



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1062/2024. számú ügyben
a közös önkormányzati hivatal és a települési szlovák nemzetiségi
önkormányzat együttműködési nehézségeivel
összefüggésben

Előadó: dr. Kiss Balázs

Érintett szervek:
Mátraszentimrei Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat
Mátraszentimre Község polgármestere
Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal
Heves Vármegyei Kormányhivatal

2024.

Tartalomjegyzék

I. Az eljárás megindítása	3
1.1. A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat beadványának bemutatása.....	3
1.2. Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek	4
1.3. Az alkalmazott jogforrások	5
II. A megállapított tényállás	5
2.1. A Heves Vármegyei Kormányhivatal válasza.....	5
III. A vizsgálat megállapításai.....	8
3.1. A hatáskör tekintetében	8
3.2. Az alapvető jogok és elvek tekintetében	9
3.2.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság és az alkotmányos szervek közötti kölcsönös együttműködés követelménye	9
3.2.2. A nemzetiségi közösségek önkormányzáshoz való joga.....	10
3.3. Az ügy érdeme tekintetében	11
3.3.1. Jogsabályi háttér	11
3.3.2. A közös önkormányzati hivatal és a szlovák nemzetiségi önkormányzat közötti együttműködési nehézségek és a Heves Vármegyei Kormányhivatal eljárásainak vizsgálata	15
IV. Intézkedések	18

**Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
közös jelentése
az AJB-1062/2024. számú ügyben**

I. Az eljárás megindítása

1.1. A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat beadványának bemutatása

A Mátraszentimrei Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat (a továbbiakban: Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat) korábbi elnöke¹ 2023 telén beadvánnyal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, amelyben sérelmezte a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működését segítő szakmai feladatok ellátásával megbízott Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal korábbi aljegyzőjének² a tevékenységét és magatartását, melyek álláspontja szerint súlyos nehézséget okoztak a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működésében.

Beadványában megírta, hogy Mátraszentimre Községben közel három évtizede működik szlovák nemzetiségi önkormányzat, amelynek 2006 óta volt az elnöke. Kiemelte, hogy a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat jelentős szerepet tölt be a település életében. A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat a fenntartója a Felső-Mátra Zakupszky László Általános Iskola és Óvodának, a község szlovák nemzetiségi tájházának, emellett jelenleg több jelentős beruházás megvalósításában is érintett (az iskola és óvoda földémszigetelése, a Szent István király templom és a közösségi ház felújítása).

A korábbi elnök véleménye szerint a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat és a Mátraszentimre Község Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat), illetve annak hivatala évtizedeken keresztül képes volt a község és a helyi közösségek érdekeit szem előtt tartva együttműködni. Megítélése szerint a korábbi aljegyző hivatalba lépésével váltak mindennaposá az együttműködési nehézségek, amelyek a beadvány benyújtásának idején álláspontja szerint veszélyeztették a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzatnak a nemzetiségi jogok hatékony érvényesülése érdekében kifejtett tevékenységét, feladatellátását.

A beadvány szerint a korábbi aljegyző több alkalommal is túlterjeszkedett a hatáskörén, az Njtv. 80. § (4) bekezdésében foglalt, a nemzetiségi önkormányzat törvényes működésének biztosításával kapcsolatos szerepére hivatkozva ellenőrző, felügyeleti szervként kívánt beleavatkozni a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működésébe, döntéseibe és gazdálkodásába.

A korábbi elnök a panaszában azt is jelezte, hogy a korábbi aljegyző nem mindig vett részt a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat testületi ülésein. Amikor azonban a korábbi aljegyző részt vett a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat ülésén, az Njtv. 80. § (4) bekezdésére hivatkozva megfogalmazott törvényességi észrevételeivel akadályozta annak működését, erre példa a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat 2023. november 30-ai ülésének jegyzőkönyve, amelyet a korábbi aljegyző nem írt alá és az Njtv. 95. § (3) bekezdésével szemben nem engedett megküldeni a Heves Vármegyei Kormányhivatal részére az előzetes jóváhagyása nélkül.

¹ A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke feladatait 2019-2024 között látta el, a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2024. évi általános választásán nem szerzett mandátumot.

² A korábbi aljegyző 2024. augusztus 17-ig állt közszolgálati jogviszonyban a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatalban.

A beadványozó azt is kifogásolta, hogy az Önkormányzat és a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat közötti az Njtv. 80. § (2) bekezdése alapján közigazgatási szerződésben foglalt együttműködési megállapodás szerinti szakmai segítségnyújtást – így különösen az előterjesztések, képviselő-testületi határozatok előkészítését, szerződések szövegezését – a korábbi aljegyző több esetben elmulasztotta.

A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke kiemelten sérelmezte, hogy a korábbi aljegyző az Njtv. 76. § (5) bekezdésében foglaltak ellenére, amely alapján a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony, határidő tűzésével – megítélése szerint – jogtalanul és indokolatlanul kért több alkalommal tájékoztatást a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működéséről.

Beadványában megírta azt is, hogy a korábbi aljegyző tevékenységét érintő panasszal több alkalommal fordult a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal korábbi jegyzőjéhez,³ megkereséseire azonban érdemi választ nem kapott. Az együttműködési nehézségekkel összefüggésben, különösen a jegyző és a korábbi aljegyző települési nemzetiségi önkormányzattal szemben gyakorolható jogosítványairól a korábbi elnök több alkalommal állásfoglalást kért a Heves Vármegyei Kormányhivatal Törvényességi Főosztályától.

Tekintettel arra, hogy az ügyben a nemzetiségi jogok érvényesülésével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az Ajbt. 18. § (1) bekezdése, 20. § (1) bekezdése alapján közös vizsgálatot indítottunk.⁴

Vizsgálatunk keretében megkerestük a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjét, akit arra kértünk fel, hogy az Mötv. és az Njtv. alapján az érintett önkormányzatok működésének, döntéshozatali eljárásának, valamint döntései jogszerűségére, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségeinek teljesítésére is kiterjedő – törvényességi felügyeleti eljárás keretében végzett – vizsgálatot folytasson le.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjétől azt is kértük, hogy az érintettek között az Mötv. 133. § (1) bekezdése alapján lehetőség szerint kezdeményezzen konzultációt a felmerült együttműködési nehézségek megnyugtató rendezése érdekében.

