, ha a munkavállaló a számára kevésbé kedvező munkaidő beosztásával kell, hogy szembenézzon. A magánszféra melletti döntést indokolhatja az is, hogy a piaci szereplők esetében a szervezeti működés kiszámíthatóbb, az elvárás-rendszerek pontosan körülhatároltak, az egyes munkakörök egyértelműek. Ezek összességében kedvezőbb munkafeltételeket kínálnak a munkavállaló számára. Számos esetben a tisztviselő pusztán tapasztalatszerzés céljából vállal munkát az állami szektorban, egyéni karrierútjában pontosan meghatározva és megalapozva az irányt, amerre a későbbiekben haladni szeretne. A megszerzett ismeretek birtokában könnyebben és hatékonyabban kereshet állást a magánszektorban. Végül szükséges megemlíteni azon esetkört is, amikor a köztisztviselő nem saját akaratából keres állást a piacon: a leépítések, elbocsátások után sok esetben nincs más lehetőség, mint a magánszektorban elhelyezkedni.

Szervezeti szinten a magánvállalatok számára a releváns jogi és államigazgatási ismeretekkel rendelkező alkalmazottak előnyt jelenthetnek. Az egyes cégek működésének hatékonyságát – és ezzel akár piaci előnyét – is növelheti olyan munkatárs alkalmazása, aki eligazodik a közigazgatás rendszerében, képes átlátni a folyamatokat, naprakész jogi ismeretekkel rendelkezik.

A forgóajtó-jelenség másik iránya, amikor a versenyszférából vált a munkavállaló és a közigazgatás valamely területén keres munkát. Ennek oka a személy szintjén lehet az, hogy úgy érzi, kevesebb a kihívás, rutinszerűvé vált a munkavégzés a munkahelyén és új impulzusokra vágyik egy gyökeresen más környezetben. Ebben a megközelítésben a közszféra feladatai érdekesek, kihívást jelentőek számára, ezért indokoltnak látja karrierjét ott folytatni. Megjelenhet a köz szolgálatának magasabb célja is a motivációk között. Nem ritka az sem a munkahelyváltás mögötti okokban, hogy a magánszférában megszerzett anyagi tőkét politikai tőkére akarja váltani a munkavállaló annak érdekében, hogy egy későbbi időpontban magánérdekeltségének piaci pozícióját erősítse.

A közszféra szervezetei számára is lehet előnyös a piaci környezetből érkező munkavállaló, hiszen a magánszféra tapasztalatait felhasználva új megközelítést hoz a közigazgatásba. Lényeges azonban felhívni a figyelmet a felmerülő kockázatokra, hiszen a két nagy terület működési mechanizmusai alapvetően térnek el egymástól, az

átállítás nem automatikus, nagyfokú rugalmasságot és tanulási készséget igényel valamennyi résztvevőtől.

#### **4. A FORGÓAJTÓ-JELENSÉG TIPIKUS ESETKÖREI**

A forgóajtó-jelenségnek ötféle típusát különböztethetjük meg Liz David-Barett tanulmánya alapján.<sup>8</sup> Valamennyi típus esetén elmondható, hogy szélsőségesen megvalósuló formái büntetőjogi kategóriának tekinthetők.

##### **1. Hivatallal való visszaélés**

A döntéshozó pozícióban lévő vezető tisztségviselő visszaélve a ráruházott hatalommal előnyben részesít valamely céget azért, hogy ott a jövőben álláshoz juthasson. Az önkormányzati szektorban e jelenség több formában és több pozíciót érintően lehet releváns. Egyrészt döntéshozói oldalról a határozott időre megválasztott önkormányzati képviselők és polgármesterek esetében lehet veszélyforrás, másfelől az alulfizetett köztisztviselői oldalon. Előfordulhat, hogy a mandátum lejárta előtt valaki még kiír egy beszerzést, egy megrendelést egy cégnek, amely majd számára állást ajánl. Gyakoriak a látszatállások, melyeket korábbi önkormányzati választott tisztségviselők töltenek be.

##### **2. Illetéktelen befolyásolás**

Illetéktelen befolyásolásról akkor beszélhetünk, ha a közszférából átigazolt munkavállaló a gazdasági társaság alkalmazottjaként megpróbálja korábbi munkatársait befolyásolni az aktuális munkáltató számára kedvező döntés érdekében. E tevékenységében korábbi pozíciójában kivívott tekintélyére támaszkodik. A szándékos befolyásolás ténye nehezen bizonyítható, hiszen a korábbi kollégák akár az illető semleges magatartása esetén is kedvezhetnek neki pusztán a jó személyes kapcsolat okán.

Fordított esetben is beszélhetünk illetéktelen befolyásolásról, azaz amikor a közszektorban dolgozó tisztviselő korábbi versenypiacon működő munkáltatójának érdekeit szolgálja. Ha a korábbi munkáltatóval a kapcsolat szoros marad hosszabb távon, akkor az állam foglyul ejtésének (state capture) egy formájáról, a szabályozó foglyul ejtéséről (regulatory capture) beszélhetünk abban az esetben, ha a korábbi munkáltató – a volt kollégán keresztül - befolyással lehet a közhatalmi döntésekre.

Az illetéktelen befolyásolás az önkormányzati szektorban kevésbé gyakran előforduló jelenség, mert a leköszönő képviselőknek, településvezetőknek mandátumuk lejárta után az önkormányzati döntéshozatalra nincs ráhatásuk.

---

<sup>8</sup> Transparency International UK: Cabs for Hire?: Fixing the Revolving Door between Government and Business. May 2011, <http://www.transparency.org.uk/publications/140-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business>

### 3. Nyerészkedés

Akkor valósul meg, ha a közhivatalt betöltő személy a betöltött funkciójából fakadó tudásából vagy hivatali helyzetéből anyagi hasznot húz.

Leggyakoribb előfordulása az adóigazgatás területén mutatkozik.

### 4. Másik oldalra átállás

E jelenségről akkor beszélhetünk, amikor a közhivatalt betöltő tisztviselő a magánszektorban ugyanazon a területen folytatja a munkát, ahol azelőtt dolgozott. Korábban a kormányzat nevében tárgyalt, a váltást követően a cég képviselőjében. Kockázatot az hordoz ebben a váltásban, hogy az illető olyan kormányzati információkkal rendelkezhet, amely a későbbiekben megnehezítheti a szakpolitikai döntések végrehajtását.

Önkormányzati szinten előfordulhat olyan eset, amikor a képviselő vagy hivatali köztisztviselő pontos információkkal rendelkezik a várható fejlesztésekről, az azokhoz kapcsolódó beszerzésekről, majd szakmai pályafutását annál a cégnél folytatja, amelyik indulni kíván a pályázaton. A várható nyereség érdekében a cégnek jó befektetés az illető munkavállaló átcsábítása.

### 5. A szabályozó foglyul ejtése

A jelenség akkor fordulhat elő, amikor a közigazgatásba a magánszektorból speciális szakértelmük miatt olyan munkavállalókat vesznek fel, akik korábban az általuk szabályozandó területen tevékenykedő cégeknél dolgoztak, szabályozási, felügyeleti közhatalmi pozícióba kerülve pedig túlságosan megértők a felelősségi területükhöz tartozó szektor szereplőivel. Kockázatot jelent, hogy ezek a szakemberek előnyben részesíthetik a korábbi munkahelyük és kollégáik igényeit és érdekeit a közérdek rovására a szabályozás kialakítása során.

Az önkormányzati szabályozás szintjén a szabályozó foglyul ejtésének tipikus példája, amikor a korábban az önkormányzatnak is dolgozó generálkivitelező alkalmazottjából önkormányzati építész lesz.

## 5. A FORGÓAJTÓ-JELENSÉGRE VONATKOZÓ NEMZETKÖZI AJÁNLÁSOK

### 1. Nemzetközi szervezetek általános, nem országspecifikus ajánlásai

A nemzetközi korrupcióellenes szervezetek a forgóajtó-jelenséget az összeférhetetlenségi esetek egyik speciális fajtájaként azonosítják, amikor a közhivatalnokok a magánszektorban vagy az üzletemberek a közigazgatásban folytatják pályafutásukat. A jelenség korrupciós kockázata abban rejlik, hogy a közhivatalnok a rá ruházott hatalommal visszaélve azért hoz kedvező döntést a

magánszektorban működő egyik cégnek, hogy a jövőbeni állását a cégben megalapozza (pl. az önkormányzat főépítésze részese annak a döntés-előkészítésnek vagy befolyásolja a döntéshozókat abban, hogy a településen újabb külterületet vonjanak belterületbe, hogy ott később lakópark épülhessen, melyet már az építőipari cég alkalmazottjaként majd ő tervez.). A visszaélés másik formája, amikor a magánszektorból érkező köztisztviselő a munkája – döntési, felügyeleti tevékenysége – során a korábbi munkáltatójának érdekei szerint jár el.

A forgóajtó-jelenség főként azokon a területeken mutatkozik, ahol az állam szerves része a piacnak, mert itt a legnagyobb esélye a korrupció kialakulásának. Ilyen főleg az energiapiac, a telekommunikáció és a bankszektor területei. Általánosságban megállapítható, hogy különösen azok a területek kockázatosak, ahol az ellenőrzött cég és az ellenőrző hatóság, valamint a szabályozott cég és a szabályozó hatóság között történik a munkaerő áramlás.

Több nemzetközi szervezet foglalkozik az államok átlátható működésének, a jó kormányzás előmozdításának, valamint a közjogi tiszttségviselők iránti bizalom erősítésének kérdésével, melyeknek egyik eszköze az összeférhetlenségi esetek, azon belül is a forgóajtó-jelenség kezelése. A nemzetközi szervezetek a dokumentumaikban a jelenség kezelésének fontosságára és szükségességére hívják fel a figyelmet, javaslatokat fogalmaznak meg a szabályozására, ellenőrzésére és szankcionálására egyaránt.

### **ENSZ Korrupció elleni Egyezménye**

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének<sup>9</sup> céljai a következők:

- a) elősegíteni és megerősíteni a korrupció hatékonyabb és hatásosabb megelőzésére és felszámolására irányuló intézkedéseket;
- b) elősegíteni, megkönnyíteni és támogatni a nemzetközi együttműködést és technikai segítségnyújtást a korrupció megelőzése és a korrupció ellen folytatott harc során, beleértve a vagyontárgyak visszaszerzését is;
- c) elősegíteni a közügyekben és a köztulajdonnal kapcsolatban a becsületességet, a számonkérhetőséget és a közügyek és köztulajdon helyes kezelését.

Az egyezmény 12. cikk 2. pontja ajánlásokat fogalmaz meg a részes államoknak a magánszektorra érintő korrupció megelőzése érdekében az összeférhetlenség kezelésére.

---

<sup>9</sup> kihirdetve a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel

Javasolja, hogy minden részes államnak ésszerű időre, ún. türelmi időszakra<sup>10</sup> korlátoznia kell a köztisztviselők magánszektorbeli foglalkoztatását és fordítva, amennyiben az ilyen tevékenységek vagy foglalkoztatás közvetlenül kapcsolódik a köztisztviselők által hivatali idejük alatt betöltött vagy felügyelt tisztségekhez.

### **Az Európai Unió antikorrupciós jelentése (2014.)**

Az elmúlt években az EU tagállamai számos erőfeszítést tettek a korrupciós jelenségek, köztük a forgóajtó-jelenség felszámolására, ám az eredmények országoként és intézkedésenként eltérő hatásfokúaknak bizonyultak. A jelentés bemutatta az egyes tagországokban tapasztalható korrupciós helyzetet, a bevezetett intézkedéseket, az eredményeket és a még lehetséges tennivalókat. Mind a 28 tagállamra kiterjedően vizsgálta az összeférhetlenség témakörét is. Arra a megállapításra jutott, hogy az EU országaiban a köz- és a magánszektor közötti munkaerő-mobilitás előnyökkel járhat mindkét említett ágazat számára. Ugyanakkor magában hordozza a visszaélések kockázatát. A jelentés szerint csupán néhány (7 db) tagállam igyekezett a hazai jogszabályok útján kezelni a helyzetet.

Pl.: Horvátországban 18 hónapban állapították meg a türelmi időt, mely alatt nem lehet vezető annál a szervezetnél az, aki a szervezetet korábban felügyelte vagy ebben a tevékenységben részt vett. Lettországon két éves, Litvániában egy éves tilalmat határoztak meg az olyan vállalatnál történő foglalkoztatásra, amelyet a tisztség megszűnését megelőző kettő vagy egy évben felügyeltek, vagy amelynek tekintetében finanszírozási döntést hoztak.

### **Európai Közszolgálati Etikai Hálózat (ENPE)**

Az ENPE az EU tagállamainak független hatóságait tömöríti, akik egyben elsődleges kapcsolattartók is az európai intézmények felé a korrupcióellenes küzdelem terén. Az ENPE célja többek között, a közhitelesség kultúrájának előmozdítása és a korrupció megelőzésére vonatkozó szabályok harmonizálása az EU tagállamai között, valamint a bevált gyakorlatok azonosítása. Ezek a hatóságok saját államukban, a nemzeti jog által garantált függetlenség feltételei mellett biztosítják a közszférában az összeférhetlenség megelőzését, köztük a köz- és a magánszféra közötti forgóajtó-jelenség szabályozását. Magyarországot a Hálózatban az Integritás Hatóság<sup>11</sup> képviseli.

---

<sup>10</sup>Türelmi időszak: olyan minimális időintervallum, amelyek az összeférhetlenség megelőzése érdekében korlátozzák a volt köztisztviselőket abban, hogy a magánszektorban munkát vállaljanak. /Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia 2024-2025/

<sup>11</sup> 2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről

## Európai Uniós intézmények

Az EU nem csak a tagállamainak ír elő kötelezettségeket vagy tesz ajánlásokat a korrupció megelőzése érdekében. Saját intézményeire is átülteti elvárásait, úgymint valamennyi intézménye rendelkezik etikai (magatartási) kódexszel és többsége rendelkezik belső tanácsadó szervvel is, amelynek feladata, hogy az etikai szabályok értelmezésével kapcsolatban tanácsot, illetve a mandátumot követő foglalkoztatással kapcsolatos esetleges összeférhetlenség fennállásáról véleményt adjon. Valamennyi intézmény előírja, hogy a képviselőknek a hivatali idejük lejártát követően egy ideig tájékoztatniuk kell korábbi munkáltatójukat (az uniós intézményt) arról a szándékukról, hogy milyen foglalkozási tevékenységet kívánnak folytatni. Szinte minden intézmény valamilyen módon korlátozza a megbízás utáni tevékenységek gyakorlását. A korlátozások jellege az intézmény volt tagja által végzett tevékenységtől függően eltérő lehet: hat hónaptól három év terjedelem.

Az Európai Parlament és a Tanács *irányelve a korrupció elleni küzdelemről*, a 2003/568/IB tanácsi kerethatározat és az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény felváltásáról, valamint az (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>12</sup> a szándékosan elkövetett korrupciós cselekmények bűncselekménnyé nyilvánítására irányul. Ugyanakkor deklarálja, hogy a korrupció elleni hatékony megközelítések gyakran az átláthatóság [...] és a feddhetetlenség javítását célzó intézkedésekre, valamint az olyan területek szabályozására épülnek, mint az összeférhetlenség, a lobbitevékenységek és a forgóajtó-jelenség. A jól működő kiegészítő szabályok szintén segíthetnek a szürke területek elkerülésében és a jogtalan befolyásolás megelőzésében.

### 2. Nemzetközi szervezetek Magyarországra vonatkozó ajánlásai

Az **Európa Tanács Korrupcióellenes Államok Csoportja (GRECO)** 46 tagországot tömörítő olyan szervezet, melyet az Európa Tanács hozott létre az országok korrupció ellenes tevékenységeinek értékelésére. A szervezet értékelő csoportok útján országlátogatások alkalmával vizsgálja az egyes országok korrupciós keretrendszerét, intézkedéseit. A GRECO munkája ún. értékelési körökre tagolódik. A körök egy-egy előre meghatározott témára koncentrálnak. A második értékelési körben külön kérdés keretében foglalkozott a forgóajtó-jelenség problémájával. Ez az értékelés 2003 és 2005 között zajlott, és azt vizsgálta, hogy vannak-e olyan rendelkezések hatályban, amelyek a közszektorban dolgozóknak az üzleti szektorba kerülését korlátozzák, hogy ne élhessenek vissza kapcsolatrendszerükkel, valamint az adminisztrációs mechanizmusokkal és a döntési eljárásokkal kapcsolatos ismereteikkel.

---

<sup>12</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11272-2024-INIT/hu/pdf>



Magyarországgal kapcsolatban a GRECO a forgóajtó-jelenség egyértelmű és mielőbbi szabályozását szorgalmazta.

Az *Európai Unió antikorrupciós jelentésének (2014)* Magyarországra vonatkozó melléklete<sup>13</sup> a bevezető részben megállapítja, hogy egyes önkormányzatok etikai kódexeket fogadtak el, de ezek legtöbbször az ügyfelekkel való tisztességes bánásmódra vonatkozó általános magatartásszabályokat állapítanak meg, viszont nem tartalmaztak az EU ajánlások ellenére a forgóajtó-jelenség kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

A korrupcióellenes keretrendszer megerősítését célozza a *Magyarország helyreállítási és Rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló Tanácsi határozat*<sup>14</sup>, melyben a Kormány vállalta, hogy a megalkotott Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiában (2024-2025) helyet kap a forgóajtó-jelenség kezelése, valamint az önkormányzati gyakorlatoknak a felülvizsgálata a lobbistákkal való kapcsolattartással és az összeférhetlenségi esetek elkerülésével kapcsolatos legjobb megoldások azonosítása és elősegítése érdekében.

### 3. A forgóajtó-jelenségek kezelése az egyes országokban

A szabályokat jogállási törvények szintjén és ágazati jogszabályokban is le lehet fektetni. Van olyan ország, ahol a közszektorba belépők részére a szerződésében határozzák meg a szektor elhagyásának feltételeit, és azokat a helyeket, ahol semmilyen módon nem folytathatják pályájukat.

#### Montenegro

A közszoigálati tisztségviselők a hivatali idejük lejártá után kötelesek elkerülni azokat a helyzeteket, amelyekben előző pozíciójuk miatt előnyhöz juthatnának. A Montenegrói Kormány integritási irányelvei szerint a tisztviselőknek két éven keresztül tartózkodniuk kell attól, hogy olyan szervezetekkel lépjenek munkaviszonyba, amelyek közvetlenül előnyt élvezhettek döntéseikből. Az irányelvek továbbá azt is kimondják, hogy a közszférában dolgozók a munkavégzésük során a tudomásukra jutott információkat nem használhatják fel saját előnyükre a közszoigálati tevékenységük befejezése után.

A szabályok betartásának ellenőrzését az Antikorrupciós Ügynökség (APC) végzi, amely a tisztviselők által jelentett összeférhetlenségi helyzeteket értékeli, és döntéseket hoz ezek kezeléséről.

