

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-485/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a hivatalomhoz, mert sérelmezte, hogy a helyi önkormányzati választást követően – amelyen önkormányzati képviselői mandátumot nyert – a helyi jegyző arra kötelezte, hogy összeférhetetlenség miatt szüntesse meg a közfoglalkoztatási jogviszonyát. Álláspontja szerint azonban esetében nem áll fenn összeférhetetlenség, mivel több más önkormányzati képviselőről is tudomása van, aki megválasztását követően továbbra is dolgozhatott közfoglalkoztatottként és ilyen jellegű összeférhetetlenségről a kötelező képviselői oktatáson sem tájékoztatták. A kérdésben állásfoglalást kért a Kormányhivaltól, de nem kapott egyértelmű tájékoztatást. Mivel lakóhelye környezetében nincs más munkalehetőség, és *képviselői munkájáért tiszteletdíjban nem részesül*, ezért a közfoglalkoztatotti jogviszonya – képviselői mandátuma miatti – kényszerű megszüntetésével a családja megélhetése került veszélybe.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elve és az ebből levezethető jogbiztonság követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelme közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a Belügyminisztertől.

Érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”];
- Az egyenlő bánásmód követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés: „*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.*”];
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.*”];
- A jogorvoslathoz való jog: [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”].

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.)
- A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Közftv.)

A megállapított tényállás

1. A panaszos 2014. március elsejétől közfoglalkoztatottként dolgozott a települési önkormányzat által szervezett országos közfoglalkoztatási programban, majd a 2014. október 12-én megtartott helyi önkormányzati választáson önkormányzati képviselői mandátumot nyert. A képviselőtestület alakuló ülésén – 2014. október 27-én – a jegyző megvizsgálta, hogy a megválasztott képviselőkkel szemben fennáll-e valamilyen összeférhetetlenségi ok, azonban ilyen okot nem állapított meg. Ezt a tényt rögzítette is az alakuló ülésről készült jegyzőkönyvben.

2014. december 8-án a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) Törvényességi Felügyeleti Főosztálya az illetékességi területén lévő valamennyi önkormányzat jegyzőjének megküldött körlevelében átfogó tájékoztatást nyújtott az összeférhetetlenség intézményéről, illetve az annak fennállása esetén követendő eljárásról. Egyúttal információt kért arra vonatkozóan, hogy az újonnan megválasztott képviselőtestületeknek volt-e összeférhetetlenséggel érintett tagja, illetve történt-e annak megállapítására irányuló kezdeményezés. 2014. december 16-án a helyi jegyző válaszában arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy településükön két képviselővel kapcsolatban merült fel az összeférhetetlenség kérdése, mivel mindketten közfoglalkoztatottként dolgoztak. Az egyiküknek 2014. december 31-vel megszűnik a jogviszonya, így az összeférhetetlenség is megszűnik, a másik képviselő esetében azonban – mivel annak jogviszonya 2015. február 28-ig szól – kezdeményezte a közfoglalkoztatási jogviszonya megszüntetését. Ennek megfelelően – a 2014. december 17-én megtartott Közfoglalkoztatási Bizottsági ülésen – arról tájékoztatta a panaszost, hogy az önkormányzati törvény szerint, a közfoglalkoztatotti munkája és a képviselői mandátuma összeegyeztethetetlen, ezért december 31-vel közös megegyezéssel meg kell szüntetnie – az egyébként február 28-ig szóló – közfoglalkoztatási jogviszonyát.

Mivel a panaszos hátrányos helyzetű kistéleplésen lakik, ahol az önkormányzat az egyetlen foglalkoztató, és nem volt más munkalehetősége, illetve az előző ciklusban a helyi képviselő a mandátuma megtartása mellett továbbra is dolgozhatott közfoglalkoztatottként, és több településen is tudomása volt arról, hogy az önkormányzati képviselők egyben közfoglalkoztatottak is, ezért összeférhetetlensége ügyében – 2015. február 6-án – személyesen kért tájékoztatást a Kormányhivataltól. Emellett sérelmezte azt is, hogy az összeférhetetlenséggel kapcsolatos jogszabályok a választás másnapján léptek hatályba, így a képviselői oktatáson azokról nem kapott tájékoztatást, illetve információt kért arra vonatkozóan is, hogy a jövőben – képviselői mandátuma megtartása mellett – milyen státuszban vállalhat munkát, illetve dolgozhat-e közfoglalkoztatottként.