1.2. Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- A jogállamiság alapelvéből levezethető jogbiztonság és az alkotmányos szervek közötti kölcsönös együttműködés követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- 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 önkormányzathoz 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.*”].

³ A korábbi jegyző 2024. november 30-ig állt közszolgálati jogviszonyban a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatalban.

⁴ A vizsgálatunk a 2021. július 1. és 2024. szeptember 30. közötti időszakra terjedt ki.

1.3. Az alkalmazott jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2023. (VI. 16.) AJB utasítás (SzMSz);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övjt.);
- Mátraszentimre Községi Önkormányzat képviselő-testületének a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló 5/2015.(V. 4.) önkormányzati rendelet (Ör.).

II. A megállapított tényállás

2.1. A Heves Vármegyei Kormányhivatal válasza

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője válaszelevelében kiemelte, hogy az Önkormányzat és a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat közötti együttműködés kereteit az Njtv. 80. § (2) bekezdése alapján közigazgatási szerződésben foglalt, 2023. január 30-án megkötött együttműködési megállapodás határozza meg. Az együttműködési megállapodást az érintettek minden év január 31-ig felülvizsgálták. A felülvizsgálatot a korábbi aljegyző végezte el, amit a képviselő-testületek megtárgyaltak, majd elfogadtak. A Heves Vármegyei Kormányhivatal által kérésünkre 2024. március 27-én megtartott konzultáción a korábbi elnök rámutatott arra, hogy véleménye szerint az együttműködési megállapodás inkább formális megállapodásnak tekintendő, a felülvizsgálat leginkább a hatályos jogszabályoknak való megfelelést jelentette. Kiemelte ugyanakkor azt is, hogy a hatékony együttműködésben a vizsgálat idején hivatalban lévő polgármester nagy szerepet játszott, a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat munkáját tevékenysége során támogatta.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működésének személyi és tárgyi feltételeit az Njtv. 80. §-a szerint biztosítja az Önkormányzat, amely emellett – a helyben kialakult gyakorlatnak megfelelően – szakmai segítséget nyújt, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív végrehajtási feladatok ellátásáról. A helyben kialakult gyakorlat alapján – a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője szerint – a működéssel kapcsolatos adminisztratív feladatokat (levelek megírása, iktatása, a képviselő-testületi ülésekre előterjesztések, határozati javaslatok megszövegezése, jegyzőkönyvvezetés) a korábbi elnök végezte. A korábbi elnök írta a pályázatokat, végezte a rendezvényszervezést és az ezzel kapcsolatos adminisztratív feladatokat, elszámolásokat. A 2024. március 27-én megtartott konzultáción a korábbi elnök elmondta, hogy továbbra is vállalja az adminisztratív feladatok ellátását, ezekben már kialakult gyakorlata van, és ezek végzése nem okoz számára nehézséget.

A korábbi elnöknek egyetlen területen, a gazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátásában volt szüksége támogatásra, amelyeket a vizsgált időszakban a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal látott el. A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos feladatainak komplexitása a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének tájékoztatásából is kitűnik. E szerint a Felső-Mátra Zakupszky László Általános Iskola és Óvodának a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat általi, 2012-ben megtörtént fenntartásba vétele óta jelentősen megnövekedtek a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodással, pénzügyi elszámolásokkal kapcsolatos feladatai. Ide tartoznak különösen a köznevelési intézmény dolgozóinak bérszámfejtése, bérek, járulékok utalása, kinevezési okmányok elkészítése, tanulói, dolgozói étkezések számlázása, házipénztár vezetése, banki

forgalom figyelése, ASP-ben történő rögzítése, számlák naprakész vezetése, kötelezettségvállalások figyelése, számlák könyvelése, normatíva igénylése, elszámolása, költségtervek, költségvetés készítése, feladatalapú és működési célú, illetve más támogatások pénzügyi elszámolása. Emellett a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat 2016 óta nagyobb összegű beruházási támogatást kapott a Miniszterelnökségtől, ami tovább növelte a fentiekben felsorolt feladatokat. A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működésével kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív végrehajtási feladatokkal összefüggésben a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője rámutatott arra, hogy 2023 végén, illetve 2024 elején nehézséget jelentettek a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal Mátrászentimrei Kirendeltségén a gazdálkodási munkakörben előálló személyi változások, illetve az észlelt adminisztrációs hibák. Megoldásként kínálkozott, hogy a könyvelést a jövőben egy korlátolt felelősségű társaság végezze, amellyel a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal szerződést kötött, így biztosítva a gazdálkodással kapcsolatos feladatok hatékony ellátását a jövőre nézve.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője válaszlevelében rámutatott arra, hogy a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal megállapodása, valamint az Önkormányzat és a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat közötti együttműködési megállapodás elsősorban és alapvetően az aljegyző számára határoz meg feladatokat a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működése körében. A panaszban kifogásolt korábbi aljegyző 2021. július 1-től látta el az aljegyzői feladatokat a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatalnál.

Az együttműködési megállapodás II.5. pontja – az Njtv. 80. § (4) bekezdésével összhangban – rögzíti, hogy a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat ülésén az aljegyző vagy megbízottja vesz részt. A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint 2023-ban a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat 17 testületi ülést tartott, amelyek közül 13 testületi ülésen a korábbi aljegyző vett részt. Egy ülésen – a 2023. június 23-ai ülésen – a korábbi aljegyző előre jelezte, hogy nem tud részt venni, egy másik ülésen – a 2023. május 10-ei ülésen – a korábbi jegyző vett részt, és két ülésen – a 2023. július 10-ei és a 2023. augusztus 31-ei ülésen – nem vett részt a korábbi aljegyző. Volt olyan ülés is, ahol a korábbi jegyző és a korábbi aljegyző közösen voltak jelen. 2024-ben – a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője válaszáig – három testületi ülést tartott a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat. A 2024. január 25-én a korábbi aljegyző a közte és a korábbi elnök közötti szóváltás miatt rövid jelenlét után távozott az ülésről. A 2024. február 26-ai ülésen a jegyző vett részt. A 2024. március 13-ai testületi ülésen a korábbi aljegyző volt jelen.

Válaszlevelében a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője kiemelte, hogy a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működésével kapcsolatban korábban nem érkezett jelzés a törvényességi felügyeleti szervhez. A Heves Vármegyei Kormányhivatalhoz a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testületi üléseiről készült beérkezett jegyzőkönyvek szerint a korábbi elnök és a korábbi aljegyző közötti nézeteltérés először a 2023. augusztus 31-ei ülés jegyzőkönyvében foglaltak alapján mutatkozott meg.

