

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-938/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Sipos Beáta

Az eljárás megindítása

Egy ruszin nemzetiséghez tartozó képviselő fordult beadvánnyal a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez a nemzetiségi képviselőket érintő összeférhetetlenség ellentmondásos szabályozása miatt. A panaszos az egyik megyei kormányhivatal élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságánál dolgozik hatósági főállatorvosként. Helyi nemzetiségi képviselő egy másik megye területi, valamint települési nemzetiségi önkormányzatánál, és tagja az Országos Ruszin Önkormányzatnak is.

Beadványában azt kifogásolta, hogy az Országos Ruszin Önkormányzat elnöke összeférhetetlenség megállapítását kezdeményezte az országos ruszin képviselői mandátumával kapcsolatban. A panaszos nem értett egyet az összeférhetetlenségére vonatkozó hivatkozásokkal, mivel a megyei szakigazgatási szervnél nemzetiségi ügyekkel nem foglalkozott és vitatja az összeférhetetlenséggel összefüggésben felvetett illetékességi szempontokat is.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való jogával, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésére figyelemmel – az 1. § (2) bekezdésének c) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani kötelességnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetessel együttműködésben vizsgálatot indítottunk.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: *„A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.”* [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] *„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”* [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés];
- A nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való joga: *„A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”* [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- *„A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.”* [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés];
- Közügyekben való részvétel joga, választójog: *„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”* [Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés];

- A közhivatal viseléséhez való jog: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” [Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdés];
- Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai, vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés];
- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- Az alapvető jogok korlátozása: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.);
- A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.).

A megállapított tényállás

A ruszin nemzetiségi képviselő azt sérelmezte, hogy az Országos Ruszin Önkormányzat elnöke összeférhetetlenség megállapítását kezdeményezte az országos ruszin képviselői mandátumával kapcsolatban. A vizsgálat során munkatársam többször is egyeztetett a panaszossal, aki szerint az Országos Ruszin Önkormányzat a munkáltatója figyelmét is felhívta az összeférhetetlenségre. Ennek következtében a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban felszólította a panaszost az összeférhetetlenség megszüntetésére és tájékoztatta, hogy ha az összeférhetetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik. A panaszos ezért a megjelölt határidőn belül eljuttatta az érintett országos nemzetiségi önkormányzat közgyűléséhez írásbeli lemondását a képviselői megbízatásáról, melynek következtében a megbízatása meg is szűnt.

A konkrét panaszügy a nemzetiségi képviselők összeférhetetlenségét megállapító jogi rendelkezésekkel összefüggésben olyan szabályozási hiányosságokra és ellentmondásokra hívta fel a figyelmünket, amelyek alapján szükségessé vált a témához kapcsolódó jogszabályok további önálló vizsgálata. Ennek során összevetettük az Njt. és a Kttv. nemzetiségi képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályait, áttekintettük a kérdéskör fontosabb Alkotmánybírósági határozatait, valamint a jogelődként tevékenykedő nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosainak kapcsolódó anyagait.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján a nemzetiségi önkormányzat hatóságnak minősül.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés c) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére. A konkrét panaszügy vizsgálatát – hivatalból kezdeményezett eljárás keretében – kiterjesztettük valamennyi nemzetiségi közösséget érintő nemzetiségi képviselői mandátum összeférhetetlenségére vonatkozó jogi szabályozás vizsgálatára.

Az Ajbt. 37. §-a értelmében, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az alapvető jogok biztosa a 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszas hatósági jogalkalmazást. A törvény feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

E jelentést az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közösen készítettük a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettessel, aki folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik a témát érintő vizsgálatainkban.