Kérdéseire – a 2015. február 23-án kelt levelében – a Kormányhivatal Főigazgatója válaszolt. Tájékoztatása szerint a képviselők összeférhetetlenségéről szóló rendelkezéseket a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 36. §-a tartalmazza. A Möt. 36. § (1) bekezdés e) pontja értelmében önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja. Mindezek alapján – a főigazgató álláspontja szerint – a képviselői megbízátság oldaláról vizsgálódva, az önkormányzati képviselői megbízáttal nem összeférhetetlen az önkormányzatnál, mint közfoglalkoztatónál fennálló jogviszony. A munkaviszony oldaláról vizsgálódva azonban, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 258. § (5) bekezdése szerint a munkavállaló nem létesíthet munkaviszonyt azzal a helyi önkormányzattal, amelynek képviselője. Ennek az ún. „fordított” összeférhetetlenségnek az esetében az összeférhetetlenség 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. A panaszos azonban – közfoglalkoztatási jogviszonya megszüntetésével – feloldotta az általa betöltött foglalkozás és a képviselői tisztség közötti összeférhetetlenséget.

A főigazgató egyúttal arról is tájékoztatta a panaszost, hogy abban a kérdésben, hogy a képviselői státusza fenntartása mellett, a továbbiakban milyen jogviszony keretében tud munkát vállalni, általánosságban nem tud megalapozott választ adni, mivel – a már hivatkozott törvényi rendelkezésekre, valamint a konkrét munkaviszonnyal, munkakörrel összefüggő ágazati jogszabályokra figyelemmel – minden esetben egyedileg kell megvizsgálni az összeférhetlenség fennállásának kérdését.

A panaszos a Kormányhivatal válaszlevelét követően – a rá nézve diszkriminatív jogértelmezés miatt – fordult hivatalomhoz. Álláspontja szerint ugyanis az ügyében eljáró két szerv egymástól eltérően értelmezi a jogszabályokat, ellentétes álláspontot képvisel ügyében és a képviselői összeférhetlenségét eltérő jogszabályra hivatkozással állapította meg. A jegyző a Möt. 36. §-ra figyelemmel döntött, amelyről azonban a Kormányhivatal megállapította, hogy az nem zárja ki a közfoglalkoztatottként történő alkalmazását. A Kormányhivatal által hivatkozott Kttv. 258. § bekezdése pedig – szerinte – esetében nem alkalmazható, mivel a Kttv. 4. § c) pontja maga rendelkezik arról, hogy a törvény hatálya nem terjed ki a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottakra. Sérelmezte, hogy a törvényesség felügyelete a jegyző és a kormányhivatal feladata lenne, azonban azok nem tesznek eleget ennek a kötelezettségüknek. A jegyző olyan jogszabályra hivatkozással szüntette meg a jogviszonyát, amely alapján – a Kormányhivatal szerint – nem áll fenn összeférhetlenség, a Kormányhivatal pedig kizárólag az ő esetében érvényesíti ezen összeférhetlenségi szabályt, míg más településeken a képviselői mandátumot nyert személyek továbbra is dolgozhatnak közfoglalkoztatottként.

2. A beadványban foglaltakkal összefüggésben *megkerestem a belügyminisztert*. Levelemben arra kértem, hogy vizsgálja meg a panaszbeadványban sérelmezett összeférhetlenségi kérdést és tájékoztasson az azzal kapcsolatos álláspontjáról, illetve arról is, hogy – tudomása szerint – valóban eltérő gyakorlat alakult-e ki az egyes településeken azzal kapcsolatban, hogy meg kell-e szüntetni az önkormányzat, mint közfoglalkoztató és a helyi önkormányzati választáson képviselői mandátumot nyert közfoglalkoztatott között fennálló közfoglalkoztatotti jogviszonyt.