---

<sup>13</sup>

<https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/4/49/90000/EU%20Antikorrupci%C3%B3s%20Jelent%C3%A9s%20-%20Mell%C3%A9klet%20Magyarorsz%C3%A1gr%C3%B3l.pdf>

<sup>14</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aaafc026-70cb-11ed-9887-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aaafc026-70cb-11ed-9887-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF)

Szankciók, mint például a tisztviselők kizárása bizonyos folyamatokból vagy akár jogi eljárások alkalmazhatók, amennyiben megsértik az összeférhetlenségre vagy az utólagos foglalkoztatásra vonatkozó szabályokat.

### **Görögország**

Az országban etikai kódexben szabályozzák az összeférhetlenségi eseteket és azok elkerülési módját. Az összeférhetlenségi esetek vizsgálatáért, lefolytatásáért az etikai bizottságok a felelősek. Akik megszegik ezeket a kötelezettségeket szankcióként fizetés-visszatartás, bírság és bizonyos állami tisztségek 5 évig be nem töltése szabható ki.

### **Moldova**

A 82/2017 számú Integritás törvény rendelkezik a közszektor és a magánszektor között átjárás jelenségéről. Az ilyen átlépéseket a közérdek védelme érdekében csak bizonyos esetekben engedélyezik, azt is csak meghatározott feltételekkel. Moldovában a közszolgák vagyonának és a forgóajtó-jelenség megfeleléségének ellenőrzését a Nemzeti Integritási Hatóság végzi. Alapja a vagyonyilatkozat és összeférhetlenségi nyilatkozat, melyet a közszférában bizonyos beosztást/munkakört betöltők tesznek. A forgóajtó-jelenség szabályainak megszegése fegyelmi eljárást vonhat maga után, melyet a közszolgálati szervezet vezetője kezdeményezhet. A szabályszegéseket a Hatóság nyilvánosságra hozza.

A hivatalba lépés kezdetét követő két hónapon belül kell benyújtani a főhatósághoz. Ha nem nyújtja be határidőre vagy hiányosan, akkor a főhatóság emlékeztetőt küld neki.

Ez kettős ellenőrzés. Először azt nézik, hogy hatáskörük van-e, illetve, hogy jól van-e kitöltve. Utána kezdik meg a szisztematikus ellenőrzést, először a tartalmi ellenőrzést. Az összeférhetlenségi nyilatkozat ellenőrzésének célja az összeférhetlenség megelőzése. Az ilyen helyzetek azonosítása az ellenőrzési folyamat része, mely során annak típusát állapítják meg, és ettől függően többféle eredményre juthatnak.

A főhatóság kíséri figyelemmel a köztisztviselő magánszektorba és magánból a közbe való tevékenységét.

### **Franciaország**

A közszolgálat átalakításáról 2019-ben életbe lépett törvény jelentősen kibővítette a Közszolgálati Átláthatóság Főhatósága hatáskörét a köz- és a magánszektor közötti munkaerő-áramlás ellenőrzése tekintetében. A törvény egy új mechanizmust vezetett be, az ügynevezett kinevezés előtti ellenőrzés intézményét. Amennyiben az érintett személy a kinevezést megelőző 3 évben jövedelemszerző magántevékenységet folytatott, akkor a közigazgatási szerv vezetője dönt a felvételéről.

Amennyiben a vezető nem tud dönteni, akkor a szervezet etikai felelőséhez fordulhat, aki segíti a döntés meghozatalában. Amennyiben közösen sem tudnak egyértelmű döntésre jutni, akkor fordulhatnak a Főhatósághoz. Bizonyos beosztás (főként közigazgatási szervezetek és intézmények vezetői) és munkakör betöltése esetén viszont kötelező a Főhatósághoz fordulni. Az ellenőrzés során a Főhatóság azt vizsgálja, hogy a köztisztviselő karrierterve veszélyeztetheti-e a közszolgálat működését, függetlenségét és semlegességét, figyelmen kívül hagyja-e a méltóság, pártatlanság, feddhetetlenség és tisztesség elveit, vagy az érintett személy az új munkaköre miatt ki lesz-e téve jogellenes érdekszerzés veszélyének.

Ha a Főhatóság összeférhetetlenséget állapít meg, akkor vagy megakadályozza a személyt a tervezett tevékenység végzésében/munkakör betöltésében, vagy csak fenntartásokkal járul hozzá, azaz olyan óvintézkedéseket ír elő, amelyek alkalmasak a korrupciós és etikai kockázat megelőzésére.

### **Románia**

Az eljárást egy nemzeti „legjobb gyakorlat” modell részeként dolgozták ki az intézményi átláthatóságot és a korrupció megelőzését célzó intézkedések végrehajtására a teljes közigazgatásra vonatkozóan.

Lényege, hogy az összeférhetetlenségi eseteket és azon belül a forgóajtó-jelenségeket az intézményeken belül egy kijelölt tisztviselő végzi. Ez a tisztviselő jellemzően a humán erőforrás vagy a compliance részleg munkatársa, az adott intézmény belső szabályzatában meghatározottak szerint.

Feladatai:

- annak biztosítása, hogy az összeférhetetlenségi nyilatkozatokat benyújtsák és bejegyezzék a vonatkozó nyilvántartásokba;
- a korlátozások betartásának ellenőrzése a vonatkozó időszak alatt;
- a külső szervezetekkel, például a munkaügyi felügyelőséggel való kapcsolattartás a korlátozás alatt álló személyekkel kapcsolatos foglalkoztatási információk összegyűjtése és ellenőrzése érdekében;
- az egyének és a munkáltatók értesítése a lehetséges jogsértésekről, és szükség esetén korrekciós intézkedések ajánlása.

## **6. HAZAI SZABÁLYOZÁS**

A fentiekben részletesen ismertetett forgóajtó-jelenségre vonatkozóan specifikusan a témára fókuszáló jogszabály hazánkban nincs hatályban. Jogrendszerünkben azonban találni olyan előírásokat, amelyek összefüggésbe hozhatóak az elvárt magatartási szabályokkal, az esetleges visszaéléseket megelőzendő.

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 8. §-a tartalmaz olyan előírást, amely kapcsolatba hozható a forgóajtó-jelenséggel. Az (1) bekezdés szerint „a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt - kivéve, ha erre jogszabály feljogosítja - nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné.”

A (4) bekezdés értelmében pedig „a munkavállaló köteles a munkája során tudomására jutott üzleti titkot megőrizni. Ezen túlmenően sem közölhet illetéktelen személlyel olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott a tudomására, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járhat. A titoktartás nem terjed ki a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettségre.”

A kormánytisztviselőkre vonatkozó általános magatartási követelményeket és alapelveket a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) X. fejezete határozza meg. A 63. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a kormánytisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlója a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően kötelesek eljárni és kölcsönösen együttműködni, továbbá nem tanúsíthatnak olyan magatartást, ami a másik fél jogát, jogos érdekét sérti.”

Az önkormányzati köztisztviselők jogállását szabályozó, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) II. fejezete határozza meg az általános magatartási követelményeket, köztük a másik fél jogát, jogos érdekét sértő magatartás tilalmát és az információkkal kapcsolatos előírásokat: 10. § (3) „A közszolgálati tisztviselő köteles megtartani a minősített adatot. Ezen túlmenően illetéktelen személynek és szervnek nem adhat tájékoztatást olyan tényekről, amelyek tevékenysége során jutottak tudomására és kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv, munkatársa vagy az állampolgár számára hátrányos vagy jogellenesen előnyös következményekkel járna.”

A forgóajtó-megállapodások megelőzésének intézménye a közszolgálatban elhelyezkedési korlátozás néven ismeretes. Erre vonatkozó szabályozást a Kttv. és a közalkalmazottak jogállását szabályozó Kjt. nem tartalmaz. A közszolgálati és a közalkalmazotti jogviszonynál a munkáltató az elhelyezkedési korlátozást a kinevezési okiratban, illetve munkaszerződésben rögzítheti.

A munkavállalók esetében a munkáltató és a munkavállaló írásba foglalt megállapodását rögzítő versenytilalmi megállapodás az Mt. 228. §-án alapul. Eszerint a munkavállaló - a megállapodásban rögzített ideig, de maximum a munkaviszony megszűnését követő két évig - nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekét sértené vagy veszélyeztetné. [Mt. 228.§ (1)

bekezdés] A közszolgálatban az elhelyezkedési korlátozást elsőként Kit. 117. §-a szabályozta. Az elhelyezkedési korlátozás törvényi előíráson alapul, azonban alkalmazásához a Kit. 117. § (1) bekezdésben foglaltak értelmében a Kormánynak meg kell határoznia azokat az ágazatokat és az ágazatokon belül azokat az álláshelyeket, amelyek esetében az előírást alkalmazni kell. Ezek meghatározására még nem került sor. A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény 45. §-a már a munkáltató és a köztisztviselő megállapodási lehetőségeként szabályozza az elhelyezkedési korlátozást, tehát csak akkor alkalmazható, ha abban a munkáltatói jogkör gyakorlója és a köztisztviselő megállapodnak.

Nem konkrétan a forgóajtó-jelenség megelőzésére szolgál, a korrupció elleni hatékonyabb fellépést segíti, azonban a magyar jogrendszerbe beépült a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség. Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény 3. §-a sorolja fel azokat a munkaköröket és esetköröket, amelyekben a közszolgálati dolgozó vagyonyilatkozat tételére kötelezett.

A nem nyilvános vagyonyilatkozatok megtételére a közszolgálatban álló, továbbá a közpénzek elosztásával és felhasználásával kapcsolatos tevékenységet folytató más személyek tételesen megjelölt körét kötelezi a jogszabály. A kötelezettséget a törvény a közszolgálatban álló személyek - azaz a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagjai, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonái, a közalkalmazotti jogviszonyban, közszolgálati jogviszonyban, ügyészségi szolgálati viszonyban álló személyek és az igazságügyi alkalmazottak - esetében főszabályként meghatározott döntési, illetve ellenőrzési jogosultságok munkakör szerinti gyakorlásához köti. A törvény szerint ugyanakkor egyes, a közélet tisztasága szempontjából különös jelentőséggel bíró tisztségek betöltéséhez és feladatok ellátásához a közszférában való foglalkoztatás hiányában is kapcsolódik a nem nyilvános vagyonyilatkozat megtétele.

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megszegése szankciót von maga után: a 9. § (1) értelmében „annak, aki vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének a teljesítését megtagadja, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó megbízatását vagy jogviszonyát - az arra vonatkozó, külön jogszabályban meghatározott megszüntetési okoktól függetlenül - meg kell szüntetni, és a jogviszony megszűnésétől számított három évig közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyt nem létesíthet, valamint az e törvény szerinti vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget megalapozó munkakört, feladatkört, tevékenységet vagy beosztást nem láthat el.”

Az önkormányzati képviselők vonatkozásában az Mötv. rendelkezik a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről. mint arra már a korábbiakban részletesen utaltunk, a törvény 39.§-a szerint az önkormányzati képviselő a megválasztásától, majd azt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül köteles vagyonyilatkozatot tenni, amely kötelezettség kiterjed a vele közös háztartásban élő hozzátartozói vagyonyilatkozatára is. Ha az önkormányzati képviselő e kötelezettségének nem tesz eleget, tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, illetményt, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat a vagyonyilatkozat benyújtásáig.

## 7. A FŐVÁROSI ÉS VÁRMEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL GYŰJTÖTT GYAKORLATI TAPASZTALATOK

### 1. A képviselő-testületek/közgyűlések etikai kódexei

A gyakorlati tapasztalatok, jó gyakorlatok megismerése érdekében készült kérdőíves felmérés a kormányhivatalok körében arról, hogy a rendelkezésére álló dokumentumok, vagy a korábban lefolytatott közszolgálati ellenőrzések eredményei alapján adjanak tájékoztatást arról, hogy a kormányhivatal illetékességi területéhez tartozó önkormányzatok a 2019-2024. évi ciklusban a hatályos jogszabályi rendelkezéseken túlmenően önszabályozás keretében

- fogadtak-e el a polgármesterre, az önkormányzati képviselőkre vonatkozóan etikai és magatartási kódexet, továbbá más szervezetszabályozó eszközökben megjelenő etikai normákat pl. önkormányzati dolgozókra, önkormányzati intézményeknél alkalmazott közalkalmazottakra vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság munkavállalóira vonatkozóan,
- a forgóajtó-jelenség megakadályozására vonatkozóan alakítottak-e ki szabályozást,
- az önkormányzati szerv munkatársainak (feladatellátásuk során vagy ahhoz kapcsolódóan) az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartása körében alkottak-e szabályokat pl. a képviselő-testület önkormányzati rendeletet vagy normatív határozatot hozott-e a tárgykörben, esetleg az elfogadott etikai kódex részeként szabályozták-e a tárgykört?

A beérkezett válaszok alapján megállapítható, hogy nagyon kevés helyen található a testületekre vonatkozó etikai magatartási szabály, pontosan két esetet mutattak be a kormányhivatalok:

**Diósd Város Önkormányzatának** képviselő-testülete a 196/2023. (X. 19.) számú normatív határozatával - annak mellékleteként - fogadott el a tárgykörben szabályozást.

A hivatkozott határozat **az önkormányzati képviselőkre, a polgármesterre, valamint az alpolgármesterre és a nem képviselő bizottsági tagokra vonatkozóan** fogalmaz meg elvárásokat.

Az Etikai Kódex főként a képviselői munka során követendő magatartási szabályokat rögzít, deklarált **célja**, hogy **a képviselő-testület iránti közbizalmat erősítse**. A Kódex rögzíti a tisztesség, pártatlanság követelményét, amelynek keretében előírja, hogy a képviselő nem élhet vissza tisztségével, a kezelésében álló közpénzekkel, vagyonnal, vagy szolgáltatással, és nem használhatja fel azokat saját, vagy mások egyéni érdekeinek előmozdítására. Kimondja, hogy a képviselő ne végezzen olyan üzleti tevékenységet, ne vállaljon olyan beosztást vagy funkciót, és ne rendelkezzen olyan pénzügyi, kereskedelmi vagy egyéb érdekeltiséggel, amely összeegyeztethetetlen tisztségével, beosztásával, illetve közfeladatai ellátásával.

Elvárt magatartási követelmények:

- Hűség, elkötelezettség
- Igazságos és méltányos jogszolgáltatás
- Előítéletektől való mentesség
- Méltóság
- Együttműködés, tisztelet
- Tisztesség, pártatlanság

A Kódex az alábbi **részletes eljárási szabályokat** rögzíti:

**A képviselő** a Kódex elfogadását követően azonnal, illetve a megválasztását követő (vagy a változás bekövetkezésétől számított) **10 munkanapon belül írásban köteles bejelenteni a polgármesternek**, hogy

- a) mely szervezetekkel áll munkaviszonyban, illetve folyamatos vagy ismétlődő vállalkozási, megbízási vagy egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban, az adatvédelmi szabályok betartásával,
- b) mely szervezetben tulajdonos, vezető tisztségviselő, felügyelő bizottsági vagy kuratóriumi tag.

A bejelentett adatokról a polgármester nyilvántartást vezet, amelybe – az adatvédelmi szabályok betartásával – bárki betekinthet.

**A képviselő önkormányzati vagyon hasznosításával kapcsolatos érdekeltiségét előzetesen, írásban köteles bejelenteni a döntést hozó képviselő-testületnek.**

Azon **képviselők, akik** önkormányzati vagyon hasznosítására vagy egyéb, önkormányzati közszolgáltatási feladat ellátására irányuló **pályázatra jelentkezni kívánnak**, vagy az ügyben **bármilyen jellegű személyes érdekeltségük áll fenn**, - **nem vehetnek részt az adott pályázat előkészítésében, kiírásában, döntéshozatalában és a döntésről történő tájékoztatásban.**

Amennyiben a képviselő a fenti bejelentéseket elmulasztotta, erről a polgármester a soron következő rendes, nyilvános ülésen - valósággal való egyezőségét alátámasztó bizonyítékai teljes körű dokumentálása mellett - tájékoztatja a képviselő-testületet.

### **Szankciók**

1. A képviselő-testületi állandó bizottságok elnökeiből (akadályoztatásuk vagy érintettségük esetén az alelnök) felállított **ideiglenes etikai bizottság** az érintett képviselőt - kérésére zárt ülésen - meghallgatja, és az etikai bejelentést kivizsgálja. Az ideiglenes bizottságot a polgármester (akadályoztatása esetén az alpolgármester) hívja össze és vezeti.
2. Amennyiben a bizottság megállapítja az Etikai Kódexben foglaltak megsértését, **felszólítja a képviselőt**, hogy a kifogásolt, hiányzó magatartását pótolja, vagy viselkedjen képviselőhöz illő módon. A **bizottság ezen határozatát nyilvános ülésen ismerteti.**
3. Amennyiben az érintett képviselő
  - a) a határozatnak nem tesz eleget, vagy
  - b) ismételten elköveti ugyanazon etikai vétséget, vagy
  - c) a bizottság a tárgyi ügyben megállapított, tanúsított magatartást vagy mulasztást (etikai vétséget) lényeges súlyúnak minősíti, a **bizottság elnöke a képviselő-testület** soron következő **nyilvános ülésén ismerteti a bizottság megállapításait.**
4. A bizottság megállapításaira az eljárás teljes időtartama alatt az érintett képviselő írásban vagy szóban észrevételt tehet.

### **2. Forgóajtó-jelenség, érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás**

Országosan összesítve az adatokat megállapítható, hogy a kormányhivatalok **nem számoltak be a forgóajtó-jelenség megakadályozására irányuló helyi szabályozásról**, illetve az önkormányzati szerv munkatársainak **az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartása körében sem tártak fel helyi normákat.**

### **3. Az önkormányzatok Polgármesteri Hivatalainak, intézményeinek etikai kódexei**

A hivatásetikai kódexekben meghatározott alapelvek jellemzően a következők:

- Hűség és elkötelezettség
- Nemzeti érdekek előnyben részesítése
- Átláthatóság, becsületesség,
- Együttműködés, elkötelezettség
- Előítélet-mentesség
- Felelősség, hatékonyság



- Igazságosság, megbízhatóság, méltányosság
- Méltóság
- Pártatlanság, politikai semlegesség
- Felelősségtudat és szakszerűség
- Szolgálat
- Tárgyilagosság
- Tisztesség elve

Ezek a hivatásetikai kódexek jellemzően a hivatalban dolgozó közszolgálati tisztviselőkre, közalkalmazottakra, a Ptk. hatálya alatt lévő megbízási szerződéssel dolgozókra és a Munka törvénykönyve szerinti egyéb olyan munkavállalókra vonatkoznak, akik a hivatallal jogviszonyban állnak.