II. Az alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztat fel, autonóm, objektív és neutrális módon jár el. Az ombudsman ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes

jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből következő egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

A jogalkotással kapcsolatban a jogállamiság/jogbiztonság elvéből levezetett alapelv a normavilágosság elve. Ezen elv értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB. határozat indoklása tartalmazza: *„a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.”*

2. *A nemzetiségek alapvető jogait* az Alaptörvény XXIX. cikke határozza meg. A nemzetiségek jogait az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szabályozza azzal a különbséggel, hogy a korábbi szabályozás a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szolt, míg a hatályos Alaptörvény a nemzetiségekről rendelkezik. A nemzetiségek védelmére Magyarország több nemzetközi szerződés alapján is köteles (például: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Koppenhágai Dokumentum, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény stb.).

Az Alaptörvény rendelkezése szerint *a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők*. Ez a speciális státusz annak kifejezése, hogy a nemzetiségek tagjai nem bírhatnak kevesebb joggal, mint a többségi nemzethez tartozók.

Az Alaptörvény *új eleme*, hogy biztosítja *minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgár önazonosságának szabad vállalásához és megőrzéséhez való jogát*. A nemzetiségeket alapvetően kulturális és nyelvi identitásuk, valamint tagjaik közösségükkel való összetartozás-tudata különbözteti meg a többségtől. Ez feltételezi, hogy a nemzetiséghez tartozók kölcsönösen elfogadják egymást az adott közösség tagjának. Az egyén döntésétől függ, hogy kész-e nemzetiségi identitását vállalni, illetve azt mások előtt kinyilvánítani. Nincs azonban alkotmányos joga arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkényesen) egy nemzetiség tagjának nyilvánítsa.

A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van *az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz*. A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy *helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre*. Az Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint *a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviseletnek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga*. Az Alkotmány nem határozza meg azonban ezeknek a jogoknak a konkrét tartalmát, a joggyakorlás szabályait. *A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál ezért a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, mely döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg*. A közéletben való részvételnek, a képviseletnek és így az önkormányzatok létrehozásának a szabályozása több alapvető alkotmányjogi rendelkezéssel függ össze. Ezek között különösen

fontos szerepe van a választási rendszernek, de nagy a jelentősége az önkormányzatok felépítésének, hatáskörének, más állami szervekkel való kapcsolatának is [45/2005. (XII. 14.) AB határozat].

A nemzetiségi önkormányzásra jogosultság olyan különleges alkotmányos jog, amely elvileg és alapvetően csak a jogosulti kör vonatkozásában tér el a „többség” öngazgatási jogától. Megemlítendő ugyanakkor, hogy míg a helyi önkormányzatok jogairól az Alaptörvény részletesen szól, számos garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezést rögzít, addig a nemzetiségi közösségek jogainak, ezen belül is az önkormányzáshoz való jogának részletszabályait az Alaptörvény végrehajtásaként kiadott Njt. szabályozza, az Alaptörvény csupán megemlíti ezeket. Mivel azonban az önkormányzáshoz való jog a nemzetiségek esetében is alapjogi elismerést kapott, az autonómia részletezési helyének az önrendelkezési jog lényege szempontjából (önmagában véve) nincs elvi jelentősége.

A jogalkotó az Njt.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. Az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése szerint: „*A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.*” Az Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, és széles körben biztosítsa. Az Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja az anyanyelvű oktatást, garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

3. Az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése fogalmazza meg, hogy „*Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.*” A közhivatal viselésének a joga tehát a magyar állampolgárokat illeti meg, de nem alanyi jogként.

Az Alkotmánybíróság a 638/B/1997. AB határozatában mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 70. § (6) bekezdése a közügyekben való részvétel jogát és a közhivatal viselésének jogát az állampolgári minőséghez kapcsolja. E rendelkezés azt az alapjogi követelményt írja elő, hogy a közhivatal viselésének a jogától senkit sem szabad megfosztani. Nem tartalmazza viszont azt, hogy az állam polgárainak meghatározott közhivatal viselésére van alanyi joga.”