Válaszlevelében a belügyminiszter arról tájékoztattott, hogy a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Közftv.) 1. § (3) bekezdésének *a)* illetve *b)* pontja alapján közfoglalkoztató lehet mind a helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, mind pedig a költségvetési szervnek minősülő polgármesteri hivatal is. A Möt. 36. § (1) bekezdésének *e)* pontja alapján pedig az önkormányzati képviselővel szemben az összeférhetlenségi ok csak akkor áll fenn, ha a képviselő jegyző (főjegyző), aljegyző, polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, illetve alkalmazottja. Minderre tekintettel az önkormányzati képviselői összeférhetlenséget nem a közfoglalkoztatási jogviszony, hanem *a közfoglalkoztató személye alapozza meg*. A belügyminiszter egyúttal arról is tájékoztattott, hogy nincs tudomása a közfoglalkoztatási jogviszony miatti összeférhetlenséggel kapcsolatos, eltérő joggyakorlatról.

A belügyminiszter álláspontjának részletesebb megismerése és a korábbi levelemben felvetett kérdésekre adott válaszok pontosítása érdekében szükségesnek tartottam, hogy ismételt megkereséssel éljek a minisztérium felé, ezúttal közvetlenül a *Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárságához*. A helyettes államtitkár válaszlevele szerint az Möt. 36. § (1) bekezdés *e)* pontja értelmében az önkormányzati képviselő nem lehet – többek között – ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja. A jogszabályhely tehát csak a polgármesteri hivatal, illetve a közös önkormányzati hivatal alkalmazottjával kapcsolatban tartalmaz összeférhetlenségi rendelkezést, az önkormányzattal kapcsolatban nem. Ennek megfelelően – amennyiben a közfoglalkoztatott nem az említett hivatalok alkalmazásában állt – az összeférhetlenséget megállapítani nem lehet. Az államtitkár álláspontja szerint nem helytálló a Kormányhivatal tájékoztatása sem, mivel a Kttv. 258. § bekezdése mindössze a munkaviszony létesítését tiltja. A közfoglalkoztatási jogviszony azonban nem munkaviszony, hanem *sui generis* jogviszony, amelynek csupán háttérjogszabálya a munka törvénykönyve.

Másrészről a Mötv. 37. §-a alapján az összeférhetlenségi eljárást nem a jegyző, hanem a képviselőtestület folytatja le, amely határozattal állapítja meg az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget. A képviselőtestület határozatával szemben a kézhezvételtől számított nyolc napon belül felülvizsgálati kérelemmel lehet élni a közigazgatási és munkaügyi bíróságon. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos egyéb kérdésekkel pedig a képviselőtestület összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottságához fordulhat a képviselő. A helyettes államtitkár végezetül arról tájékoztatott, hogy nincsen tudomása arról, hogy az egyes településeken eltérő gyakorlat alakult volna ki, a képviselői mandátumot nyert közfoglalkoztatottak jogviszonyának megszüntetésével összefüggésben.

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. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet. A 18. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja pedig e tekintetben kifejezetten nevesíti a közigazgatási szervet, valamint a helyi önkormányzatot ezért azok eljárása az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) bekezdés *f)* pontja alapján ugyanis a kormányhivatal központi államigazgatási szervnek minősül, így a kormányhivatal tevékenységének vizsgálata is ombudsmani hatáskörbe tartozik. A vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel. *A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelem megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosá következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósi döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósi határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 57. § (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, vagy tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – *irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.* A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán pedig azt érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

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.* Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. 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 nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény 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. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével,* mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. A tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a *hatóságok* – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, *tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék,* illetve a törvényben meghatározottak szerint *indokolják.* Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint 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. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alaptörvény – szövegszerűen – csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

4. A szociális biztonsághoz való jog

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A (4) bekezdés értelmében Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Az Alkotmánybíróság emellett több határozatában kifejtette a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben, hogy az nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit.

5. A jogorvoslathoz való jog

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervehez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.*

A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. *A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.*

III. Az ügy érdemében

Mindenekelőtt fontosnak tartom a vizsgálattal összefüggésben jelezni, hogy az alapvető jogok biztosaként – az Alaptörvényben rögzítetteknek megfelelően – alapjogvédelmi feladatot látok el, így olyan tisztán közjogi kérdésekben, mint a képviselők összeférhetetlensége főszabály szerint nem folytatott és nem is folytatható vizsgálatot: e kérdések eldöntése az érintett közjogi intézmények felelőssége, illetőleg végső soron bíróság előtt érvényesíthető igények lehetnek.

