

Ügyszám: **1137/B/1997**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Kiss László Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **33/1998. (VI. 25.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **1998/256**

Kelte: **Budapest, 1998.06.22**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

határozatot :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 15/1997. (V. 30.) Kr. számú rendelet 19. § (2) második francia bekezdésében foglalt "alaptalan" szövegrész alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti. A bekezdés egyéb részei alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 15/1997. (V. 30.) Kr. számú rendelet 19. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: "A Közgyűlés bármely tagjának javaslatára vita nélküli minősített többséggel hozott határozata alapján rendbírsággal sújthatja azt a tagját, aki,
– az adott ülésen több mint két alkalommal engedély nélkül túllépte a részére biztosított időkeretet
– a közgyűlési ülésen alaptalan, másokat sértő, illetve a testülethez méltatlan, nem illő kifejezést használ
– a napirendtől ismételt figyelmeztetés ellenére eltér."

2. Az indítványozók az Ör. idézett rendelkezésének második francia bekezdését alkotmányellenesnek tartják. Érvelésük szerint Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának hivatkozott rendelkezése ütközik a jogállamisággal, a többpárti demokráciával. E szabályozás – felfogásuk szerint – sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésben meghatározott jó

hírnévhez, a 61. § (1) bekezdésében meghatározott szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapvető emberi jogot, a 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott tiltott különbségtételre előírt rendelkezéseket. Az indítványozók kétségesnek tartják továbbá, hogy a fenti szabályozás az Alkotmány 2. § (1)-(2) bekezdése, 3. § (2) bekezdése, 44. § (2) bekezdése rendelkezéseinek megfelel-e.

II.

Az indítvány részben megalapozott.

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

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja."

"3. § (2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában."

"8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

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

"59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog."

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

"70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti."

2. Az indítványozók által megjelölt alkotmányi rendelkezések elemzésénél nem mellőzhető az önkormányzás jogának vizsgálata. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 18/1993. (III. 19.) AB határozatában megállapította: "Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti. A helyi önkormányzás joga – noha az Alkotmány nem az un. alapvető jogok között szabályozza –, tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül." (ABH 1993, 167.) Az Alkotmány a 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában fogalmazza meg az az önkormányzatnak azt a jogát, hogy az önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat. Az Alkotmány e rendelkezése alapján a helyi önkormányzatokat a kötelezően ellátandó feladatok körében is megilleti a feladat ellátásában az önálló igazgatás joga. "A törvényi szabályozás elegendő mozgásteret kell hogy biztosítson az önkormányzat számára ahhoz, hogy az önkormányzat az ilyen feladatok tekintetében is szabadon dönthessen a feladat ellátásának a módjáról." (77/1995. (XII. 21.) AB határozat ABH 1995, 395.)

Nyilvánvaló, hogy az önkormányzat és annak képviselő-testülete csak akkor tud eleget tenni feladatainak, ha munkájában a testület tagjainak bizalmát, s támogatását élvezi. E feladatellátást közvetlenül érinti és befolyásolja

a testületi ülések zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésvezetési és rendfenntartási teendők ellátásának eredményességével és hatékonyságával.

3. A képviselő-testületi ülés vezetése, – az Ötv. 12. § (2) bekezdésének értelmében – a polgármester feladata. Az ülésvezetési jogosultság magában foglalja a tanácskozás rendjének fenntartását is. Erre a jogosítványra már csak amiatt is szükség van, mivel a képviselő-testület áll a hatáskör-telepítés középpontjában. "Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg" (Ötv. 9. § (1) bek.), amely nemcsak jogot, de kötelességet, felelősséget is jelent. Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a képviselő-testület ezzel a törvényi felhatalmazással minden, alaptalanul zavaró körülmény nélkül élni tudjon. Az "alapvető érdek" lényege pedig az, hogy a képviselő-testület – különösen az Alkotmány 44/A. §-ában biztosított jogainak gyakorlásával – maga jeleníti meg adott településen az önkormányzatot. ("...a helyi önkormányzás jogának alanya a közigazgatási, települési, illetve területi egység választópolgárainak közössége, amely az önkormányzás jogát a képviselő-testület útján vagy közvetlenül népszavazással gyakorolja". 22/1993. (IV. 2.) AB határozat ABH 1993, 183.)

A nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés tehát előfeltétele az önkormányzati feladatok meghatározásának és végrehajtásának. Gátja lehet ennek az olyan képviselői magatartás is, amely a testület tagjainak becsmérlését jelenti, jó hírnevét, emberi méltóságát közvetlenül érinti. Az önkormányzati jogokra, s egyben védendő értékekre tekintettel mindez a szabad véleménynyilvánítási jog korlátját is képezheti. A közösségek, így az önkormányzatok képviselő-testületeinek méltósága is alkotmányos korlátja lehet tehát a véleménynyilvánítás szabadságának. (30/1992. (V. 26.) AB határozat)

4. Az Alkotmánybíróság két korábbi határozata is figyelembe vette ezt az elvet akkor, amikor a "széksértés" intézményével összefüggésben fontos elvi következtetésekre jutott. (43/1992. (VII. 16.) AB határozat, 49/1992. (IX. 26.) AB határozat). E határozatok is abból indultak ki, hogy az Ötv-ben a képviselő-testület szervezet és működés meghatározását biztosító joga tartalmazhatja a rendbíróság kilátásba helyezését, illetve alkalmazását. Az Alkotmánybíróság a 43/1992. (VII. 16.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 44. § (1) bekezdése szerint "a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják" és az Ötv. 5. §-a szerint "a választópolgárok az önkormányzati testületbe választott képviselőik útján, és a helyi népszavazáson való részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat". (ABH 1992, 375.) Az önkormányzáshoz való közösségi jogok közvetett gyakorlása a települési képviselők tevékenységében, a képviselő-testület munkájában jelenik meg. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése arra hatalmazza fel a képviselő-testületet, hogy "működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg".

A "széksértés" intézményének szabályozása ebbe a tárgykörbe tartozik, mivel a képviselő-testület működésére vonatkozó rendelkezést tartalmaz. A települési képviselőnek a képviselő-testület munkájában való részvételét korlátozó önkormányzati rendeleti előírás azonban a képviselő

jogállását, jogai gyakorlását érinti.

A hivatkozott AB határozatok ugyanakkor – erre irányuló kifejezett indítvány hiányában – nem vizsgálták a széksértés (mint rendbírság) megállapításához alapul szolgáló SZMSZ-ekben meghatározott tényállásokat abból a szempontból, hogy azok – figyelemmel a szabad szólás- és véleménynyilvánítás jogára – alkotmányos követelményeket is kielégítő háttérrel adnak-e a rendbírság, mint az ülés rendjének biztosítására szolgáló rendfenntartási eszköz alkalmazásához.

III.

Indítványozók a véleménynyilvánítás jogának korlátatlanságából indulnak ki.

1. 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 az arányosság követelményét. (48/1991. (IX. 26.) AB határozat ABH 1991, 206.) "Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében megállapított szabad véleménynyilvánítás joga azt jelenti, hogy bárki gondolatát, meggyőződését szabadon formálhatja és azt megfelelő keretek között kinyilváníthatja." (987/B/1990/3. AB határozat ABH 1990, 529.)

A szabad véleménynyilvánítás jogának tartalmi összetevői és korlátainak megjelölése sokoldalú mérlegelést igényel. Fontos támpontokat ad azonban ehhez az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában: "valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Ippen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen "anyajoga" többféle szabadságjognak, az ún. "kommunikációs" alapjogoknak. (ABH 1992, 171.)

Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. (ABH 1992, 171.)... Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mególy népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és az eleven társadalom létezésének alapfeltétele. (ABH 1992, 171.).... Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, ha az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében hozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással." (ABH 1992, 171.).

2. "Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése a személy társadalmi értékelésére vonatkozó alapjogok közül csak a jó

hírnévhez való jogot nevesíti, nem kétséges azonban, hogy az Alkotmány 54. §-a alapján az emberi méltósághoz való jog anyagából eredő becsület is alapjogi védelem alatt áll. Bár emberi méltósága csak a hatóságot képviselő hivatalos személynek lehet, a társadalom kedvező értéktételére, megbecsülésére azonban maga a hatóság is igényt tarthat." (36/1994. (IV. 24.) AB határozat ABH 1994, 229-230.)

A szabad véleménynyilvánítás tehát "olyan alapjog, amely csak felelősséggel gyakorolható és a valótlan tények közlésének elkerülése érdekében bizonyos kötelezettségekkel jár a közvélemény alakításában hivatásszerűen résztvevő személyek esetében...A véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed a becsületsértésre alkalmas, valóságnak megfelelő tények, információk közlésére is, amely szabadságnak az emberi méltóság, a becsület és a jó hírnév védelme külső korlátja lehet." (36/1994. (IV. 24.) AB határozat ABH 1994, 231.)

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja: 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 garantálhatják a testület zavartalan működését. Ezek a helyi szabályok gyakorlatilag olyan "tűrési határt" vonnak meg, amelyen belül maradván még biztosítható az érdemi testületi működés. A debreceni közgyűlés ezt a – képviselői magatartásra irányadó W rendelkezést (mint tűrési határt rögzítő keretet) a "közgyűlési ülésen alaptalan, másokat sértő, illetve a testülethez méltatlan, nem illő kifejezés használatában" vélte megfogalmazhatónak. Az önkorlátozást is magában foglaló rendelkezés – tartalmi elemeinek többségében – akceptálandó iránytűje lehet a képviselői viselkedésnek, magatartásnak. Többségükben, de nem teljes egészükben. Az "alaptalan" kifejezés ugyanis olyan tág határok közötti viszonyítási alapot jelentene, amely parttalan, keretek közé nem szorítható korlátozáshoz vezetne. E kifejezés tartalma kezelhetetlen és értelmezhetetlen, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Az SZMSZ idézett rendelkezése többi elemeinek megsemmisítésére irányuló indítványt azonban az Alkotmánybíróság elutasította, ugyanis a vitatott tartalmi elemek SZMSZ-be való felvétele a helyi jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik.

Jóllehet az Alkotmánybíróság arra az elvi álláspontra helyezkedett, hogy el kell különíteni egymástól a szabad véleménynyilvánítás jogát e jog megjelenítésének formájától és módjától, ezzel nem állítja azt, hogy e kettő között összefüggés sem lenne. Végtelen esetben ugyanis a véleménynyilvánítás módjának meghatározása közvetlenül befolyásolhatja a véleménynyilvánításhoz való emberi jog érvényesülését is. Amennyiben ugyanis a helyi szabályozás e véleménynyilvánítási jog kifejezésének módját indokolatlanul szigorú keretek között tartja (alacsonyan húzná meg a "tűrési" határt), akkor közvetlenül akadályává válna az a szabad véleménynyilvánítási jog érvényesülésének is. E tekintetben tehát megfelelő egyensúlyt kell teremteni a helyi, autonóm szabályozásban kifejezésre jutó önkorlátozás és a véleménynyilvánítás módja között.

A vizsgált esetben nem látott ilyen veszélyt az Alkotmánybíróság.

4. Az indítvány további alkotmányos jogok sérelmét is állítja:

a) Igyekszik kapcsolatot találni a népszuverenitás elvével. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 22/1993. (IV. 2.) AB határozatában a következőket emelte ki: "Az önkormányzáshoz való jog összefüggésben áll a népszuverenitás elvével, de attól eltérő kategória. A népszuverenitás alanya az ország választópolgárainak összessége, a helyi önkormányzás alapjoga pedig az egymástól közjogilag elkülönített települések és területi egységek választópolgárainak közösségét illeti meg." (ABH 1993, 187.) Közvetlen kapcsolat tehát nem mutatható ki az indítvány tárgya és az Alkotmány 2. § (2) bekezdése között.

b) A pártok közreműködési joga (Alkotmány 3. § (2) bekezdés) is sérül – az indítványozók szerint – akkor, ha valamely párt képviselőjét a jelenlegi rendeleti (SZMSZ) szabályozásra alapítva sújtja rendbírsággal a közgyűlés. A túl alacsonyan meghúzott "tűrési határ" nem kínálhat elegendő előfeltételeket – állítják – a demokratikus testületi működéshez, a vélemények szabad, akár heves, indulatos, s esetenként meggondolatlan kifejezésektől sem mentes vitákon történő kifejtéséhez.

Az Alkotmánybíróság fent kifejtett álláspontja szerint a pártok közreműködési joga sem sérül azáltal, ha az autonóm szabályozás keretében megalkotott rendelkezések gátat emelnek a szerintük politikai- és viselkedéskultúrával ütköző véleménynyilvánítási módok elé.

c) Az indítványozók kezdeményezték annak vizsgálatát is, hogy az SZMSZ vitatott rendelkezése nem ütközik-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt – diszkrimináció tilalmát rögzítő szabályba. Az előző pontokban kifejtettek szerint a közgyűlés ténylegesen nem is a szabad véleménynyilvánítás jogát, hanem annak valamely – általa el nem fogadható – módját korlátozta. Ezzel pedig nem sértette meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített azt a szabályt, amelynek értelmében: "A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül."

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételére vonatkozó rendelkezés az Abtv. 41. §-án alapul.

Dr. Sólyom László
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal
alkotmánybíró

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás

Dr. Németh János

alkotmánybíró

alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön
alkotmánybíró