

Ügyszám: **711/G/2007**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Holló András Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **55/2009. (V. 6.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2009/453**

Kelte: **Budapest, 2009.05.04**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által az Alkotmány értelmezésére benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmány 21. § (2) bekezdés második fordulata arra hatalmazza fel az Országgyűlést, hogy a parlamenti nyilvánosságot igénylő közügyek vizsgálatára ideiglenes országgyűlési bizottságot hozzon létre. Az Alkotmány e rendelkezése alapján a bizottság a parlamenti ellenőrzés szerve, amely az Országgyűlés felhatalmazása alapján vizsgálatot (tényfeltárást, ellenőrzést) végez, és megállapításait az Országgyűlés elé terjeszti. A bizottság jelentése a vizsgált közügy nyilvános parlamenti megvitatását eredményezi, az ellenőrzés során feltárt hiányosságok, jogsértések megszüntetésére az Országgyűlés is csak az Alkotmányban szabályozott hatásköre keretei között intézkedhet.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány IX. fejezetében meghatározott, a helyi önkormányzatok jogállását szabályozó rendelkezések nem korlátozzák az Országgyűlés Alkotmány 21. § (2) bekezdésének második fordulatában szabályozott hatáskörét. Nincs az Alkotmány rendelkezéseiből folyó akadálya annak, hogy az Országgyűlés, ha úgy ítéli meg, hogy az parlamenti nyilvánosságot igényel, helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátásának vizsgálatára az Alkotmány 21. § (2) bekezdése alapján bizottságot hozzon létre.

A helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó helyi közügy vizsgálatára kiküldött bizottság tevékenysége a helyi önkormányzatok Alkotmányban biztosított autonómiáját nem korlátozza. A bizottság jelentése ebben az esetben is a vizsgált helyi közügy parlamenti megvitatását eredményezi, annak alapján – a törvényalkotáson kívül – az Országgyűlés sem hozhat az önkormányzatokra kötelező, azok döntési szabadságát korlátozó döntéseket.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § g) pontja és 21. § (6) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmány 21. § (2) bekezdése második fordulatának értelmezését indítványozta. Az alkotmányértelmezési probléma annak kapcsán merült fel, hogy a Magyar Demokrata Fórum képviselőcsoportja országgyűlési vizsgálóbizottság létrehozását kezdeményezte a Centrum Parkoló Rendszer Kft. tevékenységének kivizsgálására. Mivel a parkolási társulást a Fővárosi önkormányzat és egyes fővárosi kerületi önkormányzatok együttesen alapították, ez a kérdéskör „nyilvánvalóan” önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozik.

Az ügy kapcsán felmerült alkotmányjogi probléma az, hogy miként értelmezendő az Alkotmány 21. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki. Az Országgyűlés vizsgálóbizottság kiküldésére irányuló hatáskörének vannak-e az Alkotmányból eredő korlátai. Létrehozható-e parlamenti vizsgálóbizottság önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó tárgykörben?

Az indítványozó az Alkotmány 21. § (2) bekezdése második fordulatának értelmezését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott demokratikus jogállamiság elemét képező hatalommegosztás elvével és az Alkotmány IX. fejezetének a helyi önkormányzatok alkotmányos jogállását szabályozó rendelkezéseivel összefüggésben, azokra tekintettel kezdeményezte. Ennek kapcsán rámutatott arra, hogy az Alkotmány 42. §-a alapján megállapítható, hogy az Alkotmány a hatalommegosztás rendszerében a helyi önkormányzatokat az Országgyűléstől független intézményrendszerként jeleníti meg.

Utal az indítvány arra is, hogy az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában már értelmezte az Alkotmány 21. § (2) bekezdését. Ez a határozat azonban a bizottságok által lefolytatott vizsgálat korlátai közül egyes alapvető jogok összefüggésében értelmezte az Alkotmányt, a „bármely kérdés” hatásköri korlátait azonban intézményi oldalról nem vizsgálta.

II.

1) Az Alkotmány jelen ügyben érintett rendelkezései:

„21. § (...)

(2) Az Országgyűlés állandó bizottságokat alakít tagjaiból, és bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki.

(3) Az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni.”