A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat 2023. augusztus 31-ei képviselő-testületi ülésén a korábbi aljegyző nem vett részt, amelynek a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat képviselői számára eljuttatott levele alapján az volt az oka, hogy az ülés egy, a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat rendezvényeit és azok költségvetését érintő napirendi pontjával összefüggésben törvényességi észrevételei voltak, a képviselő-testület által elfogadni kívánt döntések törvényességét nem tudta biztosítani. Az ülésről készült jegyzőkönyvhöz mellékelten a korábbi aljegyző a Heves Vármegyei Kormányhivatal részére küldött észrevételt. Fontos azonban, hogy – a Heves Vármegyei Kormányhivatal tájékoztatása alapján – az érintett ülésen – az ülést megelőző nézeteltérés ellenére – a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat a korábbi aljegyző észrevételeivel részben összhangban lévő határozatokat fogadott el.

A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat 2023. november 30-ai képviselő-testületi ülésének egyik tervezett napirendi pontja a 2023. évi támogatások felhasználásáról szóló tájékoztató volt. A tervezett napirend kapcsán előzetesen levélváltásra került sor a korábbi

elnök és a korábbi aljegyző között. Ennek során a korábbi aljegyző levélben tudatta, hogy a határozati javaslatokat kizárólag akkor fogja aláírni, ha megkapja a napirendi ponthoz kapcsolódó általa megnevezett dokumentumokat. A kialakult konfliktussal kapcsolatban a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke 2023. november 28-án megkereséssel fordult a Heves Vármegyei Kormányhivatalhoz, amelyben a jegyzőnek és az aljegyzőjének a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat munkájával összefüggő feladat- és hatásköreivel kapcsolatban kért szakmai iránymutatást. A Heves Vármegyei Kormányhivatal válasza a képviselő-testületi ülést megelőzően, 2023. november 29-én érkezett meg a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnökéhez. Ebben a Heves Vármegyei Kormányhivatal rámutatott, hogy az Njtv. 90. §-a értelmében a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének ülését az elnök hívja össze és vezeti. Kiemelte különösen, hogy az elnök e jogát nem lehet az egyes napirendi pontokhoz kapcsolódó előterjesztésekhez kötni. A korábbi aljegyző az ülésen is kifogásolta a napirendi pontot megalapozó dokumentumok hiányát és ülésről készült jegyzőkönyvet „záradékkal” látta el, amelyben rögzítette, hogy mivel a kért dokumentumokat többszöri írásbeli és szóbeli kérés ellenére sem bocsájtották rendelkezésére, törvényességi észrevételt tesz a Heves Vármegyei Kormányhivatal felé.

A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke a képviselő-testületi ülést követően, 2023. december 14-én kért ismételten szakmai iránymutatást a Heves Vármegyei Kormányhivaltól a korábbi aljegyző ülésen tanúsított tevékenységével összefüggésben. A Heves Vármegyei Kormányhivatal válasza 2024. január 12-én kelt. A szakmai segítségnyújtás rámutatott arra, hogy a jegyzőkönyvet a jegyzőnek nem kell aláírnia, hiszen az Njtv. 92.§ (3) bekezdése szerint a jegyzőkönyvet az ülést levezető elnök és a testület által a képviselők közül kijelölt jegyzőkönyv-hitelesítő írja alá. A települési nemzetiségi önkormányzat elnöke a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt munkanapon belül megküldi a fővárosi és vármegyei kormányhivatalnak, valamint a helyi önkormányzat által a 80. § szerinti megállapodásban megjelölt személynek.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a fent bemutatott eseteken kívül a korábbi aljegyző a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testületi ülésein nem jelzett törvényt sértést és törvényességi észrevétellel sem fordult a törvényességi felügyeleti szervhez.

A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testületi üléseinek napirendi pontjaihoz kapcsolódó anyagok előkészítését a vizsgált időszakban a korábbi elnök végezte, és ő készítette jegyzőkönyvet az ülésről. Az elkészült jegyzőkönyvek feltöltését a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyeleti Írásbeli Kapcsolattartás rendszerébe a hivatal dolgozója végezte, amelyek így rendszeresen és folyamatosan megérkeztek a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó Heves Vármegyei Kormányhivatalhoz. A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a korábbi aljegyző két, a 2023. augusztus 31-ei és a 2023. november 30-ai képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyvhöz kapcsolódóan tett törvényességi észrevételt.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője arról is tájékoztatást adott, hogy a helyi sajátosságokra figyelemmel az Ör. szabályozza a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat elnökét – az Njtv. szerint – megillető részvételi jogosultságokat és tanácskozási jogot. Az Ör. 13.§ (1) bekezdés f) pontja szerint a szlovák nemzetiségi önkormányzat elnöke az Önkormányzat képviselő-testületének éves munkatervére javaslatot tehet. A szlovák nemzetiségi önkormányzat elnöke az Ör. 15.§ f) pontja alapján előterjesztést is benyújthat a képviselő-testület részére és az elnököt az Ör. 21.§ e) pontja értelmében a képviselő-testület ülésére meg kell hívni. Az Ör. 39.§ (1) bekezdés c) pontja értelmében – mások mellett – a szlovák nemzetiségi önkormányzat elnöke is kezdeményezheti önkormányzati rendelet megalkotását.

A fenti jogosultságok gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője kiemelte, hogy az Önkormányzat képviselő-testületi üléseire a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke rendszeresen kapott meghívót. Amennyiben a helyi szlovák nemzetiséget, vagy a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat általa fenntartott köznevelési intézményt érintő napirendi pontot tárgyalt a képviselő-testület, a

Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke azzal összefüggésben az ülésen minden esetben véleményt nyilváníthatott. Emellett a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat a köznevelési intézmény felvételi körzethatárainak meghatározásával kapcsolatban évente egyetértési jogot gyakorolt, legutóbb a 7/2024.(I. 25.) határozatával hozott ilyen döntést. Korábbi években a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat rendszeresen véleményezte az Önkormányzat költségvetési és zárszámadási rendeletének tervezetét.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének álláspontja szerint a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat összességében megfelelően és hatékonyan működik. Erre utal, hogy az Njtv.-ben meghatározott kötelező négy képviselő-testületi üléshez képest lényegesen több ülést és közmeghallgatást is tart évente. Az ülésekről készült jegyzőkönyvek rendszeresen megérkeznek a törvényességi felügyeleti szervhez. A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzatnak van munkaterve és cselekvési programja, rendelkezik elfogadott költségvetéssel, zárszámadással. Az Önkormányzattal kötött megállapodást évente felülvizsgálják, munkájáról beszámol a települési önkormányzat képviselő-testületének. A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat hatékony működésére mutat rá, hogy a köznevelési intézmény fenntartása mellett tájházat is működtet. Állandó kapcsolatot tart más szlovák nemzetiségi önkormányzatokkal, résztvevője és egyben házigazdája is országos szlovák nemzetiségi rendezvényeknek.