Országosan jellemző tendencia, hogy **a legtöbb önkormányzatnál a polgármesteri hivatal dolgozóira megalkották az etikai magatartási szabályokat**, illetve többnyire **szabályozzák az ajándékozás, illetve ajándék elfogadásának rendjét is**.

Az etikai magatartási formák szabályozása sokszínű, egyre több intézményüknel alkalmazzák, az alábbi példák szerint:

- Közös önkormányzati hivatal etikai kódexe
- Önkormányzati tulajdonú Nonprofit Kft. etikai kódexe
- Könyvtár és Művelődési ház szervezeti értékrendje
- Szociális és Gyermekjóléti Intézmény kódexe
- Egészségügyi Alapellátási Intézmény etikai szabályzata (orvos főigazgató adja ki)
- Óvoda és Bölcsőde magatartási szabályai, etikai elvárások

#### **Az ajándékozás és az ajándékok, egyéb előnyök elfogadásának szabályai**

Jellemzően a polgármesteri hivatalok, az önkormányzat intézményei, önkormányzati társulások, humán szolgáltató igazgatóságok, könyvtárak és művelődési házak, múzeumok, valamint óvodák és bölcsődék tekintetében fogadtak el ilyen szabályokat.

A döntési hatáskör az intézmény fenntartójánál marad, általában a képviselő-testületek hoznak határozatot a szabályzat elfogadásáról.

**A szabályzatok célja** az intézményeknél az ajándékok elfogadása körülményeinek, és a követendő eljárási rendnek a kialakítása, valamint zéró tolerancia hirdetése a vesztegetéssel és korrupcióval szemben.

**A szabályzatok hatálya** az adott intézmény minden szervezeti egységére és munkavállalójára/alkalmazottjára vonatkozik. A szabályzatokban foglaltakat alkalmazni kell minden olyan esetben, amikor az intézmény vagy valamely szervezeti egysége, illetve munkavállalója természetes személy, vagy jogi személy (harmadik fél)

részéről ajándékban vagy egyéb előnyben részesül és felmerül a vesztegetés gyanúja és lehetősége.

A szabályzatok kifejtik **az ajándékok fogalmát és fajtáit:**

**Ajándék fogalma:** Bármilyen értékkel bíró, harmadik félnek adott vagy harmadik féltől kapott dolog.

Jellemző ajándékok példálózó felsorolása:

- készpénz
- ajándékutalvány
- logózott tárgyak (naptár, toll)
- palackozott bor
- ajándékkosár
- belépőjegy valamilyen eseményre (abban az esetben, ha az ajándékozó fél nem vesz részt az eseményen, annak tehát nincs kapcsolatépítési célja)

### **Ajándékok fajtái**

- figyelmességi ajándék (csak olyat fogadhat el, amit nyilvánosan ajánlanak fel, pl. virág),
- szóróajándék (rendezvényhez kapcsolódóan adják át, nem személyhez szólóan),
- tiltott ajándék (minden olyan dolog vagy előny, amit az intézmény tevékenységéért az ügyfél ad vagy felajánl az intézmény dolgozójának vagy hozzátartozójának, értékhatártól függetlenül)
- szokásos vendéglátás (szakmai rendezvény esetén valamennyi résztvevő részére biztosított, általánosan elfogadott ellátás).

### **Szabályozottság**

Tiltott ajándékot kötelező visszautasítani és hivatalos feljegyzéssel az intézmény vezetőjének jelenteni.

Az intézmények által általánosan elfogadott, megengedett értékhatár az ajándékok esetében változó: van példa bruttó 5. 000,- Ft-ra, de bruttó 20. 000,- Ft-ra is. A becsült értéket az intézmény vezetője állapítja meg az áruforgalmi (piaci) viszonyok alapján.

### **Szankciók**

A munkaviszonyból származó kötelezettség vétkes megszegéséért **a munkáltató** a munkaszerződésben jogkövetkezményként **a kötelezettségszegés mértékével arányos hátrányt állapíthat meg.** A vagyoni hátrányt megállapító **jogkövetkezmény nem haladhatja meg a munkavállaló egyhavi alapbére összegét.** A hátrányos jogkövetkezménnyel járó intézkedést írásba kell foglalni és indokolni kell.

A fentebb bemutatott etikai kódexet jelen módszertani útmutató mellékleteként csatoljuk.<sup>15</sup>

## **8. A FORGÓAJTÓ JELENSÉGRE VONATKOZÓ JOGÁLLÁSI ÉS ETIKAI SZABÁLYOK JELENLEGI HELYZETE AZ IGAZSÁGÜGYI HIVATÁSRENDEK TEKINTETÉBEN**

### **1. Általános értékelés**

Az önkormányzati szektorban kialakítandó szabályozás elősegítését szolgálandó, megvizsgáltuk az igazságügyi hivatásrendekre vonatkozó összeférhetlenségi és forgóajtó-jelenség kezelését szolgáló etikai előírásokat. A részletes összefoglaló a módszertani útmutató mellékleteként<sup>16</sup> elérhető.

Általánosságban hangsúlyozni kell, hogy az általános gyakorlat szerint nem önmagában a forgóajtó-jelenség káros, hanem az esetleges visszaélések, melyeket az abban részt vevő, mindkét szférában vezető beosztású személyek – kétirányú beágyazottságuknak köszönhetően – másoknál lényegesen könnyebben elkövethetnek.

Ebből kifolyólag vizsgálandó lehet, hogy a szabályozásoknak a forgóajtó-jelenséget magát kell-e tiltaniuk egyes pozíciók esetében, vagy olyan magatartásokat, melyek a forgóajtó-jelenség talaján álló visszaélésnek tekinthetők. Amennyiben csak a visszaélést szükséges megtiltani, akkor elmondható, hogy a hazai vonatkozó jogszabályok és az irányadó etikai normák tartalmazzanak egyes elemeket, melyek a forgóajtó-jelenség fenti, esetlegesen káros eredménye ellen is alkalmazni lehet, illetve szükséges.

Mindegyik hivatásrend esetében kérdésként merül fel, hogy az adott hivatásrend tagjait a forgóajtó-jelenség egyáltalán érintheti-e, illetve érintheti-e minden tagját, tekintettel arra, hogy az adott hivatásrend tagjaként végzett tevékenység többnyire nem jár együtt vezetői pozíció betöltésével. A forgóajtó-jelenség felmerülésének veszélye tehát függ a forgóajtó-jelenségre használt definíciótól a tekintetben, hogy azt vezető beosztást betöltő személyekre értik-e. Amennyiben igen, akkor a vizsgálódást az adott hivatásrendben tevékenykedő vezetőkre lehet szükséges szűkíteni.

Az összefoglalóban szerepelnek az egyes hivatásrendekre irányadó összeférhetlenségi szabályok is, noha ezek többségében az adott pozíció betöltésekor fennálló összeférhetlenségeket szabályozzák, kisebb részük terjed ki az alkalmazás előtti vagy utáni időszakokra. Ugyanakkor ezek a szabályok az integritás jelenlegi szabályozásaként kiindulópontnak tekinthetők a forgóajtó-jelenség megközelítésekor. Jellemzően az etikai kódexekben szereplő egyes összeférhetlenségi szabályok

---

<sup>15</sup> 1. számú melléklet Diósd Város etikai kódexe

<sup>16</sup> Lásd 2. számú melléklet

feleltethetők meg a forgóajtó-jelenséggel való visszaélés tilalmának, ezek az etikai kódexek azonban nem minden esetben bírnak kötelező erővel a hivatásrend tagjaira nézve.

Érdemes megjegyezni, hogy a vizsgált hivatásrendek (bírák, ügyészek, közjegyzők, szakértők és közvetítők) esetében kevésbé jellemző, hogy gazdasági társaságban vezető pozíciót betöltő személyként a közigazgatásba átkerülve a korábbi vállalatának megfelelő szabályozó hatóságnál töltsenek be vezetői pozíciót. Jellemző – távozással és többnyire visszatéréssel járó – pályamódosítás ugyanakkor a kirendelés (bírák és ügyészek esetében), ügyvédi irodai foglalkoztatás (bármelyik hivatásrend esetében) és a külszolgálat is.

## **2. Az egyes hivatásrendekre vonatkozó jogszabályok és etikai normák, melyek a forgóajtó-jelenséggel kapcsolatos visszaélés esetében alkalmazandóak lehetnek**

### **A bírói hivatásrenddel kapcsolatos szabályok**

A bírói függetlenséget és pártatlanságot biztosító előírásokat a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény fogalmazza meg. A jogszabály összeférhetlenségi szabályai a politikai elköteleződéstől való mentesség kötelezettségét, meghatározott köztisztviselők ellátásának tilalmát, a gazdasági életben való aktív és felelős közreműködés kizártságát, illetve egyes kereső foglalkozások mentességét, valamint az együttalkalmazás általános tilalmát tartalmazzák.

A bírói függetlenség egyik garanciája, a választott politikai tisztségviselői minőségnek a bírói tisztséggel való összeférhetlensége szükségessé teszi, hogy a bíró a szolgálati viszonyából fakadó jogait és kötelezettségeit ne gyakorolhassa, ha országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselői vagy polgármester választáson jelöltként indul. A választás esetlegessége miatt nem célszerű a bírói tisztséget önmagában a jelöltségre tekintettel megszüntetni, elegendő a bírói szolgálati viszony szünetelése, megválasztása esetén azonban a bíró szolgálati viszonyát meg kell szüntetni.

A bírák fegyelmi ügyeiben, a felmerülő jogvitákban a szolgálati bíróság jár el.

A fentiek alapján az látható, hogy a bírákra vonatkozó, jogszabályi szintű összeférhetlenségi szabályok lényegében kizárólag a bíró hivatali idejére vonatkoznak, az azt megelőző, illetve követő időszakot nem érintik. Kivételt jelentenek ez alól a képviselői jelölésre, illetve megválasztásra vonatkozó felfüggesztési, illetve felmentési szabályok.

**A bírákra vonatkozó etikai elvek azonban több olyan kívánalmat is megfogalmaznak, amelyeknek való megfelelés a forgóajtó-jelenséggel kapcsolatos visszaéléseket is kizárja.**

### **Az ügyészi hivatásrenddel kapcsolatos szabályok**

Az ügyészségi szolgálati viszony egyik fontos garanciális intézménye az összeférhetlenség szabályozása. **A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény** 44-48. §-a tartalmazza az összeférhetlenségre vonatkozó előírásokat.

A törvény meghatározza azokat a kötelezettségeket, amelyek az ügyészségi alkalmazottat az összeférhetlenségi ok felmerültekor terhelik, és szabályozza az összeférhetlenség esetén követendő eljárást.

Az összeférhetlenség megállapításával - annak időpontjában - az ügyészségi szolgálati viszony megszűnik. A törvény csupán lehetőségként írja elő a megállapítás mellőzését, ha az ügyész az összeférhetlenségi okot az eljárás ideje alatt megszünteti. Mérlegelés körébe tartozik ugyanis annak eldöntése, hogy a már megszüntetett összeférhetlenségi ok mennyiben befolyásolhatja az ügyész további működését.

Az ügyész nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselő és polgármester. A megválasztást és a jelölést már aktív politizálás előzi meg, amely magatartás az Alaptörvény tilalmába ütközik. Erre figyelemmel rendelkezik úgy a törvény, hogy amennyiben az ügyész a választáson jelöltetni kívánja magát, köteles e szándékát bejelenteni, és a bejelentéstől a választás eredményének közzétételéig, illetve megválasztása esetén mandátuma igazolásáig ügyészségi szolgálati viszonya szünetel. Ez alatt az idő alatt az ügyész munkát nem végezhet. A szünetelés időtartama ügyészségi szolgálati viszonyban töltött időnek minősül. A választás eredményétől függően az ügyészségi szolgálati viszony a megválasztás napjával megszűnik, vagy folytatódik.

Az ügyészség tekintetében is jellemző, hogy az összeférhetlenségi normák a fennálló jogviszonyt érintik, az azt megelőző, vagy követő időszakra nem írnak elő olyan kötelezettséget, mely szerint valamely foglalkoztatás nem megengedhető, bizonyos ideig nem megengedhető, egyéb korlátozások vonatkoznak rá, vagy bejelentés-köteles.

Az etikai normák vonatkoztathatók a forgóajtó-jelenség esetleges káros következményeire, ezek egy részét azonban a magánélettel összefüggően fogalmazták meg. Feltehető a kérdés, hogy egy múltbeli foglalkoztatás során kiépített személyes kapcsolat tekinthető-e az illető magánéleti kapcsolatrendszerének részének, vagy kizárólag szakmai kapcsolatként értékelhető - ez utóbbi esetben a magánéleti jellegű befolyásra vonatkozó tiltó etikai szabályok nem alkalmazhatók.

### **Az ügyvédi hivatásrenddel kapcsolatos szabályok**

Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezései meghatározzák, hogy melyek azok a tevékenység típusok, melyeket az ügyvéd nem végezhet.

Így a törvény szerint az ügyvédi tevékenység gyakorlásával összeférhetetlen: a munkaviszony, a kormányzati szolgálati, a közszolgálati, az állami szolgálati, a közalkalmazotti, a rendvédelmi szolgálati jogviszony, a közjegyzői, bírósági végrehajtói, valamint a korlátlan felelősséggel járó tagsági jogviszony gazdasági társaságban, továbbá minden más, munkavégzési kötelezettséggel járó, ellenérték fejében végzett tevékenység.

Az ügyvédi összeférhetlenségi szabályok célja az, hogy biztosítsák az ügyvéd független, befolyásmentes eljárását az ügyvédi tevékenysége ellátása során (pl. amikor védőként, perbeli képviselőként, szerződés készítőjeként cselekszik). Az ügyvéd függetlenségének biztosítása az ügyvédi tevékenysége során közérdek, mert az ügyvéd az igazságszolgáltatásnak, valamint az alkotmányos és törvényes jogok védelmének fontos, professzionális közreműködője. Az összeférhetlenségi szabályok tehát nem öncélúan korlátozzák az ügyvédek bizonyos tevékenységeiben, hanem akkor és azért, ha ez az ügyvédi tevékenységükhöz szükséges függetlenségük megőrzéséhez szükséges.

A jogszabályi szintű összeférhetlenségi szabályok az ügyvédi hivatásrend esetében is jelen idejűek, ellenben az etikai szabályzat számos konkrét összeférhetlenségi esetet nevesít, mely az ügyvédi tevékenység előtti vagy utáni foglalkoztatásra vonatkozik. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy ezek az összeférhetetlen pozíciók tipikusan nem járnak vezetői pozíció betöltésével, tehát a forgóajtó-jelenség definiálásától függ, hogy annak egyes eseteire vonatkozó tilalomnak tekinthetők-e.

### **A szakértői hivatásrenddel kapcsolatos szabályok**

A korábbi hivatásrendekhez hasonlóan az etikai kódex szabályai nevesítenek a szakmai előlélethez kapcsolódó összeférhetlenségi helyzeteket, azonban ebben az esetben is a forgóajtó-jelenség alkalmazott definíciójától függ, hogy a tilalmak összefüggenek-e a forgóajtó-jelenséggel, mivel a szakértők esetében sem magától értetődő, hogy vezető pozíciót betöltő személyekről lenne-e szó, valamint az is kérdésként merül fel, hogy a szakértői tevékenység elvállalása ahhoz hasonló elköteleződést valósít-e meg, mint a munkavállalás.

### **A közjegyzői hivatásrenddel kapcsolatos szabályok**

A közjegyzők tekintetében sem **a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény**, sem az Etikai Szabálykönyv nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelyet a forgóajtó-jelenségre alkalmazhatni lehetne. A többi hivatásrendhez hasonlóan felmerül a kérdés, hogy a közjegyző alanya lehet-e forgóajtó-jelenségnek, amennyiben a forgóajtó-jelenség definíciójának része a vezetői beosztás betöltése is.

Az Etikai Szabálykönyv általános előírása, mely szerint „A közjegyzői munka mellett folytatott egyéb tevékenység nem sértheti a közjegyzői hivatás tekintélyét, a közjegyzői függetlenséget, és nem akadályozhatja a közjegyzőt hivatásából adódó kötelezettségei részrehajlás nélküli, és határidőben történő teljesítésében” kiterjesztő értelmezéssel esetleg alkalmazható lehet a forgóajtó-jelenség visszaélészerű kiaknázása elleni szabályként.

### **A közvetítőkre vonatkozó szabályok**

**A közvetítői tevékenységre vonatkozó 2002. évi LV. törvény** szabályozása tartalmaz előírást a konkrét közvetítői felkérést megelőző öt évre nézve, valamint az Etikai Kódexben szereplő 11.3 és 11.4 alatti szabály alkalmas lehet a forgóajtó-jelenség káros következményeinek tiltására. Maga a kódex azonban nem kötelező erejű, a tagok önkéntesen fogadták el magukra nézve. A közvetítés esetében is kérdésként merül fel, hogy érinthet-e forgóajtó-jelenséget egy olyan foglalkoztatás, amely jellemzően nem jár vezetői pozíció betöltésével.

## **9. MEGOLDÁSI JAVASLATOK**

Az önkormányzatok által nyújtott helyi közszolgáltatások, azok színvonala minden állampolgár életére hatást gyakorolnak, így a megbízható és jó minőségben ellátott közfeladatok a közbizalmat erősítik.

A közbizalom erősítésének eszköze olyan belső kontrollrendszer, integritási környezet kialakítása, amely a korrupciós kockázatok csökkentésére, a forgóajtó-jelenség eseteinek elkerülésére is fókuszál.

Helyi szinten a jegyzőnek, mint az önkormányzati hivatal vezetőjének, illetve az önkormányzati fenntartásban működő intézmények vezetőinek van lehetősége belső szabályzatban, utasításban az integritáskontrollok megalkotására, egyes esetekben – mint azt a gyakorlatok bemutatása során láthattuk – a kinevezési okiratban, munkaszerződésben feltételek kikötésére.

Az önkormányzatoknál a foglalkoztatási jogviszonyok többfélék (közalkalmazotti, köztisztviselői, munkavállalói), ezzel összefüggésben a kontrollok kialakítása is különböző.

