



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

harmadik beadvány!

Ügyszám: AJB-2709/2012
Előadó: dr. Magicz András

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11 / 2883-0 / 2012.
Érkezett:	2012 ÁPR 27.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	Pt

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg:

- 1.1 a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: nemzetiségi törvény) 2. § 14. pontjának „az a közhasznú” szövegrészét, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésével (a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga), valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye);
- 1.2 a nemzetiségi törvény 56. § (1) bekezdésének „– a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint –” szövegrészét, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésével (a nemzetiségek tagjainak önazonosságához, önrendelkezéshez való joga), valamint az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésével (a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga) és ezzel összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal;
- 1.3 a nemzetiségi törvény 107. § (1) bekezdés b) pontját, valamint a (2) bekezdés „az (1) bekezdés b) pontban foglaltakról, a jogerős ítélet kézhezvételétől, illetve” és „b” szövegrészeit, mivel álláspontom szerint azok ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye) és az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésével (közhivatal viselésének joga);
- 1.4 a nemzetiségi törvény 142. §-át, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésével (ártatlanság vélelme);
- 1.5 A nemzetiségi önkormányzat 167. §-át mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésével (a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga) és azzal összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal, valamint az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdésével (a helyi önkormányzatok tulajdonosi joga).

Indítványozom továbbá az Ajbt. 2. § (3) bekezdésében és 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (2) bekezdése, valamint 32. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében, illetve az Abtv. 42. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg:

2.1.a nemzetiségi törvény 95. § (1) bekezdés második mondatának „magyar nyelven és”, valamint „is” szövegrészét, továbbá ugyanezen § (3) bekezdésének „akinek személye eltér a magyar nyelvű jegyzőkönyvet hitelesítő képviselőtől. Ha a jegyzőkönyv két nyelven készül, a jegyzőkönyv-hitelesítők mindkét változatot kölcsönösen is aláírják” szövegrészét, mivel álláspontom szerint azok ellentétesek az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésével (a nemzetiségek anyanyelvhasználathoz fűződő joga), valamint az 1999. évi XL. törvénnyel kihirdetett, Strasbourgban 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (a továbbiakban: Nyelvi Karta) 7. cikk 2. pontjában foglaltakba ütköznek;

2.2. a nemzetiségi törvény 101. § (3) bekezdésének „amelynek költségeit a nemzetiségi önkormányzat fedezi” szövegrészét, mivel az ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye és a fogyatékkal élők esélyegyenlőségének előmozdítása), valamint a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: Fogyatékosügyi Egyezmény) 29. cikk a) pontjában foglaltakba ütközik.

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy települési nemzetiségi önkormányzat azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál a nemzetiségi törvény rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését. A beadványozó arra hivatkozott, hogy a nemzetiségi törvény számos előírása ellentétes az Alaptörvénnyel, szűkíti a nemzetiségek korábban biztosított alapvető jogait. Álláspontja szerint ezek a rendelkezések veszélyeztetik a nemzetiségi önkormányzatok létrehozását, működését és nyelvhasználatát, valamint gyengítik a helyi nemzetiségi közösségek jogérvényesítését.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket.

Az AJB utasítás 46. § (2) és (3) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indítvány benyújtása. Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel, a különösen védendő helyzetben lévő nemzetiségek jogainak védelme pedig haladéktalan ombudsmáni intézkedést alapoz meg.

Így tehát a hozzám érkezett beadványt kimerítve és azt kiegészítve fogalmazom meg a nemzetiségi törvény alábbi rendelkezéseinek, illetve szövegrészeinek megsemmisítése iránti kérelmemet:

„2. § 14. pont az 50-72. § alkalmazásában nemzetiségi szervezet *az a közhasznú egyesület, amelynek alapszabályában rögzített célja az e törvény szerinti, konkrétan megjelölt nemzetiség képviselése.*

56. § (1) A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – *a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint* – a harminc főt eléri.

95. § (1) A testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyvet *magyar nyelven és az ülésen használt tárgyalási nyelven is* el kell készíteni. A két nyelven készített jegyzőkönyv mindegyike hitelesnek tekintendő. A jegyzőkönyv közokirat.

(...)

(3) A jegyzőkönyvet az ülést levezető elnök és – amennyiben csak magyar nyelven készült – a testület által a képviselők közül kijelölt jegyzőkönyv-hitelesítő írja alá. A nemzetiség nyelvén is elkészített jegyzőkönyvet a testület által a képviselők közül kijelölt jegyzőkönyv-hitelesítő írja alá, *akinek személye eltér a magyar nyelvű jegyzőkönyv hitelesítő képviselőtől. Ha a jegyzőkönyv két nyelven készül, a jegyzőkönyv-hitelesítők mindkét változatot kölcsönösen is aláírják.* A települési nemzetiségi önkormányzat elnöke a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, valamint a helyi önkormányzat által a 80. § szerinti megállapodásban megjelölt személynek (jegyző vagy megbízottja).

101. § (3) A nemzetiségi önkormányzati képviselő a testületi üléseken jelnyelvet, továbbá az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja, *amelynek költségeit a nemzetiségi önkormányzat fedezi.*

107. § (1) Méltatlanság miatt a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását,
(...)

b) akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét, és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette,
(...)

(2) A képviselő köteles *az (1) bekezdés b) pontban foglaltakról, a jogerős ítélet kézhezvételétől, illetve az (1) bekezdés a)-b) pontban foglaltak beálltától számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet, közgyűlést az illetékes választási bizottságot és a fővárosi és megyei kormányhivatalt.*

142. § *A nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználása esetén – amennyiben a volt tisztségviselő vagy volt képviselő személyes felelőssége nem állapítható meg – a volt elnököt, elnökhelyetteset (elnökhelyetteseket) és a volt képviselő-testületi, közgyűlési tagokat egyetemleges felelősség terheli, kivéve, ha egyértelműen igazolható, hogy a jogtalan felhasználást eredményező döntés ellen szavazott.*

167. § Amennyiben a soron következő általános nemzetiségi választás eredményeképpen nem alakul meg új települési önkormányzat, a megszűnt települési nemzetiségi önkormányzat vagyona a települési önkormányzat tulajdonába kerül azzal, hogy azt nemzetiségi célra kell felhasználni.

Az indítványomban támadott rendelkezések közül a nemzetiségi törvény 2. § 14. pontja, 101. §-a, valamint 107. §-a a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választás kitűzésének napján lép hatályba. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján ugyanakkor az utólagos normakontroll keretében a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezéseket is vizsgálhatja és megsemmisítheti.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételt arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi teszteket is. Megjegyzem, hogy a két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben rögzített megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Alkotmányban szereplő nemzeti és etnikai kisebbség elnevezést az Alaptörvényben a nemzetiség váltotta fel. A terminológia változásának nincs tartalmi hatása, e két fogalom ugyanazt a 13 népcsoportot és azok tagjait jeleníti meg.