Jelen esetben azonban két okból láttam lehetőséget, egyben kötelezettséget a panaszbeadványok foglaltak tartalmi vizsgálatára: az első, hogy a közfoglalkoztatásban való részvételnek, illetve az abból való, bármilyen okból történő kizárásnak – a szociális ellátórendszer és általában véve a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését tekintve – komoly alapjogi összefüggései vannak. Ahogyan arra 2012 óta már számos, a területet érintő jelentésben felhívtam a figyelmet, a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan specifikus, *hatósági elemekkel bővített*, kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott kiszolgáltatott helyzetben van. Egyszerre jelenik meg a munkáltatói, illetve a hatósági önkényes jogalkalmazás lehetősége, amelyre további, például adminisztrációs, illetve adatvédelmi jellegű problémák is rakódhatnak. Ismételnem utalnom kell arra az összefüggésre is, hogy a közfoglalkoztatás ma intézményesen összekapcsolódik az – eleve eltérő alkotmányos funkciójú – szociális ellátórendszerrel: a felkínált közfoglalkoztatás visszautasítása, illetve a jogviszony megszüntetése további, az egyén élete, megélhetése szempontjából súlyos jogkövetkezményekkel, így a szociális transferek megvonásával járhat. Mindezek mellett a panaszbeadvány vizsgálatakor világossá vált számomra, hogy nem (csak) egy egyedi ügyben, konkrét eljárás vonatkozásában merült fel a visszáság gyanúja, hanem rendszerszinten, az összeférhetetlenségre vonatkozó, komplex jogi szabályozás értelmezése során. Mivel önkormányzati képviselői megbízásról van szó, nem hagyható figyelmen kívül végül az sem, hogy a helyi önkormányzati képviselő a település működését biztosító, a település ügyeinek alakulására mandátummal rendelkező megbízottja, a „köz” érdekében tevékenykedő politikai aktor, akinek munkája kihat az adott település, illetve lakosainak hétköznapi életére. Jelen esetben ugyanakkor a panaszos az önkormányzati képviselői tevékenységéért díjazásban nem részesül, így esetében a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése komoly hatással és következményekkel jár.

III./1. *A közfoglalkoztatásban való részvétel és az önkormányzati képviselői összeférhetetlenség*

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban megfogalmazott jogsérelem lényege annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a helyi önkormányzati képviselői mandátum és a települési önkormányzattal fennálló közfoglalkoztatási jogviszony között fennáll-e az összeférhetetlenség, ezért vizsgálatom során először a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat, illetve az azzal kapcsolatos Alkotmánybírósági döntéseket tekintettem át. Ennek kapcsán megállapítottam, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket a helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozóan, így nincsenek alkotmányos szabályok az önkormányzati képviselők összeférhetetlenségével összefüggésben sem. Ezeket a rendelkezéseket a Mötv. III. fejezete tartalmazza.

Az Mötv. 36. §-a határozza meg – a közbizalomhoz kötődő, valamint az egyéb összeférhetlenségi okok mellett – azokat a konkrét foglalkozásokat, illetve munkaköröket, amelyek betöltése esetén az önkormányzati képviselővé választott személy csak akkor tarthatja meg a mandátumát, ha az összeférhetetlennek minősülő tisztségéről, foglalkozásáról, munkaköréről lemond, vagy azt szünetelteti. Az összeférhetlenség intézményének alapvető rendeletetése ugyanis a hatalom megosztásának, az államhatalmi ágak elválasztásának a biztosítása. Éppen ezért a hivatali, illetve foglalkozási összeférhetlenség elrendelésének célja az eltérő, esetleg egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesésének megakadályozása, az elfogultság és a személyi érdekesség visszaélésszerű érvényesülésének megelőzése.

Fontosnak tartom ugyanakkor hangsúlyozni azt is, hogy az Alkotmánybíróság a közügyekben való részvételhez való jog és a képviselői összeférhetlenség alkotmányossági vizsgálatára irányuló korábbi határozataiban – így például a 16/1994. (III. 25.) AB határozatában, illetve az 5/2006. (II. 15.) AB határozatban – elvi jelleggel mutatott rá arra, hogy az összeférhetlenségi szabályok nem tekinthetők a passzív választójogot korlátozó szabályoknak. *A passzív választójog¹ és az összeférhetlenség ugyan összefüggésben állnak egymással, mégis a két jogintézmény egymástól elhatárolandó. A választójogot az Alaptörvény alapvető jogként szabályozza, amelynek korlátait maga az Alaptörvény határozza meg, azonban ettől elkülönül, más jogintézmény az összeférhetlenség, amely valójában nem akadályozza a képviselő megválasztását.*

Rendeltetése mindössze a képviselő megválasztásával létrejött összeférhetlenségi helyzet megszüntetése.