A korábbi elnök és a korábbi aljegyző közötti konfliktus mögött a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője szerint elsősorban személyes okok állnak. Tájékoztatásában rámutatott, hogy több okból kifolyólag a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke részéről bizalmatlanság alakult ki a korábbi aljegyző irányába.

A jövőbeni együttműködést elősegítő konzultáció megtartására 2024. március 27-én került sor a Heves Vármegyei Kormányhivatalban. A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője összességében előre mutatónak minősítette a konzultációt, amelyen az együttműködést korábban akadályozó, így különösen a költségvetési gazdálkodást érintő kérdések rendeződtek, és a jövőbeni együttműködést elősegítő, így különösen a rendszeres személyes konzultációk igénye fogalmazódott meg. A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének megítélése szerint a jövőbeni együttműködés minősége alapvetően emberi tényezőkön, az érintettek egymáshoz való hozzáállásának minőségén fog múlni, amit álláspontja szerint jogi eszközökkel nem lehet befolyásolni.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője végezetül rögzítette, hogy a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működését veszélyeztető helyzet nem állt fenn, törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazása nem vált szükségessé.

III. A vizsgálat megállapításai

3.1. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek feladat- és hatáskörét az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a)-b)-c) pontjai alapján a fővárosi és vármegyei kormányhivatal, a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

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

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) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a SzMSz-ben a helyettesekre átruházhatja.

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

3.2. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa és a biztoshelyettesek egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el.

Eljárásuk során 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 tesztek.

Magyarország Alaptörvényének alkotmányos alapelvekkel és alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik a korábbi Alkotmányban foglaltakkal. A normaszövegben előforduló, részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontunk szerint – vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának és a nemzetiségi biztoshelyettesnek is figyelemmel kell lennie.⁵

Ennek megfelelően az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog.

3.2.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság és az alkotmányos szervek közötti kölcsönös együttműködés követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság a 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,⁶ ezért a kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekintendő.⁷

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*”.⁸

A testület állandó gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom törvény alá rendeltsége.⁹ „*A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a*

⁵ Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41] és 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]-[34].

⁶ 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [16].

⁷ Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41] és 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]-[34].

⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 65.

⁹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011. 79.

*közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”.*¹⁰

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, vagyis ezen alapulnak a szabályozás szintjén, és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell.¹¹

Fontos rámutatni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a „*jogállamiság elvéből (...) is következik az [Alaptörvényben] szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják*”.¹²

A települési önkormányzatokat és nemzetiségi önkormányzatokat, mint alkotmányos szerveket terhelő együttműködési kötelezettség¹³ az Alkotmánybíróság megítélése szerint egyértelműen magában foglalja, hogy azok szükséges esetén többszöri egyeztetéssel, a különböző érdekek kölcsönös figyelembevételével egyetértésre jussanak.¹⁴

3.2.2. A nemzetiségi közösségek önkormányzáshoz való joga

A Magyarországon élő nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozza meg.

Az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.

A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése értelmében helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

A nemzetiségi önkormányzatok létrehozásához való jog tartalmával az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott. Működésének kezdeti időszakában elvi érveléssel mondta ki, hogy a nemzetiségi önkormányzatok létrehozása szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzetiségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.¹⁵ Az Alaptörvény a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának lehetőségével kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a nemzetiségek számára biztosított jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzetiséghez tartoznak.¹⁶ A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatok létrehozásához való jogát biztosító alaptörvényi megfogalmazás az Alkotmánybíróság álláspontja alapján „*kollektív természetű jogot tartalmaz, amelynek alanya a helyi önkormányzat létrehozását illetően az adott nemzetiségnek a településen élő része, míg az országos önkormányzat esetében az adott nemzetiség egésze*”.¹⁷

Az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése alapján a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A jogalkotó a Njtv.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg.

¹⁰ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 456.

¹¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65-66., 38/2012. AB határozat, Indokolás [84], 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [24].

¹² 8/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 51, 54.; 657/B/2004. AB határozat, ABH 2009. 1692, 1702.

¹³ 657/B/2004. AB határozat, ABH 2009. 1692, 1702.

¹⁴ 792/B/1998. AB határozat, ABH 2004. 1255, 1261.

¹⁵ 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992. 205.

¹⁶ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005. 576.

¹⁷ 41/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [47].

A Njtv. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, és széles körben biztosítsa.

A Magyarországon élő nemzetiségek önkormányzashoz való jogáról az Njtv. részletesen rendelkezik.

E körben szükséges végezetül rámutatni az alapjogok hatékony érvényesülését biztosító állami intézményvédelmi kötelezettség tartalmára is.

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”.¹⁸

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelezéseket, 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 kötelezéseket is”.¹⁹

3.3. Az ügy érdeme tekintetében

3.3.1. Jogszabályi háttér

Mindenekelőtt célszerű áttekinteni az ügy szempontjából releváns, a nemzetiségi önkormányzatok funkciójával, részvételi jogosítványaival összefüggő jogszabályi háttérét.

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

Nemzetiségi közügy az Njtv. 2. § (1) bekezdés a)-b) pontjai alapján a) az Njtv.-ben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy; b) a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetekben, továbbá a nemzetiségi önkormányzati szervezetekben való nemzetiségi képviselőhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

Az Njtv. 10. § (1) bekezdése alapján a nemzetiségi önkormányzatok alapvető feladata a nemzetiségi érdekek védelme és képviselése a nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörének gyakorlásával. A nemzetiségi önkormányzatok törvényben meghatározott jogait az Njtv. 10. § (3) bekezdése értelmében jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elve alapján, rendeltetésüknek megfelelően gyakorolják.