A nemzetiségek az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése alapján helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

Az Alaptörvény nem határozza meg a nemzetiségek önkormányzáshoz fűződő jogának konkrét tartalmát, illetve a joggyakorlás szabályait. Így álláspontom szerint továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság erga omnes alkotmányértelmezése, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, mely döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.¹

A nemzetiségi önkormányzati választásokon a nemzetiségi szervezetek állíthatnak jelöltet.² A nemzetiségi törvény egyik értelmező rendelkezése azonban – kizárólag a választójogi szabályok alkalmazása során – leszűkíti a nemzetiségi szervezet fogalmát azokra a közhasznú egyesületekre, amelyek alapszabályban rögzített célja egy konkrétan megjelölt nemzetiség képviselése.

¹ Lásd: 45/2005. (XII. 14.) AB határozat

² Nemzetiségi törvény 58. § (1) bekezdés

Külön törvény³ előírása alapján az a szervezet vehető közhasznúsági nyilvántartásba, amely a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez megfelelő erőforrásokkal rendelkezik. Ehhez egymillió forintot meghaladó átlagos éves bevétellel vagy nem negatív adózott eredménnyel kell rendelkeznie, illetve a személyi jellegű ráfordításainak – a vezető tisztségviselők juttatásainak figyelembevétele nélkül – el kell érnie az összes ráfordítás egynegyedét. A nyilvántartásba vétel további feltétele a megfelelő társadalmi támogatottság, ami akkor mutatható ki, ha az adott szervezet részére felajánlott személyi jövedelemadó eléri a bevétel két százalékát vagy a közhasznú tevékenység érdekében felmerült költségek, ráfordítások két év átlagában eléri az összes ráfordítás felét, illetve a közhasznú tevékenység ellátását két év átlagában legalább tíz közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy segíti.

A jelöltállítás szabályozásának áttekintésekor álláspontom szerint az jelenti a kiindulópontot, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akarat-elhatározásából a választásokon jelöltként elindulhasson. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jelöltállítási jog nem alkotmányos alapjog.⁴ A jelöltállítási jog tekintetében az azonos helyzetben lévő, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok közötti különbségtétel ezért akkor minősül alkotmányellenesnek, ha az eltérő szabályozás ésszerű indok nélküli, azaz önkényes.

Az alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált ún. ésszerűségi teszt alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy összehasonlíthatósági, másrészt egy indokolhatósági próbából áll.

Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy az azonos csoportba tartozók közötti megkülönböztetésnek – tárgyilagos mérlegelés alapján – van-e ésszerű indoka.

A nemzetiségi önkormányzatok egyik legfontosabb jellemzője, hogy választások útján jönnek létre, ezért létrehozásuk során biztosítani kell a képviselni kívánt közösségtől származó demokratikus legitimációt. Ez megköveteli, hogy a nemzetiségi önkormányzatokat a nemzetiségi választópolgárok alakítsák meg választott képviselőik útján. Alkotmányossági szempontból ezért nem kifogásolható az a feltétel, hogy a nemzetiségi önkormányzati választásokon az adott nemzetiséget képviselő szervezetek állíthatnak jelöltet.

A korábbi kisebbségi önkormányzati választásokon jelöltet állító és mandátumot szerzett kisebbségi szervezetek túlnyomó többsége nem rendelkezett közhasznú jogállással. Ahhoz, hogy a nemzetiségi egyesületek a hatályos szabályozás alapján kérelmezhesék felvételüket a közhasznúsági nyilvántartásba, két egymást követő lezárt üzleti évben meg kell felelniük a törvényi többletfeltételeknek. Ez azzal a következménnyel jár, hogy azok a nemzetiségi szervezetek, amelyek a 2012. évi üzleti évben nem tudnak átállni a közhasznú jogálláshoz szükséges működésre, a soron következő nemzetiségi önkormányzati választásokon nem állíthatnak jelölteket.

A közhasznú szervezetek gazdálkodására, annak átláthatóságára szigorúbb szabályok vonatkoznak, mint más civil szervezetek működésére. Ez azonban nem adja ésszerű indokát annak, hogy a jogalkotó kizárja a jelöltállításból azokat a szervezeteket, amelyek ugyan nem felelnek meg a közhasznúsági nyilvántartásba vétel feltételeinek, azonban ténylegesen nemzetiségi képviselőt látnak el. Egy nemzetiség helyi egyesülete ugyanakkor a közhasznú jogálláshoz szükséges önálló bevétel nélkül is érdemben el tud látni képviselői feladatokat.

³ Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 32. §

⁴ Lásd: 63/B/1995. AB határozat és 1/2002. (I. 11.) AB határozat

A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok a jelöltállításra vonatkozó szabályok szempontjából nem tekinthetők azonos helyzetben lévő jogalanyoknak. Ám a nemzetiségi szervezetek esetében megkövetelt közhasznúsági kritérium ésszerűtlenségére utal az is, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán bármely bejegyzett egyesület állíthat jelöltet. A megyei, fővárosi önkormányzat és a megyei jogú város képviselő-testülete tagjainak választásán történő jelöltállítás pedig olyan közvetlen politikai tevékenységnek minősül, amely a közhasznú jogállás megszüntetését vonja maga után.⁵

A nemzetiségi önkormányzati választásokon megkövetelt többletfeltétel azért is alkotmányossági aggályokat vet fel, mert alkalmatlan arra, hogy a választási visszaélések kizárását biztosítsa, ugyanis az „álmagyarországi” szervezetek közhasznú egyesületeként is működtethetők.

Álláspontom szerint a nemzetiségi törvény 2. § 14. pontjának „az a közhasznú” szövegrésze alaptörvény-ellenesen korlátozza a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatok létrehozásához fűződő jogát. Emellett a jelöltállítás jogát a nemzetiségi egyesület közhasznú jogállásához kötő szabályozás az egyenlő bánásmód követelményét sértő megkülönböztetést tesz a nemzetiségi szervezetek között.

2. A nemzetiségek tagjainak önzonosságához, önrendelkezéshez való jogát az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban az emberi méltóság jogából eredeztette. Az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése önálló alapjogként is megfogalmazza a nemzetiséghez tartozók önzonossága szabad vállalkozásának és megőrzésének jogát.

Az Alkotmánybíróság erga omnes értelmezése szerint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala az egyén önrendelkezési jogon alapuló döntése. A nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a nemzetiséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog korlátozásának.⁶

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében 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. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, korábbi gyakorlatában az alapjog-korlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet.

