



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/189/0./2017.
Hivatkozási szám: V/1231-3/2017.

alkotmánybíró
részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság V/1231-3/2017. számú végzésére

Tisztelt [REDACTED]

Az Alkotmánybíróság V/1231-3/2017. számú végzésével megkereste az Igazságügyi Minisztériumot a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (a továbbiakban: Ktsv.) egyes rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását, valamint megsemmisítését kérő – az országgyűlési képviselők egynegyede (a továbbiakban: indítványozók) által benyújtott – indítvánnyal kapcsolatban.

Az indítványozók álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezések ellentétesek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény (a továbbiakban: Charta) 9. cikkében foglaltakkal, amely Egyezményt Magyarország az 1997. évi XV. törvénnyel hirdetett ki.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 92. § (2) bekezdés d) pontja alapján a helyi önkormányzatok költségvetési szabályozási rendszerével, a helyi önkormányzatok esélyegyenlőségét biztosító kiegyenlítő mechanizmusokkal kapcsolatos feladat- és hatáskörök az államháztartásért felelős nemzetgazdasági miniszterhez tartoznak.

Minderre, valamint a nemzetgazdasági miniszternek az Alkotmánybíróság által V/1231-2/2017. számon érkeztetett és az ügy kapcsán az Igazságügyi Minisztérium részéről irányadónak tekintett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdése szerinti – álláspontjában foglaltakra figyelemmel, kiegészítő jelleggel az alábbiakról tájékoztatom.

1. Az Alkotmánybíróság Chartával kapcsolatos gyakorlata

Az Alkotmánybíróság 22/2015. (VI. 18.) AB határozatának [25] pontjában kitér arra, hogy „[a]z Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A Chartát a Helyi Önkormányzatok Európai

Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki, a kihirdetés napja 1997. március 28.”. Említett (és az indítványozók által is hivatkozott) határozatában az Alkotmánybíróság vizsgálta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközését, de – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett – az erre irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában (kivételesen érve ez alatt az alkotmánybírák esetleges különvéleményét is) viszonylag ritkán található utalás a Charta vonatkozásában: 22/2015. (VI. 18.) AB határozat (*a határozat [25]-[28] pontja és Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye*); 26/2014. (VII. 23.) AB határozat (*Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye*); 121/2009. (XII. 17.) AB határozat (*VI. pont*); 61/2003. (XI. 16.) AB határozat (*III. 3. pont*); 67/1991. (XII. 21.) AB határozat (*II. 2. pont*); 1143/B/2009. AB végzés; 41/B/1993. AB határozat (*Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye*); 774/B/2000. AB határozat (*2.2. pont*).

Megjegyzendő továbbá, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem lelhető fel olyan eset, amikor az Alkotmánybíróság a Charta – az indítványozók által megjelölt – 9. cikkére alapozva állapított volna meg nemzetközi szerződésbe ütközést. Utalást elsősorban a 9. cikk 3. pontjával összefüggésben fedezhetünk fel. A 67/1991. (XII. 21.) AB határozatában – bár a Charta ekkor még nem volt a magyar jogrendszer része – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „*[a] helyi önkormányzatok adóztatási joga az önkormányzatok gazdasági autonómiájának tradicionális és a fejlett önkormányzati rendszerrel rendelkező országokban általánosan alkalmazott garanciális intézménye. A hazai megoldás e tekintetben megfelel annak az európai standardnak, amelyet a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája 9. cikkelyének 3. paragrafusában (...) rögzít (...)*”.

2. Általános megjegyzések a Chartával összefüggésben

Az Európa Tanács egyezményei jellegzetesen többoldalú, multilaterális nemzetközi szerződések, melyeknek egyik célja az Európán belüli jogi koherencia minimális szintjének biztosítása. Az Európa Tanács egyezményei közül a „charta” elnevezéssel rendelkező szerződések a szerződő államoknak jellegzetesen szabadságot biztosítanak a kötelezettségvállalások közötti választásra, ahogy ez tetten érhető a Charta 12. cikkében is. A 12. cikk 1. pontja alapján ugyanis „*[m]indegynyik Szerződő Fél a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el, amelyek közül tízet (...)*” meghatározott cikkekből kell kiválasztania.