„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, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

„43. § (...)

(2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”

2) A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatnak (a továbbiakban: Házzsabály) az Országgyűlés ideiglenes bizottságaira vonatkozó szabályai:

„Az ideiglenes bizottságok

34. § (1) Az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki, továbbá a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyeknek a határozatban megállapított ideig történő intézésére eseti bizottságot alakíthat (a vizsgáló- és az eseti bizottság a továbbiakban együtt: ideiglenes bizottság).

(2) Az ideiglenes bizottság létrehozatalára irányuló határozati javaslatához nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani, amely

- a) a vizsgáló bizottság elnevezésére, a vizsgálat tárgyára,
 - b) az eseti bizottság elnevezésére, a feladatkörébe utalt ügyre
- vonatkozik.

Az eseti bizottságokra vonatkozó külön szabályok

35. § (1) Az eseti bizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízatásának terjedelmét az Országgyűlés az eseti bizottság felállításakor határozza meg.

(2) Az eseti bizottság elnökének, alelnökének és tagjainak jelölésére, illetve megválasztására a 31. §-t, megbízatásuk megszűnésére a 32. §-t kell alkalmazni azzal, hogy az eseti bizottság tagjainak legfeljebb fele nem országgyűlési képviselő is lehet.

(3) Az eseti bizottság működésének szabályaira - az Országgyűlés vagy az eseti bizottság eltérő rendelkezése hiányában - az állandó bizottság működésére vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell. A bizottság elnöke és alelnöke csak képviselő lehet, a bizottság nem képviselő tagjait szavazati jog nem illeti meg.

A vizsgálóbizottságra vonatkozó külön szabályok

36. § (1) A vizsgálóbizottság létrehozatalára, működésére, elnevezésére, a vizsgálat tárgyának meghatározására és a vizsgálóbizottság megszűnésére az eseti bizottságra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az e §-ban foglalt eltérésekkel.

(2) A vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza.

(3) A vizsgálóbizottság tagja csak országgyűlési képviselő lehet.

(4) A vizsgálóbizottságot a 33. § (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kell megalakítani. A Kormány vagy bármely kormányzati szerv, továbbá valamely minisztérium tevékenységét vizsgáló bizottság elnöke az érintett Kormány ellenzékiéhez tartozó képviselő. Ha a vizsgálat több Kormányt is érint, és az érintett Kormányok ellenzéke nem azonos, az elnöki teendőket az érintett Kormányok ellenzékiéhez tartozó egy-egy képviselő, mint társelnökök látják el. A társelnökök a vizsgálóbizottság üléseit együttesen készítik elő és váltakozó sorrendben vezetik. Egyéb elnöki teendőket azonos jogkörrel - a társelnök tevékenységére is figyelemmel - egymással együttműködve látják el.

(5) A vizsgálóbizottság tevékenységéről jelentést készít, amelynek tartalmaznia kell

- a) a bizottság feladatát;
- b) a bizottság által meghatározott eljárási rendet és vizsgálati módszereket;
- c) a bizottság ténybeli és jogi megállapításait;
- d) annak bemutatását, hogy megállapításait milyen

bizonyítékokra alapította;

e) a vizsgálat által érintett szerv vagy személy észrevételeit a lefolytatott vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan;

f) - amennyiben ez a bizottság feladatához tartozott - javaslatot a szükséges intézkedésekre."

III.

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában meghatározta azokat a feltételeket, amelyeknek az Abtv. 1. § g) pontjában, valamint 51. §-ában szabályozott alkotmányértelmezésre vonatkozó indítványnak meg kell felelnie. Eszerint az indítványnak az Abtv. 21. § (6) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől kell származnia; nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kell, hogy kezdeményezze az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését; és az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül - más jogszabály közbejötte nélkül - levezethető kell, hogy legyen az Alkotmányból. (ABH 1990, 136, 137. és köv.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ezeknek a feltételeknek megfelel. Az absztrakt alkotmányértelmezést az Abtv. 21. § (6) bekezdés a) pontjában meghatározott szerv, az Országgyűlés állandó bizottsága kezdeményezte. Az indítvány konkrét alkotmányossági problémát vet fel az Alkotmány 21. § (2) bekezdés második fordulata kapcsán, nevezetesen azt, hogy a helyi önkormányzatok Alkotmányban biztosított autonómiája kizárja-e, hogy az Országgyűlés helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó, helyi közügy vizsgálatára vizsgálóbizottságot küldjön ki. Az indítványban feltett alkotmányossági kérdés az Alkotmány rendelkezései [2. § (1) bekezdés, 61. § (1) bekezdés, 42-44/C. §§] alapján - más jogszabály közbejötte nélkül - megválaszolható.

