



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1358/2022. számú ügyben
a nemzetiségi önkormányzati képviselők összeférhetlenségi
szabályozásával összefüggésben
(AJB-938/2014. számú ügy utóvizsgálata)

Előadó: dr. Sipos Beáta

Érintett szerv:

Igazságügyi Minisztérium

2022.

Tartalom

I. Az eljárás megindítása	3
II. Az érintett alkotmányos jogok és elvek.....	4
III. Az alkalmazott jogszabályok.....	4
IV. A megállapított tényállás.....	5
4.1. A beadvány ismertetése.....	5
4.2. Az igazságügyi miniszter megkeresése.....	6
4.3. Az igazságügyi miniszter tájékoztatása a szabályozási környezetről	6
V. A vizsgálat megállapításai.....	8
5.1. A hatáskör tekintetében	8
5.2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében	9
5.2.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye.....	9
5.2.2. A nemzetiségek alapvető jogai.....	9
5.2.3. A közhivatal viselésének joga	10
VI. Az ügy érdeme tekintetében.....	12
6.1. A kormánytisztviselők jogállásának szabályozása, az összeférhetlenségi szabályok	12
6.2. A nemzetiségek önkormányzatai.....	13
6.3. A nemzetiségi képviselőket érintő Njtv.-be foglalt összeférhetlenségi szabályok.	14
6. 4. Az összeférhetlenség indoka, célja, szabályozási ellentmondások	16
VII. Intézkedések.....	18

**Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak
védelmét ellátó biztoshelyettes
közös jelentése
az AJB-1358/2022. számú ügyben**

I. Az eljárás megindítása

Az egyik, Magyarországon élő ruszin nemzetiségi közösség tagjait összefogó egyesület néhai elnöke, ruszin nemzetiséghez tartozására hivatkozva beadvánnyal fordult a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez a nemzetiségi önkormányzatok nemzetiségi képviselőit érintő összeférhetlenségi szabályozás ellentmondásai miatt.

A beadványozó jelezte, hogy már korábban is megkereste a nemzetiségi biztoshelyettest az aggályos összeférhetlenségi szabályok miatt, és véleménye szerint az akkori beadványa alapján, az AJB-938/2014. számú ügyben hasonló tárgykörben készült közös jelentésben feltárt **alapvető jogokkal összefüggő visszasságok továbbra is fennállnak.**

Beadványában azt sérelmezte, hogy az egyik megyei kormányhivatal kormánytisztviselőjeként, állategészségügyi szakterületen, megyei főállatorvosként dolgozva elnökként, elnökhelyettesként, illetve képviselőként nem vehetett részt a ruszin nemzetiségi közösség települési, területi, illetve országos nemzetiségi önkormányzatainak a munkájában, az összeférhetlenségre vonatkozó jogi szabályozás ellentmondásossága, illetve hiányossága okán. A megyei kormányhivatal kormánytisztviselőjeként ugyanis nem lehetett helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, továbbá bármelyik szintű nemzetiségi önkormányzat képviselője sem, annak ellenére, hogy kormánytisztviselőként nem tartoztak a feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek, hiszen főállatorvosként tevékenykedett.

Tekintettel arra, hogy az ügyben alapvető jogokkal összefüggő visszasság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése, 20. § (1) bekezdése és a 21. § (1) bekezdés a)-b) pontjai alapján – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére – vizsgálatot indítottunk. **Az összeférhetlenségi szabályok ismételt vizsgálata, a korábbi, AJB-938/2014. számú ügy utóvizsgálatának is tekintendő.**

Vizsgálatunk keretében megkerestük az **igazságügyi minisztert**, aki a **Miniszerelnöki Kormányirodával** és a **Miniszerelnökséggel** történt egyeztetést követően válaszában tájékoztatott az egyeztetés alapján kialakított szakmai álláspontjáról és megtett, illetve tervezett intézkedéseiről.

II. Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- Az alapvető jogok korlátozása [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: „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.”];
- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek [Alaptörvény Nemzeti hitvallás: „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.”, Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”];
- A nemzetiségi közösségek önkormányzáshoz való joga [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés: „A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”];
- A nemzetiségi jogok érvényesülése; a nemzetiségek alapvető jogainak részletes és garanciális szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés: „A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”];
- Közügyekben való részvétel joga, választójog [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.”];
- A közhivatal viseléséhez való jog [Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdés: „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.”];
- Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve [Alaptörvény XV. cikk (1)-(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.”].

III. Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.);
- A közszerződési tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.);
- A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.);
- A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény;
- A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.

IV. A megállapított tényállás

4.1. A beadvány ismertetése

A Magyarországon élő ruszin nemzetiségi közösség tagjait összefogó egyesület néhai elnöke, beadványában azt sérelmezte, hogy megyei főállatorvosként, kormányzati szolgálati jogviszonyban állva elnökként, elnökhelyettesként, illetve képviselőként nem vehetett részt a ruszin nemzetiségi közösség települési, területi és országos nemzetiségi önkormányzatainak a munkájában, az összeférhetlenségre vonatkozó jogi szabályozás ellentmondásossága, illetve hiányossága miatt.

A beadvány szerint a panaszos egy megyei kormányhivatalnál állt kormányzati, korábban pedig közszolgálati jogviszonyban, állategészségügyi szakterületen ellátandó munkakörben, megyei főállatorvosként dolgozott. A panaszos – aki családja révén ruszin gyökerekkel rendelkezett – autochton ruszin-magyar állampolgár volt, aki a mindennapok szintjén is megélte a ruszinságát.

Álláspontja szerint a hazai autochton ruszinság képviselőének megjelenéséhez elengedhetetlenül szükséges, hogy a nemzetiségi jogok képviselőjében ne legyen hátrányos megkülönböztetés, kirekesztés, mely sérti az egyenjogúság és az egyenlő bánásmód követelményét. A panaszos kifejtette, hogy ezt a képviselői jogalapot sérti, illetve szünteti meg a Kttv. 85. § (1a) bekezdés a)-c) pontja, mely szerint *a fővárosi és megyei kormányhivatal kormánytisztviselője nem lehet helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, továbbá nemzetiségi önkormányzat képviselője.*

A panaszos azt sérelmezte, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezés alapján ki volt zárva a ruszin közügyek képviselőjéből a közszolgálati, majd a kormánytisztviselői státusza miatt. Hangsúlyozta, hogy hasonlóan ki volt és van zárva a nemzetiségi érdekek képviselőjéből az, aki nemzetiségi származású személyként bármely kormányhivatalnál kormánytisztviselőként dolgozik.

Fontosnak tartotta viszont a beadványtevő kiemelni azt, hogy az Njtv. konkrétan, közérthetőbben fogalmaz az összeférhetlenségi szabályozás kapcsán. Az Njtv. 106. § (1), (3) és (9) bekezdései egyértelműbben és világosabban megfogalmazzák a nemzetiségi vonatkozású összeférhetlenségi szabályokat, amelyek szerint kizárólag azokat a kormánytisztviselőket zárja ki a nemzetiségi ügyek képviselőjéből, akiknek a feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak.

A panaszos véleménye az volt, hogy a fentiek alapján kollízió áll fenn a hivatkozott jogszabályok között.

4.2. Az igazságügyi miniszter megkeresése

A beadvány alapján megkerestük az **igazságügyi minisztert**, akit tájékoztattunk arról, hogy jelzés érkezett hozzánk a magyarországi ruszin nemzetiségi közösség egy tagjától a nemzetiségi önkormányzati képviselők összeférhetetlenségére vonatkozó szabályozást érintő, 2014-ben lefolytatott vizsgálatunk utóéletével összefüggésben.

Hangsúlyoztuk, hogy a hivatkozott jelentésben foglaltakat továbbra is fontosnak és megfontolandónak tartjuk, melynek okán szakmai együttműködést kértünk a közös jelentés jogalkotási javaslatának esetleges végrehajtásával összefüggésben, valamint tájékoztatást az igazságügyi minisztertől az összeférhetetlenségi szabályozással kapcsolatban felvetett problémáiról, az erre vonatkozó szakmai álláspontjáról, észrevételeiről, javaslatairól, továbbá a megtett vagy tervezett intézkedéseiről.