Az Njtv. 10. § (6) bekezdése azt is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata részletesen szabályozza a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatait a településen, vármegyében működő a) települési, területi és országos nemzetiségi

¹⁸ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004. 217, 225.

¹⁹ 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998. 333, 341.

önkormányzattal, b) nemzetiségi egyesülettel történő együttműködés során, ideértve a javaslatok, kezdeményezések kezelését, a véleményezési és egyetértési jog gyakorlásának részletes rendjét.

A nemzetiségi önkormányzati jogok az Njtv. 76. § (1) bekezdése alapján a nemzetiséghez tartozó választópolgárok közösségét illetik meg, akik ezeket a jogaikat törvényben meghatározott módon, választott képviselőik útján gyakorolják. A nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörök az Njtv. 76. § (3) bekezdése szerint a nemzetiségi önkormányzat testületét illetik meg, a nemzetiségi önkormányzatot az elnök képviseli.

Az Njtv. 78. § (2) bekezdése értelmében a nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyekben – a törvény keretei között – önállóan vagy más szervekkel együttesen járhatnak el.

Az Njtv. alapján számos jog és kötelezettség elősegíti a nemzetiségi önkormányzatok más szervekkel, különösen a helyi önkormányzatokkal való együttműködését.

A települési nemzetiségi önkormányzat elnöke az Njtv. 105. § (1) bekezdése alapján tanácskozási joggal részt vesz a települési önkormányzat képviselő-testületi, közgyűlési és bizottsági ülésén.

Az Njtv. 105. § (3) bekezdése rögzíti, hogy nemzetiségi önkormányzat elnöke tanácskozási joga gyakorlása során javaslatot tehet a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó, a nemzetiségi jogokat közvetlenül érintő ügy megtárgyalására.

A helyi önkormányzati képviselő-testület, közgyűlés, bizottság soron következő ülésén köteles a javaslatot, kezdeményezést megtárgyalni, a tárgyban döntést hozni, és annak eredményéről a kezdeményezés, javaslat benyújtásától számított negyvenöt napon belül értesíteni a nemzetiségi önkormányzatot. Amennyiben az Njtv. 105. § (3) bekezdésében meghatározott ügy megtárgyalására nem kerül sor, a nemzetiségi önkormányzat – a mulasztásról való tudomásszerzéstől számított harminc napon belül – a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárását kezdeményezheti. A nemzetiségi jogok sérelmére hivatkozással a nemzetiségi önkormányzat közigazgatási pert indíthat.

A települési nemzetiségi önkormányzat elnöke az Njtv. 105. § (4) bekezdése értelmében a fentiekén túl jogosult továbbá:

- a) felvilágosítást kérni a képviselő-testület szerveitől a nemzetiség helyzetét érintő, önkormányzati hatáskörbe tartozó ügyekben;
- b) feladata ellátásához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést igényelni a képviselőtestület szerveitől;
- c) kezdeményezni, hogy a képviselő-testület saját hatáskörben tegye meg a szükséges intézkedéseket, hatáskör hiányában kezdeményezze a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedését a nemzetiséget e minőségében érintő ügyekben.

Az Njtv. 105. § (5) bekezdése garanciális szabályként rögzíti, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete, vagy annak szerve a kötelezettségei teljesítése során

- a) a testületi döntést igénylő kezdeményezést a soron következő testületi ülésen érdemben megtárgyalja, a nemzetiségi önkormányzat elnökének hozzászólását az ülésről készített jegyzőkönyvben rögzíti, és a testületi döntéséről írásban értesíti;
- b) a felvilágosítás-kérés, kezdeményezés alapján – annak kézhezvételétől számított harminc napon belül – írásban, az ügy érdemében tájékoztatja a nemzetiségi önkormányzat elnökét a megtett intézkedésről.

A hivatkozott jogosultságok teszik lehetővé, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke a képviselő-testületi és bizottsági üléseken a nemzetiségi közügyek intézése és a nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében eredményesen fellépessen.

A nemzetiségi érdekérvényesítés további hatékony eszköze a nemzetiségi önkormányzatokat megillető véleményezési és egyetértési jog.

Az Njtv. és más jogszabályok több esetben is biztosítanak véleményezési és egyetértési jogot a nemzetiségi önkormányzatoknak,²⁰ ezek célja, hogy a nemzetiségi önkormányzatok

²⁰ Ld. különösen Njtv. 27. §, 35. §, 81-82. §, 118. §

megkerülhetetlenek legyenek, és az álláspontjukat a döntéshozó szervek kötelesek legyenek figyelembe venni az összes olyan lényeges kérdésben, amelyek az általuk képviselt közösségeket érintik, vagy érinthetik, de az azokról történő döntések más szervek hatáskörébe tartoznak.

A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok viszonyrendszerének alapjaként az Njtv. 76. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá- és fölérendeltségi viszony. A nemzetiségi önkormányzatok azonban szorosan kapcsolódik a helyi önkormányzati rendszerhez, a helyi nemzetiségi önkormányzatok ugyanis sajátos helyzetben vannak, mert bár a nemzetiségi közügyeket érintő feladataikat az Njtv. meghatározza, és azok ellátásához állami támogatást is kapnak, önálló hivatal fenntartásához már nem rendelkeznek elegendő forrással. A helyi nemzetiségi önkormányzat a helyi önkormányzat segítségével és támogatásával léphet fel eredményesen a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesítése érdekében.

Ennek elősegítésére az Njtv. 80. § (1) bekezdése kimondja, hogy a települési önkormányzat, illetve az a hivatal, amelyik a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat önkormányzati hivatali feladatát ellátja, biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, szakmai segítséget nyújt, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív végrehajtási feladatok ellátásáról.

Az önkormányzati működés feltételei és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatokat az Njtv. 80. § (1) bekezdés a)-g) pontjai tartalmazzák:

a) a helyi nemzetiségi önkormányzat részére annak saját székhelyén havonta igény szerint, de legalább harminckét órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használata, a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselése;

b) a helyi nemzetiségi önkormányzat működéséhez (a testületi, tisztségviselői, képviselői feladatok ellátásához) szükséges tárgyi és személyi feltételek biztosítása;

c) a testületi ülések előkészítése, különösen a meghívók, az előterjesztések, valamint a testületi ülések jegyzőkönyvei esetében, továbbá a jegyzőkönyvek benyújtásában való közreműködés és valamennyi hivatalos levelezés előkészítése és postázása;

d) a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítése, a testületi és tisztségviselői döntéshozatalhoz kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatok ellátása;

e) a helyi nemzetiségi önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatos nyilvántartási, adatszolgáltatási, iratkezelési feladatok ellátása;

f) a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatának biztosítása, és

g) az a)-f) pontban meghatározott feladatellátáshoz kapcsolódó költségek viselése a helyi nemzetiségi önkormányzat tagja és tisztségviselője telefonhasználati költségeinek kivételével.