Az Alaptörvény nem határozza meg azt, hogy mit jelent a közhivatal fogalma, de az bizonyos, hogy a közszolgálatban dolgozók ide tartoznak. Az Alaptörvény nevesít bizonyos feltételeket, így azt, hogy törvény szakmai, képzettségi és rátermettségi kritériumokat írhat elő, továbbá egyes közhivatalok esetében a pártok tagjait és a pártok tisztségviselőit kizárhatja. Lényeges, hogy a közhivatal viselése kivételt jelent az Európai Unión belül a személyek szabad mozgása kapcsán a munkavállalás lehetősége alól, így a közhivatal viselésének állampolgársághoz történő kötése az európai uniós szabályoknak is megfelel.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának feltételei, főbb jellemzői:

A Magyarországon élő nemzetiségek – mint ahogy azt az előző fejezetben is hangsúlyoztuk az Alaptörvénnyel összhangban – helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvények határozzák meg. A nemzetiségek önkormányzatainak választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napján kell megtartani.

Az Njt. tartalmazza a nemzetiségi önkormányzati szinteket és létrehozásuk alapvető szabályait is, mely szerint az egyes nemzetiségek közvetlen választással a községben, a városban és a fővárosi kerületben települési, a fővárosban és a megyében területi (a továbbiakban együtt: helyi), valamint országos nemzetiségi önkormányzatot hozhatnak létre [Njt. 50. § a) és b) pont].

A hivatkozott jogszabály részletesen szabályozza az aktív és a passzív választójog feltételeit (Njt. 53 - 54. §). A választáson választó az lehet, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A névjegyzékbe azt a személyt kell kérelmére felvenni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik, az Njt.-ben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és a nemzetiséghez tartozását a meghatározott tartalommal és meghatározott eljárási rendben megvallja (*aktív választójog*). A választáson a nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgár választható, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható, a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri (*passzív választójog*).

A választások kitűzésére vonatkozóan a törvény szintenként külön szabályozást tartalmaz (Njt. 56. §). A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri. A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a fővárosban, megyében kitűzött települési választások száma legalább tíz. Az országos nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának kitűzése nincs külön feltételhez kötve.

E szigorúbb szabályozás célja az, hogy mind a településeken, mind pedig a területi szinten csak a tényleges, népszámlálási adatokkal alátámasztott közösségi háttér megléte esetén jöjjenek létre nemzetiségi önkormányzatok. Ugyanakkor az is releváns, hogy egy nemzetiség országos képviselete akkor is biztosított legyen, ha más szinten nem alakít nemzetiségi önkormányzatot. *Ez kifejezetten fontos a kevesebb főt számláló nemzetiségek vonatkozásában, például a konkrét esetben a ruszin nemzetiségnél is.*

A nemzetiségi önkormányzati jogok a nemzetiséghez tartozó választópolgárok közösségét illetik meg, akik ezeket a jogaikat törvényben meghatározott módon, választott képviselőik útján gyakorolják. A nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörök a nemzetiségi önkormányzat testületéhez tartoznak, a nemzetiségi önkormányzatot az elnök képviseli. A települési nemzetiségi önkormányzat testülete a képviselő-testület, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete a közgyűlés.

Az Njt. kiemeli, hogy sem a nemzetiségi önkormányzatok között, sem pedig a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

Fontos garanciális szabály, hogy nemzetiségi önkormányzatnak az Njt. állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört, ezzel egyidejűleg a kötelező feladat- és hatáskör ellátásához az Országgyűlés biztosítja az azzal arányban álló forrást és eszközrendszert. A nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyekben – a törvény keretei között – önállóan vagy más szervekkel együttesen járhatnak el. A nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi közügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva határozatot hoz, önállóan igazgat, tulajdona tekintetében tulajdonosként jár el, önállóan megalkotja költségvetését és ezen alapuló költségvetési gazdálkodást folytat.

A nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése során együttműködnek az állami és helyi önkormányzati szervekkel.