A nemzetiségi önkormányzatok a közösségi önzorgatás szervei, ezért alkotmányossági követelmény, hogy csak azokon a településeken lehessen kitűzni a nemzetiségi önkormányzati választást, ahol a nemzetiséghez tartozók létszáma indokolja képviselőik intézményesített ellátását. Ebből következően nem jelenti a nemzetiségi önkormányzat létrehozásához fűződő jog, illetve a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának az Alaptörvénnyel ellentétes korlátozását az, ha a törvényi szabályozás az adott településen élő nemzetiségi közösség létszámától teszi függővé a választás kitűzését.

Számos állammal ellentétben Magyarországon – amint arra az Alkotmánybíróság is hivatkozott egyik határozatában⁷ – nincs hiteles nyilvántartás a nemzetiséghez tartozókról. Egyes nemzetközi szervezetek és szakértők ezért a hiteles népességstatisztikák felhasználását javasolják – megfelelő garanciák mellett – a nemzetiségi jogokkal való visszaélések kizárása érdekében.⁸

⁵ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 149. § g) pont, valamint az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 2. § 22. pont

⁶ Lásd: 45/2005. (XII. 14.) AB határozat

⁷ Lásd: 168/B/2006. AB határozat

⁸ Lásd: Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolását a 45/2005. (XII. 14.) AB határozathoz

A nemzetiségi törvény azokon a településeken ad lehetőséget a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának kitűzésére, ahol a legutolsó népszámlálás nemzetiségenként összesített adatai szerint az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma eléri a harminc főt.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa a kisebbségi önkormányzati választások vizsgálata során felhasználta ugyan a népszámlálás nemzetiségi adatait, azonban jelentésében hangsúlyozta, hogy annak alapján csak valószínűsíteni, és nem megállapítani lehetett a választási visszaéléseket. A kisebbségi ombudsman a nemzetiségi törvény véleményezése során is kifejtette, hogy a népszámlálási adatok nem tekinthetők a nemzetiségi lakosság pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak.

Megítélésem szerint számos társadalmi és politikai tényezőtől függ, hogy hányan készek megvallani a népszámláláskor nemzetiségi hovatartozásukat. Ezt befolyásolhatják a negatív történelmi tapasztalatok, de a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem is. A nemzetiséghez tartozás a népszámlálás alkalmával történő anonim megvallása joga és nem kötelessége az érintett közösséghez tartozóknak. Mindez következik a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény azon rendelkezéséből is, mely szerint „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.”⁹

Fontos kiemelni, hogy a 2011. évi népszámlálás adatainak gyűjtésekor még nem volt ismert, hogy milyen választójogi következménye lesz a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatok önkéntes megvallásának, illetve az attól való tartózkodásnak. A nemzetiségi törvény tervezetét a népszámláláshoz kapcsolódó pótösszeírás lezárását követő napon, 2011. november 9-én a társadalmi vitára bocsátáskor hozták nyilvánosságra, és azt az Országgyűlés 2011. december 19-i ülésén fogadta el.

A 2011. évi népszámlálás adatainak feldolgozása indítványom benyújtásakor még nem történt meg. A korábbi, a 2001. évben felvett adatsorok azonban azt valószínűsítik, hogy számos olyan településen sem fogja elérni a nemzetiséghez tartozásukról nyilatkozók összesített száma a 30 főt, ahol valójában jelentős létszámban élnek az adott nemzetiség tagjai. A szabályozás arra sincs figyelemmel, hogy az országos népszámlálást tíz évenként tartják, így a köztes időszakban jelentősen nőhet (természetes népességyarapodással vagy beköltözésekkel) egy adott település nemzetiségi közösségének létszáma. Közvetlen veszélye áll fenn ezért annak, hogy a nem pontos nemzetiségi statisztikák alapulvétele esetén egyes településeken nem alakulhatnak meg az ott élő nemzetiségi közösségek önkormányzatai.

A népszámlálási adatok felhasználása ugyanakkor nem jelent garanciát a választási visszaélések ellen. A nemzetiségi választói jegyzékbe visszaélészerű joggyakorlásuk révén felvett választópolgárok akkor is részt vehetnek az országos és a területi nemzetiségi önkormányzati választásokon, ha lakóhelyükön – a nemzetiségi statisztikákra hivatkozva – nem tűzik ki a települési szintű választást. A nemzetiséghez nem tartozókat ezért nem a népszámlálási adatok figyelembevételével, hanem a nemzetiségi választói jegyzékbe vétel megfelelő szabályozásával lehet kizárni a választás folyamatából.

Álláspontom szerint a nemzetiségi törvény a népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználását elrendelő 56. § (1) bekezdésének támadott szövegrésze ellentétes az Alaptörvénnyel, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. Hiteles népszámlálási adatok hiányában ez a jogi megoldás nem alkalmas a szabályozás alkotmányos céljának elérésére.

⁹Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény 3. cikke

Indítványomban egyúttal jelezni kívánom azt is, hogy abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti a támadott rendelkezést, akkor egy törvényhozói mulasztásra visszavezethető további alkotmányossági aggály merül fel a nemzetiségi önkormányzati választások szabályozásával kapcsolatban.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

Az Abtv. alapján az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg. Az indítványozási jog hiánya ugyanakkor – álláspontom szerint – nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kérelmezésével egyidejűleg felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét egy adott jogi szabályozás kapcsán a jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozási hiány alapvető jogok, követelmények érvényesülését gátolja. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

A törvényhozói mulasztás hivatalbóli megállapításának az lehetne az alapja, hogy a választójog fontos politikai alapjog, amelynek gyakorlásához a nemzetiségi önkormányzati választásoknál is meg kell teremteni a szükséges alkotmányos garanciákat. Az Alkotmánybíróság ilyen biztosítéknak tekintette a kisebbségi (nemzetiségi) választói jegyzéket.¹⁰

A kisebbségi ombudsman által folytatott vizsgálatok¹¹ azonban azt igazolták, hogy a településenként vezetett kisebbségi választói jegyzékbe a helyi önkormányzati választásokon választójoggal rendelkező bármely magyar állampolgár – valós identitásától függetlenül – a kérelmére felvételt nyerhetett. Ennek következtében a 2006/2007. évi és a 2010/2011. évi helyi és országos kisebbségi önkormányzati választásokon a képviselt közösségekhez nem tartozók is nagy számban gyakorolhatták aktív és passzív választójogukat.