4.3. Az igazságügyi miniszter tájékoztatása a szabályozási környezetről

Az igazságügyi miniszter megkeresésünkre egyeztetést folytatott a Miniszterelnöki Kormányirodával, valamint a Miniszterelnökséggel, majd részletes tájékoztatást nyújtott az ügy kapcsán.

Válaszában kitért arra, hogy álláspontja szerint a szabályozási környezet elmúlt években történt jelentős változása miatt a Kttv. módosítása nem alkalmas eszköze a kollízió feloldásának. A Kttv. beadványozó által megjelölt 85. § (1a) bekezdése jelenleg nem vonatkozik a beadvánnyal érintett személyi körre.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint az ott foglalkoztatott kormánytisztviselők ugyanis jelenleg a Kit. hatálya alá tartoznak a Kit. 1. § (1) bekezdése, 2. § (4) bekezdése és a 3. § (6) bekezdés d) pontja alapján.¹

A **kormánytisztviselői jogviszonyra** vonatkozó, a nemzetiségi önkormányzati képviselői mandátumot és tisztségviselői minőséget érintő összeférhetetlenséget a Kit. 95. § (3)-(4) bekezdései szabályozzák.

A Kit. 95. § (3) bekezdése értelmében a kormánytisztviselő nem lehet nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó kormányzati igazgatási szerv illetékességi területén működik. A Kit. 95. § (4) bekezdés a)-c) pontjai szerint a kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselője nem lehet helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, továbbá nemzetiségi önkormányzat képviselője.

Válaszában az igazságügyi miniszter megerősítette, hogy a **Kit. 95. § (3)-(4) bekezdései nem tartalmazzák az Njtv. 106. § (1), (3) és (9) bekezdései szerinti feladatköri szűkítést**. Az Njtv. e rendelkezései alapján ugyanis, kizárólag annak a területi vagy helyi államigazgatási szervnek az a kormánytisztviselője nem lehet helyi és országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, az elnökhelyettese és a nemzetiségi önkormányzati képviselője, akinek feladatkörébe az adott települési, területi nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak, és illetékessége a helyi nemzetiségi önkormányzatra kiterjed, országos nemzetiségi önkormányzat esetén, akinek feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak.

¹ Kit. 1. § (1) E törvény hatálya a kormányzati igazgatás szerveinek (a továbbiakban: kormányzati igazgatási szerv) jogállására és szervezetére, továbbá a kormányzati igazgatási szervek tisztségviselőinek szolgálati jogviszonyára terjed ki.

2. § (1) Kormányzati igazgatási szerv:

a) a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi (a továbbiakban együtt: területi) szervei, és

b) a területi kormányzati igazgatási szervek.

(4) Területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban együtt: kormányhivatal).

3. § (6) Kormányzati szolgálati jogviszonyban áll:

d) a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője.

Összegzésként **az igazságügyi miniszter** kifejtette, hogy **indokoltnak tartja a Kit. releváns rendelkezéseinek deregulációját, amelyre a Kit. következő, átfogó módosításakor kerülhet sor.**

A **közszolgálati jogviszony** tekintetében az igazságügyi miniszter kifejtette továbbá azt is, hogy a korábban felvetett, Kttv. 85. § (1a) bekezdése jelenleg nem vonatkozik az érintett személyi körre.

A Kttv. hatálya a közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottakra terjed ki, az Njtv.-vel való szabályozási összhang szempontjából a helyi önkormányzatnál foglalkoztatott köztisztviselőre és a jegyzőre irányadó összeférhetlenségi szabály vizsgálható.

Az Njtv. 106. § (1) és (9) bekezdései alapján nem lehet a helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese és képviselője a területileg illetékes helyi önkormányzat jegyzője, főjegyzője, polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője.

Az Njtv. 106. § (3) és (9) bekezdései alapján nem lehet az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese és képviselője a helyi önkormányzat jegyzője, polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője.