Az Njtv. 80. § (2) bekezdése értelmében a települési önkormányzat a települési nemzetiségi önkormányzattal, a területi önkormányzat a területi nemzetiségi önkormányzattal a helyiséghasználatra, a további feltételek biztosítására és a feladatok ellátására vonatkozóan közigazgatási szerződésben állapodik meg. A megállapodást szükség szerint, általános vagy időközi választás esetén az alakuló ülést követő harminc napon belül felül kell vizsgálni. A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíti a megállapodás szerinti működési feltételeket, a megállapodás megkötését, módosítását követő harminc napon belül.

Kiemelendő, hogy amennyiben az Njtv. 80. § (2) bekezdése szerinti megállapodás megkötésére határidőben nem kerül sor, az Njtv. 80. § (6) bekezdése értelmében a fővárosi és a vármegyei kormányhivatal eljárást folytat le, ennek keretében egyeztetést tart a felek között. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a nemzetiségi jogok sérelmére hivatkozással a nemzetiségi önkormányzat közigazgatási pert indíthat.

Fontosnak tartjuk továbbá, hogy az ügy kapcsán a települési önkormányzat és a települési nemzetiségi önkormányzat együttműködésének kiemelt szerepére és kereteire, a települési önkormányzat, valamint annak jegyzője, adott esetben aljegyzője feladat- és hatáskörei szempontjából is felhívjuk a figyelmet.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit az Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdései szerint a képviselő-testület gyakorolja. A képviselő-testületet a polgármester vezeti.

Magyarország helyi önkormányzatairól, azok feladat- és hatásköreiről az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése értelmében az Mötv. rendelkezik.

Az önkormányzás meghatározó eleme a helyi közügyek intézése, a helyi közhatalom gyakorlása. Az Mötv. 4. §-a határozza meg, hogy a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörökön belül megkülönböztetünk kötelező és önként vállalt feladatokat. Fontos és egyben garanciális szabály, hogy kizárólag törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört a helyi önkormányzat számára. A kötelező feladatok között tartalmazza az Mötv. 13. § (1) bekezdés 16. pontja a nemzetiségi ügyeket.

Az Mötv. 41. § (1) bekezdése és 65. §-a értelmében a települési önkormányzat képviselő-testületét annak elnökeként a polgármester képviseli. Az Övjt. 12. § (1) és (2) bekezdései szerint a polgármestert a település választópolgárai közvetlenül választják. Polgármester az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta.

A polgármester ennek megfelelően az önkormányzati rendszer egyik magas legitimitással rendelkező szereplője, aki a választópolgárok jelentős részének a bizalmával rendelkezik.

Az Mötv. 81. § (1)-(2) bekezdései értelmében a jegyző, akit az általa meghatározott feladatokban az aljegyző helyettesít, vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt.

A jegyzőt és az aljegyzőt – az Mötv. 82. § (1) bekezdése szerint – a polgármester nevezi ki. A közös önkormányzat jegyzőjének és aljegyzőjének kinevezésére az Mötv. 83. § b) pontja tartalmaz speciális rendelkezéseket. E szerint a jegyző és az aljegyző kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszámarányos, többségi döntése szükséges. A döntés akkor többségi, ha – a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve – a polgármesterek által leadott azonos tartalmú szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot.

Az Njtv. elsősorban a jegyzőnek a nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában gyakorolható feladat- és hatásköreit és kötelezettségeit illetően tartalmaz rendelkezéseket, amelyeket a helyi szintű megállapodások alapján az aljegyzőre is alkalmazni kell.

E feladat- és hatáskörök közül garanciális jelentőséggel bír az Njtv. 80. § (4) bekezdése, amelynek értelmében a helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat együttműködési megállapodásában rögzíteni kell, hogy a jegyző vagy annak – a jegyzővel azonos képesítési előírásoknak megfelelő – megbízottja a helyi önkormányzat megbízásából és képviselőként részt vesz a nemzetiségi önkormányzat testületi ülésein és jelzi, amennyiben törvénysértést észlel, továbbá a nemzetiségi önkormányzat kérésére szakmai segítséget nyújt annak ülésén és azon kívül is a nemzetiségi önkormányzat működését érintően.

A konkrét ügy vonatkozásában érdemes rámutatni, hogy az Njtv. 95. § (3) bekezdése alapján a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületi üléséről készített jegyzőkönyvet az ülést levezető elnök és a testület által a képviselők közül kijelölt jegyzőkönyv-hitelesítő írja alá. A települési nemzetiségi önkormányzat elnöke a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt munkanapon belül megküldi a fővárosi és vármegyei kormányhivatalnak, valamint a helyi

önkormányzat által az Njtv. 80. § szerinti együttműködési megállapodásban megjelölt személynek.

Végezetül elengedhetetlennek tartjuk rámutatni a fővárosi és vármegyei kormányhivatal által a helyi önkormányzatok és nemzetiségi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyelet tartalmára, terjedelmére.

Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése alapján a Kormány a fővárosi és vármegyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

Az Möt. 132. § (2)-(4) bekezdései szerint a fővárosi és vármegyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, vármegyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett a) működésének, döntéshozatali eljárásának; b) döntéseinek jogszerűségét; c) jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása nem terjed ki az érintett által hozott azon döntésekre, a) amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának; b) jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye; vagy c) amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott.

A fővárosi és vármegyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti eszközeit az Möt. 132. § (1) bekezdése foglalja össze.

Az Möt. 133. § (1)-(3) bekezdései rendelkeznek a kormányhivatal információkérési, javaslattevési jogáról és a szakmai segítségnyújtásról. A kormányhivatal ennek keretében a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. Javaslatot élhet az érintett működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat, illetve a társulási tanács köteles a kormányhivatallal ismertetni. A kormányhivatal továbbá szakmai segítséget nyújt az alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából.