Kijelenthető tehát, hogy a nemzetiségi választói jegyzék jelen formájában nem alkalmas arra, hogy meggátolja a tömeges választási visszaéléseket.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegmérétekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására. Alkotmányértelmezéssel nem határozható meg, hogy az önrendelkezési jog milyen korlátozása fogadható el alkotmányosnak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valódiságának ellenőrzése érdekében. A jogalkotó által elfogadott konkrét szabály vizsgálata alapján lehet csak megállapítani, hogy az adott korlátozás alkotmányos-e. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította azt, hogy a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának korlátozásával járó konkrét jogszabályok megalkotására kötelezze az Országgyűlést.¹²

Álláspontom szerint azonban az Alkotmánybíróságnak lehetősége lenne arra, hogy a jogalkotót – határidő megjelölése mellett – a helyi és országos önkormányzati választójog gyakorlásához szükséges garanciák meghatározására hívja fel. Ez összhangban lenne azzal, hogy a törvényhozó alkotmányos kötelezettsége a fennálló szabályozás alkalmazását és érvényesülését különös gonddal követni, és az előforduló visszaéléseket megakadályozni.

¹⁰ Lásd: 168/B/2006. AB határozat

¹¹ Lásd: NEK-3032/2006., NEK-475/2010., és NEK-155/2011. számú jelentések

¹² Lásd: 45/2005. (XII. 14.) AB határozat

3. Az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket a nemzetiségi önkormányzati képviselők jogállására, így annak szabályozásakor a törvényhozó nagyfokú döntési szabadsággal rendelkezik.

A jogállási szabályok között kiemelt fontossága van az összeférhetetlenségnek, amely nem a képviselő megválasztását, hanem az adott közmegbízatus más tisztségekkel, illetve egyes jogviszonyokkal való egyidejű fenntartását tilalmazza. A képviselői összeférhetetlenségnek több fajtája ismert, így beszélhetünk hivatali, politikai, gazdasági érdekeltiségi (közbenjárói) és méltatlansági összeférhetetlenségről.

Az összeférhetetlenség intézménye a parlamentarizmus történetében jelent meg, és már ennek első önálló hazai szabályozása, az 1875. évi 1. törvénycikk is rendelkezett a méltatlanság eseteiről. Az összeférhetetlenségi szabályokat a későbbiekben kiterjesztették a törvényhatósági és községi igazgatásra is, ám ezek az előírások kevésbé voltak szigorúak, mint amilyeneket az országgyűlési képviselők esetében alkalmaztak.

Megjegyzem ennek kapcsán, hogy a hatályos szabályozás eltér a korábbi gyakorlattól, és a nemzetiségi önkormányzati képviselők esetében olyan további méltatlansági okot is meghatároz – a felszámolási eljárás során ki nem elégített tartozásért való felelősséget –, amely az országgyűlési képviselőkre nem vonatkozik. Az országgyűlési képviselők és a nemzetiségi önkormányzati képviselők azonban az eltérő jogállásuk miatt nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyoknak, ezért e különbségtétel alkotmányellenessége nem vethető fel.

A nemzetiségi törvény a képviselői megbízatus megszűnésének külön eseteként rendelkezik az összeférhetetlenség kimondásáról és a méltatlanság megállapításáról. E jogintézmények között azonban szoros kapcsolat van, amit az is kifejez, hogy a méltatlansági eljárás során külön nem szabályozott kérdésekben az összeférhetetlenségi eljárásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ez azt indokolja, hogy a méltatlansági szabályok alkotmányosságának megítélésekor irányadónak tekintsem az Alkotmánybíróság összeférhetetlenséggel kapcsolatos megállapításait.

A méltatlanság eseteinek meghatározásakor a törvényhozónak figyelemmel kell lenni arra, hogy azok akadályát képezhetik a képviselői megbízatus betöltésének, ezért el kell kerülni azt, hogy a szabályozás az Alaptörvény XXVIII. cikk (8) bekezdésében biztosított közhivatal viseléséhez való jog alkotmányellenes korlátozását eredményezze.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. Rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja. E jog korlátozása ezért akkor tekinthető alkotmányosnak, ha annak alkotmányos indoka van, vagyis valamely alapvető jog vagy alkotmányos cél, érték érvényesítéséhez elkerülhetetlenül szükséges és azzal arányos.¹³

Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

A nemzetiségi önkormányzati képviselők esetében az egyik méltatlansági ok a valóságnak nem megfelelő vagyonynyilatkozat megtétele. Ez összhangban van azzal, hogy az Alkotmánybíróság szerint „a valóságnak meg nem felelő adatok szolgáltatása esetén, ennek a ténynek a nyilvánosság elé tárása jelentősen befolyásolja a választópolgároknak a képviselőről alkotott értékítéletét, a képviselő tevékenységének a közvélemény által történő hátrányos megítéléséhez vezet.”¹⁴

¹³ Lásd: 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, 5/2006. (II. 15.) AB határozat

¹⁴ Lásd: 30/1997. (IV. 29.) AB határozat

A nemzetiségi törvény a méltatlanság eseteként szabályozza azt is, ha a képviselőnek a lehetséges jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően az állammal szemben nem rendezett köztartozása áll fenn. E rendelkezés célja a közbizalom erősítése, amely alapot adhat arra, hogy a képviselővel szembeni magasabb etikai követelmények körébe vonják a köztartozás kiegyenlítésének kötelezettségét is.¹⁵ A köztartozás rendezése azonban nemcsak erkölcsi kérdés, hanem anyagi vonzata is van. E követelményt ezért – a szabályozás alkotmányosságát nem vitatva – indokoltabbnak tartom a jelentős jövedelemmel honorált országgyűlési képviselők esetében, mint a jelképes tiszteletdíjban részesülő, sőt közfeladataikat gyakran anyagi juttatás nélkül ellátó nemzetiségi önkormányzati képviselők vonatkozásában.

Álláspontom szerint más alkotmányossági megítélés alá esik, hogy a nemzetiségi törvény méltatlanság miatt elrendeli a megbízatása megszüntetését annak a képviselőnek, akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősséget, és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette.

Megjegyzem, hogy ha ezt a rendelkezést azon személyek esetében alkalmaznák, akiknek a bíróság csődbűncselekmény¹⁶ miatt jogerősen megállapította a büntetőjogi felelősséget, úgy a képviselői megbízatáshoz méltatlan magatartás nem volna vitatható.

Külön törvények¹⁷ alapján azonban a gazdálkodó szervezet vezetőjének (cég vezető tisztségviselőjének) polgári jogi felelősségét keletkezteti, ha a felszámolás kezdő időpontját (a kényszertörlesztés elrendelését) megelőző három évben, a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően ügyvezetési feladatait nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján látta el, és ezáltal a gazdálkodó szervezet vagyona csökkent, vagy a hitelezők követeléseinek teljes mértékben történő kielégítését megghiúsította, vagy elmulasztotta a környezeti terhek rendezését. E felelősség alól az mentesülhet, aki bizonyítja, hogy a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően az adott helyzetben az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható valamennyi intézkedést megtette a hitelezői veszteségek elkerülése, csökkentése, továbbá az adós gazdálkodó szervezet legfőbb szerve intézkedéseinek kezdeményezése érdekében.