Kitért arra is, hogy a Kttv. 231. § (4) bekezdése értelmében az illetékes helyi önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője nem lehet a) helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, b) országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, továbbá c) nemzetiségi önkormányzat képviselője.

A Kttv. 246. § (1) bekezdése alapján ezt a rendelkezést a jegyzőre is megfelelően alkalmazni kell, a főjegyzőre nézve erre vonatkozóan külön szabályozás nincs a Kttv.-ben. Az igazságügyi miniszter álláspontja szerint a Kttv. és az Njtv. hivatkozott rendelkezései között fennáll a szabályozási összhang, a megjelölt szakasz nem igényel módosítást.

V. A vizsgálat megállapításai

5.1. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül.

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 az Ajbt. 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.

Az Ajbt. 3. § (2) bekezdés g) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és javaslatot tehet a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására.

Az Ajbt. 3. § (2) bekezdés d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja.

Mindezek alapján **az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.**

5.2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa és helyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el.

Ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

5.2.1. A jogállamiság elvéből levezethető 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 arra az Alkotmánybíróság 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában felhívta a figyelmet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tekintettel erre a kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekintendő.

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*.

Egy demokratikus jogállamban szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni.

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Kizárólag a formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind a szabályozás szintjén, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.*

5.2.2. A nemzetiségek alapvető jogai

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozza meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint *a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalatához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, 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.

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 Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: *„Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és*

védelmére' a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését”.

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: *„Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.*

A jogalkotó a Njtv.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. A Njtv. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, és széles körben biztosítsa. A Njtv. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

A nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyekben önállóan vagy más szervekkel együttesen járhatnak el.² Az Njtv. határozza meg a nemzetiségi önkormányzat együttműködésének szabályait más szervekkel, e körben megállapítja egyes részvételi jogosítványokhoz (a tájékoztatáskéréstől az egyetértési jogig), valamint az együttműködés során megvalósuló mulasztásokhoz kapcsolódó garanciális szabályokat. A nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése során együttműködnek az állami és helyi önkormányzati szervekkel. A részvételi jogosítványok formáinak tekinthetők az egyetértési, a véleményezési, a megkeresési, illetve a kezdeményezési jogosultságok.

A nemzeti kisebbségek védelme a nemzetközi jog által ismert és elismert terület, illetve törekvés. Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményét Magyarországon az 1999. évi XXXIV. törvény hirdette ki. Emellett Magyarország más nemzetközi szerződésekből folyó kötelezettsége alapján is köteles a nemzetiségek védelmére, például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Koppenhágai Dokumentum, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint az 1999. évi XL. törvénnyel kihirdetett a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája alapján.

Az Alkotmánybíróság a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában kitért arra, hogy: *„A nemzetközi egyezmények alapján az államoknak valamilyen módon biztosítaniuk kell a kisebbségek közügyekben való részvételét, különösen a rájuk vonatkozó döntések meghozatalában való közreműködését.”.*

5.2.3. A közhivatal viselésének joga

Az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése alapján *minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.*

A közhivatal viselésének a joga a magyar állampolgárokat illeti meg, de nem alanyi jogként.

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.³

² Njtv. 78. § (2) bekezdés.

³ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.

Ugyanakkor senkinek sincs alkotmányos alanyi joga meghatározott közhivatal vagy közhivatalok betöltéséhez.⁴ A közhivatal viseléséhez való jog *alkotmányos tartalmát tekintve azt jelenti, hogy a törvényhozó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel köteles biztosítani a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét*, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető.⁵

Az Alaptörvény nem határozza meg azt, hogy mit jelent a közhivatal fogalma, de az bizonyos, hogy a közzolgálatban dolgozók (kormánytisztviselők, köztisztviselők) beletartoznak.⁶ 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.

⁴ 962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.

⁵ 52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401-402. Megerősítette: 3074/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [21].

⁶ Gajdusчек György: A közhivatal viseléséhez való jog. In: Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE, Budapest, 2012. 263-264.