2. Az Alkotmánybíróságnak az indítványban felvetett konkrét alkotmányossági probléma kapcsán abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Országgyűlésnek az Alkotmány 21. § (2) bekezdésében szabályozott hatásköre kiterjed-e arra, hogy önkormányzati feladatkörbe tartozó kérdés vizsgálatára vizsgálóbizottságot küldjön ki. Korlátozzák-e a helyi önkormányzatok jogállását szabályozó alkotmányi rendelkezések a helyi közügyek körébe tartozó kérdések parlamenti vizsgálóbizottság által történő vizsgálatát?

Az indítványban foglalt alkotmányossági probléma elbírálása során az Alkotmánybíróság az Alkotmány 21. § (2) bekezdés második fordulata alapján létrehozott országgyűlési bizottságok vizsgálati funkciójának alkotmányos rendeltetéséből indult ki.

Az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a parlamenti vizsgálóbizottságok sajátos jogállására nézve. Az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságok létrehozására irányuló hatásköre az Alkotmány 21. § (2) bekezdésén alapul. A 21. § (2) bekezdésének második fordulata alapján a Házzsabály 34-36. §-ai állapítják meg az ideiglenes bizottságok, az eseti bizottságok és a vizsgálóbizottságok alakításának szabályait. A vizsgálóbizottságok feladatkörének jellegére, terjedelmére nézve az Alkotmányban foglaltakon túli szabályozást a Házzsabály sem tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már elemezte a parlamenti bizottságok

vizsgálati funkcióját. E határozatában rámutatott arra, hogy az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége sem az Alkotmány, sem a Házzsabály alapján nem kötődik egy meghatározott bizottsági típushoz. Az állandó bizottságok, az ideiglenes eseti bizottságok és a vizsgálóbizottságok egyaránt folytathatnak vizsgálatokat, és elláthatnak ellenőrző funkciót. Az egyes bizottsági formák annyiban jelentenek különbséget, hogy míg az állandó és az eseti bizottságoknak nem elsődleges feladata vizsgálatok lefolytatása, addig a vizsgálóbizottságok kifejezetten azzal a céllal jönnek létre, hogy konkrét ügyekben vizsgálatot folytassanak, és arról az Országgyűlés számára jelentést készítsenek. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a bizottságoknak az Alkotmány 21. § (2)-(3) bekezdésében szabályozott vizsgálati, ellenőrző szerepe az Alkotmány két rendelkezésére vezethető vissza. Az egyik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelménye, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint magában foglalja a tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériumát, a hatalommegosztás elvét. Ebből az elvből következik, hogy nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványait. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]

A parlamenti bizottságok vizsgálati, ellenőrző funkciójának alkotmányi elismerése a hatalommegosztás garanciarendszerének egyik fontos eleme, amely jelentős részben a végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgálja.

Az Alkotmánybíróság Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint a hatalommegosztás elve mellett a bizottságok vizsgálati szerepköre következik az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből is, amely alapvető jogként szabályozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot és a vélemény-nyilvánítás szabadságát. Ez a két jog az egyéni önkifejezés szabadságának előmozdítása mellett a közügyek megvitatásának szabadságát is biztosítja. Az Országgyűlés a közügyek megvitatásában kiemelkedő és mással nem helyettesíthető szerepet tölt be. A közügyek megvitatásának egyik lényeges parlamenti fórumát jelentik a közügyekben vizsgálatot folytató országgyűlési bizottságok. „A közügyek szabad parlamenti megvitatása egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele. Másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.” (ABH 2003, 566, 575-576.)