A vizsgált esetben a jegyző az Mötv. 36. § (1) e) pontjára hivatkozással szólította fel a panaszost az összeférhetlenség megszüntetésére. A hivatkozott szakasz ugyanakkor tételesen meghatározza, hogy az önkormányzati képviselő mely munkaköröket nem töltheti be. Így *nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja.* Ez a rendelkezés tehát kizárólag abban az esetben mondja ki az összeférhetlenség fennállását, ha az önkormányzati képviselő a polgármesteri hivatal, vagy a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, illetve alkalmazottja. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszosnak nem a polgármesteri hivattal, hanem a települési önkormányzattal, mint közfoglalkoztatóval állt fenn a közfoglalkoztatási jogviszonya, ezért – álláspontom szerint – ezen szakaszra hivatkozással nem állapítható meg az összeférhetlenség.

A panaszos kérelme alapján a Kormányhivatal – törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva – a Kttv. 258. § (5) bekezdése alapján² állapította meg az összeférhetlenséget. Annak ellenére, hogy a Kttv. 4. § c) pontja maga rendelkezik arról, hogy *e törvény hatálya nem terjed ki a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottra.*³ Mindezek alapján a panaszos esetében a Kttv., illetve annak ezen – kizáró – szabálya szintén nem alkalmazható.

Végezetül az összeférhetlenség megállapításával összefüggésben szintén nem lehet irányadó – a Belügyminisztérium Szabályozási Főosztálya által hivatkozott rendelkezés –, a Közfvt. 1. § (3) a) és b) pontja⁴ sem, mivel az – a közfoglalkoztatás jogi kereteinek megteremtése céljából – kizárólag arról rendelkezik, hogy mely szerv, illetve szervezet lehet közfoglalkoztató.

Ezen szakasz tételes felsorolása tehát kizárólag a közfoglalkoztatási jogviszony egyik alanyát – a közfoglalkoztatót – határozza meg, amely rendelkezésekből sem közvetlenül, sem közvetve nem következik összeférhetlenség megállapítására irányadó szabály. Ilyen *összeférhetlenségi clausulát* egyébként a Közfvt. sem a közfoglalkoztatóra, sem a közfoglalkoztatottra vonatkozóan nem állapít meg.

¹ Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés: 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.

² Kttv. 258. § (5) A munkavállaló nem létesíthet munkaviszonyt azzal a helyi önkormányzattal, amelynek képviselője.

³ Kttv. 4. § c) E törvény hatálya nem terjed ki a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottra, valamint az egyszerűsített foglalkoztatás céljára létesített munkaviszonyban foglalkoztatottra, illetve alkalmi munkára irányuló egyszerűsített foglalkoztatás keretében foglalkoztatott munkavállalóra.

⁴ Közfvt. (3) Közfoglalkoztató lehet: a) helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, b) költségvetési szerv,

Ezzel összefüggésben szeretném hangsúlyozni, hogy az Alaptörvényben deklarált jogbiztonság követelménye 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. Ennek megfelelően *az összeférhetlenségi szabályokat is világos, egyértelmű, tételes normáknak kell megállapítania, azokat nem lehet több jogszabály együttes – eshetőleges – értelmezésével „kikövetkeztetni”*. Álláspontom szerint ugyanakkor *az Mötv. vonatkozó rendelkezései a normavilágosság követelményének megfelelnek*. Az Mötv. tételes, zárt felsorolást tartalmaz az összeférhetlenséget okozó tisztségekről és szervekről, amely felsorolást a jogalkalmazó szervek nem „bővíthetik”.

A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Eppen ezért szükséges lenne, hogy a jogalkalmazó szervek egységesen, kiszámítható módon, a jogszabályokat azonos módon értelmezve fejtsék ki tevékenységüket.