VI. Az ügy érdeme tekintetében

Eljárásunk során a korábbi vizsgálat eredményeként az AJB-938/2014. számú ügyben készült közös jelentésben foglaltak mentén áttekintettük a feltárt kollízióval érintett szabályozási környezet jelenlegi vonatkozásait. Kiemelt figyelmet fordítottunk arra, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek alapjogai miként érvényesülhetnek, illetve mennyiben érintettek az adott problémával összefüggésben.

6.1. A kormánytisztviselők jogállásának szabályozása, az összeférhetlenségi szabályok

Az Alaptörvény 17. cikk (5) bekezdése rendelkezik arról, hogy *a kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza*. A kormánytisztviselők jogállását 2012. március 1-jéig részben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, részben a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény szabályozta. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt egészítette ki azáltal, hogy az államigazgatásban dolgozók jogállását a köztisztviselőkéhez képest eltérően szabályozta. 2012. március 1-jétől lépett hatályba a Kttv., amely ismét egységes szabályozást alkalmazott a közszolgálatban dolgozókra.

Jelenleg külön határozza meg a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályokat, 2019. január 1-jén lépett hatályba Kit. A **Kit. hatálya kiterjed** a kormányzati igazgatás szerveinek jogállására és szervezetére, továbbá a kormányzati igazgatási szervek **tisztségviselőinek szolgálati jogviszonyára**.

A Kit. 2. § (1) és (4) bekezdései értelmében **kormányzati igazgatási szervnek** minősülnek a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei. **Területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok**.

A Kit. 2. § (6) bekezdés d) pontja értelmében kormányzati szolgálati jogviszonyban áll a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője.

A kormánytisztviselőkre vonatkozó együttalkalmazási tilalom és összeférhetlenség szabályait részletesen a Kit. 95. § (1)-(14) bekezdései tartalmazzák.

A Kit. 95. § (3) bekezdése határozza meg, hogy **a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó kormányzati igazgatási szerv illetékességi területén működik**.

A Kit. 95. § (4) bekezdése kimondja, hogy **a kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselője nem lehet**

- a) helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese,
- b) országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, továbbá
- c) nemzetiségi önkormányzat képviselője.

A Kit. 95. § (11), (11a) és (12) bekezdései azonban kivételeket is meghatároznak az összeférhetlenségi szabály tekintetében.

Nem keletkeztet összeférhetlenséget az olyan állami befolyás gyakorlása következtében gazdasági társaságban vagy más szervezetben keletkező vezető tisztségviselői, illetve felügyelőbizottsági, auditbizottsági tagság, amelynek alapja az államháztartás, illetve a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítése érdekében hozott állami intézkedés, különös tekintettel az állami tőkeemelésre, kölcsönnyújtásra, kezesség-, illetve garancia vállalásra.

Nem keletkeztet összeférhetlenséget a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriumában, felügyelőbizottságában betöltött tagság, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványban betöltött vagyonellenőri tisztség sem.

A Kit. 95. § (13) bekezdése értelmében a vonatkozó eljárásrend szerint a kormánytisztviselő köteles haladéktalanul írásban bejelenteni, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha kormányzati szolgálati jogviszonyának fennállása alatt összeférhetetlen helyzetbe kerül. Ha a munkáltatói jogkör gyakorlójának összeférhetlenségi ok jut a tudomására, a jogkövetkezmények megjelölésével

köteles haladéktalanul írásban felszólítani a kormánytisztviselőt, hogy az összeférhetlenséget harminc napon belül szüntesse meg (összeférhetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítás). **Amennyiben a kormánytisztviselő az összeférhetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik.**

A vizsgált esetben a panaszos a megyei kormányhivatal, mint területi kormányzati igazgatási szerv **kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselőjeként** – a Kit. 95. § (3)-(4) bekezdései alapján – **nem lehetett sem helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, sem országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, valamint nemzetiségi önkormányzat képviselője sem. Ennek következtében nem vehetett részt a saját nemzetiségi közösségét érintő közügyek intézésében, alakításában. Nemzetiségi közössége érdekében – választott képviselőként – nem vállalhatott aktív szerepet.**

6.2. A nemzetiségek önkormányzatai

A nemzetiségek egyik legfontosabb közösségi joga a nemzetiségi önkormányzatok létrehozása.