A forgóajtó-jelenségek megelőzése érdekében a munkáltató és a munkavállaló oldaláról is segíthet a későbbi érdekkonfliktusok megelőzésében olyan szabályozás kialakítása, amely előzetesen megtiltja, hogy a döntési helyzetben lévő munkavállalók munkaviszonyuk megszüntetését követően olyan munkáltatónál helyezkedjenek el, amelyet érintő döntést hoztak. Ennek előírására, miszerint bizonyos (vezetői beosztású) munkakörökben szerződésbe kell foglalni, hogy a foglalkoztatási jogviszony megszűnését követően a dolgozó meghatározott ideig nem helyezkedhet

el olyan szervezetnél, amellyel munkája során kapcsolatban volt (pl. felügyelte, ellenőrizte, támogatást állapított meg a részére), a helyi önkormányzat képviselő-testülete az Alaptörvény, illetve a Jat. rendelkezései alapján normatív határozatban jogosult. A Kttv. 38. § (1) bekezdés, valamint a Kjt. 21. § (1) bekezdés értelmében a közszolgálati, illetve közalkalmazotti jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre, ami a kinevezési okirat mindkét fél által történő aláírásával realizálódik. A Kttv. és a Kjt. ugyan meghatározza a kinevezési okirat kötelező tartalmi elemeit, de a törvényi előírás szerint a kinevezési okmány a közszolgálati jogviszonyt érintő egyéb kérdésekről is rendelkezhet, azaz a törvény nem zárja ki a jogviszonyt érintő további rendelkezések kinevezési okiratba foglalását (Kttv. 43. § (1),(3). bekezdések, Kjt. 21. § (1),(3). bekezdések). Munkaszerződés és kinevezési okirat tehát tartalmazhatja az elhelyezkedési korlátozásra vonatkozó feltételeket. A munkaviszonyban állók esetében az Mt. 228. §-a lehetővé teszi az elhelyezkedési korlátozás munkaszerződésben történő előírását.

A képviselő-testület szabályozásának hiánya esetén a polgármester, a jegyző, illetve az intézményvezető belső utasításban, vagy szabályzatban meghatározhatja azokat a munkaköröket, amelyek esetében a közszolgálati/közalkalmazotti jogviszony megszűnése esetére elhelyezkedési korlátozásról kíván megállapodni az érintett alkalmazottal. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság vezetője belső utasításban, kollektív szerződésben határozhatja meg az elhelyezkedési korlátozással érintett munkaköröket, amely előírás érvényesítéséhez a korlátozást és az annak fejében fizetendő összeget a munkaszerződésben kell rögzíteni, melynek forrását a társaság biztosíthatja.

### **III. LOBBITEVÉKENYSÉG ÉS KEZELÉSE**

#### **1. BEVEZETÉS**

Előljáróban szükséges kiemelni azt, hogy az egyes közhatalmi döntések nem légyüres térben keletkeznek, a jogalkotás során természetes módon jelennek meg különböző érdekérvényesítő magatartások. Alapvető társadalmi igényként jelenik meg a különböző érdekek érvényre juttatására való törekvés. Ennek megfelelően a lobbitevékenység a demokratikus működés legitim eszköze.

A lobbizás (Public affairs) az érdekkijárási legrepresentatívabb formája, speciális kommunikációs szolgáltató tevékenység: a megbízott személy egy közhatalmi szervnél a megbízója érdekeit képviselve kíván különböző előnyöket elérni.

A lobbizás fogalmának meghatározására Magyarországon először az Első Magyar Lobbizási Szövetség tett kísérletet 2004-ben. A Szövetség Etikai Kódexe szerint „A lobbizás komplex kommunikációs tevékenység, amely a törvényhozók és más jogalkotók,



döntéshozók felé irányul, és amelynek során a lobbista információt közvetít a megbízói érdekek érvényesítése céljából.”

Fentiek alapján a lobbi szakma, a lobbisták pedig kommunikációs szakemberek, akik kapcsolatot teremtenek a politikai és közhatalmi szféra képviselői, valamint a gazdasági élet, a befektetők és a civil szerveződések között. A lobbitevékenység pedig a közhatalmi döntéshozókkal való kapcsolatok kiépítése és fenntartása, e kapcsolatok segítségével a negatív intézkedések kivédését, az előnyösek ösztönzését célozza.

Magyarországon a lobbitevékenységet a négy évig hatályban lévő a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény és annak végrehajtására kiadott 176/2006. (VIII. 14.) Korm. rendelet szabályozta. A törvény fogalmi meghatározása szerint „lobbitevékenység: közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó minden olyan tevékenység vagy magatartás, melyet megbízás alapján, üzletszerűen folytatnak”. A jogszabály tehát csak az üzletszerűen, megbízás alapján végzett lobbitevékenységre fókuszált, azt is inkább adminisztratív eszközökkel igyekezett keretek közé szorítani.

A törvény szerinti érdekérvényesítő mechanizmus nem bizonyult elegendőnek, nem tette átláthatóvá a lobbitevékenységet. 2010-re egyértelművé vált, hogy a lobbizás nem vált az érdekérvényesítés ismert és elismert eszközévé, a törvényt a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény hatályon kívül helyezte.

Tekintettel azonban arra, hogy az integritás erősítése, a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében az érdekérvényesítés szabályozása kiemelt cél, a jogalkotó kormányrendeleti szinten az államigazgatási szervek tekintetében vezetett be előírásokat.

A Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervek érdekérvényesítőikkel történő kapcsolattartását **az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről** szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **Intr.**) szabályozza. Az Intr. érdekérvényesítőikkel történő kapcsolattartásra vonatkozó szabályai az esetleges kockázatok felismerésén és kezelésén keresztül a szervek integritásirányítási rendszerének erősítését támogatják.

Az Intr. hatálya a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre és azok munkatársaira terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével. A Kormány irányítása és felügyelete alatt álló szerveknek kell tekintenünk minden, a miniszterek által irányított vagy felügyelt szervet. Az Intr. személyi hatálya az e szerveknél alkalmazott valamennyi foglalkoztatottra

kiterjed, függetlenül a foglalkoztatási jogviszony jellegétől (például kormánytisztviselő, közalkalmazott, vezényelt hivatásos, a Munka Törvénykönyve szerinti munkavállaló).

Az Intr. 10. §-a szerint **érdekérvényesítő** az az államszervezeten kívüli személy, aki jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak, vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősül. Cselekménye **akkor tekinthető érdekérvényesítésnek, ha az államigazgatási szerv munkatársát feladatellátása során vagy feladatellátásához kapcsolódóan keresi fel érdekérvényesítés szándékával**. Előfordulhat, hogy az érdekérvényesítő azzal a kéréssel fordul az államigazgatási szerv munkatársához, hogy valamilyen az ő feladatkörébe nem tartozó ügyben segítsen neki találkozót egyeztetni az ügyben illetékes tisztviselővel. Egyértelmű szándék megnyilvánulása esetén az ilyen megkereséseket is érdekérvényesítésnek kell tekintenünk, hiszen az érdekérvényesítő a munkatárs hivatali feladatellátásából eredő helyzetét és kapcsolatait igyekszik használni. Az érdekérvényesítők képviselhetnek – a teljesség igénye nélkül – gazdasági társaságokat, különböző érdekképviseleti csoportokat, szakszervezeteket, gazdasági kamarákat, civil szervezeteket, alapítványokat. Az érdekérvényesítés – ahogy erre az Európai Unió Bizottsága is rámutatott – alapvetően nem tekintendő negatív tartalommal bíró cselekménynek, az érdekérvényesítők szakértelme és a „kívülről” érkező kezdeményezéseik hasznosak lehetnek a döntéshozatalban, javíthatják a végrehajtás hatékonyságát, továbbá fontos jelzést adhatnak a jogalkalmazóknak és döntéshozóknak az érdekcsoportok nézőpontjáról. Fontos azonban, hogy az érdekérvényesítőkkal való találkozókra az Intr. szerinti garanciák érvényesülése mellett kerüljön sor.

Az Intr.-ben szabályozott eljárás nem vonatkozik a jogszabályok előkészítésében történő társadalmi részvételre, amennyiben a részvétel a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény által biztosított keretek között, azaz általános egyeztetés vagy stratégiai partnerségi megállapodás keretében történik.

## 2. SEGÉDLET AZ INTR. ALKALMAZÁSÁHOZ

### 2.1. Belső eljárásrend létrehozása

Az Intr. 10. §-a rögzíti az érdekérvényesítőkkal történő kapcsolattartás rendjének szabályait. A jogalkalmazók számára gyakran problémát jelentett az Intr. rendelkezéseinek való megfelelést és az érdekérvényesítők fogadásával kapcsolatos kockázatok feltárását célzó belső eljárásrend kialakítása és működtetése.

A jó gyakorlatot felsorakoztató államigazgatási szervek rendelkeznek az érdekérvényesítőkkal történő kapcsolattartásra vonatkozó belső szabályzattal.

Az eljárásrend célja, hogy az Intr. rendelkezéseit kibontva olyan szabályokat írjon elő a munkatársak számára, melyek támogatják a jogszabályi rendelkezéseknek való megfelelést, és hozzájárulnak az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartásban rejlő integritási kockázatok felismeréséhez és hatékony kezeléséhez.

A feltárt gyakorlati tapasztalatok **alapján javasolt lehet az érdekérvényesítőkkal történő kapcsolattartást a hivatali szervezet vezetője által meghatározott belső eljárásrendben szabályozni.** Tekintettel arra, hogy az Intr. hatálya alá tartozó szervek kötelesek az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására eljárásrendet kialakítani, az érdekérvényesítőkkal történő kapcsolattartásra vonatkozó szabályokat érdemes – külön eljárásrend létrehozása nélkül – e már meglévő belső szabályzatba beépíteni. E szabályzatban lehet kitérni az alábbiak rögzítésére:

- A munkavállaló a felettes vezető előzetes, dokumentálható módon megtett tájékoztatását követően találkozhat az érdekérvényesítővel,
- Az érdekérvényesítő – feladatellátásával összefüggésben – előre nem jelzett, váratlan megjelenéséről, vagy a munkatárs munkahelyen kívüli megkereséséről a felettes vezetőt utólag dokumentálható módon, soron kívül tájékoztatni kell
- A tájékoztatásnak ki kell terjedni az érdekérvényesítő és – ha valamely szervezet képviselőjében jár el – az általa képviselt szervezet nevére, a találkozó céljára, időpontjára és helyére. Amennyiben a munkatárs a találkozóval kapcsolatban a szervezet integritást veszélyeztető kockázatokra vonatkozó információval rendelkezik, azt köteles dokumentálható módon a felettes vezető tudomására hozni.
- A találkozókról minden esetben a felettes vezető által jóváhagyott emlékeztető készül, melyet a találkozót követő 5. munkanapon belül meg kell küldeni az integritás tanácsadó részére.
- A felettes vezető jogosult a munkatárs érdekérvényesítővel való találkozását megtiltani, vagy más, általa kijelölt személy jelenlétéhez kötni. A felettes vezető e döntését dokumentálható módon közli az érintett munkatárssal.
- Közbeszerzésekkel, beszerzésekkel, pályázatokkal és közszolgálati foglalkoztatási jogviszony létesítésével összefüggő ügyekben, tovább pénzügyi, költségvetési, fejlesztési, informatikai tárgyú ügyekben a munkatárssal az érdekérvényesítővel történő négy szemközti találkozója tilos. Az ilyen találkozókon a munkatárs és az érdekérvényesítő mellett a felettes vezető által kijelölt harmadik személy részvétele kötelező.

Amennyiben a hivatali szervezet vezetője a belső eljárásrendben történő szabályozás mellett dönt, érdemes annak kidolgozásához az integritás tanácsadó közreműködését kérni.

A belső eljárásrend megalkotása – bár fontos lépés lehet – önmagában nem elégséges az érdekérvényesítőkkel való kapcsolattartás integritási kockázatainak átfogó kezeléséhez. E cél eléréséhez szükség van az Intr.-ben és a belső szabályzatban lefektetett előírásoknak való megfelelés és a belső eljárások hatékonyságának rendszeres értékelésére is. A belső eljárásrendet a munkatársak számára könnyen elérhetővé kell tenni, annak a munkatársakkal történő megismertetésében az integritás tanácsadónak kulcsszerepe van.

## 2.2. Az érdekérvényesítés csatornái és a felettes előzetes tájékoztatása

Az Intr. 10. § (1) bekezdése előírja a felettes **előzetes tájékoztatását** az érdekérvényesítővel történő **találkozó előtt**. Az Intr. alapján kötelező a felettes vezető írásban történő tájékoztatása, amennyiben a munkatárs a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokra vonatkozó információval rendelkezik. **Az előzetes tájékoztatást és a vezetői döntést javasolt azonban minden esetben dokumentálható formában megtenni.**

A gyakorlatban problémaként jelentkezett, hogy **érdekérvényesítésre nem csak előzetesen egyeztetett személyes találkozó keretében kerülhet sor**. A felettes előzetes tájékoztatása ilyenkor nem megoldható, de az esetleges integritási kockázatokat ez esetben is szükséges kezelni.

Az előzetes tájékoztatás kötelezettségének értelemszerűen csak **előre egyeztetett személyes találkozó** esetén lehet eleget tenni. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy érdekérvényesítési tevékenységre más keretek között is sor kerülhet, ezért érdemes azokkal is foglalkozni.

Előfordulhat, hogy az államigazgatás szerv tisztviselőjét valamilyen rendezvényen (például egy konferencián) vagy előzetes bejelentés nélkül keresik fel érdekérvényesítési szándékkal. Az Intr. szerinti garanciák (felettes vezető előzetes tájékoztatása, a találkozó megtiltásának vagy harmadik személy jelenlétéhez történő kötésének lehetősége) ilyen helyzetekben nem tudnak érvényesülni. Ezt orvosolhatja az, ha a tisztviselő, a beszélgetést rövidre fogva felajánlja az érdekérvényesítőnek, hogy egy **későbbi, előzetesen egyeztetett időpontban térjenek vissza a témára**. A találkozóra így a felettes vezető tudomásával és a megfelelő garanciák mellett kerülhet sor, illetve, ha a találkozó integritási kockázatokat rejt magában, a felettes vezetőnek lehetősége van megtiltani azt.

Az érdekérvényesítés nem csak személyes találkozókon történhet, hanem **egyéb kommunikációs csatornákon (telefon, e-mail) keresztül** is. A hatékony érdekérvényesítéshez szükséges érvelési és meggyőzési lehetőséget a személyes találkozó biztosítja leginkább, ugyanakkor egy hosszú telefonbeszélgetés is lehetőséget adhat a döntések befolyásolására.

A telefonos beszélgetésekre és üzenetváltásokra is igaz az, ami az előre nem egyeztetett személyes találkozókra: az előzetes értesítés nem megoldható. A megoldás is hasonló, azaz **a tisztviselő** a kommunikációs csatornákon keresztül érdekérvényesítésre törekvő félnek felajánlja, hogy **kérjen időpontot személyes találkozóra**.

Az előre nem egyeztetett találkozók és más csatornákon keresztül történt kommunikáció esetén is elő lehet azonban írni – a hivatali vezető döntésének függvényében – a felettes vezető és/vagy az integritás tanácsadó dokumentálható módon történő **utólagos tájékoztatását**, valamint az alább részletezett **nyilvántartásba vételt**. Az utólagos értesítés és nyilvántartásba vétel ilyenkor egyrészt a kockázatok Intr. 10. § (5) bekezdés szerinti éves felmérését támogatja, másrészt lehetővé teszi, hogy a felettes vezető a későbbi kapcsolattartást megtiltsa vagy harmadik személy jelenlétéhez kösse.

### **2.3. A tájékoztatás tartalma és a nyilvántartás vezetésének előnyei**

Az Intr. 10. § (2) és (4) bekezdése meghatározza a tájékoztatás tartalmát és annak lehetséges módját. E szerint a felettes tájékoztatásának ki kell terjednie **az érdekérvényesítő kilétére, az általa képviselt szervezet nevére, a találkozó idejére, helyére és céljára**. Amennyiben a tisztviselő a találkozóval kapcsolatban a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokra vonatkozó információval rendelkezik, azt köteles írásban felettese tudomására hozni. A kockázat eredhet az érdekérvényesítő személyéből és az ügýtípusból is, amire az érdekérvényesítési tevékenység irányul. Az érdekérvényesítő személyéből eredő kockázatot jelent különösen a tisztviselő és az érdekérvényesítő közötti közeli rokoni vagy baráti, illetve múltbéli kollegiális viszony, valamint – a beosztástól és szervtől függően – az is, ha az érdekérvényesítő korábban közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyban állt. **Tárgyuknál és jelentőségüknél fogva nagyobb integritási kockázatot hordoznak magukban a közbeszerzésekkel, beszerzésekkel, pályázatokkal és közszolgálati foglalkoztatási jogviszony létesítésével összefüggő, továbbá a pénzügyi, költségvetési, fejlesztési, informatikai tárgyú ügyek.**

**A tájékoztatás módja** – amennyiben fennállnak a technikai feltételei és a hivatali szervezet vezetője engedélyezte – **lehet a felettséssel megosztott elektronikus naptár is**. Az elektronikus naptárban ebben az esetben tilos törölni vagy módosítani a már ténylegesen megtörtént találkozókat, és az Intr. 10. § (4) bekezdésének megfelelően e tilalom szándékos megszegését fegyelmi eljárásban kell vizsgálni.

Az érdekérvényesítőkkal való találkozásra vonatkozó információk éves áttekintését és a kockázatok felmérését segítheti elő, ha szerv a találkozókról egységes szempontrendszer alapján **nyilvántartást** vezet.

Az államigazgatási szerv hivatali vezetője dönthet úgy, hogy az utólagos tájékoztatás kötelezettsége mellett a nyilvántartás vezetésének kötelezettségét is kiterjeszti a telefonon és e-mailen keresztüli kommunikációra is. A nyilvántartásnak javasolt tartalmaznia az érdekérvényesítő által képviselt szervezet nevét, a találkozó időpontját, helyét, tárgyát és célját, az államigazgatási szerv találkozóán részt vevő munkatársainak nevét és szervezeti egységét, a találkozó eredményét, a további lépéseket, a felettes tájékoztatásának módját és idejét, valamint a találkozóról készült emlékeztető elkészültét és elérhetőségét.

Az Intr. hatálya alá tartozó egyes szervek belső eljárásrendjei az érdekérvényesítő nevének nyilvántartásban történő rögzítését is előírják. **Az érdekérvényesítő által képviselt szervezet neve nem, az érdekérvényesítő neve azonban személyes adat.** Szükséges ezért megvizsgálni az érdekérvényesítő nevének nyilvántartásba vételének jogalapját, valamint a személyes adat kezeléséből eredő kötelezettségeket.

