

Ügyszám: **1114/H/2005**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Kiss László Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **1114/H/2005. AB határozat**

ABH oldalszáma: **2006/2152**

Kelte: **Budapest, 2006.11.28**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet
törvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló
kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság Kaposvár Megyei Jogú Város
Önkormányzatának a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési
Szabályzatáról szóló 4/1997. (I. 21.) önkormányzati rendelete
22/A. § (2) bekezdése törvényellenessége megállapítására és
megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

A Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) – miután Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés) a törvényességi észrevételét nem fogadta el – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/1997. (I. 21.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 22/A. § (2) bekezdése törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését. Ezt a rendelkezést az Ör. módosításáról szóló 31/2005. (VI. 27.) önkormányzati rendelet iktatta be. A módosítás lényege az, hogy a napirendi pontok tárgyalása előtt a képviselőcsoport nevében három percben van felszólalási lehetőség, a Közgyűlés bármely tagja a napirendi pontok tárgyalása után szólalhat fel három percben. A hivatalvezető álláspontja szerint ez a szabályozás sérti az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében deklarált véleménynyilvánítás szabadságát, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 19. § (1) bekezdésében megfogalmazott képviselői egyenrangúság elvét.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a

következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„42. § 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.”

„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

„44/A. § (1) A helyi képviselő-testület :

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

(...)

(2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

2. Az Ötv. rendelkezései:

„12. § (1) A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Az ülést össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának az indítványára.”

„14. § (1) A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a települési képviselőknek több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadásához a jelenlévő települési képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges.”

„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.”

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

„18. § (1) A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletében határozza meg.”

„19. § (1) A települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak 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.

(2) A települési képviselő:

(. . .)

b) kérésére az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni; illetőleg kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben;

c) tanácskozási joggal részt vehet bármely bizottság ülésén.

Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására a települési képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a helyi kisebbségi önkormányzat testületének – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését;

(. . .)

f) köteles részt venni a képviselő-testület munkájában.”

3. Az Ör. rendelkezései :

„22/A. § (1) Napirenden kívüli (napirend előtti, napirend utáni) felszólalás a napirenden nem szereplő, interpelláció, kérdés tárgykörébe nem tartozó, a város egészét érintő, halaszthatatlan ügyben tehető. A felszólalási szándékot az ülést megelőző munkanapon 12.00 óráig írásban kell eljuttatni a polgármesternek, egyidejűleg közölni kell a felszólalás tárgyát és okát. A napirenden kívüli felszólaláshoz csak a polgármester, illetve a személyében érintett szólhat hozzá legfeljebb három percben.

(2) A napirendi pontok tárgyalása előtt a képviselőcsoport nevében annak vezetője vagy az általa megbízott személy egy alkalommal, három percben szólalhat fel.

(3) Napirendi pontok tárgyalása után a Közgyűlés bármely tagja egy alkalommal, legfeljebb három percben szólalhat fel.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az Alkotmány 61. §-ának, a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogának tartalmával. Megállapította: „a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak. (. . .) Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170-171.] „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a szabad véleménynyilvánítás anyajoga felöleli a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. E két jog kölcsönösen feltételezi egymást és az Alkotmány 61. §-a mindkettőt ugyanúgy biztosítja.” Ugyanakkor az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy „a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.” [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 354.]

A véleménynyilvánítás jogának korlátatlanságát valló véleményekkel szemben az „Alkotmánybíróság álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a demokratikus társadalomban elengedhetetlen gyakorlása azonban – az alkotmányos keretek között – korlátozható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogot korlátozó normáknak ki kell elégíteniük a szükségesség és arányosság követelményét.” [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 206.] „Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésben megállapított szabad véleménynyilvánítás joga azt jelenti, hogy bárki gondolatát, meggyőződését szabadon formálhatja és azt megfelelő keretek között kinyilváníthatja.” (987/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 529.)

2. A hivatalvezető a törvénysértést állító álláspontját a

következőként részletezte:

„Az SZMSZ új 22/A. §-a szerint azoknak a képviselőknek, akik – a rendelet 15. §-ban meghatározottak szerint – képviselő csoportot hozhatnak létre, a (2) bekezdés alapján napirend előtt kifejtetik véleményüket a képviselő csoport vezetője vagy az általa megbízott személy útján. Emellett a (3) bekezdés szerint, amikor napirend után bármely közgyűlési tag felszólalhat, szintén lehetőséget kapnak az ülésen felszólalni.(...) Az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kifejtettek értelmében a szabad mandátum elvéből következően a képviselő saját döntése alapján csatlakozhat képviselőcsoporthoz, azt kötelezővé tenni számára nem lehet.(...) A többletjogok szabályozásának módját illetően merül fel alkotmányossági aggályom, mely szerint a képviselők napirend előtti véleménynyilvánítási jogosítványai csak abban az esetben érvényesíthetők, amennyiben képviselőcsoporthoz csatlakoznak. Az Alkotmánybíróság korábban idézett határozatában azonban kifejtette, hogy szabad mandátum és a képviselői jogegyenlőséget a képviselőcsoportok jogosítványainak kialakítása során kell figyelembe venni. Ebből következően az Öv. szabályozása értelmében a képviselői véleménynyilvánítási jog korlátozott a képviselőcsoporthoz nem tartozó képviselők esetében.”