Az Njtv. 2. § 2. pontja alapján a nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján létrehozott szervezet, amely **a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.**

Az Njtv. 50. §-a értelmében 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. A nemzetiségi önkormányzat jogi személy. Az Njtv. 76. § (3) bekezdése szerint a nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörök a nemzetiségi önkormányzat testületét illetik meg, 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 Njtv. 78. § (1)-(3) bekezdései garanciális szabályoknak tekinthetők, amelyek értelmében a nemzetiségi önkormányzatnak az Njtv. 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. A nemzetiségi önkormányzatokat megillető részvételi jogosítványok formáinak tekinthetők az egyetértési, a véleményezési, és a megkeresési, kezdeményezési jog. A nemzetiségi jogok számos területen megjelenhetnek, így például a köznevelésben, a kultúrában, a foglalkoztatásban, a lakásgazdálkodásban, a település közművesítésének – az egyenlő bánásmód követelménye szerinti – megvalósítása során is.

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 települési 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, aktuális kihívásait, és legfőképpen a nemzetiségi csoport kulturális, történelmi értékeit, hagyományait.

6.3. A nemzetiségi képviselőket érintő Njtv.-be foglalt összeférhetlenségi szabályok

A nemzetiségi közösségek választott képviselőik útján gyakorolják a nemzetiségi önkormányzati jogokat.

Az Njtv. 54. § a)-c) pontjai értelmében a választáson a nemzetiségi névjegyzékbe vett⁷ 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 képviselőségét vállalja, a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

A nemzetiségi képviselő **legfontosabb feladata az adott nemzetiségi közösség érdekeinek képviselete** a nemzetiségi önkormányzatok, illetve jogszabályban meghatározott esetekben a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában. Az Njtv. 99. § (1)-(2) bekezdései értelmében 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 megbízatásának megszűnésének egyik esete az **összeférhetlenségének kimondása**.⁸ Az összeférhetlenség kimondása esetén a képviselő-testület, 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.⁹

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

Az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket az Njtv. 106. § (1)-(12) bekezdései tartalmazzák.

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

⁷ Njtv. 53. § (1) A választáson választó, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A nemzetiségi névjegyzékbe kérelmére fel kell venni azt a magyar állampolgárt, aki

a) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik,

b) az e törvényben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és

c) e nemzetiséghez tartozását e törvényben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben megvallja.

(2) Egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiség névjegyzékében szerepelhet.

⁸ Njtv. 102. § (1) bekezdés d) pont.

⁹ Njtv. 102. § (2) bekezdés.

Mindkét szinten kizárja például a jogszabály a köztársasági elnöki, az Alkotmánybíróság tagjakénti, az Állami Számvevőszék elnöki, alelnöki, a Magyar Nemzeti Bank elnöki, alelnöki stb. pozíciókat. **Az ügy szempontjából azonban az a releváns, hogy miként fogalmaz az Njtv. a kormánytisztviselők vonatkozásában.**

Helyi szinten az Njtv. 106. § (1) bekezdése értelmében **nem lehet a nemzetiségi önkormányzat elnöke a területi vagy helyi államigazgatási szervnek az a kormánytisztviselője, akinek feladatkörébe az adott települési, területi nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak, és illetékessége a helyi nemzetiségi önkormányzatra kiterjed.**

Az országos szintet tekintve az Njtv. 106. § (3) bekezdése szerint **nem lehet az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke a területi vagy helyi államigazgatási szervnek az a kormánytisztviselője, akinek feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak.**

Fontos kiemelnünk, az Njtv. 106. § (9) bekezdése egyértelműen előírja, hogy az **összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket az elnökhelyettesre és a nemzetiségi önkormányzati képviselőre is alkalmazni kell.** Azzal az egy kivétellel, hogy nemzetiségi önkormányzati képviselő lehet az is, aki ugyanannál a nemzetiségi önkormányzatnál a nemzetiségi önkormányzat által létesített vagy fenntartott intézmény vezetője.

