

12. ALAPTÖRVÉNY-ELLENESEN MŰKÖDŐ KÉPVISELŐ- TESTÜLET FELOSZLATÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ VÉLEMÉNY

34. § [Az indítványozásra jogosult, az indítvány tárgya]

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.

Az Abtv. 34. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést

Tartalom

1. Szövegtörténet	405
2. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény kinyilvánítása	406
2.1. Az indítványozásra jogosult	408
2.2. Az alaptörvény-ellenesség mibenléte és az Alkotmánybíróság vizsgálati szempontjai.....	408
2.3. Az elvi vélemény.....	409

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem tartalmazott olyan kifejezett hatáskört, ami a képviselő-testület feloszlásával összefüggő véleményt szabályozta volna. Ellenben az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *l)* pontja kimondta, hogy az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett –¹ javaslatára feloszlhatja azt a helyi képviselőtestületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes. Az Ötv. 93. § (2) bekezdése az Alkotmány rendelkezését szó szerint megismételve szintén rögzítette ezt a szabályt, a 114. § értelmében pedig az Alkotmánybíróság – a Kormány indítványa alapján – véleményt nyilvánított a helyi képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről.

¹ A Kormány csak abban az esetben nyújthatta be feloszlási javaslatát az Országgyűléshez, ha az Alkotmánybíróság véleményét már beszerezte. Kocsis (2006) i. m. 147.

Ezen – jogállami szempontból eléggé aggályosan megfogalmazott² – hatásköri szabályok alapján, az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben rögzített konkrét hatáskör hiányában is összesen négy véleményező (véleményt nyilvánító) határozatot hozott.

Mivel ez a hatáskör meglehetősen idegen az Alkotmánybíróság működési elveitől,³ ezért az egyes ügyeken keresztül több eljárási kérdést is tisztázni kellett. Az Alkotmánybíróság már a 1220/H/1992. AB határozatban megállapította, hogy **a Kormány által előadott tényállításokat nem vizsgálja felül, ahogyan azt sem tekintette feladatának, hogy saját ténymegállapításokat tegyen.** Így mindössze csak arról a jogi kérdésről nyilatkozott, hogy az adott tényhelyzet lehet-e az Alkotmánnyal ellentétes.⁴ Ez megfelel annak az alapállásnak, hogy az Alkotmánybíróság jogbíróság, nem pedig ténybíró.⁵ A 24/2000. (VII. 6.) AB határozatban azt is nyomatékosította az Alkotmánybíróság, hogy eljárása során nem veszi át más, a konfliktus kezelésére rendelt hatóság vagy bíróság feladatkörét.⁶ Az elvi vélemény konkrét esettel való összevetése, az alapján a megfelelő következmények levonása sem képezte feladatát.⁷

2. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény kinyilvánítása

Az Abtv. 34. §-a – a 2012 előtti gyakorlatra tartalmában is építve – már **kifejezett hatáskörként** tartalmazza az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény kinyilvánítását. A törvényhozó hatalom szándéka ezzel nyilvánvalóan az volt, hogy az Alkotmánybíróság feladata a feloszlási eljárásban egy elvi vélemény deklarálása legyen, azaz tulajdonképpen elfogadták azokat a kereteket, amelyeket az Alkotmánybíróság a gyakorlata során kialakított.⁸

A rendelkezés sommásan állapítja meg a hatáskör lényegét, annak részleteiről sem az Abtv., sem pedig az Ügyrend nem rendelkezik,⁹ emiatt az eljárás részletei csak az egyes ügyek mentén bontakozhatnak ki.

Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény kinyilvánítása során abból kell kiindulni, hogy az önkormányzás legaltalanosabban valamely közösségnek, testületnek a joga saját ügyeinek önálló intézésére.¹⁰ Ereky István megfogalmazásában csakis az olyan közjogi jogi személyeknek lehet önkormányzatuk, amelyek tekintetében a desztinatáriusok önrendelkezési jogát a tételes jog kifejezetten elismeri. Ez az önrendelkezési jog csak az önálló hatáskö-

² KOC SIS (2006) i. m. 147.

³ Sőt, Tilk Péter szerint ez a hatáskör több elemében egyenesen összeegyeztethetetlen az Alkotmánybíróság jogállásával, rendeltetésével és működési elveivel. TILK (2003) i. m. 133.

⁴ 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992/630, 631.

⁵ NAGY (2016) i. m. 10.

⁶ 24/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000/140, 146.

⁷ NAGY (2016) i. m. 9.

⁸ NAGY (2016) i. m. 11.