Fontos jogosítványként fogalmazható meg, hogy a nemzetiségi önkormányzat részt vehet például a települési önkormányzat nemzetiségi lakosságát érintő döntéseinek a meghozatalában. A részvételi jogosítványok formáinak tekinthetők az egyetértési, a véleményezési, és a megkeresési, kezdeményezési jog. A nemzetiségi jogok számos életterületen megjelenhetnek, így például a közoktatásban, a foglalkoztatásban, a lakásgazdálkodásban, a település közművesítésének – az egyenlő bánásmód követelménye szerinti – megvalósítása során is, stb.

A részvételi jogosultságok szabályozásának célja, hogy a nemzetiségi önkormányzat az összes olyan lényeges kérdésben, amely az általa képviselt közösséget érinti, vagy érintheti, de a települési önkormányzat hatáskörébe tartozik, megkerülhetetlen legyen, és érdekeit a helyi önkormányzat köteles legyen figyelembe venni. *A részvételi jogok jelentőségét az együttműködés, egymás érdekeinek kölcsönös tiszteletben tartása adja, mely a helyi közjó megvalósításához vezethet.*

Kiemelt jelentőséggel bírnak a nemzetiségek életében az országos nemzetiségi önkormányzatok, tekintettel arra, hogy ez a szint tudja leghangsúlyosabban érvényesíteni a konkrét nemzetiségi csoport főbb érdekeit. Az országos nemzetiségi önkormányzatok jelenítik meg a társadalom számára az általuk képviselt nemzetiségi közösség helyzetét, problémáit, és legfőképpen a nemzetiségi csoport kulturális, történelmi értékeit, hagyományait.

Az Njt. az országos nemzetiségi önkormányzat feladataiként a következőket említi:

Az országos nemzetiségi önkormányzat

- amennyiben a településen nem működik nemzetiségi önkormányzat, ellátja az adott nemzetiségi közösséggel kapcsolatosan a településen jelentkező érdek-képviselési, érdekvédelmi feladatokat,
- a megyei önkormányzat által ellátott önkormányzati feladatok kapcsán – külön törvényben meghatározott – érdek-képviselési, érdekvédelmi tevékenységet fejt ki,
- ellátja az általa képviselt nemzetiség érdekeinek országos szintű képviselését és védelmét,
- a nemzetiségi kulturális autonómia fejlesztése érdekében országos szintű nemzetiségi intézményhálózatot tart fenn,
- véleményt nyilvánít az általa képviselt nemzetiségeket e minőségben érintő jogszabályok tervezetéről,
- véleményt nyilvánít a nemzetiségek védelmével kapcsolatos két- és többoldalú nemzetközi megállapodások hazai végrehajtásáról és kezdeményezi az abban foglaltak érvényesítéséhez szükséges intézkedések megtételét,
- a képviselt nemzetiségek csoportjait érintő kérdésekben közigazgatási szervektől tájékoztatást kérhet, részükre javaslatot tehet, a hatáskörükbe tartozó ügyekben intézkedést kezdeményezhet,
- egyetértési jogot gyakorol – az adott nemzetiséget közvetlenül érintő kérdésekben – a fejlesztési tervekkel kapcsolatban.

Az országos önkormányzat vélemény-nyilvánításának kiemelt szerepe van az alábbi területek szabályozása kapcsán: a nemzetiség történelmi hagyományokkal rendelkező településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos jogszabály (ide nem értve a helyi önkormányzat rendeletét) és a köznevelési törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletek megalkotásakor – a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazdálkodását érintő kérdésekben – az országos önkormányzatok véleményének kikérése kötelező.

A nemzetiségi képviselőket érintő Njt.-be foglalt összeférhetlenségi szabályok:

A nemzetiségi közösségek tehát választott képviselőik útján gyakorolják a nemzetiségi önkormányzati jogokat. A nemzetiségi képviselő legfontosabb feladata az adott nemzetiségi

közösség érdekeinek képviselője a nemzetiségi önkormányzatok, illetve jogszabályban meghatározott esetekben a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában.