*Az érdekérvényesítő nevének rögzítéséhez a jogalapot a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Adatvédelmi Irányelv) 7. cikk f) pontja teremti meg. Az Adatvédelmi Irányelv 7. cikk f) pontjának – melyre vonatkozóan az Európai Bíróság ítéletében kimondta, hogy az közvetlen hatállyal rendelkezik – értelmében személyes adat kezelhető abban az esetben is, ha az adatkezelés az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél, vagy felek jogszerű érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezeknél az érdekeknél magasabb rendűek az érintettek személyes adatok kezelése vonatkozásában a magánélet tiszteletben tartásához való joguk. Az Adatvédelmi Munkacsoport az adatkezelő 95/46/EK irányelv szerinti jogos érdekének fogalmáról szóló 6/2014. számú véleménye alapján megállapítható, hogy a közfeladatot ellátó szervek jogszerű érdekének minősül, hogy a szervezet integritásának megőrzése és a korrupció megelőzése érdekében tisztában legyen azon személyek kilétével, akikkel közfeladatuk ellátásával összefüggésben egyeztet, ily módon befolyást enged a közfeladatok ellátásában, illetve a közpénzek felhasználásában. Az Adatvédelmi Munkacsoport 6/2014. számú véleménye azt is kimondja, hogy az Adatvédelmi irányelv 7. cikkének f) pontja csak **előzetes mérlegelést** követően alkalmazható jogalapként. Az adatkezelőnek ezért mérlegelnie kell, hogy az adatkezelést megalapozó jogszerű érdeke egyensúlyban áll-e az érintett érdekeivel, jogival és szabadságaival. A mérlegelés elvégzéséhez az Adatvédelmi Munkacsoport 6/2014. számú véleménye nyújt útmutatást.*

**Az érdekérvényesítők nevének nyilvántartásba vétele továbbá szükségessé teszi a személyes adatok kezelésével járó szabályok alkalmazását,** így az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) 16. § (1) bekezdésében előírt **előzetes tájékoztatási**

**kötelezettségnek** történő megfelelést is. Ennek értelmében az érintettet az adatkezelés megkezdése előtt tájékoztatni kell az adatkezelés jogalapjáról, és a tájékoztatásnak ki kell terjednie különösen az adatkezelés céljára, az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyekre, az adatkezelés időtartamára, érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogaira és jogorvoslati lehetőségeire, illetve arra, hogy kik ismerhetik meg az adatokat. Annak érdekében, hogy az adatkezelő részéről bizonyítható legyen, hogy az érintett fél az előzetes adatkezelési tájékoztatót megismerte, a tájékoztatásnak főszabály szerint írásos formában és visszakereshető módon kell történnie. Az írásos tájékoztatás megtörténhet oly módon is, hogy a találkozót kérő érdekvényesítő számára – természetesen a nyilvántartásba vételt megelőzően – az adatkezeléssel kapcsolatos előzetes tájékoztatást e-mailben megküldik. A tájékoztatásra szóban is sor kerülhet abban az esetben, ha az írásbeli tájékoztatás vagy ennek igazolása írásban nem lehetséges (például telefonbeszélgetést vagy előre nem egyeztetett találkozót követő nyilvántartásba vétel), az előzetes tájékoztatás azonban ilyen esetekben is szükséges feltétele az adatkezelés megkezdésének. Fontos kötelezettség az érdekvényesítő nevének nyilvántartása esetén **az adatkezelés bejelentése a NAIH által vezetett adatkezelési nyilvántartásba.**

Fontos azonban tudni, az érdekvényesítő nevének kezelését lehető tevő 1995. október 24-i 95/46/EK irányelvet 2018. május 25-ével hatályon kívül helyezte az Európai Parlament és a Tanács (EU) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről **(általános adatvédelmi rendelet)** szóló 2016/679 rendelete. Az általános adatvédelmi irányelv 6. cikk (1) bekezdése pedig kitér arra, hogy az „érdekmérlegelés”, mint jogalap nem alkalmazható a közhatalmi szervek által feladataik ellátása során végzett adatkezelésekre. **Jogszabályi felhatalmazás hiányában tehát 2018. május 25-ét követően a szerv által vezetett nyilvántartás az érdekvényesítők nevét nem, csak az általuk képviselt szervezet nevét tartalmazhatja.** A nyilvántartás, tartalmát tekintve közérdekű és személyes adatokat tartalmaz. A közérdekű adatok az Infotv. alapján ismerhetők meg, míg a személyes adatok, azaz az érdekvényesítő nevének megismerését vagy közzétételét az Adatvédelmi Irányelv 7. cikk. f) pontja alapján az adatkezelő szerv vezetője engedélyezheti az államigazgatási szerv átláthatóságának céljából.

A nyilvántartás vezetése több módon is megoldható, a megfelelő eljárás a szerv méretétől, tagoltságától és a tisztviselői irányába irányuló érdekvényesítői tevékenység mértékétől is függ. A nyilvántartás vezetése lehet az integritás tanácsadó feladata, ebben az esetben a munkatársak a jogszabály függelékében szereplő mintának megfelelő tartalmú tájékoztatást juttatnak el a tanácsadó részére, aki az adatokat összegzi.

A nyilvántartás vezetése – különösen nagy dolgozói létszámú szerveknél – történhet a szervezeti egységek szintjén is, ebben az esetben viszont szükséges előírni, hogy a szervezeti egységek nyilvántartásaikat rendszeresen vagy – figyelemmel a korrupciómegelőzési intézkedési terv elkészítésének december 31-i határidejére – legkésőbb adott év november 30-áig megküldjék az integritás tanácsadó részére.

#### **2.4. Az integritás tanácsadó értesítése, harmadik személy jelenléte, a találkozók megtiltása**

Annak érdekében, hogy az integritás tanácsadó segítséget tudjon nyújtani a hivatali szervezet vezetőjének az Intr.-ben előírt korrupciómegelőzési intézkedési terv elkészítésében, fontos, hogy megfelelő tájékoztatást kapjon az érdekérvényesítővel történt találkozókról és azok eredményéről.

Az Intr. 10. § (3) bekezdés szerint a felettes jogosult a tisztviselőnek megtiltani, vagy harmadik személy jelenlétéhez kötni az érdekérvényesítővel való találkozást. A hivatali szervezet vezetője az érdekérvényesítővel való találkozást normatív utasításban is megtilthatja, korlátozhatja vagy harmadik személy jelenlétéhez kötheti.

Az integritási kockázatot magukban hordozó találkozókat célszerű minden esetben harmadik személy jelenlétéhez kötni. A belső eljárásrendben ezért javasolt lehet egy olyan általános előírást beépíteni, mely a vezető döntése szerint bizonyos körben (pl.: közbeszerzésekkel, beszerzésekkel, pályázatokkal, támogatással, fejlesztéssel és munkaviszony létesítésével kapcsolatos ügyek) megtiltja a munkatársak számára, hogy négyszemközt találkozzanak érdekérvényesítővel. Az integritás tanácsadónak az érdekérvényesítés eseteivel kapcsolatos tájékozottsága érdekében érdemes lehet előírni a belső eljárásrendben, hogy lehetőség szerint vegyen részt a találkozókon. Természetesen erre nincs mindig mód a nagy létszámú szervek, illetve azon szervek esetében sem, melyek földrajzilag egymástól távol levő egységekből állnak. Törekedni kell azonban arra, hogy az integritás tanácsadó az érdekérvényesítővel történő találkozókon lehetőség szerint részt vegyen.

**Javasolt a belső eljárásrendben azt is meghatározni, hogy az érdekérvényesítővel történő találkozókról minden esetben készüljön emlékeztető, amit a találkozót követően rövid határidőn belül meg kell küldeni a felettes vezetőnek. Az integritás tanácsadó bevonását erősíti, ha a találkozókról készült emlékeztetőket ő is megkapja.**

#### **2.5. Az érdekérvényesítővel való találkozással kapcsolatos kockázatok éves felmérése és a szükséges intézkedések megtétele**

Az Intr. 3. §-a előírja, hogy az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos **integritási és korrupciós kockázatok kezelése érdekében a szerveknek** december 31-éig korrupciómegelőzési intézkedési tervet kell készíteniük.



Az intézkedési terv a 3. § (1) bekezdés szerinti felmérés során feltárt integritási kockázatok (az államigazgatási szerv integritása sérülésének lehetősége) és korrupciós kockázatok (a jogtalan előny nyújtásának vagy megszerzésének lehetősége) alapján kerül kialakításra. Az Intr. 10. § (5) bekezdése előírja, **hogy a kormányzati szervek hivatali szervezetének vezetői évente kötelesek áttekinteni az irányításuk alatt álló tisztviselők érdekérvényesítőikkel való találkozására vonatkozó információkat, felmérni az ezzel kapcsolatos kockázatokat**, és az intézkedési tervben megtenni a kockázatok kezeléséhez szükséges intézkedéseket. Az érdekérvényesítőikkel való kapcsolattartás kockázatainak célzott felmérése a 3. § (1) bekezdés szerinti általános kockázatfelmérés szerves részét képezi.

Az integritási és korrupciós kockázatok kezelésére kidolgozott intézkedési terv, valamint integritásjelentés készítésének kötelezettségét az Intr. 3. §-a vezette be. Problémát jelenthet, ha a kockázatok felméréséhez szükséges információk nem állnak az integritás tanácsadó rendelkezésére.

A korrupciómegelőzési intézkedési terv és annak végrehajtásáról szóló integritási jelentés nyilvános, a **kockázatfelmérés** azonban egy, a hivatali vezető munkáját segítő belső munkadokumentum. Az érdekérvényesítőikkel való kapcsolattartásra vonatkozóan két kérdés is javasolható, melyek a következők: rendelkezik-e szervezet az érdekérvényesítőök fogadására vonatkozó belső szabályzattal, illetve a kockázatfelmérés kitér-e az érdekérvényesítőikkel való találkozókkal kapcsolatos kockázatok vizsgálatára. Az Intr. 10. § (5) bekezdése szerinti, az érdekérvényesítőikkel való kapcsolattartásra vonatkozó célzott felmérés során javasolt az ismert kapcsolattartás elemzésén túl a belső eljárásrendben meghatározott előírások (nyilvántartások vezetése és hiánytalan kitöltése, emlékeztetők készítése, integritás tanácsadó tájékoztatása) gyakorlati érvényesülésének vizsgálata is.

A hivatali szervezet vezetőjének, valamint az intézkedési terv elkészítésében őt segítő integritás tanácsadónak a felmérés elvégzéséhez megfelelő információval kell rendelkeznie a szerv munkatársainak érdekérvényesítőikkel való kapcsolattartásáról. Külön belső eljárásrend nélkül az információ az egyes szervezeti egységek vezetőinek birtokában van, hiszen a munkatársak az Intr.-nek megfelelően a felettes vezetőiket tájékoztatják. Az információk összegyűjtése ezért az integritás tanácsadóra hárul. Fontos ilyenkor, hogy az integritás tanácsadó a szervezet minden egységét és szintjét megszólítsa, és a kért tájékoztatás tartalmi elemeit meghatározza.

Megfelelő belső eljárásrend kialakításával e folyamat automatizálható. Ha a hivatali vezető a nyilvántartás vezetését és integritás tanácsadónak történő megküldését és/vagy a tanácsadó utólagos tájékoztatását és/vagy az emlékeztetők tanácsadók részére történő megküldését előírja, az integritás tanácsadó az érdekérvényesítői tevékenységgel kapcsolatos információkkal rendelkezni fog.

Feltehető továbbá, hogy az eljárásrendnek megfelelő rendszeresen és szisztematikusan gyűjtött információk részletessége és megbízhatósága is jobb lesz.

## 2.6. Az érdekérvényesítéshez kapcsolódó egyéb kockázatok és javaslatok

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) alapján a befolyásolási célzattal jogtalan előnyt felajánló, nyújtó (passzív alakzat) és kérő, elfogadó (aktív alakzat) személy minden esetben büntettet követ el. Bűncselekményt követ el az a hivatalos személy is, akinek korrupciós bűncselekmény hitelt érdemlően tudomására jut, de nem tesz feljelentést az illetékes hatóságnál (Btk. 300. §).

Gyakorlati problémát jelenthet, hogy az érdekérvényesítő a találkozón részt vevő tisztviselő(k)nek udvariassági ajándékot hoz, amely adott esetben nem merít ki büntetőjogi tényállást, azonban korrupciós és integritási kockázatot hordoz. Javasolt lehet ezért a belső eljárásrendben az ajándékokra vonatkozó előírásokat is lefektetni, melynek alapjául a **Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe (a továbbiakban: Etikai Kódex)** vonatkozó rendelkezései szolgálnak. Az Etikai Kódex értelmében **a kormánytisztviselők nem kérhetnek vagy fogadhatnak el a munkájukkal vagy munkahelyükkel bármely módon összefüggésbe hozható semmilyen ajándékot, előnyt, meghívást, szolgáltatást vagy bármely más, számunkra, családtagjaink, rokonaink, barátaink, vagy velük érzelmi, politikai, gazdasági vagy más érdekszövetségben lévő személyek, vagy az általunk támogatott szervezetek számára ígért előnyt.** A fenti általános tilalom alól kivételt képeznek a szóróajándékok – az Etikai Kódex meghatározása alapján azok az ajándékok, amelyeket rendezvényekkel kapcsolatban kapnak a kormánytisztviselők, és értékük az illetményalap 10%-át nem haladják meg – és a külföldi állami szerv képviselőjétől kapott figyelmességi ajándékok. Megengedett még a tisztviselő munkájával kapcsolatos rendezvényen kapott szokásos vendéglátás elfogadása.

Egyes államigazgatási szervek vezetői utasításban rendelkeztek arról is, hogy amennyiben az ajándék visszautasítása és visszaküldése nem lehetséges, az ajándékozás tényét haladéktalanul írásban jelenteni kell az integritás tanácsadónak, aki az ajándékot nyilvántartásba veszi. A vissza nem küldhető ajándékokat ilyen esetben a vezető utasítás szerint minden esetben dokumentáltan jótékony célra kell felhasználni.

Ha nem dönthető el, hogy egy vendéglátás vagy ajándék összefüggésbe hozható-e munkánkkal vagy munkahelyünkkel, továbbá, hogy az szóróajándéknak, külföldi szerv képviselőjétől kapott szívességi ajándéknak vagy szokásos vendéglátásnak minősül-e, az integritás tanácsadótól vagy az erre kijelölt személytől, illetve ezek hiányában a hivatali szervezet vezetőjétől célszerű tanácsot kérni.

Egyes szervezetek vezetői azt a megoldást választották, hogy fontosabb partnereik figyelmét levélben hívják fel az ajándékokkal kapcsolatban a szervezetükre vonatkozó szabályokra, ezzel igyekezve megelőzni azt, hogy nem elfogadható ajándékot hozzanak vagy küldjenek a munkatársai részére.

Az Etikai Kódex szerint **etikai vétség** az a cselekmény, amikor a kormánytisztviselő a hivatásetikai alapelveket vagy hivatásetikai részletszabályokat megszegi, és ami a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Kttv.) etikai szabályaival, az Etikai Kódex, valamint az Alapszabály rendelkezéseivel ellentétes, de nem minősül bűncselekménynek, szabálysértésnek vagy fegyelmi vétségnek. Amennyiben az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályainak megszegése megvalósítja a fenti cselekményt, etikai vétségnek minősül. A Kttv. által meghatározott hivatásetikai elvek és az Etikai Kódex rendelkezéseinek megsértése esetén elsősorban etikai eljárást kell lefolytatni, amelynek a végén, ha az Etikai Kódex szankciói – figyelmeztetés vagy megrovás – nem állnak arányban a megállapított cselekmény súlyával, a Kttv. 83. § (4) bekezdése alapján a Magyar Kormánytisztviselői Kar fegyelmi eljárást kezdeményezhet a munkáltatónál. Az Etikai Kódex megsértése miatt etikai eljárás alá kizárólag kormánytisztviselő vonható.

### **3. AZ INTR. TAPASZTALATAINAK FELHASZNÁLÁSA A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL**

A hatályos jogszabályi előírások értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete jogszabályi előírás hiánya esetén jogosult a helyi társadalmi viszony rendezésére jogszabályt alkotni, azzal a korlátozással, hogy a szabályozásnak illeszkednie kell valamennyi magasabb szintű jogszabályhoz.

Fentiekből is kitűnik, hogy az Intr. hatálya nem terjed ki a helyi önkormányzatokra, az önkormányzati hivatalokra és az önkormányzat irányítása alatt álló szervekre. A korrupciós kockázatok csökkentése érdekében azonban szükség lehet helyi szintű szabályozás megalkotására. A képviselő-testület önkormányzati rendeletben vagy normatív határozatban szabályozhatja az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartást az Intr. 10. §-ában foglalt szabályozás figyelembevételével.

A Jat. 23. § (4) bekezdés j) pontja értelmében a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző normatív utasításban szabályozhatja a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét. Ebből következően az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályozása munkáltatói jogkörben is megtörténhet.

Jogszabály sem írja elő, hogy külön szabályozás alkotására kerüljön sor. A képviselő-testület pl. az etikai kódexben is kitérhet az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályaira, illetve munkáltatóként a jegyző által történő szabályozás pl. a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) által előírt a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjében, vagy esetleg az integrált kockázatkezelési szabályzatban is lehetséges.

Az Intr.-ben foglalt szabályok mintájára célszerű előírni a felettes vezető előzetes tájékoztatását az érdekérvényesítővel történő találkozó előtt.

## **MELLÉKLETEK**

**DIÓSD VÁROS ÖNKORMÁNYZATA  
KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK**

**ETIKAI KÓDEXE**

## I. Az Etikai Kódex kiadásának célja

Az Etikai Kódex szabályok és normák gyűjteménye, amelynek célja, hogy a benne rögzített elvek útmutatóul szolgáljanak az etikai problémák megoldásában, az **Önkormányzat Képviselő-testület** iránti közbizalom erősítése, jó hírneve érdekében.

Az Etikai Kódexben foglalt értékek védelme közös érdekünk. Ennek érdekében a hivatásetikai alapelvek részletes tartalma az alábbiak szerint kerül meghatározásra.

## II. Az Etikai Kódex hatálya

Az **Etikai Kódex** hatálya kiterjed Diósd Város Önkormányzata **Képviselő-testületének képviselőire, polgármesterére és alpolgármesterére**, valamint állandó bizottságainak külsős bizottsági tagjaira (továbbiakban: Képviselők).

A Kódex meghatározza a polgármesteri, alpolgármesteri, képviselői és bizottsági munka gyakorlása során, valamint azon kívül követendő és elvárható magatartási szabályokat.

## III. A képviselői tevékenység és munkavégzés során elvárt magatartási követelmények

### 1. *Hűség, elkötelezettség*

A képviselőknek hűséggel, hittel, kitartással, becsülettel, a személyére, tevékenységére vonatkozó jogszabályi előírásokat maradéktalanul megtartva kell munkájukat végezni. A város hírnevének megőrzése, erősítése valamennyi képviselő kötelessége.

### 2. *Igazságos és méltányos jogszolgáltatás*

Feladatait a jog és az erkölcs szerint is igazságosan teljesítse, azaz tegyen meg mindent annak érdekében, hogy jogalkalmazása megfeleljen a jogszabályoknak.

Döntéseit a jogszabályok adta keretek között mindig a – legjobb szaktudása szerint – valós körülményekre való tekintettel, a józan ész és az emberiesség alapján hozza meg.

Tartózkodjon a felelőtlen vagy valótlan kijelentésektől, adjon hiteles, megbízható tájékoztatást.

### 3. *Előítéletektől való mentesség*

Érvényesítse az egyenlő elbánás elvét, tartózkodjon minden önkényes intézkedéstől és a hátrányos megkülönböztetés valamennyi fajtájától, munkájában ne befolyásolja személyes, családi, politikai, vagy anyagi érdek.