A nemzetközi egyezmények kapcsán megszokott, hogy absztrakt elveket és általános fogalmakat tartalmaznak, emellett számos esetben kevésbé jellemző rájuk a pontos előírások, rendelkezések deklarációja. Ennek megfelelően a Charta is egy keretszabályozást, olyan minimális követelményrendszert alakít ki, amelyre a részes államoknak tekintettel kell lenniük önkormányzati rendszereik kiépítésénél. Általánosságban elmondható, hogy a részes államok az általuk kötelezőnek elismert cikkekből vállaltak megvalósítása során viszonylag nagy mozgástérrel rendelkeznek, ahogy erre az Alkotmánybíróság – igaz a Chartának egy másik cikke kapcsán – a 22/2015. (VI. 18.) AB határozatának [28] pontjában is utalt, miszerint „*[a] Charta 4. Cikk 6. pontjában a részes államok vállalták, hogy a központi hatalom és a helyi közhatalom dialógusba kerül minden, az önkormányzatok hatáskörét érintő, avagy azon kívül eső, az önkormányzatokat mégis közvetlenül érintő kérdésben. Ebből következően az előzetes véleménykikérési kötelezettség a Chartát aláíró és azt az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdető magyar államra kötelező. A dialógus megvalósítására a részes államok viszonylagosan nagy mozgástérrel rendelkeznek, de annak állami*

szabályozása szükséges, amely során az előzetes véleménykikérési kötelezettség módjára, eljárási rendjére vonatkozó követelményrendszer meghatározása a jogalkotó kompetenciája.”

A Charta értelmezésével összefüggésben kiemelendő, hogy a Chartára – mint nemzetközi szerződésre – vonatkozik a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet, amelyben kihirdetett egyezmény a 31. cikkében meghatározza a szerződések értelmezésének általános szabályait, ennek körében biztosítja a nyelvtani értelmezés elsődlegességet, valamint meghatározza azt is, hogy mi tekinthető szövegösszefüggésbe tartozó, az értelmezés során figyelembe vehető dokumentumnak.

Erre tekintettel jelen megkeresés megválaszolásakor a Charta szövegét és a kapcsolódó indokolást tartalmazó ún. „*explanatory report*”-ot tekintem kiindulópontnak, figyelemmel ugyanakkor arra is, hogy utóbbi nem lép fel a hiteles magyarázat igényével: „*II. The text of the explanatory report prepared on the basis of the committee's discussions and submitted to the Committee of Ministers of the Council of Europe does not constitute an instrument providing an authoritative interpretation of the text of the Charter, although it may facilitate the understanding of its provisions.*”¹

3. A támadott szabályozás és a Charta 9. cikkének összhangja

A Charta 9. cikke keretjelleggel határozza meg a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaira vonatkozó szabályokat, az önkormányzatok gazdálkodásának alapelveit fejtja ki. Álláspontom szerint mindez tetten érhető többek között a Charta 9. cikkének rugalmas megszővegezésében is, így például a 9. cikk 1. pontjában „*a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő - within national economic policy, to adequate*”; 2. pontjában az „*arányban - commensurate*”; 3. pontjában a „*legalább egy részét - part at least*”; 4. pontjában az „*eléggé - sufficiently*”; 5. pontjában az „*ezekkel egyenértékű intézkedések - or equivalent measures*”; 7. pontjában a „*lehetőségekhez mérten - as far as possible*” fordulatokban. Ennek következtében – utalva az előző pontban foglaltakra – a részes államok törvényhozása a vonatkozó szabályozás megalkotásakor álláspontom szerint széles mozgástérrel rendelkezik a finanszírozási rendszer kialakításával összefüggésben is. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a Charta 9. cikke – a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaira vonatkozó szabályok és az önkormányzatok gazdálkodásának alapelvei mellett – nem érinti közvetlenül a részes államok államháztartásának központi alrendszerét érintő szabályozási kérdéseket (pl. a költségvetési bevételek meghatározását).

A korábban már hivatkozott *explanatory report* a 9. cikk egészével összefüggésben az alábbiakat emeli ki: „*The legal authority to perform certain functions is meaningless if local authorities are deprived of the financial resources to carry them out.*” Ennek megfelelően megjegyezhető, hogy az önkormányzatok egyes hatáskörei pénzügyi források garantálása nélkül értelmüket veszítik. Ezen a ponton érdemes utalni arra, hogy a támadott Ktsv. – kizárólag a 2017-es évre – nem az összes önkormányzat, hanem csupán a meghatározott (kiemelkedő) adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok vonatkozásában rendelkezett a szolidaritási hozzájárulásról, szem előtt tartva az érintettek által ellátandó feladatok ellátásának és hatáskörök betöltésének folytonosságát.

Kiemelendő továbbá, hogy az indítványozók egyrészt nem fejtették ki, hogy a támadott szabályozás miért ellentétes a Charta 9. cikkének 3-4., és 7-8. pontjával (a helyi adók, az önkormányzatok pénzügyi forrásai alapját képező rendszerek rugalmassága, a támogatás meghatározott feladathoz

¹ A Chartához csatolt *Explanatory Report: General Remarks*, elérhető az Európa Tanács honlapján: <https://rm.coe.int/16800ca437>

kötésére vonatkozó előírások, az önkormányzatok nemzeti töképiacón való megjelenése), másrészt a 9. cikk említett pontjai álláspontom szerint nem relevánsak a támadott rendelkezések szempontjából. Ezek tekintetében – mivel azokra sem az indítvány, sem az alkotmányossági összefüggés nem terjed ki – a részletes elemzést a továbbiakban mellőzöm. Megjegyezhető továbbá, hogy az indítvány a 9. cikk 1-2. pontjai kapcsán sem mutat fel részletekbe menő és alátámasztott érvelést (lásd indítvány 5-6. oldal).

3.1. A Charta 9. cikk 1. pontja

A Charta 9. cikk 1. pontja alapján „[a] helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek”.

Előljáróban kiemelhető, hogy a Mötv. preambuluma a Chartára utalva kimondja, hogy az abban foglalt alapelveket figyelembe veszi. A Mötv. preambulumban foglaltaknak megfelelően a Mötv. egyes rendelkezései a Chartával, így különösen az annak 9. cikkében foglalt rendelkezésekkel összhangban állnak, így a Charta 9. cikk 1. pontjának megfelelően az önkormányzat saját bevételre jogosult, melyek körét a Mötv. 106. § (1) bekezdése rögzíti.

Az indítvány szerint „...a szabad rendelkezés chartabeli elvét is sérti azok a törvényi rendelkezések, amelyek az egyes pénzügyi forrásokkal eredményesen gazdálkodó önkormányzatoktól más, normatív szabályozókból (...) következő pénzügyi forrásokat teljesen elvon, illetve – értelmezéstől függően – az érintett önkormányzatok a nettó finanszírozáson túl befizetésre kötelez” (lásd indítvány 5-6. oldal).