Az összeférhetlenség kimondására vonatkozó **eljárási rend** – az Njtv. 106. § (4)-(8) bekezdései alapján – a következő:

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 elnök az összeférhetlenségét vagy a megbízatás megszűnését megállapító képviselő-testületi, közgyűlési határozatot a határozat közlését követő tizenöt napon belül közigazgatási perben támadhatja meg. A bíróság tanácsban jár el. Az ítélet ellen nincs helye perújításnak.

Emellett az Njtv. előírja, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal is közigazgatási pert indíthat az elnök összeférhetlenségének kimondása iránt, ha a képviselő-testület, közgyűlés nem dönt az összeférhetlenségről, vagy döntése jogszabálysértő.

Mindezek alapján fontos kiemelnünk és hangsúlyoznunk, hogy **az Njtv. hivatkozott összeférhetlenségi szabályai egyértelműen kizárólag azt a kormánytisztviselőt zárják ki a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat tisztségviselői, és tagkénti pozíciójából, akinek feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak.** Azon kormánytisztviselőnek, **akinek feladatköre nem érinti az adott nemzetiségi önkormányzatot** (ld. a vizsgált esetben, főállatorvosként állategészségügyi feladatkör), **annak nyitva áll a lehetőség arra, hogy a nemzetiségi közügyek intézésben részt vállaljon, és a nemzetiségi közössége bármely szintű képviseletében megmérettesse magát.**

6.4. Az összeférhetlenség indoka, célja, szabályozási ellentmondások

A képviselői összeférhetlenség (mely vonatkozik az országgyűlési, az önkormányzati, 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 képviseletétől.**

Az Alkotmánybíróság több döntésében¹⁰ 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.

Fontos kiemelni, hogy a jogalkotó nem alkothat olyan szabályokat, amelyek a közhivatal viseléséhez való jog lényeges tartalmát korlátoznák, azaz a korlátozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján kizárólag akkor tekinthető alkotmányosnak, ha arra valamely alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerül sor.

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.¹¹

Az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése mondja ki, hogy 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 Alaptörvény nem tartalmaz további rendelkezéseket a nemzetiségi önkormányzati képviselők jogállására. A jogállási szabályok között ugyanakkor kiemelt fontossága van az összeférhetlenségnek, amely nem a képviselő megválasztását, hanem az adott közmegbízatus más tisztségekkel, illetve egyes jogviszonyokkal való egyidejű fenntartását tilalmazza. A képviselői összeférhetlenségnek több fajtája ismert, így megkülönböztethető a **hivatali, a politikai, a gazdasági érdekeltiségi és a méltatlansági összeférhetlenség.**

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

Az Njtv.-ben előírt összeférhetlenségi eseteket kivéve, **a képviselő megbízatásának időtartama alatt munkaviszonyban, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állhat, kereső foglalkozást folytathat.**

Erre mutat rá az Njtv. 101. § (2) bekezdése, amelynek értelmében 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 vizsgált ügyben az okozott ellentmondásos helyzetet, hogy az Njtv. fent idézett speciális szabályozása mellett a Kit. is tartalmaz rendelkezéseket az összeférhetlenségre vonatkozóan.

¹⁰ 1158/B/1990. AB határozat, 961/B/1993. AB határozat

¹¹ Ld. 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.

A hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadó követelményként írja elő a Kit., hogy a kormánytisztviselő ne kötődjön más hatalmi ághoz, szakmai függetlenségét pályája során mindvégig megőrizze. Ennek megfelelően a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, illetve nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó kormányzati igazgatási 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*.

Véleményünk szerint az a szabályozás, amely lehetővé teszi a helyi, illetve országos nemzetiségi önkormányzat működésében való részvétel korlátozását vagy megszüntetését bármely területi kormányzati igazgatási 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.* Ennek megfelelően **az Njtv. tartalmazza a nemzetiségek jogait érintő részletszabályokat, ezen belül az összeférhetlenségi szabályokat is rendezi. Ebből következik, hogy nemzetiségi képviselők összeférhetlensége esetén elsősorban az Njtv. speciális szabályait kell alkalmazni a Kit.-tel szemben.**

Véleményünk szerint a „lex specialis derogat legi generali” elvet szem előtt tartva az **Njtv. összeférhetlenségi szabályozását kell figyelembe venni,** amely alapján kizárólag az vizsgálandó, hogy **a kormánytisztviselő feladatkörébe tartoznak-e az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek vagy sem.**

Megítélésünk szerint, amennyiben nem tartoznak a kormánytisztviselő feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek, lehetővé válik számára, hogy nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese vagy nemzetiségi önkormányzat képviselője legyen, helyi, illetve országos szinten is.