A méltatlanság megállapítása a képviselő társadalmilag nem elfogadható magatartásának következménye. A méltatlansági szabályok meghatározásával a törvényhozó azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy a képviselői tisztség betöltőjének magas erkölcsi mércének kell megfelelnie. A szubjektív értékelés kizárása érdekében ezért különös gondossággal kell mérlegelnie, hogy mely magatartások következtében alakul ki a képviselő tevékenységéről annyira kedvezőtlen általános értéktétele, amely alkotmányos indokát adhatja közmegbízatása megszüntetésének.

A ki nem elégített követelésekért való polgári jogi felelősség megítélésem szerint nem jelenti feltétlenül azt, hogy a gazdasági társaság vezetőjének magatartása a képviselői méltatlanságot megalapozó etikai aggályokat is felvet. A helytállási kötelezettség teljesítése nemcsak attól függ, hogy a vezetőt terheli-e vétkes kötelezettségszegés, hanem számos külső, objektív körülmény is befolyásolhatja. Nem látom ezért alkotmányos indokát annak, hogy a törvényhozó a társadalom erkölcsi elvárásaira hivatkozással a képviselő közmegbízatásával össze nem függő magánjogi jogviszonyaiban kifejtett magatartásához közjogi következményeket fűz.

¹⁵ Lásd: Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolását a 37/2003. (VI. 26.) AB határozathoz, amelyhez és Dr. Holló András és Dr. Kukorelli István alkotmánybírók is csatlakoztak.

¹⁶ A Büntető Törvénykönyv 290. §-ába ütköző csődbűncselekmény tényállása a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvény rendelkezéseibe ütköző magatartásokat rendeli büntetni.

¹⁷ A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 33/A. § (1) és (3) bekezdése, valamint a a cégnylvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 118/A. § (3) és (4) bekezdés

Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közhivatal viseléséhez való jogot, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatásának méltatlanság miatti megszüntetésére alapot adhat a felszámolási (kényszertörölési) eljárás során ki nem elégített követelésekért való helytállási kötelezettség elmulasztása is.

A támadott rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangját más alapjog, az egyenlő bánásmód követelménye vonatkozásában is szükségesnek tartom vizsgálni.

Az általános jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, és a jogalkotás során mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelni.

A jogalkotónak nagyfokú szabadsága van a tekintetben, hogy mely magatartásokat nyilvánít a képviselői megbízatáshoz méltatlannak. Alkotmányossági követelmény azonban, hogy a méltatlanság megállapítása során az arra alapot adó szempontokat figyelembe véve azonos ismérvek alapján határozza meg a méltatlansági okokat. Az azonos ismérvek nem következetes alkalmazása a jogalanyok közötti alkotmányellenes megkülönböztetéshez vezet. A törvényhozónak a diszkrimináció kiküszöbölése érdekében az egységes mércét saját döntése szerint kell meghatározni, és következetesen érvényesítenie.¹⁸

A vizsgált szabályozás esetében az azonos ismérvek alkalmazásának hiányára utal, hogy a törvényhozó a gazdasági társaságokról szóló törvényből következő polgári jogi felelősségen alapuló tartozások ki nem elégítését méltatlannak tekinti a nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatáshoz, ezzel szemben nem nyilvánítja annak a bíróság által szándékos bűncselekmény miatt jogerősen megállapított büntetőjogi felelősséget. Ez nem felel meg annak, hogy egy bűncselekmény elkövetése nem esik enyhébb társadalmi megítélés alá, mint a felszámolási eljárás során a helytállási kötelezettség nem teljesítése.¹⁹

Álláspontom szerint a támadott rendelkezés azért is ellentétes az Alaptörvénnyel, mert a szabályozás nem alkalmaz az alkotmányos céljából következő azonos mércét a méltatlansági okok meghatározása során, nem azonos elvek és szempontok alapján ítéli meg a nemzetiségi önkormányzati képviselőhöz méltatlan helyzeteket, ezért sérti az egyenlő bánásmód követelményét.

4. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

Az Alkotmánybíróság az ártatlanság védelmét a jogállam egyik alapelveként és olyan alkotmányos alapjognak tekinti, amelyet nem lehet más alkotmányos jog miatt korlátozni, de fogalmilag sem lehetséges nem teljesen érvényesíteni. Az ártatlanság védelme nemcsak a büntetőjogi felelősség elbírálása során, hanem más eljárásokban is érvényesítendő alapjog.²⁰

Az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel megállapítható, hogy ellentétes az ártatlanság védelmével, ha egy jogszabályi rendelkezés alapján alapuló felelősség megdönthetetlen vélelmen alapul, a jogsértő magatartását és annak felróhatóságát a hatóság nem vizsgálhatja, illetve a felelősség alóli kimentés lehetőségét a jogszabály nem biztosítja.²¹

¹⁸ Hasonlóan értelmezte a jogegyenlőség követelményét az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatban, valamint az 5/2006. (II. 15.) AB határozatban.

¹⁹ A nemzetiségi törvénnyel szemben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ötv.) 38. § (1) bekezdése a méltatlanság körébe sorolja, ha a képviselőt szándékos bűncselekmény miatt jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték.

²⁰ Lásd: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 26/B/1998. AB határozat és 39/1997. (VII. 1.) AB határozat

²¹ Lásd: 353/B/2009. AB határozat

A nemzetiségi törvény előírja, hogy a nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználása esetén – amennyiben a volt tisztségviselő vagy volt képviselő személyes felelőssége nem állapítható meg – a volt elnököt, elnökhelyettest és képviselő-testületi, közgyűlési tagokat egyetemleges felelősség terheli, kivéve, ha egyértelműen igazolható, hogy a jogtalan felhasználást eredményező döntés ellen szavaztak.

Ez a rendelkezés az egyetemleges felelősséget kiterjeszti azokra a nemzetiségi önkormányzati tagokra is, akik nem vettek részt a határozathozatalban, mert tartózkodtak, nem szavaztak vagy akár jelen sem voltak az ülésen. Esetükben tehát a felelősség alapja pusztán az önkormányzatban való tagság, és nem az, hogy ténylegesen közreműködtek a vagyon jogellenes felhasználását eredményező döntés meghozatalában.

Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert a nemzetiségi önkormányzat vagyonának jogellenes felhasználása esetén a tagok egyetemleges felelősségét az ártatlanság vélelmét sértő módon szabályozza.

5. A nemzetiségek közéletben való kollektív részvételének egyik formája a nemzetiségi önkormányzat. A nemzetiségi önkormányzatok létrehozásáról, hatásköréről szóló rendelkezéseket az Alaptörvény nem határozza meg, ezt az Országgyűlés sarkalatos törvényben szabályozza.