Szükséges továbbá arra is felhívni a figyelmet, hogy az Njtv. 146. § (1) bekezdése értelmében a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét – az Njtv.-ben meghatározott eltérésekkel – a fővárosi és vármegyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon látja el.

3.3.2. A közös önkormányzati hivatal és a szlovák nemzetiségi önkormányzat közötti együttműködési nehézségek és a Heves Vármegyei Kormányhivatal eljárásainak vizsgálata

Vitathatatlan, hogy az Alaptörvényben és az Njtv.-ben foglalt nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében a helyi önkormányzatoknak és nemzetiségi önkormányzatoknak hatékony és szoros együttműködést szükséges kialakítaniuk.

Figyelemmel erre, fontos ismételt kiemelni, hogy a jogállamiság elvéből is következik az Alaptörvényben szabályozott szerveknek, így különösen a helyi önkormányzatoknak és a helyi nemzetiségi önkormányzatoknak az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják. E kötelezettség egyértelműen magában foglalja, hogy az önkormányzatoknak törekedniük kell arra – szükség esetén többszöri egyeztetéssel, a különböző érdekek kölcsönös figyelembevételével –, hogy egyetértésre jussanak.

Az együttműködési kötelezettség hatékony érvényesüléséért kiemelt felelősséget visel a települési önkormányzatok képviselőtestületében a polgármester, a jegyző és adott esetben az aljegyző, valamint a nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában az elnök.

Kiemelendő, hogy a hatékony és kölcsönös együttműködés alapja a rendszeres kommunikáció. Ehhez tartozik az esetleg felmerülő nehézségek közös feltárása, áttekintése, valamint a megoldásokra való nyitottság és ennek érdekében a szükséges intézkedések megtétele vagy további egyeztetések lefolytatása.

A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok közötti együttműködési nehézségek megelőzésében, a kialakult konfliktusok feltárásában és mielőbbi orvoslásában meghatározó szerepet kell vállalnia az e szervek törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi és vármegyei kormányhivatalnak.

A konkrét ügy vonatkozásában megállapítható, hogy a korábbi aljegyző és a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke közötti együttműködési nehézségek alapvetően személyes konfliktusokra, a közöttük kialakult bizalmatlanságra vezethetők vissza.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal tájékoztatása szerint a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke az Möt. 45. §-ában és az Ör. 18. § (3) bekezdésében előírtak szerint, az Önkormányzat képviselő-testületének üléseit megelőzően, jogszerű határidőben kapott meghívót az ülésekre, amelyeken részt vett. A beérkezett válaszok szerint a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat korábbi elnöke az Njtv. 105. §-a alapján megillető felvilágosításkérési, tanácskozási, kezdeményezési, véleményezési és egyetértési jogaival – az Njtv.-ben, az Möt.-ben és az Ör.-ben foglalt rendelkezések keretei között – élhetett.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetője a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat feladat- és hatásköreinek gyakorlását, a helyi szlovák nemzetiségi közösség identitásának megőrzése és jogérvényesítése érdekében kifejtett tevékenységét összességében hatékonynak és előremutatónak értékelte.

A Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének válaszából ugyanakkor egyértelműen kitűnik, hogy a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat költségvetési gazdálkodásával összefüggő feladatellátásában 2023. végén, illetve 2024. elején nehézséget jelentettek a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal Mátraszentimrei Kirendeltségén a gazdálkodási munkakörben előálló személyi változok, illetve észlelt adminisztrációs hibák. Pozitívan értékelhető azonban, hogy e nehézségek orvoslása érdekében a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal hatékony intézkedéseket tett.

A korábbi aljegyző tevékenységével összefüggésben megállapítható, hogy 2023-ban és 2024-ben a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testületének több ülésén – az Njtv. 80. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségével ellentétben – sem vett részt. A Heves Vármegyei Kormányhivatal tájékoztatásából nem derült ki, hogy az érintett üléseken – azokat leszámítva, amelyeken a korábbi jegyző vett részt – jelen volt-e olyan megbízott személy, aki a jegyzővel azonos képesítési előírásoknak megfelel.

A Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat törvényes működésével kapcsolatos – az Njtv. 80. § (4) bekezdéséből származó – feladat- és hatásköreit a korábbi aljegyző – a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének tájékoztatása alapján – több alkalommal nem az Njtv.-ben meghatározott keretek között és esetenként kiterjesztő módon gyakorolta.

A jogszabályi rendelkezésekkel ellentétesen járt el a korábbi aljegyző akkor, amikor a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testületi ülésének napirendi pontjaihoz kapcsolódó előterjesztések előzetes törvényességi kontrollját kívánta ellátni. Hasonlóan jogszabályellenes volt, amikor a korábbi aljegyző az ülésről készült jegyzőkönyvet, amelyet az Njtv. 95. § (3) bekezdése alapján az ülést levezető elnök és a testület által a képviselők közül kijelölt jegyzőkönyv-hitelesítő ír alá, aláírásával kívánta ellátni és annak a Heves Vármegyei Kormányhivatal részére történő megküldését – szemben a Njtv. 95. § (3) bekezdésének előírásával, amely e feladatot az elnök feladat- és hatáskörébe utalja – a saját jóváhagyásához kívánta kötni.

A korábbi aljegyző eljárása feltehetően az Önkormányzat és a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat közötti együttműködési megállapodás tartalmára vezethető vissza. Az együttműködési megállapodás II.4. pontja szerint: „Az aljegyző és a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal Mátraszentimrei Kirendeltségének köztisztviselői közreműködnek a testületi előterjesztések elkészítésében, továbbá az aljegyző ellátja az előterjesztések és testületi

jegyzőkönyvek tartalmi és jogi kontrollját.”. Fontos azonban rámutatni, hogy az együttműködési megállapodás hivatkozott rendelkezésének második részmondata ellentétes a Njtv. 146. § (1) bekezdésével, amelynek értelmében a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét a fővárosi és vármegyei kormányhivatal látja el. Az Njtv. 80. § (4) bekezdése ugyanis kizárólag azt teszi lehetővé a jegyző vagy megbízottja részére, hogy részt vegyen a nemzetiségi önkormányzat testületi ülésein és jelezze, amennyiben törvénysértést észlel. A jelzési kötelezettség azonban nem jelenti azt, hogy a jegyző bármilyen formában elláthatná a nemzetiségi önkormányzat törvényességi felügyeletét.