Ennek ellenére a vizsgált esetben valamennyi, érintett szerv eltérő módon, egymásnak ellentmondva értelmezte az összeférhetlenségre irányadó szabályokat, illetve olyan jogszabályra is hivatkoztak, amelynek a konkrét esetre alkalmazhatósága jogilag kizárt. *A vizsgált esetben tehát nem a normavilágosság hiánya, hanem a jogalkalmazó szervek eltérő jogértelmezése, jogalkalmazása okozta a sérelmet. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a panaszos ügyében eljáró jogalkalmazó szervek azon eljárása, hogy a helyi önkormányzati képviselői megbízatásra irányadó összeférhetlenségi szabályokat, a vonatkozó jogszabályok konkrét normaszövegétől, illetve egymástól is jelentősen eltérően, egymásnak ellentmondva értelmezték és alkalmazták, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

Kétségtelen tény, hogy az összeférhetlenség intézményének rendeltetése, hogy az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését megakadályozza. A jogalkalmazó szervek – feltételezhetően – éppen ezen elv „szellemében”, annak érvényre juttatása érdekében kívánták a képviselői mandátumhoz jutott, az önkormányzattal közfoglalkoztatási jogviszonyban álló panaszos további „közfoglalkoztatását” az összeférhetlenség „hatálya alá vonni”. A helyi képviselői és önkormányzati alkalmazotti funkció ugyanis adott esetben ellentétbe kerülhet, hiszen a képviselő-testületben gyakran kell dönteni olyan ügyekben, amelyek közvetlenül érintik a polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselőket, alkalmazottakat. Az Mötv. éppen emiatt mondja ki e két funkció összeférhetlenségét. Jelen esetben azonban a jogszabály nem rendelkezik a közfoglalkoztatásban részt vevő képviselői összeférhetlenségéről. Emellett – álláspontom szerint – nem áll fenn olyan gazdasági összeférhetlenségi helyzet, védendő cél, (köz)érdek, illetve nincs olyan hierarchikus, ellenőrzési viszony a panaszos által betöltött két tisztség között, amely indokolná az összeférhetlenségi szabályok kiterjesztő értelmezését és az összeférhetlenség fennállásának megállapítását. A közfoglalkoztatotti státusz – amely tulajdonképpen nem más, mint egy határozott időre létesített, átmeneti, speciális foglalkoztatási jogviszony –, nem a képviselőtestület döntésével jön létre, és a testület nem gyakorol felette munkáltatói jogokat sem. Maga a közfoglalkoztatási jogviszony pedig nem biztosít olyan döntési jogköröket, közhatalmi jogosítványokat – szemben az önkormányzati (köz)alkalmazotti, illetve köztisztviselői státusszal – amely miatt indokolt lenne a képviselői mandátummal történő összeférhetlenség kimondása.

III/2. *Az önkormányzati képviselői összeférhetlenségi eljárás*

Az összeférhetlenségi eljárás lefolytatására irányadó szabályokat az Mötv. 37. §-a tartalmazza. Ez alapján az összeférhetlenségi okot elsősorban magának a megválasztott önkormányzati képviselőnek kell megszüntetnie. Amennyiben ennek a kötelezettségének 30 napon belül nem tesz eleget, úgy bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára *a képviselő-testületnek* a következő ülésén határozattal kell megállapítania az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondania az összeférhetlenséget.⁵

⁵ Mötv. 37. § (2) Ha az önkormányzati képviselő az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségének nem tett 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 összeférhetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell.

Emellett bármely más személy is kezdeményezheti az összeférhetetlenség kimondását a polgármesternél, akinek a kérést haladéktalanul továbbítania kell kivizsgálásra. Az összeférhetetlenségi eljárásnak és a képviselői mandátummal való összeférhetetlenség megállapításának tehát jogszabályban rögzített, részletes eljárási rendje van, amely egyúttal több garanciális biztosítékot is tartalmaz. Így például az összeférhetetlenséget kimondó határozatot *készbesíteni kell a fővárosi, megyei kormányhivatalnak*, amely felelős az önkormányzatok működésének törvényességi felügyeletéért, illetve az *önkormányzati képviselő* az összeférhetetlenséget, azaz a tisztsége megszűnését megállapító *képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát* – a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül, jogszabálysértésre hivatkozással – *kérheti a közigazgatási és munkaiügyi bíróságtól*. A bíróság a kérelemről 30 napon belül, nem peres eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban dönt. Ennek eredményeképpen végső soron *az összeférhetetlenség kérdésében a fővárosi, megyei bíróság döntése tekinthető az eljárást lezáró, végleges cselekménynek*.