⁹ A Velencei Bizottság kritikával illette a rendelkezés kidolgozatlanságát, véleménye szerint a hatáskör kapcsán szükséges lenne utalni az egyéb alkalmazandó jogszabályi rendelkezésekre. A Velencei Bizottság 665/2012 számú véleménye, CDL-AD(2012)009, 34. pont

¹⁰ GELENC SÉR i. m. 221.

rükre terjed ki, azzal kapcsolatban viszont nem utasíthatók.¹¹ Ráadásul a közvetlenül a választóktól elnyert megbízás miatt az országgyűlés mellett az önkormányzati szervek rendelkeznek a legerősebb politikai legitimációval.¹² Éppen az önkormányzatiság elvéből adódik, hogy ez az alkotmánybíróvási hatáskör csak *ultima ratio* megfontolásként érvényesülhet.

Az önkormányzatiság viszont nem jelent államon kívüliséget. Az Alaptörvény az autonómia lényeges tartalmát és kereteit is meghatározza, amikor rögzíti az önkormányzati hatásköröket és azt, hogy ezek törvény keretei között élnek. Az autonómia tehát nem szuverenitás, azért jöhet létre, mert ezt a nemzeti vagy a regionális szabályozás biztosítja. Emiatt szükségszerűen korlátozott is, az autonómia nem védi a jogi keretnek nem megfelelő cselekvést. Mivel az autonóm szerv egy nagyobb politikai rendszer része, így az autonómia elvét össze kell egyeztetni az egység elvével.¹³ Ennek eszköze a törvényességi kontroll, amelynek léte szükségszerűen függ össze az önkormányzatisággal.¹⁴

A törvényességi felügyelet legvégső eszköze az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlása. Logikus, hogy ez a lehetőség az Országgyűlést mint legfőbb népképviselői szervet illeti, hiszen egy másik népképviselői szerv sorsáról kell dönteni.¹⁵ Ugyanakkor az is érthető, hogy ebben a folyamatban az Alkotmánybíróvási hatáskör is szerepet kap, ugyanis alaptörvény-ellenesség kérdésében az Alkotmánybíróvási hatáskör tud autentikusan megnyilvánulni. Amennyiben a kérdés megítélésében nem az Alkotmánybíróvási hatáskör döntene, akkor a testület alkotmányvédelmi funkciója nem lenne teljes, meghatározott esetekben más szerv venné át a legfőbb alkotmányőri pozíciót.¹⁶ Ráadásul a véleményező szerep abból a szempontból is jelentőséggel bír, hogy így elkerülhető a politikai alapon hozott döntés látszata.

Megjegyzendő az is, hogy mivel a feloszlás tekintetében **nem az Alkotmánybíróvási hatáskör hozza meg a döntést** (ami az intézmény jellegétől is idegen lenne), így ez szükségszerűen ki is jelöli mozgásterének korlátozottságát.

Az Abtv. egymás mellett, szoros párhuzamban rendelkezik a **helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete feloszlása kapcsán kinyilvánított véleményről**. Ennek elvi és gyakorlati okai is vannak. Elvi síkon – bár a két intézmény legitimitása és jelentősége eltérő – mindkettő léte az önkormányzatiság elvén alapul, gyakorlati síkon pedig a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletére a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ennélfogva jelen rendelkezés logikai vizsgálata során sem szükséges külön kitérni a nemzetiségi önkormányzatok jellegzetességeire, az ebbéli különbségek az Alkotmánybíróvási hatáskörrel szemben.

¹¹ EREKY i. m. 376–377.

¹² CSEFKÓ i. m. 217.

¹³ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 175–176.

¹⁴ PETERS i. m. 216.

¹⁵ Megjegyzendő, hogy van ezzel ellentétes álláspont is, Csink Lóránt például azt hangsúlyozza, hogy ez a lehetőség nem illeszthető a hatalmi ágak elválasztásának logikájába, nem törvényhozói, inkább a bíraskodásra tartozó kérdés, ráadásul a népképviselői (politikai) jelleg sem igazolja, mert jogi döntést kell hozni. CSINK (2014) i. m. 168.

¹⁶ TILK (2003) i. m. 137.

konkrét eljárása során rajzolódhatnának ki, de nem eljárási szempontból, hanem a két szerv eltérő rendeltetése miatt.

2.1. Az indítványozásra jogosult

Az Abtv. 34. §-a értelmében az Alkotmánybíróság a **Kormány** indítványára jár el. Mivel az önkormányzatok törvényességi felügyeletét a fővárosi és megyei kormányhivatalok látják el, ezért az Mötv. 129. §-a és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 16. §-a tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek segítségével a kormányhivatal a kezdeményezését a Kormány elé terjesztheti.

Ennek keretében a kormányhivatal részletesen indokolt javaslatot terjeszt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter elé, aki a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben kezdeményezheti a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület felosztatására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását. Az eljárást a Kormány indítja meg, az Alkotmánybíróság előtt a Kormányt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter képviseli.

2.2. Az alaptörvény-ellenesség mibenléte és az Alkotmánybíróság vizsgálati szempontjai

Az Alaptörvény a 31–35. cikkeken fekteti le a helyi önkormányzati rendszer alapjait, ami mellett még figyelembe kell venni a C) cikk (1) bekezdését (hatalommegosztás), az F) cikket (Magyarország területi tagozódásáról rendelkezik), a T) cikket (amely szerint az önkormányzat rendelete jogszabály), a XXIII. cikket (ami a választójogot szabályozza) és a hatóságokra vonatkozó általános elveket is. Ezek a szabályok kijelölik a helyi önkormányzatok működésének peremfeltételeit,¹⁷ de részletkérdésekről csak kivételesen szólnak. Az Alaptörvény rendelkezései által felállított kereteket törvényi szabályok töltik ki tartalommal.

A nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatban még szűkszavúbb az Alaptörvény, mindössze a helyi és országos önkormányzatokat létrehozásának jogát deklarálja a Magyarországon élő nemzetiségek számára. Egyebekben a nemzetiségi önkormányzatra vonatkozó szabályokat törvény tartalmazza.

Az önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályok megsértése esetén a törvényességi felügyelet által biztosított eszközök alkalmazásának lehetősége vetődik fel. Gyakorlati szempontból azonban nehéz kérdés, hogy egy normatív rendelkezés megsértése esetén hol húzódik a határ a törvénysértés és az alaptörvény-ellenesség között. Jelen hatáskör keretein belül az Alkotmánybíróságnak éppen az a feladata, hogy

¹⁷ Az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzás tartalma kettős: egyrészt a helyi közügyek intézése, másrészt a helyi közhatalom gyakorlása. Szükségképpen jellemzője az, hogy a helyi önkormányzatok közhatalom gyakorlására vannak felhatalmazva. Az önkormányzatiságot a helyi közügy tölti ki tartalommal, ez ad értelmet a státuszuknak. A helyi közhatalom léte pedig nem csak ténykérdés, hanem egyúttal program is, a helyi demokrácia megvalósításának szükségességét jelenti.

ezeket a határokat elvi élel felállítsa, azaz az **Alaptörvény hivatkozott rendelkezésének megsértését** igazolja vagy cáfolja. Az Alkotmánybíróság **konkrét ügyekben nyilvánít véleményt, de** ezeken keresztül – alábbiakban kifejtettek szerint – általános érvényű megállapításokat tesz.

Az Alaptörvény hatálybalépését követő első – és mindmáig egyetlen – ügyben¹⁸ az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a korábbi határozatok megállapításai felhasználásának nincs akadálya, ezért saját vizsgálati szempontjait a korábban hatályban volt Alkotmány idején kidolgozott elvi tételekhez igazította.

Mivel az Alkotmánybíróság általában is tartózkodik attól, hogy ténybírósként járjon el, ezért ebben a hatáskörében is ezt igyekszik érvényre juttatni. Emiatt „**a Kormány által előadott tényállításokat – főszabály szerint – nem vizsgálja felül és nem tekinti feladatának, hogy saját ténymegállapításokat tegyen. Az Alkotmánybíróság elvi véleménye tehát elvont, elvi megállapításokat és követelményeket tartalmaz** {18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [7]}.” Ugyanakkor a 'főszabály szerint' kitétel meghagyja a lehetőséget arra, hogy kivételes esetben ettől mégis eltérjen, de erre vonatkozó gyakorlat hiányában ennek feltételei nem ismertek.

Eljárása során tehát az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben elé tárt tényhelyzetből leszűrt elvi problémát veti össze az Alaptörvény konkrét rendelkezéseivel. Ezeket a rendelkezéseket értelmezve állítja fel az Alaptörvény szabta határokat, majd megállapítja, hogy az elvi probléma ezeken a határokon belül van-e. Az Alkotmánybíróság arra a jogkérdésre ad választ, hogy elvi síkon alaptörvény-ellenes-e valamely önkormányzati képviselő-testület működésének meghatározott módja vagy annak hiánya, illetve melyek az alkotmányos működés általánosan meghatározható követelményei.¹⁹

2.3. Az elvi vélemény

Az Abtv. 34. § szerinti hatáskörében az Alkotmánybíróság elvi véleményt nyilvánít. Ez az eszköz meglehetősen idegen az Alkotmánybíróságtól, ami miatt egyaránt **kérdéses lehet a vélemény formája és kötelező ereje** is.

Az Abtv. 63. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az ügy érdemében, valamint az ideiglenes intézkedés tárgyában határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A 39. § (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy amennyiben az Abtv. eltérően nem rendelkezik, akkor az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező. Az ügy érdeme jelen esetben a vélemény kinyilvánítása, ami logikusan vonja magával a **határozati formát** is, azonban ez azt is jelenti, hogy a véleménynek kötelező ereje van. Ez ellentmondásosnak tűnik, de ez csak látszólagos.

A probléma tisztázásához azt szükséges megvizsgálni, hogy mit jelent ebben a körben a **kötelező erő**. Amennyiben a felosztatás kötelezettségét vonná maga után a

¹⁸ Az indítványozó által előadott tényállás szerint Foktő Községben a 2010. október 3-án megtartott helyi önkormányzati választásokat követő alakuló ülés óta a polgármester és az önkormányzati képviselők viszonya feszült, az ebből eredő nézeteltérések a képviselő-testület működésképtelenségéhez vezettek, amelyet sem a képviselő-testület, sem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal nem tudott a rendelkezésére álló törvényességi felügyeleti eszközökkel megoldani {18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [1]}.

¹⁹ NAGY (2016) i. m. 10.

vélemény, akkor az – mivel az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pontja alapján a feloszlatastról az Országgyűlés dönt – valóban megkérdőjelezhető lenne, a kötelező erő azonban jelen esetben nem ezt jelenti. Mivel a feloszlataási eljárásban az Alkotmánybíróság csak egyetlen nagyon fontos részfeladatot kapott (nevezetesen: az alaptörvény-ellenesség vonatkozásában nyilvánítson véleményt), ezért döntésének kötelező erejét is ebben a körben lehet csak értelmezni. Valójában annyiban kötelező a döntés, hogy **az Alkotmánybíróság véleményével szemben nem lehet egy képviselő-testület működését alaptörvény-ellenesnek nyilvánítani.**

A 18/2013. (VII. 3.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság elvi véleményként megállapította, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik, és működőképességének helyreállítása nem várható.

Az Alkotmánybíróság véleménye mindezek alapján köti az Országgyűlést, de annak döntése nem feltétlenül fogja tükrözni az elvi megállapításokat, ami ennek a többszereplős eljárásnak a természetéből fakadó sajátosságát mutatja, ugyanis az egyes szereplők eltérő feladat- és hatáskörben járnak el.²⁰ Különösen igaz ez abban a kontextusban, hogy amíg az Országgyűlés egy konkrét képviselő-testület feloszlataásáról hoz döntést, addig az Alkotmánybíróság csak egy absztrakt véleményt nyilvánít egy bizonyos problémáról, azaz nem mondja ki a határozatában az adott képviselő-testület működésének alaptörvény-ellenességét.

Helyeselhető az a szakirodalmi megfogalmazás, hogy az absztrakt véleményt az Országgyűlés zsinórmértékül használja egy adott képviselő-testület feloszlataásáról való döntés során.²¹ Ahogyan azt az Alkotmánybíróság is kiemelte, a továbbiakban „az Alaptörvény 35. cikke alapján az Országgyűlés felelőssége, hogy a Kormány kezdeményezésére megtegye a szükséges intézkedést a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát sértő, alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszerű működőképességének helyreállítása érdekében. Az Országgyűlés intézkedése megfelelő és szükséges jellegének bizonyításához az szükséges, hogy ezen intézkedés ne tűnjön észszerűtlennek az elérni kívánt cél szempontjából, továbbá olyan körülményeken kell alapulnia, amelyek bizonyító erejének értékelése a Kormány és az Országgyűlés feladata {18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [17]}.”

Mindezek alapján nem kifogásolható – sőt, egyenesen az Abtv. fent részletezett logikájával egyező – az elvi vélemény határozati formában történő nyilvánítása. Az eddig – az Abtv. hatálya alatt – született egyetlen határozat alapján az is megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében a lehető leghipotetikusabb megfogalmazást használja, továbbá nem ismétli meg részletesen az indítványban szereplő érveket sem. Emiatt véleménye meglehetősen absztrakt, ugyanakkor a rendelkező részbe foglalt megállapítást illetően nagyon sarkos is. Az ilyen magas szintre emelt absztrakció felvetheti azt a problémát, hogy ugyanannak az elvi kérdésnek az ismételt felmerülése esetén van-e értelme ismételt az Alkotmánybírósághoz fordulni, milyen tartalmú döntést tud hozni az Alkotmánybíróság ilyen esetben. Erre vonatkozó gyakorlat hiányában azonban erre nem lehet egyértelmű választ adni.

²⁰ NAGY (2016) i. m. 11.

²¹ Uo.