Nézetem szerint az indítványozók tévesen értelmezik a Charta 9. cikk 1. pontját. Az *explanatory report* a Charta 9. cikk 1. pontjával kapcsolatosan arra utal, hogy az említett rendelkezés annak biztosítására törekszik, hogy az önkormányzatokat ne foszthassák meg a kiadási prioritások meghatározásának szabadságától: „*This paragraph seeks to ensure that local authorities shall not be deprived of their freedom to determine expenditure priorities.*”

Álláspontom szerint a saját pénzügyi források feletti (hatáskör keretein belüli) szabad rendelkezés a felhasználás szabadsága felől közelíthető meg, mégpedig aszerint, hogy az adott saját pénzügyi forrás milyen mértékben szabad vagy kötött felhasználású. A szolidaritási hozzájárulás mindezt, valamint a prioritások meghatározását nem érinti, hanem egy kiadást, fizetési kötelezettséget irányoz elő, amelynek forrásáról az önkormányzat dönt. Ugyancsak nem érinti emellett a szolidaritási hozzájárulás az önkormányzati saját bevételekre való, a Mötv. szerinti jogosultságot sem.

A szóban forgó cikk 1. pontja – figyelemmel a „nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő” saját pénzügyi források fordulatra is – nem tiltja, hogy fizetési kötelezettséget írjanak elő az önkormányzatok számára, ezért a Chartával nem ellentétes az önkormányzatokat terhelő fizetési kötelezettség kivetése, így a szolidaritási hozzájárulás előírása sem. A szolidaritási hozzájárulás intézményének bevezetése önmagában nem veszélyezteti a helyi önkormányzatoknak a Charta 9. cikk 1. pontja által megkövetelt megfelelő saját pénzügyi forrásait, illetve az azokkal való szabad rendelkezést.

3.2. A Charta 9. cikk 2. pontja

A Charta 9. cikk 2. pontjának értelmében „[a] helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.”

Előjáróban megjegyezhető, hogy a Charta 9. cikk 2. pontjában szereplő, feladatokkal arányban álló költségvetési támogatás elvének megfelel a Mőtv. 11. § (3) bekezdése, mely előírja, hogy jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörelátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.

Ezzel összefüggésben megemlíthető a nemzetgazdasági miniszter 2017. július 13-án kelt – a fentiekben írtak szerint általam is irányadónak tekintett –, az Alkotmánybírósághoz eljuttatott véleménye, miszerint a jogintézmény bevezetésének célja elsősorban az volt, hogy az önkormányzatoktól elkerülő köznevelési működtetési feladatok ellátásához szükséges forrás az államháztartáson belül átrendezhető legyen. A nemzetgazdasági miniszter szakmai megítélése szerint tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzatok feladatai szűkültek e téren, a költségvetési támogatások csökkentése indokolt volt, így nem sérültek a vitatott cikk 2. pontjában foglalt elvek, figyelemmel arra is, hogy szolidaritási hozzájárulást csak azon önkormányzatnak kell fizetnie, amelynek az egy lakosra jutó adóerő-képessége magasabb 32 000 forintnál.

Az indítványozók szerint a Charta „...egyértelműen az önkormányzat által ellátott feladatok mennyiségéhez, és nem a saját bevételek nagyságának arányához köti a költségvetési támogatás biztosítását. Hatásukban és eredményükben a támadott szabályok azzal a következménnyel járnak, hogy az érintett helyi önkormányzatok elvesztik a feladatellátásukra teljesítendő teljes költségvetési támogatásukat, illetve – értelmezéstől függően – a nettó finanszírozáson túl befizetővé válnak majd, tehát döntési szabadságukat jelentősen szűkítik, illetve eliminálják a támadott szabályok, ami ellentétes az arányosság (...) elvével is.” (lásd indítvány 5. oldal)

Az indítványozók álláspontom szerint tévesen értelmezik a Charta 9. cikk 2. pontját, amikor az abban szereplő „pénzügyi források” kifejezés alatt kizárólag a költségvetési támogatást (és más helyütt a vagyoni támogatást) értik. A Charta 9. cikkében több helyen (1-5. pont) megjelenő „pénzügyi források - financial resources” kifejezés egyértelműen tágabb a költségvetési támogatásoknál, különös tekintettel a Charta 9. cikk 3. pontjára, amelynek értelmében „[a] helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük.” Ez alapján az indítvány szerinti szűkítő fogalmi megközelítés téves, amiből az is következik, hogy az arányosság vizsgálatakor a pénzügyi források tágabb köre vizsgálandó. Ezzel összefüggésben idézhető az *explanatory report* a Charta 9. cikk 2. pontjára vonatkozó része, amely szintén a pénzügyi forrásokkal és nem a költségvetési támogatásokkal összefüggésben utal a feladatarányosságra: „The principle in question is that there should be an adequate relationship between the financial resources available to a local authority and the tasks it performs. This relationship is particularly strong for functions which have been specifically assigned to it.”