Pozitívan értékelhető, hogy a Heves Vármegyei Kormányhivatal szakmai segítségnyújtás keretében a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat részére az alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben több alkalommal tájékoztatást nyújtott.

Kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy fenntartható-e a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének értelmezése és gyakorlata, amely szerint a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat működését negatívan befolyásoló fenti eseményekkel összefüggésben nem volt indokolt törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazása.

A törvényességi felügyeleti eszközök körében fontosnak tartjuk kiemelni, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében a fővárosi és vármegyei kormányhivatal az Möt.v.133. § (1)-(2) bekezdései és az Njtv. 146. § (1) bekezdésének együttes értelmezése alapján a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan konzultációt kezdeményezhet, továbbá javaslattal élhet azok működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A megfogalmazott javaslatoknak a címzettek a megadott határidőn belül kötelesek eleget tenni, a javaslatot köteles megtárgyalni és arról döntést hozni.

A hivatkozott rendelkezésekből megítélésünk szerint az következik, hogy a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok rendelkeznek a törvényességi felügyelet gyakorlása keretében olyan eszközökkel, amelyekkel elősegíthetik a helyi önkormányzatok és nemzetiségi önkormányzat hatékony együttműködését. A konkrét ügy vonatkozásában ugyanakkor nem áll rendelkezésünkre olyan információ, amely szerint – a vizsgálatunk keretében kezdeményezett konzultációt leszámítva – a Heves Vármegyei Kormányhivatal feladat- és hatáskörében eljárva a kölcsönös és jóhiszemű együttműködés elősegítése érdekében – különösen a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat, valamint a jegyző és az aljegyző közötti egyeztetés, konzultáció szervezésével – közvetlenül fellépett volna.

Összességében, a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapítható, hogy a korábbi aljegyző – az együttműködési megállapodás törvényellenes tartalmával részben magyarázható – tevékenysége és magatartása, továbbá a Heves Vármegyei Kormányhivatalnak a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat, valamint a jegyző és az aljegyző együttműködését elősegítő intézkedéseinek részbeni elmulasztása, a településen élő szlovák nemzetiségi közösséget megillető nemzetiségi önkormányzathoz való jogát és nemzetiségi jogainak érvényesülését sértő, valamint a jogállamiság elvéből levezethető visszásságot eredményeztek.

A nemzetiségi jogok érvényesülését, valamint a jobbiztonság és az alkotmányos szervek közötti kölcsönös együttműködés követelményét sértő visszásságok megszüntetése érdekében szükségesnek tartjuk felkérni Mátraszentimre Község polgármesterét és a Mátraszentimrei Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat elnökét az Njtv. 80. § (2) bekezdése szerinti együttműködési megállapodás soron kívüli felülvizsgálatára és annak az Njtv.-vel összhangban történő módosítására. Elengedhetetlen továbbá, hogy Mátraszentimre Község polgármestere, valamint a Gyöngyössolymosi Közös Önkormányzati Hivatal jelenlegi jegyzője a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat és a településen élő szlovák nemzetiségi közösség jogainak hatékony érvényesítésére.

E körben a vizsgálattal érintett szervek figyelmébe ajánljuk, hogy a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok hatékony együttműködésének egyébként – az érintett szervek jóhiszemű és egymás feladat- és hatásköreit kölcsönösen tiszteletben tartó joggyakorlása esetén – számos olyan, a vonatkozó jogszabályok keretein túlmutató formája lehet, amely a nemzetiségi közösség(ek) érdekeit figyelembe véve, azok jogainak hatékony érvényesülését szolgálhatják.

Emellett kiemelten fontos a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjének az együttműködése is, hogy indokolt esetben időben és hatékonyan fellépjen a Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat és a településen élő szlovák nemzetiségi közösség jogainak sérelmével járó esetleges visszasságok megelőzése és mielőbbi megszüntetése érdekében.

IV. Intézkedések

A közös jelentésünkben feltárt alapvető jogokkal és alkotmányos alapelvekkel összefüggő visszasságok megszüntetése és jövőbeli megelőzése érdekében felkérjük

1. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján Mátraszentimre Község polgármesterét és a Mátraszentimrei Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat elnökét az önkormányzatok közötti, az Njtv. 80. § (2) bekezdése alapján létrejött együttműködési megállapodás soron kívüli felülvizsgálatára és módosítására, kiemelt figyelemmel a helyi szlovák nemzetiségű lakosság nemzetiségi jogainak minél hatékonyabb érvényesítésre;
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján Mátraszentimre Község polgármesterét és a Gyöngyössolyosi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét, hogy – az Mötv. 13. § (1) bekezdése 16. pontjára és az Njtv. vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel – a jövőben kiemelten figyeljenek a Mátraszentimrei Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat feladat- és hatáskörei ellátásának tiszteletben tartására, a településen élő szlovák nemzetiségi közösség jogainak hatékony, az érdekeiknek megfelelő érvényesítésére, és e feladatok ellátásának támogató segítésére.
3. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján a Heves Vármegyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a rendelkezésére álló törvényességi felügyeleti eszközök hatékony és teljes körének alkalmazásával indokolt esetben lépjen fel a Mátraszentimrei Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat és a településen élő szlovák nemzetiségi közösség jogainak sérelmével járó esetleges visszasságok megelőzése és mielőbbi megszüntetése érdekében.

Kérjük, hogy a Heves vármegyében esetlegesen fennálló hasonló visszasságok megelőzése érdekében egyeztessenek az érintett, nemzetiségi önkormányzatok működését biztosító, segítő jegyzőkkel a kapcsolódó feladat- és hatásköreik tartalmáról és terjedelméről. Külön is jelezzék, hogy mi a különbség törvénysértés észlelésének jelzése és a vármegyei kormányhivatal által ellátott törvényességi felügyelet között, illetve, hogyan biztosítható az egyenrangú kapcsolat a helyi és a nemzetiségi önkormányzat együttműködése során.

Kérjük továbbá, hogy a Heves Vármegyei Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében az illetékességi területén működő helyi önkormányzatok és nemzetiségi önkormányzatok együttműködési nehézségeinek észlelése esetén a rendelkezésére álló eszközökkel – különösen egyeztetések, konzultációk szervezésével – törekedjen e konfliktusok feloldására.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet