

Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata  
Képv: Verók István polgármester,

továbbá

Dr. Kolláth György ügyvéd  
1122 Budapest, Városmajor u. 43.  
Tel/Fax: 4570639

[www.kollath.com](http://www.kollath.com)

[gyorgy.kollath@gmail.com](mailto:gyorgy.kollath@gmail.com)

**Melléklet: 1db. meghatalmazás**

*A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága részére!*

*Budapest Donáti u. 35—45.*

*1535*

*pf. 773.*

*Tisztelt Alkotmánybíróság!*

Alulírott, Verók István polgármester, a Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatának (1067 Bp. Eötvös u. 3.sz.) törvényes képviselője, a csatolt ügyvédi meghatalmazás által igazoltan, eseti jogi képviselőnk: Dr. Kolláth György ügyvéd (1122 Bp. Városmajor út 43. sz.) útján, ezennel **indítványt nyújtunk be a T. Alkotmánybíróságnak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítására és megszüntetésére a következők szerint:**

*Indítványozzuk, hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg: alkotmányvétség mulasztás áll fenn a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 44. § (1) bekezdése, 44/A. § (1) bekezdés a) pontja, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1. §, ugyanezen törvény 19-21. §-ai és 90. § (1) bekezdése, továbbá a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény szabályozásában a helyi képviselők jogállása, függetlensége és felelősségi viszonyai terén.*

*Külön is hivatkozunk az Ötv. 90. §. (1) bekezdésében foglalt rendelkezés elégtelenségére, garancia-nélküliségére (amely félreérthetően azt sugallhatja, hogy a testület és annak tagja egy célszerűtlen gazdasági döntés megszavazásáért akár deliktuális felelősséggel is tartoznék).*

*Indítványozzuk, hogy a T. Alkotmánybíróság az alkotmányellenes mulasztás megszüntetésére a határozatának közzétételétől számított 3 hónapos határidőt állapítson meg a jogalkotó Országgyűlés számára.*

*Az alkotmányvétséget az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében jelölt demokratikus jogállamiság jogbiztonsági tartalmának és igényének, továbbá az Alkotmány 44. § (1) bekezdésének, 44/A. § (1) bekezdés a) pontjának, 44/C. §-ának és 43. § (2) bekezdésének a megsértése jelenti: ui. ez utóbbi norma szerint az önkormányzati jogokat és kötelezettségeket - s bennük nyilvánvalóan a helyi képviselők jogait, kötelezettségeit és felelősségét - is törvény állapítja meg, de esetünkben éppen ez hiányzik, ill. sérül. A jogalkotó elmulasztotta megalkotni azokat a szabályokat, amelyek az önkormányzati képviselők felelősségét/felelőtlenségét tisztázzák a testületi döntéshozatal során ill. azt követően, a szavazati joguk gyakorlásához kapcsolódóan. A jogbiztonság sérelme pedig az által keletkezhet, hogy egyértelmű szabályozás hiányában egyrészt a végrehajtó hatalom és az ügyészi büntetőjogi fellépés oldaláról drasztikusan sérülhet az önkormányzati autonómia, másrészt a testületi döntéshozatalért viselt egyéni képviselői helytállási kötelezettség koncepcionálisan kidolgozatlan a magyar jogban.*

*Az Abtv. 1. § e) pontja, továbbá 21. § (4) bekezdése, és a 49. § lehetővé teszi az indítványunk előterjesztését.*

### **Indokolás**

#### **1) A helyi önkormányzás alkotmányos rendeltetése, elméleti alapvetés**

Az Alkotmány 42. §-a szerint a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják. [Alkotmány 44. § (1) bek.]

Az Ötv. 1. §-a szerint a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata (a továbbiakban: helyi önkormányzat) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) *önállóan jár el*. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a *közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához*, valamint mindezek szervezeti, személyi és *anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez* kapcsolódnak. *A helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. Jogilag-hatáskörileg az önkormányzati autonómia széles körű és erőteljesen védett.*

Az Országgyűlés a közhatalom gyakorlásának rendjét, intézményi kereteit - *kollektív jogi és alapjogi rendszert* - kialakítva ismerte el a helyi közösségek önkormányzashoz való jogát, definiálva az említett önkormányzati alapjogokat. A helyi önkormányzashoz való jog tehát meghatározott választópolgári közösség egészét, mint közösséget megillető jog.