Az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény 28. cikke 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”*.¹² Nem felel meg az Alaptörvénynek az a formálisan „rendben lévő” jogszabály sem, amely nem értékelvű célból születik, amelyik nem a közjót szolgálja.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és a funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alaptörvénnyel való összhangjára figyelemmel értelmezzenek.¹³

Álláspontunk szerint az összeférhetlenség szabályozásának céljával szemben nem tárható fel alapjogi szempontból kifogás, aggályosnak tekinthető viszont az, hogy **a Kit. idézett összeférhetlenségi előírása tágabban értelmezhető és alkalmazható szabályozást tartalmaz, mint az Njtv.,** az utóbbi ugyanis **kizárólag annak a kormánytisztviselőnek az összeférhetlenségét mondja ki a nemzetiségi képviselői státusszal kapcsolatban, akinek a feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak.**

Hangsúlyozzuk, hogy ez a problémakör elsősorban a **kis létszámú nemzetiségi közösségek tagjait érinti, illetve érintheti különösen hátrányosan.** A Kit. jogszabályi szűkítése ezeknél a közösségeknél azt eredményezheti, hogy **szakmailag felkészült személyek nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok munkájában, így érdemi**

¹² Alaptörvény 28. Cikk

¹³ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

tevékenységet sem végezhetnek a nemzetiségi érdekképviselő, érdekérvényesítés területén.

A nemzetiségi jogok oldaláról hátrányosnak tekinthető az a szabályozás, amely adott munkakörrel rendelkezők számára, megfelelő jogi indok nélkül korlátot határoz meg az érdekképviselő és így bizonyos értelemben a nemzetiségi önkormányzás tekintetében.

A kis létszámú nemzetiségek vonatkozásában kiemelt jelentőséggel bír az is, hogy képesek-e országos szintű nemzetiségi önkormányzatokat létrehozni, működtetni, így a hatékony önkormányzást kialakítani és biztosítani. Ezen nemzetiségeknél a létszámot és a korosztályi adatokat is tekintve kevesen vannak, akik a nemzetiségi közösség képviselőtét vállalják, és arra alkalmasak, illetve a jelenlegi jogi szabályozásra figyelemmel jogosultak is.

Ismételten hangsúlyozzuk, hogy az összeférhetlenségre vonatkozó jogszabályi rendelkezések gyakorlati alkalmazása a kisebb lélekszámú közösségek esetében különösen életszerűtlen, eredményét tekintve rossz megoldásokhoz vezethet, hiszen aránytalanul megnehezítheti, szinte ellehetetlenítheti az adott nemzetiségi közösség képviselőtét.

Az igazságügyi miniszter tájékoztatása is megerősítette a szabályozási összhang hiányát, illetve a Kit. releváns rendelkezései módosításának szükségességét, amelyre – véleménye szerint – annak átfogó módosításkor sor kerülhet.

Mindezek alapján álláspontunk szerint a Kit. és az Njtv. jelenleg hatályos összeférhetlenségi szabályozásának ellentmondásossága és többértelműsége a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idéz elő. Emellett a szabályozás a nemzetiségi önkormányzáshoz való joggal, valamint a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is magában rejti.

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

VII. Intézkedés

A közös jelentésben feltárt alapvető jogokkal és alkotmányos elvekkkel összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében:

Az Ajbt. 37. §-a alapján **felkérjük az igazságügyi minisztert**, hogy előzetes álláspontjának megfelelően, az Njtv. rendelkezéseivel való összhang megteremtése céljából tegye meg a szükséges intézkedéseket a Kit. összeférhetlenségre vonatkozó szabályainak módosítása érdekében, elősegítve ezzel a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesítését.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet