

Ügyszám: **823/B/1994**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Ádám Antal Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **19/1995. (III. 28.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **1995/100**

Kelte: **Budapest, 1995.03.20**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti előírások alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

határozatot

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Nagylóc Község Önkormányzatának az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló, többször módosított 1/1990. (XII.7.) rendelete 26. § (1) bekezdése és a 26/A. § alkotmányellenes, ezért ezeket a rendelkezéseket megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Nagylóc Község Önkormányzatának az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló, a 18/1993. (XII. 17.) rendelettel módosított 1/1990. (XII. 7.) rendelete (a továbbiakban : Ör.) 26. § (1) bekezdése és a 26/A. § a következő előírásokat tartalmazza.

"26. § (1) a) A helyi választópolgárok - a zárt ülés kivételével - betekinhetnek a képviselőtestület előterjesztéseibe és az ülés jegyzőkönyveibe.

Ennek érdekében az ülés teljes anyagát 8 napon belül a helyi Polgármesteri Hivatalban e feladat ellátására a jegyző által megbízott dolgozónál el kell helyezni, az ülést követő 60 napig.

b) A jogosult választópolgárok a jegyzőkönyvi anyagot a meghatározott határidőn belül a hivatalban ügyfélfogadási időben tanulmányozhatják hivatali dolgozó jelenlétében. A választópolgár a jegyzőkönyv épségeért anyagilag és büntetőjogilag felel, melyre a figyelmét előzetesen fel kell

hívni.

c) A jegyzőkönyvből fénymásolat készítése nem engedélyezhető.

d) A helyi választópolgár írásbeli kérelmére az általa megjelölt jegyzőkönyvi oldalakat a hivatal 15 napon belül hiteles másolatban elkészíti és megküldi az állampolgárnak - feltéve, ha az ügyfél előzetesen kifizeti az illetékekről szóló jogszabályban meghatározott másolási díjat, valamint a kérelem általános illetékét. "

"26/A. § (1) Az állampolgárok a képviselőtestület nyilvános üléseiről készült magnófelvételt az ülést követő egy éven belül a Polgármesteri Hivatalban - ügyfélfogadási időben - térítés ellenében meghallgathatják. Az elhangzottakat jegyzetelhetik, a köz érdekében felhasználhatják.

Nyilatkozatok, személyes megnyilvánulások publikálásához azonban az érintett személyek hozzájárulása szükséges.

(2) Magnó hangfelvétel átmásolása nem engedélyezhető.

(3) A magnó hangfelvétel meghallgatások alapdíja a mindenkor érvényes általános eljárási illeték összege, melyet az állampolgárnak előre kell megfizetnie. "

2. Az indítványozó az Ör. idézett szabályozása bizonyos előírásai törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

Álláspontja szerint az Ör. 26. § (1) bekezdése korlátozza az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében védett, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, mivel a képviselőtestület előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintést csak az ülést követő 60 napig teszi lehetővé. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ában tiltott hátrányos megkülönböztetésnek, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban : Avtv.) 19. § (1) - (3) bekezdése megsértésének tekintette, hogy a támadott előírások szerint az említett dokumentumokat csak a helyi választópolgár tanulmányozhatja.

Az indítványozó az Ör. 26. § (1) bekezdés b) pontját azért kifogásolta, mivel az a) pontban meghatározott személyek, az ott megállapított határidőn belül kizárólag hivatali dolgozó jelenlétében tekinthetnek be a képviselőtestületi előterjesztésekbe és jegyzőkönyvekbe. Az indítvány arra is utalt, hogy az Ör.-ben "a választópolgár a jegyzőkönyv épségéért anyagilag és büntetőjogiilag felel, melyre a figyelmét előzetesen fel kell hívni" rendelkezés az emberi méltóságot megalázó elbánás, amely ellentétes az Alkotmány 54. § (2) bekezdésével.

Az indítványozó sérelmezte azt a rendelkezést is, amely szerint a képviselőtestületi ülésről készített hangfelvételtől elhangzottakat kizárólag a köz érdekében lehet felhasználni.

Az indítványozó szerint az Ör. 26/A. § (1) bekezdése

az Avtv. 19. § (1) - (3) bekezdését, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban : Ptk) 80. § (1) bekezdését sértve írta elő, hogy a képviselőtestület nyilvános ülésén elhangzott nyilatkozatok, személyes megnyilvánulások publikálásához az érintett személyek hozzájárulása szükséges.

Az indítványozó úgy vélekedett, hogy az Ör. 26/A. § (2) bekezdése az Alkotmány 61. § (1) bekezdésébe ütközik, ugyanis nem teszi lehetővé a képviselőtestületi ülésről készült hangfelvétel átmásolását. E § (3) bekezdését azért támadta az indítványozó, mivel az a hangfelvétel meghallgatását díjfizetéshez köti, s ezáltal a közérdekű adat megismerését az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, valamint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény sérelmével a vagyoni helyzettől teszi függővé.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következőkkel indokolja.

1. A közérdekű adatok megismerhetősége alapvető emberi jog. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése ugyanis előírja, hogy "a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze". E jog tartalmát az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban (ABH 1992, 182, 187.) értelmezte és többek között megállapította, hogy "a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A ügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat". (ABH 1992, 183-184.)

Az Alkotmány 42. § második mondata úgy rendelkezik, hogy "a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása". A 44. § (1) bekezdése szerint pedig "a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják".

A már említett AB határozat szerint "a fenti értelemben funkcionáló önkormányzáshoz mellőzhetetlen, hogy a polgárok az önkormányzat döntéseiről, működéséről tájékozódhassanak. Az önkormányzatnak kötelessége, hogy lehetővé tegye az önkormányzati testületek, különösen a képviselőtestület eljárásának és határozatainak megismerését". (ABH 1992, 184)

Az Alkotmánybíróság említett határozatának közzétételét követően alkotta meg az Országgyűlés az Avtv.-t, amelynek az indítványban is hivatkozott 19. §-a a következőket állapítja meg".

" (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv és személy (a továbbiakban együtt : szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben - ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is - köteles elősegíteni a közvélemény

pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozó - adatokat.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adott törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajták meghatározásával - törvény

- a) honvédelmi;
- b) nemzetbiztonsági;
- c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;
- d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;
- f) bírósági eljárásra tekintettel korlátozza. "

Az Avtv. 2. § 3. pontja szerint e törvény alkalmazása során közérdekű adat "az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat".

2. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése előírja, hogy "a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal".

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban : Ötv.) 16. § (1) bekezdése megállapítja, hogy "a képviselőtestület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot".

Az Avtv. 1. § (2) bekezdése viszont úgy rendelkezik, hogy az "e törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedi". Az Avtv. azonban a helyi önkormányzat számára nem teszi lehetővé közérdekű adatai nyilvánosságának a törvényitől eltérő tartalmú szabályozását. A képviselőtestületi előterjesztések és a jegyzőkönyv nyilvánosságára vonatkozóan az Ötv. 17. § (3) bekezdése azt írja elő, hogy "a választópolgárok - a zárt ülés kivételével - betekintheznek a képviselőtestület előterjesztésébe és ülésének a jegyzőkönyvébe. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni". Az Ör. 26. § (1) bekezdés a) pontjának előbbiekben idézett rendelkezése viszont kizárólag a helyi választópolgárok számára teszi lehetővé a képviselőtestületi dokumentumokba való betekintést. Ez a rendelkezés minden más érdeklődőt kizár az önkormányzat közérdekű adatai megismeréséből, ezáltal sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdését és ellentétes az Avtv. 19. §-ában, valamint az Ötv. 17. § (3) bekezdésében foglalt szabályozással.

Hasonló okok miatt alkotmányellenes az Ör. 26. § (1)

bekezdés b) pontjában a "jogosult" választópolgárra való utalás.

Az Ör. 26. § (1) bekezdés a) pontjának második mondata szerint a képviselőtestületi ülések teljes anyagát 60 napig kell elhelyezni az ezzel megbízott dolgozónál. E bekezdés b) pontjának első mondata szerint pedig a jogosult választópolgárok az említett dokumentumokat az ülést követő 60 napig tanulmányozhatják. Az önkormányzat közérdekű adataiba való betekintést az Avtv. és az Ötv. időbeli meghatározás nélkül biztosítja. Az Ör.-nek az említett iratok megismeréséhez való jog gyakorlásának időbeli korlátozását tartalmazó előírásai ezért ugyancsak ellentétesek az Alkotmány, az Avtv. és az Ötv. már említett rendelkezéseivel.

3. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy az Ör. csak hivatali dolgozó jelenlétében teszi lehetővé a képviselőtestületi ülések dokumentumainak tanulmányozását. Ezt az előírást, valamint az Ör. 26. § (1) bekezdés b) pont második mondatát az Alkotmány 54. § (1) bekezdése megsértésének és megalázó elbánásnak minősítette.

Az Alkotmány 54. §-a a következőket írja elő.

" (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

(2) Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. "

Az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte az emberi méltóság fogalmát. [8/1990. (IV. 23.) AB (ABH 1990 42, 45.), 34/1992. (VI. 1.) AB (ABH 1990, 88, 114.), 34/1992. (VII. 1.) AB (ABH 1992, 192, 203.)].

Az utóbb említett döntés hivatkozott a Ptk 75. § (1) bekezdésére, amely "mindenkit arra kötelez, hogy a személyhez fűződő jogokat tiszteletben tartsa, s kimondja, hogy e jogok a törvény védelme alatt állnak". (ABH 1992, 197.)

Az Ör. - azáltal, hogy az önkormányzati ülés jegyzőkönyve megóvásának, illetve tanulmányozásának módjáról rendelkezett - nem sértette meg az emberi méltóság védelmét biztosító alkotmányi és törvényi rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ör. 26. § (1) bekezdés b) pontja első mondatában a "hivatali dolgozó jelenlétében" szövegrész és e pont második mondata önmagában véve ugyan nem alkotmányellenes, de azt az alkotmányellenesnek minősített rendelkezésekkel való összefüggései miatt szintén meg kellett semmisíteni.

4. Az Alkotmánybíróság e határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította az Ör. 26. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezését, amely az iratokba való betekintést kizárólag a helyi választópolgárnak biztosította. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 26. § (1) bekezdés d) pontjában a "helyi" választópolgárra

utaló szövegrészt is a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjog sérelmének tekintette.

5. Az Avtv. 20. §-a (1) - (3) bekezdése a következő rendelkezéseket tartalmazza.

" (1) A közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül - költségtérítés ellenében - a kérelmező másolatot kérhet.

(2) A kérelem megtagadásáról - annak indokaival együtt - 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt.

(3) A közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője - legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig - költségtérítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell. "

Az idézett előírásból megállapítható, s az e határozat II. fejezet 2. pontjában vázoltakból is kitűnik, hogy a nagylóci önkormányzat a képviselőtestületi dokumentumok megismerését ugyancsak alkotmányellenesen szabályozta, amikor az ülésről készített hangfelvétel meghallgatását csak az ülést követő egy éven belül, azaz időbeli korlátozással tette lehetővé.

6. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a magnófelvétel meghallgatása térítés ellenében történhet, s az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmére hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. §-ának értelmezésével.

A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992, 280, 283.) megállapította, hogy "a jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint". (ABH 1991, 281.)

Az Ör. azonban ilyen különbségtételt nem tartalmaz, amikor a közérdekű adat megismerését térítés fizetéséhez köti. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért ez a szabályozás önmagában véve nem alkotmányellenes.

Az Avtv. idézett 20. § (3) bekezdése pedig kifejezetten lehetővé teszi, hogy az adatközlő igényelhesse az adatközléssel kapcsolatban felmerült költség megtérítését. Garanciális rendelkezésként állapítja meg azonban e törvény, hogy a költségtérítés mértéke az adatközléssel felmerült költségeket nem haladhatja meg, valamint azt, hogy a kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell. Az Ör. 26/A. § (3) bekezdése, valamint - azonos okok alapján - a 26. § (1) bekezdés d) pont második fordulata azért alkotmányellenesek, mivel ezek a rendelkezések a térítés összegét nem a vázoltaknak megfelelő

mértékben, hanem az Avtv. 20. § (3) bekezdésében foglaltak sérelmével határozták meg.

7. Az indítvány az Ör.-t azért is támadta, mivel az a közérdekű adatok felhasználását kizárólag a köz érdekében teszi lehetővé.

Az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem pl. saját jogos érdekei érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. Az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára sem.

Az Avtv. a közérdekű adatok megismerését "bárki" számára lehetővé teszi, az Ötv. idézett 17. § (3) bekezdése pedig a képviselőtestületi dokumentumba való betekintést a választópolgárok számára biztosítja, a felhasználást érintő korlátozás nélkül.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése nemcsak a közérdekű adatok megismeréséhez, hanem ezeknek az adatoknak a terjesztéséhez való jogot is biztosítja. A közérdekű adatok terjesztése egyaránt jelentheti az adatok köz, illetve magáncélú megismertetését és felhasználását.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 26/A. § (1) bekezdését amiatt is alkotmányellenesnek tekintette, mivel az abban foglalt rendelkezés a képviselőtestület nyilvános üléséről rögzített hangfelvételtől megismerhető adatokat csak "a köz érdekében" engedte felhasználni.

8. Az Ör. 26/A. § (1) bekezdés harmadik mondata a képviselőtestületi ülésen elhangzott nyilatkozatok, személyes megnyilvánulások publikálásához az érintett személyek hozzájárulását igényli.

Az Ötv. 17. § (3) bekezdése a képviselőtestület ülése jegyzőkönyvét minden tartalmi és terjedelmi korlát nélkül (így nyilvános ülés esetén az ott elhangzott "nyilatkozatok és személyes megnyilvánulások" szövegét is) betekinthesítővé nyilvánítja.

A Ptk 80. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy képmás és hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához nyilvános közszereplés estében nincs szükség az érintett személy hozzájárulásához. Az említett törvényi rendelkezésekből az következik, hogy a nyilvános képviselőtestületi ülésen – mint nyilvános közszereplés során – elhangzott nyilatkozatok és személyes megnyilvánulások közérdekű adatokká váltak. Ezért az Ör. alkotmánysértő módon írta elő, hogy az ilyen adatok publikálásához az érintett személyek hozzájárulása szükséges.

9. Az Ör. 26/A. § (2) bekezdése a képviselőtestületi ülésről készített hangfelvétel átmásolását nem teszi lehetővé. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a rendelkezés is alkotmányellenesen korlátozta a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Az Avtv. már idézett 20. § (1) bekezdés második mondata ugyanis azt állapítja meg, hogy

a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről a kérelmező annak tárolási módjától függetlenül kérhet másolatot. Az Ör. kizárólag az írott dokumentumok fénymásolatának elkészítését biztosítja, s tiltja a hangfelvétel átmásolását. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság ezt az előírást is alkotmányellenesnek minősítette.

Az Alkotmánybíróság - az alkotmányellenesnek minősített jogszabályi rendelkezések összefüggéseire tekintettel - a rendelkező részben foglaltak szerint az Ör. 26. és 26/A. §-a teljes szövegét megsemmisítette.

Dr. Sólyom László
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal
előadó alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter
alkotmánybíró

Dr. Szabó András
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János
alkotmánybíró