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján azt kellett vizsgálnia, hogy a támadott rendelkezések által sérül-e a képviselőcsoporthoz nem tartozó képviselők véleménynyilvánítási joga, sérül-e az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadsága, sérül-e a képviselők jogegyenlősége, azaz az Ötv. 19. § (1) bekezdése.

a) Az Alkotmánybíróság a 308/B/2000. AB határozattal (a továbbiakban: Abh.) – amelyre a hivatalvezető is hivatkozik – olyan beadványt bírált el, amely annak az önkormányzati szabályozásnak az alkotmányellenességét állította az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére alapozva, hogy a napirendi pontok vitájában egy képviselő csupán egyszer szólhat hozzá és mindössze 3 percen. Az Abh. (ABH 2001, 1380–1385.) elutasítva a beadványt különösen a következőkre mutatott rá:

„A helyi önkormányzatok működésének szervezeti kereteit és rendjét, néhány garanciális szabályon túl, az Ötv. keretjelleggel szabályozza. Az Ötv. a képviselő-testület működése tekintetében az alapvető, garanciális szabályokat határozza meg (határozatképesség, a döntéshozatal, az érvényes döntés feltételei, a képviselő-testület aktusai, a jegyzőkönyv hitelessége, rendeletek kihirdetése). Az Alkotmány a 44/A. § (1) bekezdésében a helyi önkormányzatok alapjogai, alapvető hatáskörei közé sorolja a képviselő-testület azon jogát, hogy a törvény keretei között önállóan alakítja szervezetét és működési rendjét. Ennek alapján az önkormányzati szabályozás, a szervezeti és működési szabályzat rendezési körébe tartozik az ülés menetének, a tanácskozás rendjének, a kérdések, a hozzászólások, a vita lezárása stb. részletes szabályainak a meghatározása. Az Ötv. 18. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatát rendeletben határozza meg. A rendelet elfogadásához az Ötv. 15. § (1) bekezdése alapján minősített többség, a testület tagjai több mint a felének igen szavazata szükséges. Minősített többséggel a képviselő-testület a saját működése körében önkorlátozó szabályokat hozhat.”

Az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint az indítványban kifogásolt rendelkezés nem jelenti, nem eredményezi a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogának tartalmi korlátozását. A szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogából ugyanis nem következik az, hogy képviselő-testület ülésén a testület tagjai korlátlan számban

és időtartamban szólhatnak hozzá.

Az Abh. vizsgálta, hogy az önkormányzati képviselőnek általában és az adott napirendhez kapcsolódóan milyen lehetősége van véleménye szabad kinyilvánítására. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „Az önkormányzati képviselő, mint minden állampolgár, a véleményét szabadon kinyilváníthatja; ebben a tekintetben a támadott rendelkezés nem jelent korlátozást.

Az önkormányzati képviselőnek az önkormányzat működési körében több lehetősége van véleménye szabad kinyilvánítására, ezeknek csak egyike a képviselő-testület ülésén való hozzászólás. A képviselő-testület munkájához kapcsolódóan:

- a képviselőnek rendelkezésére áll minden helyi nyilvános fórum, pl. helyi tv, rádió, sajtó;
- a képviselő részt vehet bármely bizottság ülésén, ahol nem korlátozott a hozzászólás ideje;
- a képviselő részt vehet a döntések előkészítésében [Ötv. 19. § (1) bekezdés];
- a képviselő írásban is benyújthatja a hozzászólását, amelyet kérésére a jegyzőkönyvhöz kell csatolni;
- a döntést követően is a képviselő rendelkezésére állnak a nyilvánosság helyi fórumai, ahol kifejezheti a véleményét.”

b) Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők véleménynyilvánítási jogát szabályozó önkormányzati rendeletek kapcsán több más tartalmi kérdésben is állást foglalt már.

A 33/1998. (VI. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította: „a vizsgált esetben határozott különbséget kell tenni a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme – mint külső korlátok – korlátozhatják. Más a helyzet azonban a vélemény külső megjelenítésének formájával, módjával kapcsolatban. Erre nézve ugyanis a testületnek, mint autonóm közösségnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálják a testület zavartalan működését. Ezek a helyi szabályok gyakorlatilag olyan „tűrési határt” vonnak meg, amelyen belül maradva még biztosítható az érdemi testületi működés.” (ABH 1998, 260-261.)