A helyi önkormányzás gyakorlásának két formája van. A választópolgárok közössége a helyi önkormányzás jogát főszabályként, általában közvetett módon - az általa választottak: a képviselő-testület és polgármester útján -, illetve közvetlenül: helyi népszavazással gyakorolhatja. A helyi önkormányzás lényegét tekintve azt teszi lehetővé, hogy a választópolgárok közössége önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit. Ennek főbb garanciáit megteremtette az Alkotmány, valamint az önkormányzati törvény: ui. az Alkotmány és külön törvények biztosítják az önkormányzati választások és működés demokratizmusát. A jogi stabilitást – és sajnos a szükséges változások, korrekciók nehézségét is – **töbnyire kétharmados elfogadású törvények** szavatolják.

Az Országgyűlés a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzashoz való jogai elismerésén túl kifejezte azok védelmét, a helyi közösségek önszervező önállóságának a támogatását, az önkormányzashoz szükséges feltételek megteremtésének a segítségét, valamint a közhatalom demokratikus decentralizációjának az előmozdítását.

#### **a) A helyi képviselő-testületekkel kapcsolatos szabályozás**

A helyi képviselő-testületek alapvető jogát, ill. feladatait részben maga az Alkotmány határozza meg. Eszerint a helyi képviselőtestület:

*a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,*

*b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,*

*c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,*

*d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,*

*e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,*

f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat,  
g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,

h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

Alkotmányos fundamentum, hogy a **helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek, kötelezettségeik viszont eltérőek lehetnek.** Olyan „helytállási” szabályozás elképzelhetetlen, amely a jogok – és a hozzájuk rendelt, értük viselt felelősség – minőségi különbözőségét intézményesítené község, város, kerület, főváros viszonylatában.

**A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. [44/A. § (1)-(2) bek.] A helyi képviselőtestület elnöke a polgármester. A képviselőtestület bizottságot választhat, és hivatalt hoz létre. [Alkotmány 44/B. § (1) bek.]**

**Önkormányzati döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete** - annak felhatalmazására bizottsága, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, társulása, a polgármester -, illetőleg a helyi népszavazás **hozhat.** Törvény a polgármesternek, főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg [Ötv. 2. § (2) bek.].

Az önkormányzat jogi személy. **Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg.** A képviselő-testületet a polgármester képviseli (ő az önkormányzat törvényes képviselője). Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala látják el. A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. [Ötv. 9. § (1)-(3) bekezdések]

## b) A képviselők jogállása

**Kulcs-probléma:** a települési képviselők jogállásáról az Alkotmány nem, az Ötv. pedig meglehetősen szűkszavúan rendelkezik (19-21. §-ok). Eszerint a települési *képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit.* Részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében. A települési képviselők jogai és kötelességei azonosak. A települési képviselő az alakuló ülésen, illetve a megválasztását követő ülésen a 32. § szerint esküt tesz. A települési *képviselő köteles részt venni a képviselő-testület munkájában.* [Ötv. 19. § (1)-(2) bek.] A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 1. § (1) bek.-e megállapítja, hogy a helyi önkormányzati képviselő megbízatása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, jogai és kötelezettségei a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. **Kimunkált, tételes felelősségi szabályok e tisztség ellátása körében nincsenek: csupán az összeférhetlenség anyagi és eljárási normái adottak.**

## 2) Felelősségi kérdések

### a) A képviselő-testület egészének felelőssége – alkotmányossági tükröben

Ismert, hogy a választópolgárok közösségét megillető helyi önkormányzás gyakorlására, a helyi közügyek önálló, demokratikus intézésére a választópolgárok önkormányzati képviselőket választanak. Az önkormányzati feladatok és hatáskörök a képviselő-testületet

illetik. Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, valamint a képviselő-testület hivatala látják el. A képviselő-testület hozza meg az alapvető, meghatározó döntéseket a helyi közügyekben. Egyes hatásköreit ruházhatja át a képviselő-testület a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a helyi kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására. A meghatározó szerep a képviselő-testületé, a képviselő-testület működése döntő mértékben a képviselők munkáján, tevékenységén múlik.