Az Alaptörvény azért rendelkezik a nemzetiségi önkormányzati rendszerről – az egyesületi jogon alapuló nemzetiségi öngazgatás modellje helyett – hogy ezek a választás útján létrehozott képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. Az önkormányzati öngazgatás egyik alapvető feltétele a feladat- és hatáskörök gyakorlásához szükséges vagyon.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az önkormányzat legalapvetőbb feladataihoz kapcsolódó törzsvagyonba tartozó vagyontárgyak elvonása egyértelműen az önkormányzati autonómia kiüresedéséhez vezet.²²

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) szabályozási hiányosságai miatt számos gyakorlati probléma jelentkezett a megszűnt települési kisebbségi önkormányzatok vagyonával való gazdálkodás során. A megszűnt kisebbségi önkormányzat jogutóda az újonnan választott, megalakult kisebbségi önkormányzat. A jogalkotó az ideiglenes kezelői jog intézményével kívánta áthidalni, hogy a megszűnt kisebbségi önkormányzat vagyonának nincs tulajdonosa. A jogutódlás megtörténteig a kisebbségi önkormányzat tulajdonát képező ingó és ingatlan vagyon, vagyoni értékű jog a helyi önkormányzat ideiglenes kezelésébe került. A helyi önkormányzat a vagyont a jó gazda gondosságával hasznosíthatta, valamint megillette a hasznok szedésének joga azzal a megkötéssel, hogy azt – a jogszabályban előírt kivétellel – nem idegeníthette el, nem terhelhette meg, továbbá az ideiglenes kezelői jogot nem engedhette át. Az ideiglenes kezelői jog azon a feltételezésen alapult, hogy a kisebbségi önkormányzat újra létre fog jönni.

A Nektv. azonban nem adott választ arra az esetre, hogy mi lesz a vagyon sorsa, amennyiben a kisebbségi önkormányzatot nem választották újra a következő ciklusban, sőt akár soha többé nem alakul meg. Ismert olyan település és fővárosi kerület, ahol két választási cikluson keresztül is fennállt az ideiglenes kezelői jog, mert jogutód kisebbségi önkormányzat megalakulásának hiányában a vagyont nem volt kinek átadni.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a „holt vagyon” megelőzése érdekében azt javasolta, hogy az ideiglenes kezelői jog csak meghatározott ideig – a soron következő általános választásokig – álljon fenn, majd az adott nemzetiség országos vagy területi önkormányzatának tulajdonszerzése következzen be.²³

²² Lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

²³ Lásd: NEK-155/2011. számú jelentés

A nemzetiségi törvény a jövőre nézve a kisebbségi biztos javaslatának megfelelően kívánja rendezni ezt a kérdést. Előírja, hogy ha a soron következő általános nemzetiségi választás eredményeképpen nem alakul meg új települési nemzetiségi önkormányzat, a megszűnt települési nemzetiség önkormányzat vagyona az országos nemzetiségi önkormányzat tulajdonába kerül, amely azt nemzetiségi célra köteles felhasználni. Ez a rendelkezés azonban csak a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választás kitűzésének napján lép hatályba.

A nemzetiségi törvény átmeneti rendelkezésként azonban arról rendelkezik, hogy a megszűnt és a soron következő általános választás eredményeképpen meg nem alakult települési nemzetiségi önkormányzat vagyona a települési önkormányzat tulajdonába kerül azzal, hogy azt nemzetiségi célra kell felhasználni.

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási önkormányzatok megszüntetésével összefüggésben megállapította, hogy az ellátott cél megszüntetése következtében a célvagyon is elveszti funkcióját.²⁴

Ez az értelmezés azonban a települési nemzetiségi önkormányzatokra azért nem vonatkoztatható, mert – feltéve, hogy a településen ténylegesen élnek az adott nemzetiséghez tartozók – a testület megszűnésével nem szűnik meg létrehozásának célja is. Ezt az is kifejezi, hogy a megszűnt települési nemzetiségi önkormányzatok jogszabályban biztosított egyetértési és véleményezési jogainak egy részét az országos nemzetiségi önkormányzatok veszik át.²⁵

A nemzetiségi törvény vizsgált rendelkezése megítélésem szerint a 2014. évi választások kitűzése előtt megszűnt nemzetiségi önkormányzatok vagyonának alkotmányellenes elvonását eredményezi az adott nemzetiségi közösségtől. A vagyon tulajdonját ugyanis egy olyan testület szerzi meg, amely e jogot nem a nemzetiségi öngazgatás szerveként, hanem az adott településen élő választópolgárok közösségének felhatalmazásából gyakorolja. A vagyon felhasználásának nemzetiségi célhoz kötése nem ellensúlyozza azt, hogy a rendelkezési jog végérvényesen kikerül az adott nemzetiség választott önkormányzatainak döntési kompetenciájából.

Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert a vagyon elvonása kiüresíti a nemzetiségek saját önkormányzataik létrehozásához fűződő jogának alapvető tartalmát, az önkormányzati öngazgatást.

A nemzetiségi törvény rendelkezését a helyi önkormányzati autonómia korlátozása szempontjából is szükséges vizsgálni.

Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.

Az önkormányzati tulajdon tehát célhoz kötött, az e körbe tartozó vagyon az önkormányzati célok, a helyi közfeladatok ellátását szolgálja, így alkotmányos védelme is funkcionális jellegű. Megítélésem szerint ezért nem kifogásolható, hogy a megszűnt települési nemzetiségi önkormányzatok vagyonát a törvényhozó a nemzetiségi célokra való felhasználás kötelezettségének terhével kívánja a helyi önkormányzatok tulajdonába adni.

A megszűnt és vagyont hátrahagyó nemzetiségi (kisebbségi) önkormányzatok között azonban számos olyan testület van, amely a korábbi ciklusokban választási visszaélés eredményeként jöhetett létre. Egy részük azért nem tud ismételten megalakulni, mert az adott településen nincs jelen az a nemzetiségi közösség, amely képviselőjének ellátását igényelné. Egyes településeken nemcsak a korábban kisebbségi önkormányzatot választó közösség tagjai, hanem más nemzetiségek sem élnek.

²⁴ Lásd: 50/1998. (XI. 27.) AB határozat

²⁵ Nemzetiségi törvény 10. § (8) bekezdés, 81. § (2) bekezdés, 82. §

Nem látom indokát annak, hogy a települési önkormányzatok akkor is kötelesek legyenek a tulajdonukba adott vagyont nemzeti célokra fordítani, ha az érintett közösség hiányában nem jelentkezhetnek ilyen közfeladatai. Ebben az esetben a vagyon felhasználása csak „látszattervekenységet” eredményezhet.

Álláspontom szerint a támadott rendelkezés azért is ellentétes az Alaptörvénnyel, mert egyes településeken teljesíthetetlen közfeladat ellátása érdekében korlátozza a helyi önkormányzatok tulajdonosi jogait.

