

**DR. KOLLÁTH GYÖRGY** alkotmányjogász  
az *ELTE* és a *TF* c. egyetemi docense, ügyvéd  
1122 Budapest, Városmajor u. 43.  
[www.kollath.com](http://www.kollath.com), [www.kollath.hu](http://www.kollath.hu)  
Tel/fax: 4570639, [gyorgy.kollath@gmail.com](mailto:gyorgy.kollath@gmail.com)

### **Független jogi szakmai vélemény**

a terézvárosi önkormányzatnak a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 15. §-ának alkotmányjogi analíziséről, továbbá értékelés a vele kapcsolatos közjogi gyakorlat dilemmájáról pro és kontra

### **Bevezető, kiinduló pontok, keretek, egybevetések**

Megbízás keretében vállaltam, hogy független közjogi analízist készítek egy elvi és egyben gyakorlati *közjogi helyi jogalkotási* dilemmáról. Kiinduló pontját ugyan egy konkrét - *fővárosi kerületi költségvetési - helyi rendelet* adja, de az csupán a probléma fókusza. Annak példája és szemléltetője, hogy egy (vagy több) helyi önkormányzat működésében előfordulhat. Például egy fő halálesete miatt úgy csökken le átmenetileg kb. fifti-fifti mértékre a „kormányzó” és az „ellenzéki” helyi képviselők aránya, hogy minősített többséggel rendeletet alkotni nincs mód, patthelyzet manifesztálódik. Akár a *költségvetési rendelet kapcsán is előállhat ez*, aminek térben és időben egyaránt súlyos-tartós kihatása lehet. Elemi stratégiai érdek (lenne), hogy az alkotmányjog, s az alkalmazott közjog egészéből világos és működőképes jogértelmezés és –alkalmazás legyen kiolvasható, mely megfelel a demokratikus jogállamiság és önkormányzatiság normáinak is. Tekintve, hogy rendelet-alkotásról van szó, csak olyan megoldás támogatható, amely nem esélytelen egy utólagos normakontroll keretében való alkotmánybírói felülvizsgálatkor. Nem közömbös, de nem is szentírás, hogy mi adódik elvi zsinórmértékként az AB határozataiból, s a szakirodalom különböző nézeteiből és érveiből. Választ kell keresni, illetve találni arra a kérdésre: vajon igaz-e, hogy *egészében véve ellentmondásos, kaotikus a helyzet?!*

*A végletekig leegyszerűsítve a megválaszolandó kérdés: kik számítanak, illetve kik nem „megválasztott” képviselőknek! Továbbmenve: mi a figyelembe veendő mérték, ha a törvény és a helyi SZMSZ által rendszeresített, általános, a ciklus egészére vonatkozó elvi szám nem azonos a csakugyan, tehát a szó teljes, valódi és köznapi értelmében „megválasztott”: mandátummal bíró képviselők számával. Van ilyen szituáció: a törvényi általános és az adott, tényleges mérték ad absurdum az önkormányzatoknál eltérhet egymástól, felfelé és lefelé is. A lefelé történő eltérésnek van parlamenti pandantja, sőt ezt akceptáló gyakorlata is: az abszolút többség és az ún. nagy kétharmad bázisának számítása során. Ugyanez helyi önkormányzati metszetben legalábbis bizonytalan, holott alig(ha) lehet kétféle közjogi alapvetés és „számtan”. Evidens, hogy azonos alkotmánybeli és Ötv-beli normativitás azonos közjogi értelmezést is feltételez, megkíván. Érdemes tehát az értelmezés tartományát a közjog egészére is kitekintő figyelemmel nézni: azonos konstrukciójú normák jogállami argumentációját egyezően felfedni.*

## Summázat

Valóban kaotikus, a jogbiztonság szempontjából tisztázatlan és elfogadhatatlan az, hogy nincs biztos és egységes közjogi kapaszkodó a megválasztott képviselők számbavételére. Ebből következően **nem eleve alkotmányellenes**, ha egy helyi rendelet szavazása különbséget tesz „rendszeresített” és ténylegesen mandátummal bíró, azaz „megválasztott” képviselői létszám között. E kettős distinkció miatt, egy a megválasztott kör többsége által, ekként minősítve elfogadott rendelet láttán **tudatos alkotmány-, ill. törvénysértést feltételezni helytelen.**

Míg ui. parlamenti vonatkozásban, s az országgyűlési működéshez fűződő alkotmányjogi érvelés és közjogi gyakorlat a megválasztott képviselő fogalmát a ténylegességhez, jelesül pl. X,Y igazolt mandátumához köti, addig ugyanezen logikájú helyi képviselőségi „megválasztottság” értelmezése jobbra ellenkező, ettől eltérő. /Utóbbi figyelmen kívül hagyná a minősített többség számba-vételénél azt a tényt, hogy vannak, lehetnek betöltetlen, de túltöltött képviselői helyek is./ Oka, logikája ismeretlen, a „megválasztott” kitétel e szerint üres szócséplés a jogban?!