A képviselő-testület a helyi önkormányzás szerve, a helyi önkormányzatot megillető hatáskörök gyakorlója, amelynek *jogállását az Alkotmány szabályozza, működésének zavartalanságához alkotmányos érdekek fűződnek. A képviselő-testület működésének zavartalansága megkívánja, hogy tartósan ne terheljék konfliktusok.* [5/2006. (II. 15.) AB határozat]

Ismert, hogy a helyi önkormányzat *gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület felelős.* A gazdálkodás *biztonsága és törvényessége ugyanakkor rendszerint egymástól elszakíthatatlan,* ezért is a jogszerű képviselő-testületi eljárás és döntéshozatal előmozdítására az Ötv. 36. § (3) bek. értelmében a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

A 32/2006. (VII. 13.) AB határozat szerint csak az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályoknak megfelelő, formalizált szabályok szerinti közhatalmi döntéshozatal felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének.

Következtetés: a képviselő-testület döntésének lényegi jellemzője, hogy az egyéni akaratnyilvánítások „összeolvadnak” „kollektív döntéssé”, s közhatalmi - helyi politikai döntés jelleget öltenek. Mindez intézményesen zárja ki vagy teszi irreálissá az egyéni jogi felelősség megállapítását. /Következik egy teszt-példa: korrekt, tiszta, jóhiszemű képviselői joggyakorlás, voksolás esetében nem lehet előre tudni a végeredményt, márpedig a felelősség (a terézvárosi esetben a 14 igen ódiuma) ehhez igazodnék. Ma már gyakori, hogy az igen, a nem és a tartózkodás mellett szokássá vált, hogy X,Y ugyan jelen van, de nem vesz részt a szavazásban, nem nyom gombot pl. lelkiismereti, személyes vagy taktikai okból. Ilyen bizonytalansági elemeket egy deliktuális felelősségre apelláló döntési rend aligha viselhet el. Miféle egyéni felelősség az, amely annak függvénye, hogy képes volt-e a többség igenje győzni vagy sem?! Ekként, a testületi kollektív felelősség elve, eszménye sem tiszta, lévén a jogállamiság egyik lehetséges ismérve a kollektív bűnösség elvetése. Ami pedig egészében megfoghatatlan, miért és miként volna adekvát módon megosztható, feldarabolható?! Minden szavazás lehetséges következménye, hogy a kisebbség állspontja nem érvényesül. Ez a többségi szavazás természetéből következik, s nem jelenti sem a jóhiszeműség és tisztesség, sem az együttműködés követelményének megsértését, s különösen nem jelent joggal való visszaélést. *Nem lehet tehát jogbiztonságos, normatartalmában világos és kiszámítható módon megragadni a „biztonságos”, vagyis például reális, célszerű, takarékos és hatékony – egyszersmind autonóm - gazdálkodásért viselt testületi felelősség követelményét, jogi kategóriáját. Mindebből kiindulva pedig az igennel szavazókra nézve büntetőjogi fenyegetettséget kiépíteni jogállami módon nem lehet.*

## **b) A képviselők egyéni felelőssége**

A törvény a képviselői feladatok között *első helyen határozza meg a választók érdekeinek a képviselést. A választók érdekeinek a képvisellete a település egészéért vállalt felelősséggel kell, hogy megvalósuljon.* A képviselő általános, alkotmányos felelőssége a testületi döntések meghozatalánál és a képviselői tevékenysége során a fentiekből ered. A képviselő a választókerületének vagy a hozzáforduló választók bizonyos csoportjának érdekeit

felvállalhatja, de azt mindig a település egészének érdekeit is figyelembe véve kell érvényesítenie. **A képviselői jogok gyakorlása a települési képviselők legfőbb kötelezettsége (tehát, nem tetszőleges az, hogy a helyi képviselő eleget tesz-e vállalásának, megbízásának).** A települési képviselő akkor tudja a választók érdekeit a település egészéért vállalt felelősséggel képviselni, ha él a részére biztosított jogosítványával és azokat a közösség érdekében, ugyanakkor a szabad mandátuma révén, visszahívhatóság nélkül, meggyőződése és lelkiismerete szerint, egyszersmind a mögötte álló politikai erő, párt, civil szervezet érdekeit, szempontjait is akceptálva gyakorolja. Többirányú, többszörös kötés ez – főként ha kívánja újraválasztását, támogatását.

Közismert: a képviselői kötelezettségek elmulasztásához ma már *nem társul visszahívási jog*. A választók bizalmára azonban minden képviselőnek folyamatosan szüksége van. Nem tud eredményesen munkát végezni, a közösség érdekében tevékenykedni az a testület, amelynek tagjai - egyenként és összességében is - elveszítették a választók bizalmát.

A települési képviselők *legfontosabb jogosítványa és egyben kötelezettsége a testületi munkában való részvétel, mely megjelenési, véleménynyilvánítási, döntéshozatalban való részvételi kötelezettséget és a rábízott feladatok ellátásának kötelezettségét is jelenti.* Nem szabad megfelelni az *eskütelben tett fogadalomról* (jöllehet, az esküszegésnek sincs direkt szankcionálható jogkövetkezménye). Mindebből eredő kötelezettségei az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok megtartása, az állami és szolgálati titok megőrzése, a megbízatáshoz hű, a település javát szolgáló igyekezet.

A felelősségteljes döntésben való részvétel aktív közreműködést és sok mindenre kiterjedő, alapos felkészülést igényel. *A települési képviselőnek a döntéshozatalban való részvételét a képviselő-testület a törvény alapján a tárgyilagos döntés érdekében megvonhatja, illetve e kötelezettsége alól felmentheti. Az Ötv. 14. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület döntéséből kizárható az, akit vagy akinek a hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A kizáráshoz a képviselő-testület tagjainak minősített többségű döntése szükséges. A képviselő egy-egy ügy eldöntésénél tartózkodhat is, ez esetben azonban kellő önmérsékletet kell tanúsítania, hiszen megbízásának lényege a döntéshozatalban való részvétel.*

A települési képviselők jogai és kötelezettségei törvényben korlátozhatók, ezért a Szervezeti és Működési Szabályzatok (SZMSZ-ek) megalkotásakor és egyéb képviselő-testületi döntéseknél erre figyelemmel kell eljárni.

Az önkormányzati rendszerben a törvényalkotó szerint ***nem szükséges a képviselők foglalkoztatási függetlenítése. Így a képviselők közéleti tevékenységüket nem főfoglalkozásban, hanem társadalmi munkában, társadalmi megbízatásként végzik.*** A képviselői feladatok többségét a képviselők munkaidejükön kívül elvégezhetik, de a testületi ülésen való részvétel a legtöbb esetben csak munkaidőben oldható meg. Ezért a testületi munkához szükséges időtartamra a munkahelyen e rendelkezés alapján felmentést kapnak a munkavégzés alól.

***Az önkormányzati képviselői megbízatás társadalmi megbízatás.*** A jogban az ilyen tisztség betöltéséhez (pl. egyesületi, társadalmi szervezeti mezőben) **döntően társadalmi felelősség társul.** Ugyanakkor, az önkormányzati képviselői munka eredményes ellátásához az Ötv. több garanciát ad, főként annak érdekében, hogy a társadalmi megbízatás ellátása miatt ne érje anyagi hátrány az önkormányzati képviselőt. Az Ötv. 20. § (2) bekezdése biztosítja azt, hogy *az önkormányzati képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra a munkahelyén fel kell menteni a munkavégzés alól és az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület megtéríti. A Pttv. pedig arról rendelkezik, hogy a képviselő munkájával összefüggésben felmerült, az általa megelőlegezett és számlával igazolt, szükséges költségeit meg kell téríteni.*

Az önkormányzati képviselő képviselői tevékenysége nem szorítkozik a képviselő-testület ülésén való részvételre, hiszen arra fel is kell készülnie, továbbá részt vehet a döntések előkészítésében, a döntések végrehajtásának a szervezésében, ellenőrzésében. Munkájának eredményessége azon is múlik, hogy milyen kapcsolatot tart a választókkal. Az önkormányzati képviselőt az Ötv. 19. § (1) bekezdése arra kötelezi, hogy az önkormányzat egészéért érzett felelősséggel képviselje választóinak az érdekeit. Az Ötv. nem teszi ugyan kötelezővé, de lehetőséget ad arra, hogy a képviselő-testület tiszteletdíjat és természetbeni juttatást állapítson meg a képviselőknek és egyes választott tisztségeket betöltőknek. Korábbi határozatában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „A tiszteletdíj a képviselői - bizottsági - munka és felelősség elismeréséül szolgál.” [24/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 475.] Mindebből következően: *a helyi képviselő kellő, a választásokon érvényre jutó politikai felelősséggel tevékenykedik, ám szankcionálható közjogi felelőssége – ez idő szerint, itthon – csak a tekintetben van, hogy csakugyan részt vesz-e a testület munkájában. Ha ugyanis elfogadható ok nélkül mulaszt, javadalmazása erre tekintettel mérsékelhető.*

Nem hivatkozunk – lévén ez evidencia – a helyi képviselőknek a jogegyenlőségből következő általános, állampolgári felelősségére (példaként, mely fennáll a vesztegetéstől a lopáson át a közúti kihágásokig). Általános vonatkozásban alkotmányosértő hiba volna javukra mentességet, kedvezményt megállapítani. Ellenkezőleg, számos deliktum esetében a „hivatalos személy”-jelleg fokozott felelősséget jelent: helyesen. Így, a jelen indítványban jelölt, okszerű, a demokratikus intézmény-rendszer zavartalan (együtt)működését szolgáló, szoros kivételen felül a helyi képviselő egyéni büntető- és szabálysértési jogi felelőssége - viselt tisztségére tekintet nélkül - ugyanúgy fennáll, mint bárki másnál.

Indokolt rámutatni arra, hogy a képviselő-testület, annak tagja és a polgármester felelőssége nem azonos a gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek felelősségével. A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 26. § (2) bek. szerint ugyanis a vezető tisztségviselők korlátlanul és egyetemlegesen felelnek a társasággal szemben azokért a károkért, amelyek a bejelentett adat, jog vagy tény valótlanságából, illetve a bejelentés késedelméből vagy elmulasztásából származnak. Együttes képviselői joggal rendelkező vezető tisztségviselők, illetve testületi ügyvezetés esetén a vezető tisztségviselők gazdasági társasággal szembeni kártérítési felelőssége a Ptk. közös károkozásra vonatkozó szabályai szerint egyetemleges. Ha a kárt a testületi ügyvezetés határozata okozta, mentesül a felelősség alól az a tag, aki a döntésben nem vett részt, vagy a határozat ellen szavazott. [Gt. 30. § (4) bek.]

A gazdasági társaság jogutód nélkül való megszűnése után a vezető tisztségviselőkkel szembeni kártérítési igényt - a jogerős cégbírósági törléstől számított egyéves jogvesztő határidőn belül - a társaság cégbírósági törlésének időpontjában tagsági jogviszonyban álló tagok (részvényesek) érvényesíthetik. Ha a tag (részvényes) felelőssége a gazdasági társaság kötelezettségeiért a társaság fennállása alatt korlátozott volt, a kártérítési igényt a tag (részvényes) a társaság megszűnésekor felosztott vagyonból az őt megillető rész arányában érvényesítheti. [Gt. 30. § (6) bek.]

**Következtetés:** *ilyen szigorú normák a helyi önkormányzatok és képviselőik esetében nincsenek, és azok az önkormányzatiság alkotmányos rendeltetéséből és normáiból, a helyi plurális politika számon kérhető rendjéből, elvárható zsinórmértékéből következően létre sem hozhatók. A Gt. felelősségi szabályainak Ötv-beli analógiája: átvehetetlen, kivitelezhetetlen.*

**Nemzetközi kitekintés:**

Egy mérvadó dokumentum létezik ma: az **Európa Tanács Miniszteri Bizottságának No. R (99) 8. számú ajánlása a tagállamoknak a helyi képviselők tevékenységéből vagy mulasztásából eredő pénzügyi felelősségéről**<sup>1</sup>:

/Megjegyezzük: miután az ilyenfajta jogi dokumentumok kompromisszumosan véglegeződnek, pro és kontra hivatkozás belőlük esetünkben is kiolvasható. Két körülmény - talán – elvitathatatlan./ *1) Elengedhetetlen a törvényhozásnak és/vagy az Alkotmánybíróságnak foglalkoznia ezzel. 2) A vezérelv az, hogy hagyják nyugodtan, a szabad mandátum révén meggyőződés szerinti mérlegeléssel működni és dönteni a helyi közhatalom jóhiszemű képviselőit, azaz még egyes, kisebb súlyú, kollektív hibák se váltsák ki a szankcionálást, a pönalizációt!*

*Részletek:*

Az Ajánlás szerint a helyi választott képviselők **pénzügyi felelőssége** az általuk jogellenesen okozott károk reparációját szolgálja, amennyiben azt természetes, vagy jogi személyeknek okozták, ideértve a helyi önkormányzatot is. Az Ajánlás általánosságban leszögezi, hogy a helyi választott képviselőkkel szembeni fellépést indokolt kizárni, amennyiben jóhiszeműen cselekedtek.

Az Ajánlás I/2. pontja [„A választott képviselők felelőssége a helyhatóságuknak okozott kárért”] szerint a választott képviselők felelősségét a helyhatóságuknak okozott kárért indokolt általánosságban azon esetekre korlátozni, ahol súlyos gondatlanság vagy szándékos rosszhiszeműség tapasztalható.

Az Ajánlás I/3. pontja [„Személyi felelősség a nyilvánosan meghozott testületi döntésekért”] szerint „a testületi szerv által nyilvánosan megvitatott, jogellenes döntés esetén javasolt megfontolni a választott képviselők személyi felelősségének kizárását, ha szabályszerűen igazolták a döntéssel kapcsolatos ellenvéleményüket, feltéve, hogy az egyes képviselők leadott szavazata megállapítható”.

A Helyi és Regionális Önkormányzati Képviselők Etikai Kódexének<sup>2</sup> 12. cikke [A döntéshozatali jogkör gyakorlása] szerint a döntéshozatal során a képviselő tartózkodik minden olyan közvetlen vagy közvetett egyéni érdeke, vagy egy adott személy egyéni érdeke, illetve csoportos érdekek figyelembevételétől, amely alkalmas közvetlen vagy közvetett egyéni előny megszerzésére. A képviselő a döntését részletes, a döntés alapjául szolgáló minden tényre kiterjedő indokok alapján hozza meg - így különösen tekintettel van az alkalmazandó jogszabályok rendelkezéseire, valamint azokra a tényekre, amelyek a döntés és ezen jogszabályok közötti összhangot biztosítják.

*Az Európai Unió tagállamai alkotmányainak áttekintése után megállapítható, hogy akad példa a helyi/regionális képviselők felelősségének/felelőtlenségének alkotmányi szintű rendezésére. A Holland Királyság alkotmányának 129. cikke a tartományi tanács és a községi tanács tagjai tekintetében kimondja, hogy „a tagok a szavazatok leadásakor nincsenek a megbízatásukhoz, vagy utasításához kötve”. Az Olasz Köztársaság Alkotmányának 122. cikke (3) bekezdése megállapítja, hogy „a regionális tanácsnokok nem vonhatók felelősségre a hivataluk gyakorlása során kifejtett véleményük és leadott szavazatuk miatt”.*

**Egyéb felelősségi, szankcionálási próbák:**

<sup>1</sup> Az Ajánlást a Miniszteri Bizottság az 1999. március 17-i ülésén fogadta el.

<sup>2</sup> Az Európa Tanács Európai és Helyi Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által 1999. június 17-én elfogadott 60(1999) számú ajánlás.

- Egy önkormányzati rendelet bevezette a „széksértés” intézményét, az elkövető képviselőt a *bírság megfizetéséig kizárta a testület munkájából*. Az Alkotmánybíróság megállapította az alkotmányos sértést: „A települési képviselők a döntéshozatalon kívül, részt vesznek a döntések előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében. Az az önkormányzati rendelet, amely a települési képviselőt kizárja a képviselő-testület munkájából, a *választópolgárok önkormányzáshoz való alkotmányos jogát sérti.*” [43/1992. (VII. 16.) AB határozat] Ez tehát vakvágány lenne.

- Az 57/2000. (XII. 19.) AB határozat pedig azt állapította meg, hogy a modern tömegmédiá korszakában a **képviselő-testület tagjai tevékenysége feletti demokratikus kontroll** a technikai lehetőségekkel hatékonyabban valósítható meg. Az önkormányzati képviselők ilyen minőségükben végzett tevékenységükért ugyanis felelősséggel tartoznak választóik felé. A **politikai felelősség** alapfeltétele, hogy az érdeklődők *tisztában lehessenek azzal, hogy képviselők a közösséget érintő ügyekben milyen álláspontot foglaltak el, vagyis, hogy valóban választóik érdekeit, a helyi közakaratot képviselték-e*. Éppen ezért - hasonlóan az országgyűlési képviselőkhez - az önkormányzati képviselők sem rejthetik el szavazataikat a szavazógép használatával. Hiszen az Ötv. 2. § (1) bekezdésében említett széles körű nyilvánosság biztosítása a demokratikus hatalomgyakorlás biztosítója.

Megítélésünk szerint - elsősorban a törvényhozás avagy egy igényes alkotmányértelmezés számára - ugyanakkor elveiben, kihatásaiban és a megoldás lehetséges karakterében alkalmas és alkalmazható analógia adott. Amennyiben a más, alkotmányos intézmények által hozott kollektív döntések következményeit vizsgáljuk, láthatjuk, hogy az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 4. §-ában rögzített „mentelmi jog” értelmében a képviselő bíróság vagy más hatóság előtt - megbízatásának ideje alatt és azt követően - nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik az államtitoksértésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint a képviselők polgári jogi felelősségére. (Más, érdekességként: saját(os) mentelmi joga még a bíróság döntésében közreműködő népi ülnöknek is van.) Nem eleve irreális gondolat ezt helyi önkormányzati közhatalmi-politikai döntésekhez hozzárendelni.

Egyéb egybevetés: a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány felelősséggel tartozik azért, hogy a köz érdekében végzett tevékenysége, a döntéshozatal folyamata és a meghozott döntések megfelelnek e követelménynek. Ez a felelősség a parlamentáris kormányformából következően elsősorban az Országgyűléssel szemben jelenik meg. A testületi felelősséget nevesíti az Alkotmány 39. § (1) bekezdése, az egyes kormánytagok felelősségét pedig az Alkotmány 39. § (2) bekezdése. Ismert ugyanakkor, hogy ez is politikai felelősség, és nem (magán)jogi helytállási kötelezettség, mely annak ellenére is így van a parlamentarizmus lényegének megfelelően, hogy egyes pártpolitikai artikulációk direkt büntetőjogi és vagyoni jogi felelősséget igényel(né)nek - ellenfeleiknek.

Érdemi megoldás, előre lépés talán két úton érhető el. „A” variánsként elképzelhető – a jövőre nézve – egy valós, mérsékelt, eljárási-jogorvoslati renddel övezett önkormányzati képviselői felelősség. Mércéje, módszere a fenti ET-ajánlást követhetné. B variánsként szóba jöhet egy nem túl tág, de a parlamenti képviselőkéhez hasonló, anyagi jogi „felelőtlenység” a képviselő-testületi működés köré szerveződve. Ez utóbbi tűnik jobbnak, életszerűbbnek. E tárgyban dönteni a T. Alkotmánybíróság által kijelölt alkotmányossági követelmények mentén az Országgyűlés jogosult.



**Zárásul:** az indítvány alapját konkrét, még nem lezárt, sőt „újrátöltött” ügy képezi, noha általános problémáról van szó elsősorban. Láthatóan: nem spekuláció, hogy a helyi önkormányzati képviselők felelősségi viszonyai újragondolásra és egyértelmű, minden bizonnyal 2/3-os törvényi szabályozásra szorulnak. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés nem szabályozta törvényben a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek közhatalmi-politikai működésének testületi és egyéni felelősségét, pl. az ide kapcsolódó anyagi jogi mentességük szabályait, annak feltételeit, határait, valamint mindezek eljárási normáit és garanciáit. Esetünkben az alkotmányellenes mulasztás az alkotmányos önkormányzati alapjogok veszélyeztetése folytán, továbbá azért áll fenn, mert mindez a jogbiztonságot, valamint a zavartalan, fenyegetettségől mentes, képviselői működés függetlenségét is veszélyezteti.

A mulasztást pótoló törvényalkotásra 3 hónapnyi időszak megállapítása látszik elegendőnek, arra is tekintettel, hogy közben tisztázódjék a szabályozás 2/3-osságának problematikája.

Tisztelettel várjuk a T. Alkotmánybíróság döntését.

**Budapest, 2009. február 1.**

**Tisztelettel:**

**Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata:**

**Képv: Verók István polgármester**

**Dr. Kolláth György ügyvéd**