A feltárt tényállás alapján azonban nyilvánvaló, hogy a panaszos esetében ezen eljárás lefolytatására nem került sor. A beadvány szerint az összeférhetetlenség fennállásáról a panaszost a jegyző tájékoztatta és ő indítványozta a közfoglalkoztatotti jogviszonya megszüntetését is. Mindennek következtében a *képviselő-testület az összeférhetetlenség kérdésében nem hozott határozatot, így a panaszosnak nem volt lehetősége arra, hogy éljen a jogszabályban biztosított jogorvoslati lehetőségével, és a képviselő-testület döntése ellen bírósághoz forduljon*, azaz a közfoglalkoztatotti jogviszonya és a képviselői mandátuma összeférhetetlensége fennállása kérdésében a bíróság döntsön.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján ugyanakkor azt is megállapítottam, hogy *a jegyző tájékoztatta az illetékes Kormányhivatalt* arról, hogy a panaszost felhívta a képviselői mandátumával fennálló összeférhetetlenségi ok – a közfoglalkoztatási jogviszonya – megszüntetésére, illetve arról is, hogy e tárgykörben a képviselő-testület döntést nem hozott. A Kormányhivatal azonban nem gyakorolta törvényességi felügyeleti jogkörét és nem hívta fel a jegyzőt a jogszabályok betartására, az összeférhetetlenségi eljárás kezdeményezésére, valamint arra, hogy az összeférhetetlenség kérdésében a képviselő-testületnek kell döntenie.

A Kormányhivatal azt követően sem törekedett e kérdésben a törvényesség betartására, miután a panaszos – a közfoglalkoztatási jogviszonya megszüntetése után – személyesen jelent meg a Törvényességi Felügyeleti Főosztályán és kifejezetten kérte a képviselői összeférhetetlensége ügyében a hivatal tájékoztatását, valamint kifejezte azt is, hogy sérelmezi, hogy – a Kormányhivatal illetékességi területén – más településeken az önkormányzati képviselői mandátumot nyert személyek továbbra is fenntarthatják a közfoglalkoztatási jogviszonyukat.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a jegyző azon eljárásával, hogy a vonatkozó konkrét jogszabályi rendelkezések ellenére a képviselői összeférhetetlenség kérdésének eldöntését kivonta a képviselő-testület hatásköre alól és annak megkerülésével döntött az összeférhetetlenség fennállásáról és kezdeményezte a panaszos közfoglalkoztatási jogviszonya megszüntetését, a jogállamiság elvét sértő módon járt el. Megállapítom azt is, hogy a Kormányhivatal az összeférhetetlenségi szabályok téves jogértelmezésével, illetve azon mulasztásával, hogy nem lépett fel a jogszabályi rendelkezések betartása érdekében, szintén visszásságot idézett elő. Összességében pedig az e szervek önkényes jogalkalmazásával kialakult jogi helyzet alkalmas volt arra, hogy a jogi kérdésekben járatlan, laikus panaszost az eljárás során kiszolgáltatottá tegye és elzárja a megfelelő jogi garanciáktól, attól a lehetőségtől, hogy élhessen a jogorvoslati jogával, amely a panaszos vonatkozásában a tisztességes eljárásból, valamint a jogorvoslatihoz való jog⁶ sérelmét idézte elő.

Amint arra az előzőekben már rámutattam, a jelenlegi szabályok egyértelműnek tekinthetők abban, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony fennállása, valamint az önkormányzati képviselői mandátum betöltése egymással nem összeférhetetlen.

(3) Az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének megállapítását bárki kezdeményezheti a polgármesternél, melyet az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottságnak haladéktalanul továbbítani kell kivizsgálásra. Ismételt kezdeményezés esetén, amennyiben az új tény vagy körülményt nem tartalmaz, az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság külön vizsgálat nélkül lezárja az ügyet, ebben az esetben a (2) bekezdés szerinti határozathozatalra sem kerül sor.

⁶ A jogorvoslatihoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

Mindazonáltal a törvényalkotónak megvan a lehetősége arra, hogy a Möt. vagy a Közftv. módosítással egy új összeférhetetlenségi szabályt állítson fel. Jelenleg azonban Magyarországon számos településen tiszteletdíj nélkül vagy egy jelképesnek tekinthető tiszteletdíj megfizetése mellett látják el a feladatukat a helyi önkormányzati képviselők. A Möt. 134. § (4) bekezdés f) pontja alapján ugyanis a helyi önkormányzat képviselő-testülete kapott felhatalmazást arra, hogy rendeletben határozza meg az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek és tagnak, továbbá a tanácsnoknak járó tiszteletdíjat és természetbeni juttatást.

Alkotmányjogi szempontból lehetséges amellet érvelni, hogy a helyi önkormányzati képviselői mandátum betöltőjét a kiszolgáltatott helyzetet eredményező, az önkormányzattal fennálló közfoglalkoztatási jogviszony a közfeladata ellátásában közvetve befolyásolhatja. Jelenleg ugyanakkor Magyarországon számos olyan település van, ahol szinte kizárólag a közfoglalkoztatás keretében van lehetőség helyben állást, munkát találni. Ennek megfelelően egy szigorított összeférhetetlenségi szabály felállítása esetében számolni kell azzal, hogy az érintettek számára a jogviszonyok közötti kényszerű választás egyben azt is jelentheti, hogy a közfeladatot tiszteletdíj nélkül vállalók anyagilag ellehetetlenülnek, illetve már eleve el sem tudnak indulni a helyi önkormányzati választásokon jelöltként. A jogalkotó felelőssége ebben a helyzetben az alkotmányossági szempontok, az érintettek jogainak és jogos érdekeinek figyelembe vétele mellett az ésszerű kompromisszum kialakítása.

Végezetül a panaszos beadványában jelzett azon sérelmével összefüggésben, mely szerint a Kormányhivatal kizárólag vele szemben érvényesítette ezen összeférhetetlenségi szabályokat, ezáltal hátrányosan megkülönböztették, a következőket állapítottam meg. A vizsgálat nem tárt fel olyan tényeket, amelyek igazolták volna, hogy az ügyében eljáró szervek valamely védendő tulajdonsága vagy egyéb ok miatt, célzottan hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak volna vele szemben. Mindezek alapján – álláspontom szerint – az egyenlő bánásmód követelményének sérelme ügyében nem állapítható meg.

A panaszos sérelmezte azt is, hogy mivel lakóhelye környezetében nincs más munkalehetőség, a képviselői munkájáért pedig tiszteletdíjban nem részesül, ezért a közfoglalkoztatotti jogviszonya kényszerű megszüntetésével a családja megélhetése is veszélybe került. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor szintén megállapítottam, hogy – bár az Alaptörvény rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról – ez a jog azonban kizárólag a szociális ellátások összessége által nyújtott *megélhetési minimumnak az állam által történő biztosítását* foglalja magában. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.

Ennek megfelelően a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése önmagában nem okozza a szociális biztonsághoz való jog sérelmét, még abban az esetben sem, ha ezáltal a család megélhetése veszélybe kerül. Annál is inkább, mivel a közfoglalkoztatás elsődleges célja nem a megélhetéshez szükséges minimum biztosítása, hanem az abban részt vevők elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedésének elősegítése. Ezáltal önmagában a közfoglalkoztatási jogviszony kényszerű megszüntetése, a szociális joggal összefüggő alapjogsérelem gyanúját nem veti fel.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- 1.) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* a Miniszterelnökséget vezető miniszternél, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 4. § 5. pontjában meghatározott feladatkörében gondoskodjon arról, hogy a jövőben a megyei kormányhivatalok a képviselői összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat egységesen értelmezzék és alkalmazzák,
- 2.) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

- *kezdeményezem* Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetőjénél, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-ában meghatározott törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálja felül az illetékességi területén működő települési önkormányzatok, önkormányzati képviselői összeférhetlenséggel kapcsolatos jogalkalmazási gyakorlatát és tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvényesség mielőbbi helyreállítása, illetőleg jövőbeni érvényre juttatása érdekében, valamint
- *felkérem* Pusztadobos község jegyzőjét, hogy a jövőben az összeférhetlenségi eljárás lefolytatására irányadó szabályokat tartsa meg, illetve az önkormányzati képviselői összeférhetlenséggel összefüggésben a jogszabályban meghatározottakon túl, a helyi képviselővel szemben további követelményeket ne érvényesítsen.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.