A nemzetiségi önkormányzati képviselő, mint a nemzetiségi önkormányzat testületének tagja, nemzetiségi ügyekben az adott nemzetiség érdekeit képviseli. Részt vesz a nemzetiségi önkormányzat testületi döntéseinek előkészítésében, a döntésben és a végrehajtás megszervezésében. A nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, jogai és kötelezettségei a megbízatás megszűnésével szűnnek meg.

A nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatása a következő esetekben szűnik meg:

- a megválasztását követő általános nemzetiségi önkormányzati választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján,
- választójogának elvesztésével,
- *összeférhetetlenségének kimondásával,*
- méltatlanság megállapításával,
- lemondással,
- a képviselő-testület, közgyűlés feloszlásával,
- a képviselő-testület feloszlásával,
- ha a nemzetiségi önkormányzati képviselő annak az ülésnek az időpontjától számítva, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület, közgyűlés ülésén,
- a képviselő halálával.

Az összeférhetlenség kimondása, a méltatlanság megállapítása, a lemondás és a testületi ülésről való távolmaradás esetén a képviselő-testület, illetve a közgyűlés határozatban állapítja meg a képviselői megbízatás megszűnését. A határozatot a döntéshozatalt követő munkanapon meg kell küldeni az érintett képviselőnek, a választási bizottságnak és a fővárosi és megyei kormányhivatalnak.

A mandátum megszűnésének esetei közül *az összeférhetlenség* kérdéskörét, részletes szabályait emelnénk ki:

Az Njt. a hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesésének megakadályozására, valamint az elfoglaltság és a személyes érdekesség megelőzése érdekében részletesen meghatározza a nemzetiségi önkormányzati tagsággal egyidejűleg be nem tölthető tisztségeket, munkaköröket.

Az Njt. 106. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy *ki nem lehet helyi szinten nemzetiségi önkormányzat elnöke*, ugyanezen szakasz (3) bekezdése pedig rögzíti, hogy mely tisztség vagy munkakör összeférhetetlen *az országos nemzetiségi önkormányzati elnöki pozícióval*.

Mindkét szinten kizárja például a jogszabály a köztársasági elnöki, az Alkotmánybíróság tagjakénti, az Állami Számvevőszék elnöki, alelnöki stb. pozíciókat. Az ügy szempontjából azonban az a releváns, hogy miként fogalmaz az Njt. a kormánytisztviselők és a köztisztviselők vonatkozásában.

Helyi szinten a törvény értelmében nem lehet nemzetiségi önkormányzati elnök *a fővárosi és megyei kormányhivatalt vezető kormány megbízott és kormánytisztviselője, valamint a területi, helyi államigazgatási szervnek az a köztisztviselője, akinek feladatkörébe az adott települési, területi nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak, és illetékessége a helyi nemzetiségi önkormányzatra kiterjed*. Az országos szintet tekintve pedig *nem lehet az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke a fővárosi és megyei kormányhivatalt vezető kormány megbízott és kormánytisztviselője, vagy a területi, helyi államigazgatási szervnek az a köztisztviselője, akinek feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak*.

Az Njt. 106. § (9) bekezdés alapján az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket az elnökhelyettesre és *a nemzetiségi önkormányzati képviselőre is alkalmazni kell*. Tehát a fenti rendelkezések az irányadók a nemzetiségi képviselők vonatkozásában.

Új előírásaként szerepel, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselői, elnökhelyettesi, elnöki megbízatással *nem összeférhetetlen* egy területi nemzetiségi önkormányzati képviselő-testületi elnöki (elnökhelyettesi, képviselői) vagy az országos nemzetiségi önkormányzati képviselő-testületi, közgyűlési elnöki (elnökhelyettesi, képviselői) megbízatás [Njt. 106. § (10) bekezdése].