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az önkormányzati működés egyik legfontosabb formája a képviselő-testület munkája. Következik ez abból, hogy a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése (Alkotmány 42. §). A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg népszavazással gyakorolják [Alkotmány 44. § (1) bekezdés]. Az önkormányzati feladatok és hatáskörök a képviselő-testületet illetik [Ötv. 9. § (1) bekezdés]. Mindezekből következik, hogy a népszavazás mellett önkormányzati ügyekben a meghatározó szerep a képviselő-testületé.

Az önkormányzati képviselő a választópolgárok érdekeit képviseli [Ötv. 19. § (1) bekezdés], köteles részt venni a képviselő-testület munkájában [Ötv. 19. § (2) bekezdés f) pont]. Ez a kötelezettség értelemszerűen a képviselő jogát is jelenti a képviselő-testület munkájában való részvételre, amely magában foglalja az ülésen való részvétel, a kérdezés, a hozzászólás, a javaslattevés jogát.

Az Abh. külön kiemelte: „a megalapozott testületi döntés feltétele az eltérő álláspontok, vélemények tisztázása, a beterjesztett javaslat elfogadása, illetőleg elvetése mellett szóló érvek, indokok ismerete. A képviselői vélemények tömören is elmondhatók és részletesen is kifejezhetők. A képviselő-testületi üléseken hosszan tartó viták is kialakulhatnak. A

tanácskozás elhúzóadásának megelőzése indokolhatja a tanácskozás kereteinek a szervezeti és működési szabályzatban való megvonását.”

3. A hivatalvezető indítványa a törvényellenességet arra alapítja, hogy az egyéni képviselőnek többlet jogosítványa van a hozzászólásra akkor, ha tagja képviselőcsoportnak, ezt a jogot csak úgy szerezheti meg, ha képviselőcsoporthoz csatlakozik, márpedig a szabad mandátum elve alapján erre nem kötelezhető. Ezért állítja az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének és az Ötv. 19. § (1) bekezdésének a sérelmét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. minden képviselőnek azonosan biztosítja a napirend utáni felszólalás lehetőségét a város egészét érintő, halaszthatatlan ügyben. A képviselők jogai tehát ebben a tekintetben egyenlők, nem merül fel az Ötv. 19. § (1) bekezdésének a sérelme.

Az Ör. 22/A. § (2) bekezdése a napirend előtti felszólalás lehetőségét a város egészét érintő, halaszthatatlan ügyben a képviselőcsoportnak biztosítja, annak vezetője vagy az általa megbízott személy élhet ezzel a lehetőséggel egy alkalommal és három percben. A napirend előtti felszólalás joga tehát nem egyéni képviselői jog az Ör. alapján, hanem egy testületet, a képviselőcsoportot megillető jog. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e) pontja alapján a képviselő-testület törvény keretei között önállóan alakítja a szervezetét és működési rendjét, megilleti a szervezetalakítás szabadsága. Az Ötv. 22. § (1) bekezdés alapján a képviselő-testület határozza meg a bizottsági szervezetét. (Törvény bizottság megalakítását kötelezővé teheti.) Az Ötv. 28. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában településrészi önkormányzatot hozhat létre. Sem az Alkotmány, sem az Ötv. nem rendelkezik képviselőcsoportról, a szervezetalakítási szabadságból következően azonban a képviselő-testület rendelkezhet képviselőcsoport alakításáról.

Az Ör. 15. § (1) bekezdése szerint: „Képviselőcsoport alakításához legalább három képviselő szükséges. A képviselőcsoport megalakulását, megszüntetését a polgármester útján írásban kell a Közgyűlésnek bejelenteni.” A képviselőcsoportot tehát maguk a képviselők alakíthatják meg. Korlátozó szabály az Ör. 15. § (3) bekezdésében található annyiban, hogy egy párthoz tartozó képviselők egy képviselőcsoportot hozhatnak létre. A képviselő-testület testületi szerveinek (bizottság, részönkormányzat, képviselőcsoport) a képviselő-testület feladatát, hatáskört, a képviselő-testület működéséhez kapcsolódó jogokat állapíthat meg. Ezek a jogok – így a napirend előtti felszólalás joga – nem egyéni képviselői jogok, hanem a testületet, jelesül a képviselőcsoportot megillető jogok. A testületet megillető jogok nem állíthatók szembe a képviselők egyéni jogaival. Következésképpen a támadott rendelkezés nem ellentétes az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével, nem ellentétes az Ötv. 19. § (2) bekezdésével sem, így nem ütközik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