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti ezt az átmeneti rendelkezést, úgy a megszűnt települési nemzeti önkormányzatok vagyona 2014-ben az országos nemzeti önkormányzatok tulajdonába fog kerülni. Ez megfelelő garanciát jelenthet ahhoz, hogy ezt a vagyont ténylegesen nemzeti célokra fogják felhasználni.

6. Az Alaptörvény XXXI. cikk (1) bekezdése a nemzetiségek alapvető jogaként határozza meg az anyanyelvhasználat jogát. A Nemzeti Hitvallás kinyilvánítja azt is, hogy a magyar nemzet tagjai vállalják a magyarországi nemzetiségek nyelvének ápolását és megóvását.

Magyarország a Nyelvi Karta²⁶ ratifikálásával vállalta, hogy megszüntet minden indokolatlan megkülönböztetést, kizárást, megszorítást, amely valamely regionális vagy kisebbségi nyelv használatát érinti, és célja az, hogy e nyelv megőrzésétől vagy fejlesztésétől elbátortalanítson, vagy azt veszélyeztesse. Ez a rendelkezést mutatis mutandis alkalmazni kell a területhez nem köthető nyelvekre is.

A nemzeti hovatartozás kifejezésében, a kisebbségi identitás, illetve a kisebbségi csoport összetartozás-tudatának megőrzésében különösen nagy jelentősége van az anyanyelvnek. A nyelv a nemzeti hovatartozás legfőbb ismertetőjegye, a nemzeti önazonosság lényege.

A nemzeti törvény értelmező rendelkezései kimondják, hogy a nemzeti önkormányzatok – más feladataik mellett – a nemzeti közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jönnek létre. A nemzeti közügyek körébe tartozik az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása is. A nemzeti önkormányzatoknak tehát alapvető szerepük van az anyanyelvhasználat jogának érvényre juttatásában. Ezt fejezi ki az is, hogy a soron következő általános nemzeti önkormányzati választásoktól kezdődően már csak az lehet képviselőjelölt, aki beszéli az adott nemzeti nyelvét.

A nemzeti önkormányzat testülete a hatályos szabályozás alapján dönthet úgy, hogy nem magyar nyelven tartja üléseit. Ebben az esetben azonban az ülésről készült jegyzőkönyvet nemcsak a tanácskozás nyelvén, hanem magyar nyelven is el kell készíteni. A két nyelven készített jegyzőkönyv mindegyike hiteles.

Ez azt jelenti, hogy magyar nyelvű jegyzőkönyv minden ülésről elkészül, akkor is, ha a tanácskozást nem magyar nyelven folytatták. Ez a szabályozás megítélésem szerint indokolatlan elsődlegességet biztosít a magyar nyelvű jegyzőkönyvvezetésnek. Közvetlen veszélyét idézi elő annak, hogy a nemzeti önkormányzatok akkor is magyar nyelven fognak tanácskozni, ha a tagok anyanyelvükön is meg tudnák tartani az ülést. A magyar nyelvűségre készítet az a törvényi előírás is, amely értelmében a nemzeti önkormányzatok jegyzőkönyvének elkészítéséről a helyi önkormányzatok kötelesek gondoskodni.²⁷ A helyi önkormányzatok ugyanis többnyire ellenérdekeltek abban, hogy a jegyzőkönyv nemzeti nyelven is elkészüljön, hiszen ez számukra többletkiadással jár, illetve az adott nyelvet megfelelő szinten ismerő adminisztratív munkakörben foglalkozott munkatárs alkalmazását is igényli.

²⁶ Nyelvi Karta 7. cikk 2. és 5. pontja

²⁷ Nemzeti törvény 80. § (1) bekezdés c) pont

A nemzetiségi törvény előírja azt is, hogy a magyar és a nemzetiségi nyelven készült jegyzőkönyveket nem hitelesítheti ugyanaz a képviselő. Ebből következően, ha a 2014. évtől kezdődően a három tagú nemzetiségi önkormányzat ülésen az egyik képviselő nem vesz részt, úgy a testületnek nem lesz lehetősége nemzetiségi nyelven tanácskozni, mert nem tudják hitelesíteni a nemzetiségi nyelvű jegyzőkönyvet.

Jelenleg a nemzetiségi önkormányzatok túlnyomó többsége magyar nyelven kíván tanácskozni. Figyelemmel azonban arra, hogy a nemzetiségi törvény személyi hatálya, valamint a nemzetiségi önkormányzati aktív és passzív választójog 2014-től (a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzésének napjától) kiterjed a nemzetiségi közösségek magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjaira is, így várhatóan egyre hangsúlyosabbá fog válni a nyelvi jogok érvényesítése iránti igény.

Az anyanyelvhasználat alapjoként való elismeréséből következően a szabályozás alkotmányosságának vizsgálata során a szükségességi-arányossági tesztet kell alkalmazni.

A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog érvényesülése érdekében a nemzetiségi önkormányzatok nyílt testületi üléseiről készült jegyzőkönyvek megtekintésének lehetőségét mindenki számára biztosítani kell.²⁸ Ez azonban nem teszi elkerülhetetlenül szükségessé, hogy a jegyzőkönyv magyar nyelven is elkészüljön, hiszen utólag is lehetőség van annak fordítására. Hivatkozhatom arra, hogy ha a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyve a hatályos szabályozás alapján kizárólag magyar nyelven készül el, akkor sem csak a magyar nyelvet ismerők ismerhetik meg annak tartamát, hanem a megtekintés lehetőségét az adott nemzetiség nyelvét beszélők számára is biztosítani kell. Abban az esetben pedig, ha a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyve a jövőben kizárólag nemzetiségi nyelven is elkészítő lenne, úgy a közérdekű adatok megismerése ugyanilyen módon volna garantálható a nemzetiségi nyelvet nem ismerő adatigénylők számára.

A nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyveit meg kell küldeni a fővárosi vagy megyei kormányhivatalnak, valamint a helyi önkormányzattal kötött megállapodásban megjelölt jegyzőnek vagy megbízottjának.²⁹ E kötelezettség teljesítése sem teszi elkerülhetetlenül szükségessé a magyar nyelvű jegyzőkönyv elkészítését, hiszen az abban foglaltak megismerése úgy is biztosítható, ha nem a nemzetiségi önkormányzat, hanem ezek a szervek gondoskodnak a fordításról. Álláspontomat támasztja alá, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban jelenleg is lehetőség van kizárólag nemzetiségi nyelvű beadványokat benyújtani.³⁰ Nem látom alkotmányos indokát annak, hogy miközben a nemzetiségi önkormányzatok – a nemzetiségi törvényben biztosított ügyféli jogállásuk alapján – hatósági ügyekben használhatják a nemzetiségi nyelvet a kormányhivatal és a jegyző előtti eljárásokban, addig a testületi üléseikről magyar nyelven készített jegyzőkönyvet is kell küldeniük ugyanezeknek a szerveknek.