Az összeférhetlenség kimondására vonatkozó eljárási rend alapján az elnök, az elnökhelyettes, vagy a nemzetiségi önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától, illetve az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított 30 napon belül köteles megszüntetni. Amennyiben a külön jogszabály szerint nem lehetséges az összeférhetlenség alapjául szolgáló jogviszony megszüntetése, a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által megerősített nyilatkozatot kell a képviselő-testület, vagy a közgyűlés elé terjeszteni és egyidejűleg megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha az érintett nem tett eleget a fenti kötelezettségének, bármely képviselő indítványozhatja, hogy a testület, közgyűlés a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő 30 napon belül határozati formában döntsön az összeférhetlenség kérdésében. Az érintett a határozat felülvizsgálatát – jogszabálysértésre hivatkozással – a törvényesektől kérheti.

Az összeférhetlenség indoka, célja, szabályozási ellentmondások:

Az alapvető jogok biztosa az AJB-2709/2012 szám alatti Alkotmánybírósági indítványában már foglalkozott a nemzetiségi önkormányzati képviselőket érintő összeférhetlenségi kérdésekkel, különösen a méltatlanság esetével. Az indítvány kitért arra, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket a nemzetiségi önkormányzati képviselők jogállására, így annak szabályozásakor a törvényhozó nagyfokú döntései szabadsággal bír. A jogállási szabályok között ugyanakkor kiemelt fontossága van az összeférhetlenségnek, amely nem a képviselő megválasztását, hanem az adott közmegebízatás más tisztségekkel, illetve egyes jogviszonyokkal való egyidejű fenntartását tilalmazza. A képviselői összeférhetlenségnek több fajtája ismert, így elkülöníthetjük a hivatali, a politikai, a gazdasági érdekeltiségi és méltatlansági összeférhetlenséget.

A törvényhozó célja az összeférhetlenségi szabályok megalkotása során az volt, hogy olyan feltételeket határozzon meg a nemzetiségi önkormányzat elnökével, elnökhelyettesével és tagjaival szemben, melyek figyelembe vételével egyidejűleg képesek megfelelni magas erkölcsi és függetlenségi elvárásoknak.

A képviselői összeférhetlenség (mely vonatkozik akár az országgyűlési, akár az önkormányzati, akár a nemzetiségi önkormányzati képviselőre) legfőbb célja, hogy védje a közjogi értelemben szabad mandátumot. Az összeférhetlenség azt szolgálja, hogy a képviselők tevékenységüket valóban a köz érdekében végezzék. Az összeférhetlenségi szabályozás célja; a képviselőket függetleníteni más szervezeti, gazdasági, egyéb privát hatalmaktól és befolyásoktól, amelyek eltéríthetik őket a köz érdekeinek képviselésétől.

A törvényben előírt összeférhetlenségi eseteket kivéve, a képviselő megbízatásának időtartama alatt munkaviszonyban, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állhat, kereső foglalkozást folytathat.

Az Njt. kitér arra is, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra munkahelyén fel kell menteni a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a nemzetiségi önkormányzati testület téríti meg, aminek alapján a képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult.

A konkrét panasz esetén az okoz problémát, hogy az Njt. speciális szabályozása mellett a Kttv. is tartalmaz rendelkezéseket az összeférhetlenségre vonatkozóan. A Kttv. 85. § (1) bekezdése szerint *a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik.*

A hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadó követelményként írja elő e jogszabály, hogy a kormánytisztviselő ne kötődjék más hatalmi ághoz, szakmai függetlenségét pályája során mindvégig megőrizze. Ennek megfelelően a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, illetve nemzetiségi képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik.