Érdemes lehet egy külön eljárásban ezt a valós közjogi dilemmát az Alkotmánybíróság elé vinni: vagy utólagos normakontrollt vagy alkotmánysértő mulasztást jelző indítványban.

### Az elemezni kívánt tételes jog:

**I.Ötv. 15. § (1) Minősített többség szükséges a 10. § a), b), e), f), g) pontban foglalt ügyek, továbbá a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyek eldöntéséhez, a képviselő kizárásához [14. § (2) bek.], valamint a 12. § (4) bekezdésének b) pontja szerinti zárt ülés elrendeléséhez.**

**(2) A minősített többséghez a megválasztott települési képviselők több mint a felének a szavazata szükséges.**

*Cd-jogtár kommentár:* Az Ötv. módosításáról rendelkező és 1994. december 11-én hatályba lépő törvény a minősített többség fogalmára és alkalmazására új rendelkezéseket állapított meg, amelyeket az SZMSZ-ek felülvizsgálatánál figyelembe kellett venni.

Kógens szabálya a törvénynek a minősített többséghez szükséges szavazatok számát meghatározó rendelkezése. A hatályos rendelkezés nem engedi meg, hogy a képviselő-testület a Szervezeti- és Működési Szabályzatában a minősített többség szavazati arányát magasabban vagy alacsonyabban állapítsa meg. Esetileg sem lehet e rendelkezésben foglaltaktól eltérni. Csak ez a minősített többség a jogszerű. Az Alkotmánybíróság is utalt arra 9/1996. (II. 23.) AB határozatában, hogy a módosítást nyilvánvalóan az indokolhatta, hogy a minősített többség magas arányának meghatározása döntésképtelenséget eredményezhet, mert rendkívül széles konszenzust és magas megjelenést igényel. A minősített többséggel eldöntendő tárgyköröket a képviselő-testület bővítheti, de a minősített döntéshez szükséges szavazatszám tekintetében a törvényben meghatározottaktól nem térhet el. Nevezetesen a minősített többséget igénylő ügyekben az érvényes döntéshez a megválasztott települési képviselők több mint a felének a szavazata szükséges. Abban különbözik tehát az egyszerű többségtől, hogy nem a jelenlévők, hanem a megválasztott képviselők szavazatához kell viszonyítani az igen szavazatok számát. **Figyelmen kívül kell hagyni azt a körülményt, ha valamely okból betöltetlen hely van a képviselő-testületben (sic! A szerző!).**

Más szakirodalmi források is ekképpen vélekednek. Például a HVG-ORAC Kiadó gondozásában 2000-ben kiadott Önkormányzati kézikönyv 95. oldala ezt taglalja. Mint írja: „Minden esetben figyelmen kívül kell hagyni azt a körülményt, amikor egy vagy akár több képviselői hely üres. Nem lehet az üres helyekkel csökkenteni a létszámot és ehhez a csökkentett létszámhoz mérni, akár a határozat-képességet, akár a minősített többséget.

**II.A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (Övt.) 54/A §. „E törvény alkalmazásában**

a) a képviselő-testület működéséhez szükséges létszám: az e törvény szerint megválasztható képviselő-testületi tagok számának több mint ötven százalékáé,

**Megjegyzés:** láthatóan ez a norma nem az önkormányzati minősített döntés-hozatal sui generis fogalmát, szabályát adja meg. Ráadásul itt, fokozva a definíciós bizonytalanságot, még csak nem is „megválasztott”, hanem pusztán „megválasztható” létszámról van szó, anélkül, hogy ez eltérés okát megadnák!

### **Áttekintés az Alkotmánybíróság határozataiból**

Két AB-határozat vehető elemzés alá. A 9/1996. (II.23.) AB határozat még arra a helyzetre reagál, amely, helyi SZMSZ-beli eltérést megengedve 1994-ig fennállt. Elvi élű megfogalmazása volt viszont a megválasztott települési képviselők több mint felére vonatkozó követelmény megerősítése. Ugyanakkor, azt, hogy ki számít megválasztottnak, ez a határozat nem definiálta.

A 807/B/2005. AB határozat viszont már adott erre vonatkozó elemzést és definiálást, sőt megkísérelt érvet is tenni melléje. Kulcs-mondatai: „Ez a testületi létszám nem változik akkor sem, ha egy vagy több képviselői hely betöltetlen, vagy éppen a polgármesteri tisztség betöltetlen, nincs ugyanis ezzel ellentétes más törvényi szabály. A helyi önkormányzati képviselőt megválasztották, így a képviselő, a megválasztott képviselő ugyanazt a fogalmat takarja. A képviselő-testület törvényből következő létszámát a képviselő-testület a saját döntésével jogszerűen nem csökkentheti a betöltetlen helyek számával.”