Kerülje a nemzetiségben, nemen, fajon, bőrszínen, etnikai, vagy társadalmi hovatartozáson, genetikai jellemzőkön, nyelven, valláson, hiten, politikai, vagy egyéb meggyőződésen, tulajdonon, vagyoni helyzeten, fogyatékossgon, koron, szexuális beállítottságon stb. alapuló indokolatlan diszkriminációnak még a látszatát is.

### 4. *Méltóság*

Tanúsítson viselkedésében, modorában, emberi megnyilvánulásában kiegyensúlyozott, mértéktartó, szélsőségektől mentes magatartást. Mindenkor az alkalomhoz illő és hivatalához méltó öltözetben jelenjen meg.

Feladatait az emberi méltóság feltétlen tiszteletben tartásával végezze, ügyintézését és a hivatalos kapcsolatait a mindennapok embersége, az empátia, a segítségnyújtás, a szociális érzékenység és a bizalom jellemezze.

#### 5. *Együttműködés, tisztelet*

Folytasson érdemi és a nyilvánosság számára átlátható párbeszédet minden olyan társadalmi csoporttal (annak képviselőjével), amelyre munkája jelentős hatással lehet.

Hivatalos és magánérintkezéseit a kölcsönös tiszteleten, megbecsülésen, kollegialitáson alapuló magatartás fémjelezze, tartózkodjon a mások önértékét, emberi méltóságát sértő megjegyzésektől.

Tartson rendszeres kapcsolatot választóival, ismerje a város polgárait foglalkoztató gondokat, problémákat, és ésszerű határidőn belül szóban vagy írásban nyújtson segítséget vagy eligazítást azok törvényes megoldásához.

#### 6. *Tisztesség, pártatlanság*

A képviselő nem élhet vissza tisztségével, a kezelésében álló közpénzekkel, vagyonnal, vagy szolgáltatással, továbbá azokkal az információkkal, amelyek munkája során jutottak a tudomására, és nem használhatja fel azokat saját, vagy mások egyéni érdekeinek előmozdítására, vagy mások emberi méltóságának megsértésére – még tisztségéből való távozás után sem. Köteles a zárt üléseken elhangzottak tekintetében a titoktartási kötelezettségét betartani és betartatni.

Ne végezzen olyan üzleti tevékenységet, ne vállaljon olyan beosztást, vagy funkciót, és ne rendelkezzen olyan pénzügyi, kereskedelmi, vagy egyéb érdekelttséggel, amely összeegyeztethetetlen tisztségével, beosztásával, illetve közfeladatai ellátásával.

Haladéktalanul tájékoztassa a Képviselő-testületet, ha beosztása, feladatai és magánérdeke között összeférhetetlenség keletkezik, vagy összeférhetetlenséget vélelmez, illetve ha szolgálati idejének fennállása alatt összeférhetetlen helyzetbe kerül.

### **IV. Eljárási szabályok**

1. A képviselő az Etikai Kódex elfogadását követően azonnal, illetve a megválasztásuk napját követő 10 munkanapon belül írásban köteles bejelenteni a polgármesternek, hogy

a) mely szervezetekkel áll munkaviszonyban, illetve folyamatos vagy ismétlődő vállalkozási, megbízási vagy egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban, az adatvédelmi szabályok betartásával,

b) mely szervezetben tulajdonos, vezető tisztségviselő, felügyelő bizottsági vagy kuratóriumi tag.

2. Abban az esetben, ha az 1. pontban említett jogviszonyuk később keletkezett, időközben megszűnt vagy módosult, a képviselők a változás bekövetkezésétől számított 10 munkanapon belül kötelesek bejelenteni a változást.

Az 1. és 2. pont szerint bejelentett adatokról a polgármester nyilvántartást vezet, melybe – az adatvédelmi szabályok betartásával – bárki betekinhet.

3. A képviselő önkormányzati vagyon hasznosításával kapcsolatos érdekelttségét előzetesen, írásban köteles bejelenteni a döntést hozó képviselő-testületnek.

4. Azon képviselők, akik önkormányzati vagyon hasznosítására vagy egyéb, önkormányzati közszolgáltatási feladat ellátására irányuló pályázatra jelentkezni kívánnak, vagy az ügyben

bármilyen jellegű személyes érdekeltségük áll fenn, - nem vehetnek részt a tárgyban pályázat előkészítésében, kiírásában, döntéshozatalában és a döntésről történő tájékoztatásban.

5. Amennyiben a képviselő – bármely területen, - az 1.-4. pont hatálya alá tartozó bejelentést elmulasztotta, erről a polgármester - soron következő rendes, nyilvános ülésén, állítással valósággal való egyezőségét alátámasztó bizonyítékai teljeskörű dokumentálása mellett - tájékoztatja a Képviselő-testületet.

## V. Szankciók

1. A képviselő-testületi állandó bizottságok elnökeiből (az elnök akadályoztatása vagy érintettsége esetén az alelnök) felállított ideiglenes etikai bizottság (munkacsoport) – az érintett képviselő meghallgatásával egyidejűleg a képviselő kérése esetén zárt ülésen – teljeskörűen kivizsgálja a képviselővel szembeni etikai bejelentést. Az ideiglenes bizottságot a polgármester (akadályoztatása esetén az alpolgármester) hívja össze és vezeti.

2. Amennyiben az 1. pont szerinti bizottság megállapítja az Etikai Kódexben foglaltak megsértését, felszólítja a képviselőt, hogy a kifogásolt, hiányzó magatartását pótolja, vagy viselkedjen önkormányzati képviselőhöz illő módon. A bizottság ezen határozatát nyilvános ülésen ismerteti.

3. Amennyiben az érintett képviselő

a) az 1. pont szerinti bizottság határozatában foglaltaknak nem tesz eleget, vagy

b) ismételten elköveti ugyanazon etikai vétséget, vagy

c) a bizottság a tárgyban ügyben megállapított, tanúsított (hiányzó) magatartást (etikai vétséget) lényeges súlyúnak minősíti,

a bizottság elnöke a Képviselő-testület soron következő nyilvános ülésén, - napirenden kívüli hozzászólás keretein belül, - ismerteti a bizottság megállapításait.

4. Az 1. pont szerinti bizottság megállapításaira az érintett képviselő – az etikai eljárás teljes időtartama alatt – írásban vagy szóban észrevételt tehet.

Diósd, 2023. október 20.



Spéth Géza  
polgármester

## Záradék:

Az Etikai Kódexét Diósd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a 196/2023. (X.19.) sz. önkormányzati határozatával elfogadta.



## A forgóajtó jelenségre vonatkozó jogállási és etikai szabályok jelenlegi helyzete az igazságügyi hivatásrendek tekintetében

### 1. Bevezetés

#### 1.1 Fogalom-meghatározás

A forgóajtó jelenségre (Revolving Door) több definíció is található, ezek között kisebb tartalmi különbségek mutatkoznak.

Az Európai Bizottság 2023-as jogállamisági jelentésében az alábbi módon definiálta a forgóajtó jelenséget: **a vezető beosztású személyeknek a magán- és közszféra közti vándorlása**<sup>1</sup>

A Britannica a forgóajtó-jelenség meghatározásánál nem említi a köz- és magánszféra közti átjárást, sem a vezetői pozíciók érintettségét, hanem két további lehetséges értelmezést ad:

- a. olyan helyzet leírására szolgál, amelyben az adott munkát vagy pozíciót betöltő személyek folyamatosan vagy gyakran változnak
- b. olyan helyzet leírására szolgál, amelyben valaki sokszor elhagy és visszatér egy helyre vagy pozícióba<sup>2</sup>

A Transparency International meghatározása szerint a "forgóajtó" kifejezés az egyének mozgását jelenti a közhivatali pozíciók és a magán- vagy önkéntes szférában ugyanabban a szektorban lévő munkahelyek között, mindkét irányban.<sup>3</sup>

Az Európai Számvevőszék forgóajtó-jelenségről kiadott 2022-es sajtóközleménye szerint uniós összefüggésben a „forgóajtó-jelenség” azt jelenti, hogy az uniós közszolgálatban ellátott feladataik után a munkatársak a magánszektorban, korábbi tevékenységükkel kapcsolatos területen helyezkednek el.<sup>4</sup>

#### 1.2 Általános értékelés

Hangsúlyozni kell, hogy az általános gyakorlat szerint nem önmagában a forgóajtó-jelenség káros, hanem az esetleges visszaélések, melyeket az abban részt vevő, mindkét szférában vezető beosztású személyek – kétirányú beágyazottságuknak köszönhetően – másoknál lényegesen könnyebben elkövethetnek.

<sup>1</sup> Az Európai Bizottság weboldala (Magyarország Képvisellete) [https://hungary.representation.ec.europa.eu/2023-evi-jogallamisagi-jelentes-elorelepes-az-ajanlasok-65-tekinteteben-de-tovabbi-intezkedesekre-2023-07-05\\_hu](https://hungary.representation.ec.europa.eu/2023-evi-jogallamisagi-jelentes-elorelepes-az-ajanlasok-65-tekinteteben-de-tovabbi-intezkedesekre-2023-07-05_hu)

<sup>2</sup> The Britannica Dictionary szócikke: <https://www.britannica.com/dictionary/revolving-door>

<sup>3</sup> A Transparency International weboldala: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door>

<sup>4</sup> „Forgóajtó-jelenség”: lazák az uniós ügynökségekre vonatkozó szabályok. Európai Számvevőszék, Luxembourg, 2022. október 27. [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/inagencies\\_2021/inagencies\\_2021\\_hu.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/inagencies_2021/inagencies_2021_hu.pdf)

Ebből kifolyólag vizsgálendő lehet, hogy a szabályozásoknak a forgóajtó-jelenséget magát kell-e tiltaniuk egyes pozíciók esetében, vagy olyan magatartásokat, melyek a forgóajtó-jelenség talaján álló visszaélésnek tekinthetők. Amennyiben csak a visszaélést szükséges megtiltani, akkor elmondható, hogy a hazai vonatkozó jogszabályok és az irányadó etikai normák tartalmazzanak egyes elemeket, melyek a forgóajtó-jelenség fenti, esetlegesen káros eredménye ellen is alkalmazni lehet, illetve szükséges.

Mindegyik hivatásrend esetében kérdésként merül fel, hogy az adott hivatásrend tagjait a forgóajtó-jelenség egyáltalán érintheti-e, illetve érintheti-e minden tagját, tekintettel arra, hogy az adott hivatásrend tagjaként végzett tevékenység többnyire nem jár együtt vezetői pozíció betöltésével. A forgóajtó-jelenség felmerülésének veszélye tehát függ a forgóajtó-jelenségre használt definíciótól a tekintetben, hogy azt vezető beosztást betöltő személyekre értik-e. Amennyiben igen, akkor a vizsgálódást az adott hivatásrendben tevékenykedő vezetőkre lehet szükséges szűkíteni.

### **1.3 Összeférhetlenségi szabályok**

Jelen összefoglalóban szerepelnek az egyes hivatásrendekre irányadó összeférhetlenségi szabályok is, noha ezek többségében az adott pozíció betöltésekor fennálló összeférhetlenségeket szabályozzák, kisebb részük terjed ki az alkalmazás előtti vagy utáni időszakra. Ugyanakkor ezek a szabályok az integritás jelenlegi szabályozásaként kiindulópontnak tekinthetők a forgóajtó-jelenség megközelítésekor. Jellemzően az etikai kódexekben szereplő egyes összeférhetlenségi szabályok feleltethetők meg a forgóajtó-jelenséggel való visszaélés tilalmának, ezek az etikai kódexek azonban nem minden esetben bírnak kötelező erővel a hivatásrend tagjaira nézve.

### **1.4 Az érintett hivatásrendekre jellemző pozíciók közti mozgás**

Érdemes megjegyezni, hogy a vizsgált hivatásrendek (bírák, ügyészek, közjegyzők, szakértők és közvetítők) esetében kevésbé jellemző, hogy gazdasági társaságban vezető pozíciót betöltő személyként a közigazgatásba átkerülve a korábbi vállalatának megfelelő szabályozó hatóságnál töltsenek be vezetői pozíciót. Jellemző – távozással és többnyire visszatéréssel járó – pályamódosítás ugyanakkor a kirendelés (bírák és ügyészek esetében), ügyvédi irodai foglalkoztatás (bármelyik hivatásrend esetében) és a külszolgálat is.

## **2. Az egyes hivatásrendekre vonatkozó jogszabályok és etikai normák, melyek a forgóajtó-jelenséggel kapcsolatos visszaélés esetében alkalmazandóak lehetnek**

### **2.1 A bírói hivatásrenddel kapcsolatos szabályok**

#### **2.1.1 Törvényi rendelkezések**

Az **Alaptörvény 26. cikk** (1) bekezdése szerint a bírák nem lehetnek tagjai pártnak és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

## **A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény**

### 21. Összeférhetetlenség

**39. §** (1) A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(2) A bíró nem lehet országgyűlési, európai parlamenti vagy önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester, vagy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szerinti politikai felsővezető, közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár.

(3) Az OBH-ba, a Kúriára, valamint az ügyészség kivételével az érintett szervhez beosztott bíró a vezetői tisztségek közül kizárólag főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi vagy osztályvezetői munkakört tölthet be, illetve álláshelyen foglalkoztatható.

**40. §** (1) A bíró a tisztsége ellátásán kívül csak tudományos, oktatói, edzői, versenybírói, játékvezetői, művészi, szerzői jogi védelemben részesülő, lektori és szerkesztői, valamint műszaki alkotó munkát végezhet kereső tevékenységként és nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban állhat, de ezzel nem veszélyeztetheti függetlenségét, pártatlanságát és nem keltheti ennek látszatát, valamint nem akadályozhatja hivatali kötelezettségei teljesítését.

(2) A bíró nem lehet gazdasági társaság, kooperációs társaság, szövetkezet vezető tisztségviselője vagy személyes közreműködésre kötelezett tagja, gazdasági társaság, kooperációs társaság, szövetkezet felügyelő bizottságának tagja, gazdasági társaság, kooperációs társaság korlátlanul felelős tagja, valamint egyéni cég tagja, továbbá gazdasági-vállalkozási tevékenységet is végző civil szervezet vezető tisztségviselője.

(3) A bíró a bírói szolgálati viszonya szerinti munkaidejét egészben vagy részben érintő munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes hozzájárulásával létesíthet. A hozzájárulás megtagadása miatt jogvita nem kezdeményezhető.

(4) A bíró köteles a bírói szolgálati viszonya szerinti munkaidejét nem érintő munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetesen bejelenteni. A munkáltatói jogkör gyakorlója a jogviszony létesítését megtiltja, ha az a bíró bírói szolgálati viszonya alapján betöltött munkakörével e törvény rendelkezései szerint összeférhetetlen.

(5) A bíró nem lehet választottbíróóság tagja, kivéve az európai uniós adóügyi vitarendezési mechanizmusokról szóló, 2017. október 10-i (EU) 2017/1852 tanácsi irányelv alapján létrehozott és az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együttműködés egyes szabályairól szóló 2013. évi XXXVII. törvény III/A. Fejezete szerint létrehozott tanácsadó bizottsági tagságot.

(6) A bíró nem veheti igénybe öregségi nyugdíj, korhatár előtti ellátás, vagy más olyan pénzbeli ellátás folyósítását, amelyet a nyugdíjkorhatár betöltésekor hivatalból öregségi nyugdíjként kell továbbfolyósítani.

(7) A bíróval kapcsolatban az alkotmánybírói tisztsége miatt összeférhetetlenség nem áll fenn.

**41. §** A bírósági vezetők hozzátartozója a bírósági vezető által vezetett bíróságon vagy bírósági szervezeti egységben bíróként nem működhet. E § alkalmazásában bírósági vezetőnek minősül a Kúria elnöke is.

**42. §** (1) A bíró köteles haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel.

(2) Az érintett bírák legkésőbb az összeférhetlenségi ok keletkezésétől számított 30 napon belül kötelesek közös megállapodással kezdeményezni az összeférhetlenségi ok megszüntetését, ennek elmaradása esetén a 41. §-ban meghatározott bírósági vezetőt a kinevező 30 napon belül vezetői tisztségéből felmenti.

(3) A 41. §-ban szabályozott összeférhetlenségi esetben felmentést az OBT adhat. Az összeférhetlenség feloldásának kivételes módja az együttlalkalmazási tilalom alóli felmentés. A felmentésre akkor kerülhet sor, ha az összes körülményre figyelemmel megállapítható, hogy az adott vezetői állás betöltése más módon nem lehetséges. A döntés mérlegelésénél a meghatározó szempont a szolgálati érdek.

(4) A 40. §-ban szabályozott összeférhetlenségi esetekben a bíró az összeférhetlenségi okot a kinevezésétől, ha az összeférhetlenségi ok a tisztsége gyakorlása során merült fel, az ok felmerülésétől számított 30 napon - a 40. § (6) bekezdésében foglalt esetben 60 napon - belül köteles megszüntetni. Ennek megtörténteig - ide nem értve a 40. § (6) bekezdésében foglalt összeférhetlenségi okot - a bíró olyan tevékenységet nem folytathat, amely kizárólag bírói hatáskörbe tartozik.

(5) Ha a bíró a (4) bekezdésben írt kötelezettségének az előírt ideig nem tesz eleget, a munkáltatói jogkör gyakorlója a határidő lejártától számított 5 napon belül határozatban állapítja meg az összeférhetlenség fennállását és kezdeményezi a bíró felmentését.

(6) A bíró a határozattal szemben 15 napon belül az elsőfokú szolgálati bírósághoz fordulhat. Az elsőfokú szolgálati bíróság a fegyelmi eljárás szabályainak megfelelő alkalmazásával eljárva soron kívül dönt az összeférhetlenségről. Az összeférhetlenség megállapítása esetén az elsőfokú szolgálati bíróság határozatot hoz a felmentési ok fennállásáról. Ha az összeférhetlenség nem áll fenn, erről rendelkezik az elsőfokú szolgálati bíróság a határozatában. Az összeférhetlenségről hozott határozat ellen a fegyelmi határozatra vonatkozó szabályok szerint van helye fellebbezésnek és másodfokú eljárásnak.

(7) A 40. § (6) bekezdése szerinti okból hozott munkáltatói határozattal szemben indított eljárásban a szolgálati bíróság első- és másodfokon is 15 napon belül jár el.

(8) Ha a bíró az eljárás ideje alatt a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot megszünteti, az összeférhetlenség megállapítását - különös méltánylást érdemlő okból - mellőzni lehet.

#### 41. A bíró szolgálati viszonyának szünetelése

**88. §** (1) **Ha a bíró országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselői vagy polgármesteri választáson jelöltetni kívánja magát, köteles e szándékát - legkésőbb a jelöltkénti indulásának a választási szervnél való bejelentését követő napig - a munkáltatói jogkör gyakorlójának bejelenteni. A bejelentéstől a választás eredményének közzétételéig, illetve megválasztása esetén mandátuma igazolásáig a bíró szolgálati viszonya szünetel.** A szünetelés időtartama szolgálati viszonyban töltött időnek minősül.

(1a) **A bíró szolgálati viszonya** - a 96. § (3) bekezdésében foglalt eset kivételével -, **ha**

**a) a bírót az Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjává választotta, a hivatalba lépésétől az Alkotmánybíróságban betöltött tagsága megszűnéséig,**

**b) szünetel.**

(2) A szolgálati viszony szünetelését követően a bíró beosztására az 58. § (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

(3) A szolgálati viszony (1a) bekezdés a) pontja szerinti szünetelését követően a bírót az Alkotmánybíróság tagjává történt választását megelőző szolgálati helyére kell beosztani.

**90. § : A bírót fel kell menteni,**

**f) ha a bírót országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselőnek, nemzetiségi szószólónak vagy polgármesternek megválasztották, vagy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szerinti politikai felsővezetőnek, közigazgatási államtitkárnak és helyettes államtitkárnak megválasztották vagy kinevezték,**

**g) ha a bíró - az OBH elnökének egyetértésével - nemzetközi szervezetnél vagy az Európai Unió valamely szervénél pályázat alapján ítélezésre vagy az igazságszolgáltatással összefüggő egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesít,**

**n) ha állami felsőoktatási intézmény rektorává vagy költségvetési szervként működő kutatóközpont vagy kutatóintézet vezetőjévé nevezik ki,**

**p) ha az összeférhetlenséget jogerős határozat megállapította.**

#### 44. Szolgálati bíróság

**101. §** A bírák fegyelmi és az ezzel összefüggő kártérítési és személyiségi jogsértés miatti ügyeiben, a bírói álláspályázati eljárás során benyújtott kifogások elbírálása iránti eljárásban, továbbá a 71/A. § (3)-(6) bekezdése szerinti kizárási kérelem elbírálása iránti eljárásban, a bíró munkájának szakmai értékelésével és vezetői munkájának értékelésével szemben előterjesztett jogorvoslati eljárásokban, az alkalmatlansági eljárásban, valamint a 42. § (6)-(8) bekezdése szerinti összeférhetlenségi eljárásban a Budapest területén működő ítélőtábla mellett elsőfokú szolgálati bíróság (a továbbiakban: elsőfokú szolgálati bíróság), a Kúria mellett másodfokú szolgálati bíróság (a továbbiakban: másodfokú szolgálati bíróság; a továbbiakban együtt: szolgálati bíróság) jár el.

A 103. § (2) bekezdés értelmében nem nevezhető ki a szolgálati bíróság bírójává az a bíró, aki

**e) hozzátartozói kapcsolatban áll az OBH elnökével vagy annak helyettesével, továbbá az ítélőtábla vagy a törvényszék elnökével, illetve elnökhelyettesével.**

104. § (,) bekezdése: A szolgálati bíróság bírójának e tisztsége megszűnik, **d) ha a 103. § (2) bekezdésében szabályozott összeférhetlenségi oka tagság fennállása alatt következett be.**

Az ülnök jogállása és javadalmazása:

212. § (3)-(4) bekezdése: Az ülnök nem lehet tagja pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathat.

(4) Az ülnök esetében a 41. § és a 42. § (1)-(3) bekezdése megfelelően alkalmazandó.

### **2.1.3 Etikai Kódex**

#### **2.1.3.1 A Bírák Etikai Kódexe**

##### 1. Cikk

##### Függetlenség és pártatlanság

**(1) A bíró az ítélkező tevékenysége során mindenféle befolyástól, nyomástól, fenyegetéstől és egyéb beavatkozástól mentesen jár el, érvényesítve a felekkel való egyenlő bánásmód elvét.**

**(2) A bíró munkája során a látszatát is kerüli annak, hogy bárkinek kedvez, eljárása és döntése pártos vagy előítéleten alapul.** Az ügyek eldöntésében – az anyagi és eljárásjogi szabályok keretei között, összhangban a saját lelkiismeretével – szabadságot élvez, döntéseit függetlenül hozza meg.

**(3) A bíró a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz fűződő szükségtelen kapcsolatoktól és befolyásoktól tartózkodik, és ennek mindenki számára nyilvánvalónak kell lennie.**

##### 2. Cikk

##### Összeférhetetlenség

**(1) A bíró politikai tevékenységet nem folytat, nyilvánosság előtt tartózkodik a politikai megnyilvánulásoktól.** A bíró jogosult a törvényes keretek között szervezett nyilvános rendezvényen részt venni, de ügyelnie kell arra, hogy részvétele ne keltse politikai elkötelezettség látszatát.

**(2) A bíró csak olyan díjat, plakettet, oklevelet vagy más hasonló kitüntetést vesz át, amely – figyelemmel az elismerést adó személyre vagy szervezetre, valamint az adományozott díjra – nem sérti a bírói hivatás tekintélyét, annak méltóságát, valamint a bíró független, pártatlan és befolyásolásmentes működésének látszatát.**

##### 6. Cikk

##### Szakértelem

**(2) A bíró akkor vállal nem igazságszolgáltatással kapcsolatos feladatot, amennyiben annak ellátása a bírói tisztségével járó kötelezettségeinek indokolatlan háttérbe kerülését nem eredményezi.**

##### 7. Cikk

##### Tisztesség

**(2) A bíró az eljárásokban résztvevőkhöz fűződő személyes viszonyában is elkerüli azokat a helyzeteket, amelyek a pártosság látszatát kelthetik.**

10. Cikk

A bírói önkormányzati- és érdekképviselői szervek tagjai

**(2) A bírói önkormányzati- és érdekképviselői szervek tagjai e tisztségüket nem használják fel egyéni érdek érvényesítése céljából.**

### **2.1.3.2 A Bangalorei alapelvek:**

**4.9 A bíró nem használhatja fel hivatása presztízsét saját, családtagjai, vagy más személyes érdekei érvényesítésére, illetve nem engedheti meg, hogy azt a benyomást keltse, hogy valaki olyan szabálytalan helyzetben van, hogy a bírót feladatai ellátása során befolyásolni tudja.**

4.12 A bíró nem gyakorolhat egyéb jogász tevékenységet bírói hivatala idején.

### **2.1.4 Szabályozási helyzet a bírák esetében**

A fentiek alapján az látható, hogy a bírákra vonatkozó, jogszabályi szintű összeférhetlenségi szabályok lényegében kizárólag a bíró hivatali idejére vonatkoznak, az azt megelőző, illetve követő időszakot nem érintik. Kivételt jelentenek ez alól a képviselői jelölésre, illetve megválasztásra vonatkozó felfüggesztési, illetve felmentési szabályok.

**A bírákra vonatkozó etikai elvek azonban több olyan kívánalmat is megfogalmaznak, amelyeknek való megfelelés a forgóajtó-jelenséggel kapcsolatos visszaéléseket is kizárja.**

## **2.2 Az ügyészi hivatásrenddel kapcsolatos szabályok**

### **2.2.1 Törvényi rendelkezések**

Az **Alaptörvény 29. cikk** (6) bekezdése értelmében az ügyészek nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

**A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 44-48. § szerint**

### *AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG*

**44. §** (1) Az ügyész nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester és állami vezető.

(2) Összeférhetlenség miatt meg kell szüntetni a legfőbb ügyész, a legfőbb ügyész helyettes ügyészségi szolgálati jogviszonyát, ha vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségének teljesítését megtagadja, a teljesítést elmulasztja, vagy vagyonynyilatkozatában lényeges adatot, tényét valótlanul közöl.

**45. §** (1) Az ügyész a tisztsége ellátásán kívül nem folytathat kereső tevékenységet, kivéve a tudományos és oktatói (edzői, versenybírói, játékvezetői), művészi, szerzői jogi védelemben részesülő, továbbá a lektori és szerkesztői, műszaki alkotó munkát és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony létesítését, feltéve, hogy ezzel nem veszélyezteti függetlenségét és pártatlanságát, valamint nem akadályozza hivatali kötelezettségei teljesítését.

(2) Az ügyész nem lehet gazdasági társaság, kooperációs társaság, szövetkezet vezető tisztségviselője vagy személyes közreműködésre kötelezett tagja, gazdasági társaság, kooperációs társaság, szövetkezet felügyelő bizottságának tagja, továbbá gazdasági társaság, kooperációs társaság korlátlanul felelős tagja, valamint egyéni cég tagja.

(3) Az ügyész az ügyészségi szolgálati viszony munkaidejét egészben vagy részben érintő munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes hozzájárulásával létesíthet. A hozzájárulás megtagadása miatt jogvita nem kezdeményezhető.

(4) Az ügyészségi szolgálati viszony munkaidejét nem érintő munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését az ügyész köteles a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetesen bejelenteni. A munkáltatói jogkör gyakorlója a jogviszony létesítését megtiltja, ha az ügyész ügyészségi szolgálati viszony alapján betöltött munkakörével e törvény rendelkezései szerint összeférhetetlen.

**45/A. §** Az ügyész nem veheti igénybe öregségi nyugdíj, korhatár előtti ellátás, vagy más olyan pénzbeli ellátás folyósítását, amelyet a nyugdíjkorhatár betöltésekor hivatalból öregségi nyugdíjként kell továbbfolyósítani.

**46. §** (1) Nem létesíthető olyan ügyészségi szolgálati viszony, amelyben az ügyészségi alkalmazott hozzátartozójával [155. § (1) bekezdés] irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt tilalom alól a legfőbb ügyész esetében a köztársasági elnök, a többi ügyészségi alkalmazott esetében pedig a legfőbb ügyész - különösen indokolt esetben - felmentést adhat. A döntés meghozatalánál meghatározó szempont az ügyészség érdeke.

**47. §** (1) Az ügyészségi alkalmazott köteles haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel.

(2) Az ügyész az Alaptörvény 29. cikk (6) bekezdésében és az e törvény 44. § (1) bekezdésében meghatározott összeférhetlenségi okot legkésőbb a kinevezésekor (megválasztásakor), a 45. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott összeférhetlenségi okot pedig a kinevezéstől (megválasztásától) számított tizenöt napon belül köteles megszüntetni. Ennek megtörténteig az ügyész a tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja.

(3) Ha az ügyész a (2) bekezdésben írt kötelezettségének az előírt ideig nem tesz eleget, vagy tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel

a) a legfőbb ügyész esetében a köztársasági elnök,

b) a többi ügyész esetében pedig a legfőbb ügyész - az ügyészi tanács előzetes véleményét kikérve -

állapítja meg az összeférhetlenséget.

(4) Ha az ügyész az eljárás ideje alatt a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot megszünteti, az összeférhetlenség megállapítását mellőzni lehet.

(5) Ha a 46. § (1) bekezdése szerinti összeférhetlenség az ügyészségi szolgálati viszony fennállása alatt merül fel, akkor - az összeférhetlenség alóli felmentés, illetve a hozzátartozók megállapodása hiányában - a legfőbb ügyész és hozzátartozója esetében a legfőbb ügyész tekintetében kell megállapítani az összeférhetlenséget,



más esetben a (3) bekezdés *b*) pontjában említett dönti el, hogy melyik ügyészségi alkalmazott tekintetében állapítja meg az összeférhetetlenséget.

(6) Az ügyészségi szolgálati viszony a (3) és (5) bekezdésben meghatározott esetben az összeférhetetlenség megállapításának napjával szűnik meg.

**48. § (1) Ha az ügyész országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselői, illetve polgármesteri választáson jelöltetni kívánja magát, köteles e szándékát - a jelöltkénti indulásnak a választási szervnél való bejelentését követő napig - a munkáltatói jogkör gyakorlójának bejelenteni. A bejelentéstől a választás eredményének közzétételéig, illetve megválasztása esetén mandátuma igazolásáig az ügyész ügyészségi szolgálati viszonya szünetel.** A szünetelés időtartama ügyészségi szolgálati viszonyban töltött időnek minősül.

**(2) Az ügyész ügyészségi szolgálati viszonya az országgyűlési, az európai parlamenti, önkormányzati képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, illetve polgármesterré történő megválasztásával megszűnik.**

(3) Az országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselői, a nemzetiségi szószólói és a polgármesteri megbíztatás időtartamát - ha e megbíztatás megszűnésekor az ügyész ismét ügyészségi szolgálati viszonyt létesít - ügyészségi szolgálati viszonyban töltött időnek kell tekinteni.

**131. §** A tisztviselő, az írnok és a fizikai alkalmazott pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében - az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve az önkormányzati választásokon jelöltként való részvételét kivéve - közszereplést nem vállalhat. Összeférhetetlenségükre egyebekben a 45. §, a 46. § és a 47. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a tisztviselő, írnok és fizikai alkalmazott

a) pártban viselt tisztségét legkésőbb a kinevezésekor köteles megszüntetni;

b) a 45. § (1) bekezdésében tiltott kereső tevékenységet is folytathat, továbbá gazdasági társaságban, kooperációs társaságban, közhasznú társaságban, szövetkezetben személyes közreműködési kötelezettséggel járó tagsági viszonyt létesíthet, valamint egyéni cég tagja lehet, ha ahhoz a munkáltatói jogkör gyakorlója előzetesen hozzájárult;

c) összeférhetetlenségét a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg.

## 2.2.2 Etikai Kódex

### 2.2.2.1 A legfőbb ügyész ajánlása az ügyészi hivatás etikai szabályairól<sup>5</sup>

**Az ügyészek a magánéletükben ...**

**d. a hivatásuk gyakorlása során szerzett információkat nem használhatják fel sem saját, sem pedig mások érdekei érvényesítésének jogtalan elősegítésére; kerüljenek minden olyan megnyilvánulást, ami az ügyészi szervezetről, annak tevékenységéről, feladatairól, valamint tagjairól félreérthető, félrevezető vagy szükségtelen információk nyilvánosságra jutását eredményezheti;**

<sup>5</sup> Az Ügyészség honlapja: <https://ugyeszseg.hu/az-ugyeszsegrol/ugyeszi-etika/a-legfobb-ugyesz-ajanlasi/>

### **2.2.2.2 European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors „The Budapest Guidelines”<sup>6</sup>**

(2005)

#### II. Szakmai tevékenység általában

**h. ne befolyásolják őket egyéni vagy osztályérdekek, a közvélemény, vagy a média felől érkező nyomás**

**o. ne engedje meg az ügyész, hogy személyes, vagy pénzügyi érdekei, vagy az ügyész családja, társadalmi vagy más kapcsolatai helytelenül befolyásolják az ügyész ügyészi tevékenységét. Különös tekintettel arra, hogy az ügyészek ne járjanak el ügyészként olyan ügyekben, amely ők maguk, a családjuk vagy üzlettársuk személyes, magánjellegű, vagy pénzügyi érdekeltséggel vagy érintettséggel rendelkeznek.**

#### III. Magánéleti magatartás

- a. Az ügyészek az ügyészi szolgálatnak sem a tényleges, sem az érzékelt integritását, méltányosságát és pártatlanságát nem veszélyeztethetik magánéleti tevékenységükkel.**
- b. Az ügyészeknek mindig tiszteletben kell tartaniuk a törvényeket.
- c. Az ügyészeknek olyan magatartást kell tanúsítaniuk, hogy növeljék és megtartsák a szakmájuk iránti közbizalmat.
- d. Az ügyészek nem használhatnak fel semmilyen információt, amelyhez munkavégzésük során jutottak hozzá, saját vagy mások személyes érdekeinek előmozdítása érdekében.**
- e. Az ügyészek nem fogadhatnak el semmilyen ajándékot, díjat, előnyt, ösztönzőt vagy vendéglátást harmadik felektől, valamint nem végezhetnek el semmilyen feladatot, mely annak a látszatát keltheti, hogy veszélyeztetni integritásukat, méltányosságukat és pártatlanságukat.

### **2.2.3 Szabályozási helyzet ügyészek esetében**

Az ügyészség tekintetében is jellemző, hogy az összeférhetlenségi normák a fennálló jogviszonyt érintik, az azt megelőző, vagy követő időszakra nem írnak elő olyan kötelezettséget, mely szerint valamely foglalkoztatás nem megengedhető, bizonyos ideig nem megengedhető, egyéb korlátozások vonatkoznak rá, vagy bejelentés-köteles.

Az etikai normák vonatkoztathatók a forgóajtó-jelenség esetleges káros következményeire, ezek egy részét azonban a magánélettel összefüggően fogalmazták meg. Feltehető a kérdés, hogy egy múltbeli foglalkoztatás során kiépített személyes kapcsolat tekinthető-e az illető magánéleti kapcsolatrendszerének, vagy kizárólag szakmai kapcsolatként értékelhető – ez utóbbi esetben a magánéleti jellegű befolyásra vonatkozó tiltó etikai szabályok nem alkalmazhatók.

<sup>6</sup> <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>

## **2.3 Az ügyvédi hivatásrenddel kapcsolatos szabályok**

### **2.3.1 Törvényi rendelkezések**

#### **Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény vonatkozó rendelkezései:**

„23. § (1) Az ügyvédi tevékenység gyakorlásával összeférhetetlen:

a) az e törvényben meghatározott kivétellel a munkaviszony, a kormányzati szolgálati, a közszolgálati, az adó- és vámhatósági szolgálati, az egészségügyi szolgálati, a közalkalmazotti, köznevelési foglalkoztatotti, rendvédelmi igazgatási alkalmazotti, honvédelmi alkalmazotti, a rendvédelmi, hivatásos vagy szerződéses katonai, igazságügyi szakértői intézménynél fennálló igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszony, továbbá a közjegyzői, bírósági végrehajtói jogállás,

b) gazdasági társaságban a korlátlan felelősséggel járó tagsági jogviszony,

c) minden más, munkavégzési kötelezettséggel járó és ellenérték fejében végzett tevékenység.

(2) Nem kell alkalmazni az (1) bekezdés b) pontját a kamarai jogtanácsosra és a jogi előadóra.

(3) A választott közjogi tisztségviselői megbíztatás – ideértve a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat tisztségviselője vagy tagja, valamint az általa létrehozott bizottság tisztségviselője vagy tagja megbíztatását is – az ügyvédi tevékenység gyakorlásával akkor összeférhetetlen, ha a tisztségviselő jogállását szabályozó törvény így rendelkezik.”

### **2.3.2 Etikai Kódex**

#### **A Magyar Ügyvédi Kamara az ügyvédei hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 8/1999. (III.22.) MÜK szabályzatának vonatkozó rendelkezései:**

„5. Az összeférhetlenség

5/1. (1) Az ügyvéd

**a) nem állhat munkaviszonyban, szolgálati viszonyban, munkavégzési kötelezettséggel járó más jogviszonyban; nem lehet közalkalmazott, köztisztviselő, közjegyző és főállású polgármester,**

b) nem végezhet személyes közreműködéssel vagy korlátlan anyagi felelősséggel járó vállalkozói tevékenységet.

(2) Nem esik az (1) bekezdés tilalma alá

a) a tudományos, művészeti és sport tevékenység,

b) az oktatói tevékenység, c) a nem igazságügyi szakértői tevékenység,

d) a választott bírói tevékenység,

- e) az országgyűlési, helyi önkormányzati és társadalombiztosítási önkormányzati képviselői jogviszony,
- f) a munkaviszony nélküli igazgatósági és felügyelő-bizottsági tagság,
- g) a kuratóriumi tagság és tisztségviselés.

Az ügyvéd az összeférhetlenségi okot a bekövetkezésétől számított 15 napon belül köteles az ügyvédi kamarának bejelenteni [Üt.6.§ (1-3) bek.]

5/2. Az összeférhetlenségi bizottság állásfoglalása, illetve a kamara elnökségének összeférhetlenségi ügyben hozott határozata a szabályzat hatálya alá tartozókra és az eljáró fegyelmi szervekre kötelező.

5/3. Az ügyvéd nem folytathat olyan tevékenységet sem, amely tételes összeférhetlenségi szabályt nem sért, azonban a tevékenység az ügyvédi hivatás méltóságát sérti.

5/4. Az összeférhetlenségi szabályokba nem ütköző, nem ügyvédi tevékenységet az ügyvédi hivatás gyakorlásától egyértelműen el kell különíteni.

**5/5. Ha az ügyvédet állami, társadalmi vagy egyéb szervezet tisztségviselőjévé, tagjává választják, ezt a minőségét sem saját, sem ügyfelei érdekében előnyök szerzésére nem használhatja fel. Ügyvédi tevékenysége során ezen minőségének megjelölését nem használhatja.**

5/6. Az ügyvéd két évig nem járhat el annál a bíróságnál, ügyészségnél vagy nyomozóhatóságnál, amelynél az ügyvédi kamarai tagsága előtt bíró, ügyész vagy nyomozóhatóság tagja volt. [Üt. 7. §.]

5/7. Az ügyvéd megbízást nem vállalhat el abban az ügyben, amelyben korábban bíróként, ügyészként, közjegyzőként, közjegyzőhelyettesként vagy nyomozóhatóság tagjaként eljár. [Üt. 25. § (4) bekezdés]

5/8. Az ügyvéd a megbízójával szemben mástól megbízást nem vállalhat el. **Korábbi megbízójával szemben az ügyvéd megbízást akkor vállalhat el, ha a korábbi és az új ügy között nincs összefüggés, korábbi munkáltatójával szemben pedig akkor, ha a munkaviszony (szolgálati, alkalmazotti jogviszony) legalább 3 éve megszűnt, és munkavállalóként az ügy intézésében nem vett részt. A megbízó, a korábbi megbízó és a munkáltató az e §-ban foglalt korlátozás alól írásban felmentést adhat. [Üt. 25. § (1-3) bekezdés]**

5/9. **Összeférhetetlen az ügyvédi hivatás gyakorlásával minden olyan tevékenység, mely az ügyfél megbízásának teljesítése során összefüggésbe hozható az ügyvéd korábbi állami, önkormányzati, társadalmi vagy egyéb szervezetenél betöltött tisztségével vagy attól kapott megbízásával. Ilyen esetben az ügyvéd a megbízást nem fogadhatja el.**

5/10. **Az ügyvédnek tilos olyan látszatot keltenie, hogy korábbi pozíciója miatt az ő eljárása más ügyvédénél eredményesebb lehet.**

5/11. Az összeférhetlenségi szabályok a korábbi megbízó, illetve munkáltató előtti eljárásra is irányadók.

5/12. Ha ügyvédi irodában működő ügyvéd olyan megbízást kíván elvállalni, melyben az ellenérdekű ügyfél megbízását ugyanazon iroda másik tagja látja el, úgy a megbízás elvállalásakor, illetve az érdekellentétről való tudomásszerzéskor az ellenérdekű feleket tájékoztatni kell. Az ügyvédi iroda alapító okirata kizárhatja, hogy az iroda tagja olyan megbízást vállaljon, ahol az ellenérdekű felet az iroda másik tagja képviseli.

5/13. a) Az ügyvéd nem vállalhat perbeli képviseletet gazdasági társaság, építőközösség, polgári jogi társaság vagy egyéb szervezet tagjainak egymás közötti perében, továbbá a közös képviselő vagy a képviseletre jogosult által bármelyik tag ellen indított perben, ha az alapító okiratot, társasági szerződést vagy egyéb létesítő okiratot az ügyvéd készítette, vagy készítése során meghatározó módon közreműködött, és a per tárgya a szerződésből eredő jogokkal vagy kötelezettségekkel kapcsolatos.

b) Ha az ügyvéd tartós megbízási jogviszony keretében gazdasági társaság, polgári jogi társaság, társadalmi szervezet, egyéb szervezet képviseletét ellátta, úgy azok szétválása esetén az ebből eredő jogvitákban egyik ellenérdekű felet sem képviselheti. Nem kizárt azonban az ügyvéd közreműködése a szétválás során szükségessé váló okiratok elkészítésében, valamint a peren kívüli egyezség létrehozásában.

c) Ha az ügyvéd gazdasági társaság egy vagy több ügyét akár eseti, akár tartós megbízás alapján látta el, függetlenül attól, hogy a megbízást részére ki adta, nem járhat el a társaság és a megbízást ténylegesen részére adó vezető tisztségviselő között keletkező jogvitában. Ebben az esetben sem kizárt az ügyvéd közreműködése peren kívüli egyezség megkötésénél.

5/14. Ha az ügyvéd felek megbízásából szerződéskötésében működik közre, és azok részére együttesen fejt ki okirat-szerkesztési tevékenységet, akkor az ilyen szerződésből keletkező jogvitákban egyik fél képviseletét sem láthatja el, kivéve ha az ellenérdekű felet a szerződéskötésnél másik ügyvéd képviselte.

5/15. Az ügyvéd nem szerkesztheti és ellenjegyzésével nem láthatja el azt a szerződést, amelyben ő maga szerződő fél. Amennyiben valamelyik szerződő fél az ügyvéd hozzátartozója, ezt a tényt a szerződő felekkel külön közölni kell.”

### **2.3.3. Szabályozási helyzet ügyvédek esetében**

A jogszabályi szintű összeférhetlenségi szabályok az ügyvédi hivatásrend esetében is jelen idejűek, ellenben az etikai szabályzat számos konkrét összeférhetlenségi esetet nevesít, mely az ügyvédi tevékenység előtti vagy utáni foglalkoztatásra vonatkozik. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy ezek az összeférhetetlen pozíciók tipikusan nem járnak vezetői pozíció betöltésével, tehát a forgóajtó-jelenség definiálásától függ, hogy annak egyes eseteire vonatkozó tilalomnak tekinthetők-e.

## 2.4 A szakértői hivatásrenddel kapcsolatos szabályok

### 2.4.1 Etikai Kódex

**Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara küldöttgyűlésének a Kamara Etikai Kódexéről szóló 100/2017. (III. 22.) határozata alapján:**

#### Ügyvállalási korlátok

„12. § Megbízás alapján nem járhat el a szakértő:

a) ha a megbízás korábbi, még folyamatban levő kirendeléses ügyben végzett szakértői tevékenységével összefügg, vagy

**b) megbízójával 3 éven belül munkaviszonyban (szolgálati, alkalmazotti jogviszonyban) állt, illetőleg munkavállalóként az ügy intézésében részt vett.**

13. § (1) Ügyvállalási korlát fennállása esetén a szakértő köteles a megbízást visszautasítani.

2) Ha az ügyvállalási korlát a szakértői megbízás teljesítése során következik be vagy válik ismertté, ezt a körülményt a szakértő köteles megbízójával haladéktalanul közölni, és a megbízás teljesítését a továbbiakban megtagadni.

#### Befolyástól mentesség

**17. § A szakértő nem tanúsíthat olyan magatartást, amely alkalmas lehet arra, hogy a szakértői tevékenységgel érintett felekben az a téves feltevés alakuljon ki, hogy a szakértő a tevékenységgel érintett ügyben döntésre jogosult személlyel bármilyen kapcsolatban áll, továbbá, hogy a tevékenységgel érintett ügy kimenetelére bármilyen, szakértői tevékenységen kívüli ráhatással bír.**

#### Ellenőrizhetőség követelménye

**30. § A szakértő a jogszabályban meghatározottakon túl a szakvéleményében köteles rögzíteni:**

**a) hogy a szakvélemény hatósági kirendelés vagy megbízás alapján készült,**

**b) a kirendelő végzésben (határozatban), illetve a megbízásban meghatározott szakkérdéseket.”**

### 2.4.2 Szabályozási helyzet szakértők esetében

A korábbi hivatásrendekhez hasonlóan az etikai kódex szabályai nevesítenek a szakmai előlethez kapcsolódó összeférhetetlenségi helyzeteket, azonban ebben az esetben nem a forgóajtó-jelenség alkalmazott definíciójától függ, hogy a tilalmak összefüggenek-e a forgóajtó-jelenséggel, mivel a szakértők esetében sem magától értetődő, hogy vezető pozíciót betöltő személyekről lenne-e szó, valamint az is kérdésként merül fel, hogy a szakértői tevékenység elvállalása ahhoz hasonló elköteleződést valósít-e meg, mint a munkavállalás.

## **2.5 A közjegyzői hivatásrenddel kapcsolatos szabályok**

### **2.5.1 Törvényi rendelkezések**

#### **A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény releváns szakaszai:**

„7. § (1) A közjegyző tisztsége ellátásán kívül csak tudományos, művészi, irodalmi, oktató és műszaki alkotó munkát, továbbá sporttevékenységet végezhet keresőtevékenységként. A közjegyző e kereső tevékenységét köteles bejelenteni a területi kamara elnökségének.

(2) A közjegyző nem végezhet sem személyes közreműködéssel, sem korlátlan anyagi felelősséggel járó vállalkozási tevékenységet, ingatlant vagy kölcsönügyletet nem közvetíthet, a közjegyzői tevékenységgel összefüggésben kezességet vagy szerződést biztosító más kötelezettséget nem vállalhat.

(3) A 24/A. §-ban foglaltakon kívül nem esik az (1) bekezdés tilalma alá

a) a választottbírói tevékenység,

b) a területi kamara elnökségének előzetes engedélyével létesített kuratóriumi tagság és tisztségviselés,

c) külön törvényben szabályozott közvetítói eljárásban folytatott közvetítói tevékenység,

d) a közjegyzői kamarában végzett tevékenység,

e) a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony létesítése.

(4) A közjegyző a fél részére nem készíthet magánokiratot, kivéve az aláírási címpéldány tervezetet.

(5)”

### **2.5.2 Etikai Kódex**

#### **A Magyar Országos Közjegyzői Kamara a Magyar Közjegyzőség Etikai Szabálykönyvéről szóló 16/2021. (VI. 28.) szabályzata értelmében:**

##### **VIII. Összeférhetetlenség**

„30. § (1) Nem tiltott, hogy a közjegyző részvényese legyen részvénytársaságnak, tagja kft-nek, kültagja bt-nek, munkavégzési kötelezettséggel vagy korlátlan felelősséggel nem járó tagja 10 gazdasági társaságnak vagy szövetkezetnek, de a közjegyző gazdasági társaságnál képviselői joggal felruházott tisztséget nem vállalhat. Tilos közjegyzői tevékenységet végezni azon gazdálkodó szervezetek részére, amelyeknek a közjegyző vagy - a Polgári Törvénykönyv szerinti - közeli hozzátartozója tagja, zártkörűen működő részvénytársaság esetén részvényese, gazdálkodó szervezetnek a

pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény szerinti tényleges tulajdonosa.

(2) A közjegyzői munka mellett folytatott egyéb tevékenység nem sértheti a közjegyzői hivatás tekintélyét, a közjegyzői függetlenséget, és nem akadályozhatja a közjegyzőt hivatásából adódó kötelezettségei részrehajlás nélküli, és határidőben történő teljesítésében.”

### 2.5.3 Szabályozási helyzet közjegyzők esetében

A közjegyzők tekintetében sem a jogállási törvény, sem az Etikai Szabálykönyv nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelyet a forgóajtó-jelenségre alkalmazhatni lehetne. A többi hivatásrendhez hasonlóan felmerül a kérdés, hogy a közjegyző alanya lehet-e forgóajtó-jelenségnek, amennyiben a forgóajtó-jelenség definíciójának része a vezetői beosztás betöltése is.

Az Etikai Szabálykönyv általános előírása, mely szerint „A közjegyzői munka mellett folytatott egyéb tevékenység nem sértheti a közjegyzői hivatás tekintélyét, a közjegyzői függetlenséget, és nem akadályozhatja a közjegyzőt hivatásából adódó kötelezettségei részrehajlás nélküli, és határidőben történő teljesítésében” kiterjesztő értelmezéssel esetleg alkalmazható lehet a forgóajtó-jelenség visszaélészerű kiaknázása elleni szabályként.

## 2.6 A közvetítőkre vonatkozó szabályok

### 2.6.1 Törvényi rendelkezések

**A közvetítői tevékenységre vonatkozó 2002. évi LV. törvény** (a továbbiakban: Kvtv.)

#### Összeférhetetlenség

**25. §** (1) A közvetítő nem járhat el, ha

- valamelyik felet képviseli vagy valamelyik fél támogatója,
- a felek bármelyikének a Ptk. szerinti hozzátartozója,
- az őt foglalkoztató jogi személynek valamelyik féllel való viszonyában többségi befolyás áll fenn,
- a felek bármelyikével munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban, továbbá tagsági viszonyban áll,
- az ügyben egyébként érdekelt, elfogult.

(2) **A közvetítő köteles a feleket tájékoztatni arról a tényről, ha a felek bármelyikét a felkérést megelőző öt éven belül képviselte, vagy ha a felek bármelyikével munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban, továbbá tagsági viszonyban állt a felkérést megelőző öt éven belül.** Ha a felek a tájékoztatás alapján másként nem állapodnak meg, az ügyben a közvetítő nem járhat el.

(3) A felek ellenkező megállapodása hiányában az a személy, aki közvetítőként, a felek képviselőjeként vagy szakértőként részt vett a közvetítői eljárásban, továbbá tevékenységét szüneteltető közvetítő, abban a jogvitában, amely a közvetítői eljárás



tárgya volt, vagy az annak alapjául szolgáló vagy az azzal összefüggő szerződésből, egyéb jogviszonyból keletkezett, nem járhat el

- a) választottbíróként,
- b) valamelyik fél képviselőjeként, vagy
- c) szakértőként.

A közvetítői eljárásban felkért szakértő összeférhetlensége:

**33. § (1)** A közvetítő a felek egyetértésével szakértőt vehet igénybe. Szakértőként bárki eljárhat, aki valamely kérdésben kellő szakértelemmel rendelkezik, és akinek a személyében a felek megegyeznek. A szakértőre a közvetítő összeférhetlenségére és a titoktartási kötelezettségére vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell.

(2) A szakértő a felkérés kézhezvételétől számított 8 napon belül írásban értesíti a közvetítőt a felkérés elfogadásáról vagy visszautasításáról, és a felkérés elfogadása esetén arról is nyilatkozik, hogy az ügyben érdektelen, illetve nem elfogult.

35. § (3) bekezdése:

(3) Ha a közvetítői eljárásban közjegyző, ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos vett részt közvetítőként, az eljárás során létrejött, írásba foglalt megállapodás alapján joghatás kiváltására alkalmas okiratot nem készíthet és a közvetítő ügyvédként vagy kamarai jogtanácsosként annak ellenjegyzésére sem jogosult.

#### Bírósági közvetítés

Sem a 18. § (1) bekezdése, sem a 24. § (2) bekezdése nem alkalmazandó bírósági közvetítés esetében a 38/B. § (2) bekezdése értelmében.

A 38/B. § (5) bekezdése szerint:

(5) Az összeférhetlenségre vonatkozó szabályokat a bírák kizárására vonatkozó külön törvényben meghatározott szabályokkal együtt kell alkalmazni. A közvetítői eljárás során mint közvetítő nem járhat el az ugyanazon közvetítői eljárással érintett peres vagy nemperes bírósági eljárásban eljáró bíró.

A kötelező közvetítői eljárás során alkalmazandó különös szabál:

**38/G. § (1)** A kötelező közvetítői eljárás lefolytatására történő felkérést a közvetítő - kivéve ha összeférhetlenségi ok áll fenn vagy a jogvita tárgya nem tartozik a 6. § (1) bekezdés g) pontja szerinti szakterületébe - köteles elfogadni, ha a miniszternek erről szóló alávetési nyilatkozatot tesz.

### 2.6.2 Etikai Kódex

Az Országos Mediációs Egyesület Szakmai Etikai Kódexének 5. pontja szerint az Országos Mediációs Egyesület (OME) tagjai magukra nézve kötelező elveket fogadnak el, melyeket mediátori tevékenységükben érvényesíteniük kell. A 6. pont szerint ugyanakkor a közvetítői szolgáltatásokat nyújtó szervezetek részletesebb kódexeket is kidolgozhatnak.

A Kódex szakmai elvárásokat fogalmaz meg – nagyrészt a vonatkozó jogszabályok tartalmának megismétlésével:

**11.3 A mediátornak az ügyfelekkel nem lehet olyan kapcsolata, amely elfogultságot eredményezhet.**

**11.4. A mediátor nem vállalhat olyan esetet, amelyben szakmai tevékenységét visszaélésre használhatják fel.**

11.5. A mediátor különösen akkor nem járhat el, ha valamelyik felet képviseli; a felek bármelyikének a Ptk. szerinti hozzátartozója; a felek bármelyikével munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban, továbbá tagsági viszonyban áll, az ügyben egyébként érdekelt. Ezen körülményeket a felek tudomására kell hozni.

12.6 A mediátor közszereplést vállalva minden esetben közli, hogy milyen minőségben, kinek a nevében (egyén, munkahely, szervezet stb.) nyilatkozik, vagy cselekszik.

[Az Etikai Bizottság] 19.7. **Felkérésre szakmai véleményt ad a mediátori hivatás gyakorlásával kapcsolatos olyan szakma-etikai konfliktusban, melyben a tanácsot kérőnek kétségei vannak a helyes eljárást illetően.**

### **2.6.3 Szabályozási helyzet közvetítők esetében**

A törvényi szintű szabályozás tartalmaz előírást a konkrét közvetítői felkérést megelőző öt évre nézve, valamint az Etikai Kódexben szereplő 11.3 és 11.4 alatti szabály alkalmas lehet a forgóajtó-jelenség káros következményeinek tiltására. Maga a kódex azonban nem kötelező erejű, a tagok önkéntesen fogadták el magukra nézve. A közvetítés esetében is kérdésként merül fel, hogy érinthet-e forgóajtó-jelenséget egy olyan foglalkoztatás, amely jellemzően nem jár vezetői pozíció betöltésével.