Ezen rendelkezés a politikai összeférhetlenség körében írja elő az önkormányzati képviselőség tilalmát, mely szerint *azonos illetékességi terület esetén* ne legyen a kormánytisztviselő se helyi, se nemzetiségi képviselő *az adott szintű önkormányzatnál.*

A hatályos szabályozás értelmezhető úgy, hogy az országos nemzetiségi önkormányzat országos, a területi pedig megyei „illetékességgel” bír, ezért a kormánytisztviselők összeférhetlensége fennállhat bármely megyei kormányhivatal, területi, helyi államigazgatási szervnél betöltött tisztség vonatkozásában.

Ismételten megjegyzendő és kiemelendő azonban, hogy az országos, és a helyi (települési, területi) nemzetiségi önkormányzatok között *nem áll fenn hierarchikus viszony, valamint a közigazgatásban használt illetékesség sem értelmezhető a működési viszonylatukban.* Az Njt. 76. § (4) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony, ugyanezen szakasz (5) bekezdése pedig leszögezi, hogy a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között sincs alá-fölérendeltségi viszony.

Véleményünk szerint az a joggyakorlat, illetve a szabályozás, amely lehetővé teszi az országos nemzetiségi önkormányzatban való részvétel korlátozását vagy megszüntetését bármely megyei államigazgatási szervnél történő kormánytisztviselői alkalmazás esetén, *indokolatlan mértékű és az összeférhetlenség céljával nem egyeztethető össze, továbbá szembeállítja a nemzetiségi közösségek tagjainak közhivatal viseléséhez való jogát a nemzetiségi önkormányzathoz való joggal.*

Az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy *a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat ... sarkalatos törvény határozza meg.* Az Njt. tartalmazza tehát a nemzetiségek jogait érintő részletszabályokat, ezen belül az összeférhetlenségi szabályokat is rendezi. Ebből következik, hogy nemzetiségi képviselők összeférhetlensége esetén elsődlegesen az Njt. speciális szabályait kell alkalmazni a Kttv.-vel szemben.

Véleményünk szerint a „lex special derogat lex general” elvet szem előtt tartva az Njt. összeférhetlenségi szabályozását kell figyelembe venni, amely alapján csak az vizsgálendő, hogy a köztisztviselő feladatkörébe tartoznak-e az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek vagy sem.

Az Alkotmánybíróság több döntésében (például: 1158/B/1990., 961/B/1993. AB határozat) megállapította, hogy az összeférhetlenség intézményének egyik alapvető rendeltetése a hatalom megosztásának, az államhatalmi ágak elválasztásának biztosítása. Az összeférhetlenségi szabályok célja, hogy kizárják az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését. Összeférhetlenségről így csak akkor beszélhetünk, ha az adott területi vagy országos nemzetiségi önkormányzat olyan feladatokat is ellát, amelyek révén közvetlen kapcsolatba kerülhet a képviselői mandátumot szerzett személlyel (például: kormánytisztviselővel). *Ennek hiányában viszont nem indokolt az összeférhetlenség megállapítása.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja. Az Alkotmányban szabályozott közhivatal viseléshez való jog alapján *senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga, meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez*. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény a közhivatal viseléséhez való jogot szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti. (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.)

Az Alkotmánybíróság korábbi elvi megállapítása az Alaptörvény vonatkozó szakaszának (XXIII. cikk (8) bekezdés) értelmezésében is helytálló és irányadó.

A szabályozás joga az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott keretek között illeti meg a jogalkotót, nem alkothat olyan szabályokat, amelyek a közhivatal viseléshez való jog lényeges tartalmát korlátoznák, azaz a korlátozás akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozásnak alkotmányos indoka van (valamely alkotmányban szabályozott alapvető jog, vagy valamely alkotmányos cél, érték érvényesítéséhez elkerülhetetlenül szükséges) és arányos.