Amint arra indítványomban már hivatkoztam, alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az szükségtelen, kényszerítő ok nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert az a szabályozás, amely a nemzetiségi nyelven tartott testületi ülések jegyzőkönyveinek két nyelven – magyarul és a tanácskozás nyelvén – való elkészítését írja elő, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok anyanyelvhasználathoz fűződő jogát. A szabályozás ugyanezen okból a Nyelvi Kartában megfogalmazott állami kötelezettségekbe is ütközik, mert elbátortalanítja a nemzetiségi önkormányzatokat az üléseik nemzetiségi nyelven való megtartásától.

²⁸ Nemzetiségi törvény 96. § (1) bekezdés

²⁹ Nemzetiségi törvény 95. § (3) bekezdés

³⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 9. § (3) bekezdés

7. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy 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 (5) bekezdésében Magyarország vállalta, hogy külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az Ajbt. külön is nevesíti, hogy az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a Fogyatékosügyi Egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

A Fogyatékosügyi Egyezmény 29. cikke alapján Magyarország köteles másokkal azonos alapon garantálni a fogyatékosággal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét. Vállalta továbbá annak biztosítását, hogy a fogyatékosággal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljes körűen részt vehessenek a politikai életben és a közéletben, beleértve jogukat a szavazásra és a választhatóságra, többek között segítő és új technológiák igénybevételeként lehetővé tételével.

A fogyatékos személyek alapvető joga tehát, hogy hátrányos megkülönböztetés nélkül részt vehessenek a nemzeti önkormányzati választásokon, és mandátumszerzésük esetén – szükség szerint – segítő és új technológiákat is igénybe vehessenek képviselői feladataik ellátásához.

A nemzeti törvény előírja, hogy a nemzeti önkormányzati képviselő a testületi üléseken jelnyelvet, továbbá az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja, amelynek költségeit a nemzeti önkormányzat fedezi.

Ez a rendelkezés nincs összhangban azzal a szabályozással, hogy a helyi nemzeti önkormányzat működésének, a testületi, tisztségviselői, képviselői feladatok ellátásának személyi és tárgyi feltételeit a helyi önkormányzatok kötelesek biztosítani. E kötelezettség körébe – a testületi tagok és tisztségviselők telefonhasználati költségei kivételével – beletartozik a feladatellátáshoz kapcsolódó költségek viselése is.³¹

A képviselői munkához szükséges személyi és tárgyi feltételek igénylése nem alkotmányos alapjog. A szabályozás alkotmányellenessége ezért akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tesz különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

A vizsgált rendelkezés kapcsán nem látom a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indokát annak a megkülönböztetésnek, hogy miközben a nemzeti önkormányzat tagjai a helyi önkormányzattól igényelhetik a képviselői feladataik ellátásának szükséges személyi és tárgyi feltételeket, addig ez a jog nem illeti meg a fogyatékosággal élő képviselőket a jeltolmácsot és speciális kommunikációs rendszert illetően. E megkülönböztetés alapja a képviselő védett tulajdonsága, ami ellentétes az egyenlő bánásmód követelményével.

Az egyes alapjogokkal kapcsolatos visszaélések megelőzésének gyakorlati kérdései nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Megítélésem szerint azonban alapot adhat az adott rendelkezés megsemmisítésére, ha a szabályozás eleve magában hordozza az alapjoggal való visszaélés lehetőségét, sőt a törvényhozó által választott jogi megoldás váltja ki az alapjog érvényesülését negligáló jogalkalmazási gyakorlatot.

Az alkotmányosság vizsgálatakor ezért nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a nemzeti önkormányzatok központi költségvetésből folyósított általános működési támogatásának éves összege 2011-ben 209.539 forint volt, 2012-ben pedig – az inflációt sem követve – 214.689 forintra emelkedett. Ebből az alacsony támogatási összegből kell a nemzeti önkormányzatoknak minden olyan működési célú kiadást fedezniük, amelyet részükre nem a helyi önkormányzat biztosít, így például a tiszteletdíjat és a költségátértesítést is.

³¹ Nemzeti törvény 80. § (1) bekezdés b) pont és (2) bekezdés

A nemzetiségi önkormányzatok jogszabályban meghatározott szempontrendszer alapján további támogatásra is jogosultak lehetnek a központi költségvetésből, ám annak összegét kizárólag a nemzetiségi közfeladatok ellátására fordíthatják, vagyis a fogyatékossgal élő képviselők számára szükséges kommunikációs eszközök beszerzésére nem használhatják fel.

A vizsgált szabályozás így közvetlen veszélyét idézi elő annak, hogy a nemzetiségi szervezetek hátrányos megkülönböztetést fognak alkalmazni a kommunikációban korlátozott (látásában, hallásában vagy beszédében akadályozott) fogyatékos személyekkel szemben a jelöltállítás során, mert mandátumszerzésük esetén a képviselői feladataik ellátásával összefüggő kiadásokat nem tudják finanszírozni a nemzetiségi önkormányzatok.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesüléséhez jelen esetben szervesen kapcsolódik az egyenlő esélyű hozzáférés és esélyegyenlőség biztosítása is, ami pedig az állam részéről egyértelműen aktív magatartást feltételez, az alkotmányos célja az, hogy a valamilyen okból hátrányos helyzetben lévő csoportokat a többséggel azonos helyzetbe hozza.

A szabályozás azonban nem tesz eleget az Alaptörvényben és a Fogyatékosügyi Egyezményben vállalt kötelezettségeknek, mert nem garantálja azt, hogy a fogyatékossgal élő képviselők ténylegesen hozzájuthassanak az esélyegyenlőségüket biztosító kommunikációs eszközökhöz.

Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert sérti az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdításának követelményét. Az alkotmányellenes megkülönböztetés azzal valósul meg, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselők feladatai ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket a helyi önkormányzatok kötelesek biztosítani, ezzel szemben a fogyatékossgal élő nemzetiségi képviselők a lényegesen kisebb költségvetéssel gazdálkodó nemzetiségi önkormányzattól igényelhetik a jeltolmácsot és az szükséges speciális kommunikációs rendszert. A szabályozás egyúttal a Fogyatékosügyi Egyezményben a fogyatékossgal élő személyek politikai életben és közéletben való részvételének biztosítása érdekében Magyarország által vállalt kötelezettségekbe is ütközik.

8. Indítványom 1., 2., 3., 6. és 7. pontjában a törvényi rendelkezések részleges megsemmisítését kérem az Alkotmánybíróságtól. A mozaikos megsemmisítés biztosíthatja a fennálló alkotmányellenesség megszüntetését, azonban álláspontom szerint nem tekinthető olyan normakorrekciónak, amellyel az Alkotmánybíróság a törvényhozó feladatát venné át.

Budapest, 2012. április 27.

Üdvözlettel:



Prof. Dr. Szabó Máté