**Megjegyzés:** látszólag tiszta sor, ráadásul az AB határozat mindenkire nézve kötelező. Csakhogy, a levezetés cseppet sem következik az Övjt. egzakt szövegéből, de magából az Ötv.-ből sem, ugyanakkor szembe megy az ugyanezen elv mentén működő parlamenti elvekkkel és gyakorlattal. **Ellenérvek**, melyek a precedens-elvű AB-gyakorlat felülvizsgálatát szolgálhatják: az Övjt. megadja a módját az üres képviselői helyek betöltésének. Ezek egyike az időközi választás. Annak sikeréig elhúzódó interregnum lehet. Sem az Övjt., sem az Ötv. maguk sem abszolút következetességgel csupán testületi létszámról rendelkeznek, hanem megkülönböztető jelzőként alkalmazásra kerül a „megválasztott” jelző, kitétel is. Azt kimondani, ill. alaposan feltenni, hogy az is „megválasztott”, aki nincs is, fogalmi-racionalitásbeli képtelenség. Az pedig jogi képtelenség, hogy elég ellenérv volna: „nincs valamitől eltérő, valamivel ellentétes szabály”! Egyrészt: van, erre utal a megválasztott jelző. Másrészt: ténylegesen van olyan eset, amikor valaki, habár egykor megválasztották, ma már nem képviselő (mert pl. meghalt, összeférhetlenségét kimondták, etc.), de az ellenkezője is tény: elszúrt összeférhetlenség révén visszakerül a testületbe a személy, miközben a megüresedő helyére már újat is választottak. /Mint volt régen, a Ki mit tud?-ban: virtuálisan ketten ülnek egy széken./ **Nincs** tehát **abszolút egybeesés**, minden mást kizáró fogalmi azonosság. Önkényes és irreális tehát az iménti AB határozat érvelése, és dodonai is, mivel az idem per idem logikát, magyarázatot követi. Miután ez a normaköteg felér az alkotmányos önkormányzati alapjogokig, egy mulasztásos alkotmányserítés verifikációja, majd kiküszöbölése adna korrekt megoldást.

Az országgyűlési működés alapján ide is vonatkoztatható elvi-gyakorlati bázisát a **Századvég Kiadó gondozásában 2009-ben megjelent, „Az Alkotmány kommentárja I.**

**kötet 809. oldala** világítja meg. Azonossági alap: a parlamentben is van súlya a képviselői összlétszám-ténylegességi létszám számításának, az abszolút többség és a nagy kétharmad vonatkozásában. Idézet: /kiinduló pont pl. az Alkotmány 24. § (3) bekezdése, s benne „az országgyűlési képviselők kétharmadának” a kitétele./ **„E szabály az országgyűlési képviselők meghatározott, kétharmados arányára vonatkozik. 'Országgyűlési képviselőnek' e rendelkezés alkalmazásakor a parlament érvényes, vagyis az Országgyűlés által igazolt és meg nem szűnt mandátummal rendelkező tagjait kell tekinteni. Amennyiben nem mindegyik képviselői mandátum van betöltve, a parlament tagjainak tényleges számából kell a kétharmados arányt számítani...”**

**Megjegyzés:** folytatódik ezen a 809. oldalon a levezetés és a magyarázat a mandátum-igazolást is taglalva, de semmi kétség: azonos közjogi alapvetésük, logikájuk, elvi és gyakorlati indokaik ellenére más és más az érvelés és a gyakorlat a parlamentnél és az önkormányzatnál. Evidens, hogy a parlamenti az életszerűbb, a reálisabb, a differenciáltabb, a követhetőbb, a megalapozottabb, még hozzá mindkét területre egyaránt irányadó módon. A valós, élő országgyűlési megoldást indokolt átültetni az önkormányzati területre is, és ehhez, ez esetben nem pusztán illetően való törvényi megerősítés jöhet számításban, hanem akár az AB-értelmezés felülvizsgálata is.

Számítani kell ui. arra, hogy a polgárok elfordulása a politikától jelentősen megnehezítheti a helyi képviselőség vállalását, főként időközi tekintetben, olykor csupán pár hétre-hónapra szólóan. **A létszám-csökkentés eleve napirenden van, ami felelős végig gondolatot kíván ide is érte.** Túlzó, spekulatív norma mindezen csak ronthat. **Következésképpen: fő, reális és progresszív tartalmát tekintve nem alkotmányellenes a megválasztott és a rendszeresített képviselői létszám megkülönböztetése. Nincs olyan alaptörvényi norma, amivel ez direkt ütközne.**

### **Alkotmánybírósági felülvizsgálat esetére**

Ugyanakkor tény: helyi rendeltet bárki megtámadhat az AB előtt, sőt indítványában visszamenőleges hatályú megsemmisítést is kérhet. Ám ez utóbbi kérelemmel maga az AB is csínján bánik, okkal ritkán él. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint ui. a jogbiztonság különösen fontos érdeke inkább a költségvetésből eredő jogviszonyok kíméletét, mintsem azok jogalapjának ez tunc hatályú kiiktatását indokolnák. Nem kell tehát nagyon félni még egy megsemmisítés esetében sem a teljes „borulástól”.

**Budapest, 2010.03.03.**

**Összeállította: Kolláth György s.k.**