Az összeférhetlenségi okok alkotmányosságának elbírálása során ilyen alkotmányos indoknak tekintette az Alkotmánybíróság az Alkotmányban szabályozott hatalommegosztás érvényesítését, az állam gazdasági semlegességének, a közélet tisztaságának, a képviselő függetlenségének biztosítását, a gazdasági és politikai funkciók összefonódásának, a nemkívánatos érdekérvényesítés, befolyással való visszaélés megakadályozását. (1158/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 547, 549.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296.)

Az Alaptörvény szerint egy jogszabályt elsődlegesen (magából) a jogszabálysövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény (csak visszakövetkeztetéssel megállapíthatóan, de egyértelműen) a jogalkotástól magas szakmai és etikai színvonal betartását várja el, hiszen axiómaként fogalmazza meg a jogszabályok szabályozási értékelvűségét annak kimondásával, hogy az „Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”. Nem felel meg az Alaptörvénynek tehát az a formálisan „rendben lévő” jogszabály sem, amely nem értékelvű célból születik, amelyik nem a közjót szolgálja.

Elvi jelleggel az összeférhetlenség szabályozásának céljával szemben nem tárható fel alkotmányos kifogás. Problémaként merül fel azonban, hogy a Kttv. idézett összeférhetlenségi előírása tágabban értelmezhető és alkalmazható szabályozást tartalmaz, mint az Njt., hisz utóbbi csak annak a kormánytisztviselőnek az összeférhetlenségét mondja ki, akinek *a feladatkörébe* az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak, a Kttv. viszont a nemzetiségi önkormányzati képviselői megbízással összefüggésben nem tartalmaz ilyen irányú szűkítést.

Elsődlegesen a kis létszámú nemzetiségeket érinti, illetve érintheti ez a problémakör (ld.: ruszin, szlovén, örmény, görög). A jogszabályi szűkítés e csoportoknál azt eredményezheti, hogy szakmailag felkészült személyek nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok munkájában, így érdemi tevékenységet sem végezhetnek a nemzetiségi érdekképviselő, érdekérvényesítés területén. A nemzetiségi jogok oldaláról hátrányosnak tekinthető az a szabályozás, mely a magasabb végzettségűek számára korlátot határoz meg az érdekképviselő, s így meghatározott értelemben a nemzetiségi önkormányzás tekintetében.

Fontos szempont, hogy a kis létszámú nemzetiségek is tudjanak országos szintű önkormányzatokat létrehozni, működtetni, és a hatékony önkormányzást biztosítani. E nemzetiségek vonatkozásában a létszámot és a korosztályi adatokat is tekintve kevesen vannak, akik a nemzetiségi közösség képviselőtét vállalják, és arra jogosultak is.

Az összeférhetlenségi jogszabályok gyakorlati alkalmazása tehát a kisebb lélekszámú közösségek esetében életszerűtlen, eredményét tekintve rossz megoldásokhoz vezethet. Egyrészt aránytalanul megnehezítheti, szinte ellehetetlenítheti az adott közösség képviselését, másrészt az összeférhetlenségi szabályok tartalmilag messze túlmutatnak azok alkotmányos célján.

Mindezek alapján álláspontunk szerint a két jogszabály összeférhetlenségi szabályozása ellentmondást hordoz magában, és a jogszabályi előírások többértelműsége a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idéz elő. Emellett a szabályozás a nemzetiségi önkormányzathoz való joggal, valamint a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is magában rejti.

A jogi szabályozás hiányossága miatt valós nemzetiségi közösségek eshetnek el az országos szintű képviselet lehetőségétől. E visszásság orvoslása érdekében szükségesnek tartjuk a nemzetiségi önkormányzati képviselők összeférhetlenségére vonatkozó szabályok pontosítását.

Intézkedések

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében:

az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérjük az igazságügyi minisztert*, hogy – az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – tekintse át a nemzetiségi képviselőket érintő összeférhetlenségi szabályozást, és – az Njt. rendelkezéseivel való összhang megteremtése érdekében – kezdeményezze a Kttv. összeférhetlenségi szabályainak a módosítását, elősegítve a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesítését.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.