A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak rendszerét teljes egészében kell vizsgálni, az összes forrás és elvonás figyelembevételével határozható meg ugyanis, hogy a támadott szabályozás sérti-e a Charta szerinti arányosság elvét. Figyelemmel arra, hogy a támadott szabályozás kizárólag a Kstv. szerint nagyobb adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatokat érinti, álláspontom szerint a szolidaritási hozzájárulás intézményének bevezetése önmagában nem veszélyezteti a Charta szerinti arányosság elvét, figyelemmel az önkormányzatoktól elkerülő köznevelési működtetési feladatokra. E körben szükséges utalni az Alkotmánybíróság 813/B/2009. AB határozatára, amely hivatkozik a 48/2001. (XI. 22.) AB határozatra, e határozat a költségvetési törvény azon rendelkezéseit vizsgálta, amelyek – a települési önkormányzatokat a központi költségvetésből megillető bevételi források

meghatározása során – előírják az önkormányzatok iparüzési adóerő-képességének figyelembevételét. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az állami költségvetés megállapítása az Országgyűlés hatásköre. Az Alkotmánybíróság a törvényhozónak ezt a költségvetésért való felelősségét nem veheti át. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak tényszerű vizsgálata, hogy az önkormányzatok számára a törvényhozás által biztosított bevételi források megfelelően biztosítják-e a törvényben előírt kötelező feladatok ellátásának gazdasági feltételeit (ABH 2001, 330, 337.).

3.3. A Charta 9. cikk 5-6. pontja

A Charta 9. cikk 5. pontjának első mondata szerint „[a] pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója.” Az egyes helyi önkormányzatok adóerő-képességével arányban álló szolidaritási hozzájárulás bevezetése hozzájárulhat a fent idézett rendelkezésben foglaltak megvalósításához, ugyanis a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelmét támogatja, korrigálja a pénzügyi források egyenlőtlen eloszlását, csökkenti az egyes önkormányzatok jövedelmi különbségeit.

A Charta 9. cikk 6. pontja a helyi önkormányzatok vélemény-nyilvánításának jogát biztosítja, amelyet keretjellel szabályoz a Möt. Ennek intézményi kerete az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa (ÖNET), amelynek keretében biztosított az is, hogy az érdekszövetségek a költségvetési tervezés kapcsán kinyilváníthassák véleményüket. Megjegyzendő, hogy az indítvány azon általános állításon túlmenően, hogy a helyi önkormányzatok véleményét nem kérték ki megfelelő formában (lásd indítvány 4. oldal), egyáltalán nem mutatja be, hogy a Ktsv. előterjesztésére és elfogadására vonatkozó összetett folyamat során – amelynek országgyűlési szakasza teljes nyilvánosság mellett zajlott, így az önkormányzati érdekartikulációra is módot adott – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (és a kapcsolódó jogszabályok), valamint az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat mely rendelkezései sérültek. Utalok továbbá arra is, hogy a Ktsv. támadott szabályai nem az önkormányzatok pénzügyi forrásai mértékének meghatározására, hanem fizetési kötelezettség megállapítására irányultak, így tartalmuk alapján nem is tartoznak a kérdéses rendelkezés hatálya alá.

Fentiekre tekintettel álláspontom szerint az indítvány által állított nemzetközi szerződésbe ütközés nem állapítható meg.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2017. szeptember „21.”

Tisztelettel:

Dr. Trócsányi László