A vizsgálóbizottságok tevékenysége tehát a parlamenti ellenőrzés eszköze, a hatalommegosztás rendszerében az Országgyűlést a végrehajtó hatalom, alapvetően a Kormány és a közigazgatás felett megillető ellenőrzés egyik módja.

Amint arra az Abh. indokolásának idézett szövege is utal, a bizottságok vizsgálati szerepköre összefüggésben áll az Országgyűlés törvényhozó funkciójával. A parlamenti bizottságok által folytatott vizsgálatok információkat nyújtanak a törvények érvényesüléséről, a vizsgálatok során feltárt hiányosságok, a törvények diszfunkcionális működésére utaló jelenségek alapul szolgálhatnak a törvények módosítására, új

törvények megalkotására.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott arra is, hogy az országgyűlési bizottságok vizsgálati jogköre nem korlátlan, e tevékenységet korlátozzák az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok. Az alapvető alkotmányos alapjogok mellett a bizottságok vizsgálati hatáskörének határt szabhat a hatalommegosztás Alkotmányban szabályozott rendje, az állami szervek Alkotmány által védett önállósága. Az Alkotmánybíróságnak eljárása során azt kellett vizsgálnia, hogy az Alkotmány rendelkezései biztosítanak-e olyan mértékű autonómiát a helyi önkormányzatok számára, amely kizárja az önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó helyi közügyek parlamenti ellenőrzését.

3. A helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetet 1990 nyarán az 1990. évi LXIII. törvény iktatta az Alkotmányba, a fejezet anyagi jogi szabályai – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) egyidejűleg – az önkormányzati képviselő-testületek 1990. évi választásának napján léptek hatályba. Az Alkotmány úgy vezette be a tanácsrendszer helyett az önkormányzati rendszert, hogy a helyi önkormányzatoknak nemzetközi összehasonlításban is széles autonómiát biztosított.

Az Alkotmány 42. §-a a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak kollektív alapjogaként szabályozza a helyi önkormányzathoz való jogot, amelyet a választópolgárok – a 44. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – az általuk választott képviselő-testület, illetőleg helyi népszavazás útján gyakorolnak. Az Alkotmány egyúttal meghatározza a helyi önkormányzás tartalmát, ami a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek intézését és a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását foglalja magában. A helyi önkormányzatok nagyfokú önállósággal bírnak az önkormányzati feladatkörbe tartozó helyi közfeladatok ellátásban. Önállóságuk az Alkotmány IX. fejezetébe foglalt szabályozás alapján alkotmányos védelemben részesül.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány elsősorban a Kormánnyal és a Kormány alá rendelt államigazgatási rendszerrel szemben részesíti védelemben az önkormányzatok autonómiáját.

Azzal, hogy az Alkotmány IX. fejezetében szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti, kiemelte a helyi önkormányzatokat az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztotta azokat az államigazgatás szervezetétől, kizárja, hogy a Kormány az államigazgatási rendszer irányításában megillető hatásköreit az önkormányzatok irányába gyakorolja. [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 302.]

Az Alkotmány rendelkezései alapján nincs arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei a helyi közügyek körében jogokat, kötelezettségeket állapítsanak meg a helyi önkormányzatok számára, beavatkozzanak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati alapjogok, az önkormányzatot az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába. [77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 396.]

E rendelkezéseivel az Alkotmány az állami feladatok egy részét, a helyi közügyek intézését a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalta, a végrehajtó hatalom gyakorlásának egy szeletét decentralizálta a választópolgárok helyi közösségére, a helyi önkormányzatokra. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi közügyek körébe tartozó állami feladatok ellátását kivonta az Országgyűlés ellenőrzése alól.

Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok jogait és kötelezettségeit törvény határozza meg. E felhatalmazás alapján az Országgyűlés széles szabályozási jogkörrel rendelkezik a helyi önkormányzatokat a helyi közügyek körében megillető jogok és kötelezettségek meghatározásában. A törvényhozó számára csak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati alapjogok jelentenek korlátot. Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta az önkormányzati alapjogok jogi természetét. E határozataiban rámutatott arra, hogy ezek az alapjogok nem feltétlenek és nem korlátozhatatlanok. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott alapjogok annyiban kötik, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan korlátozásokat, amelyek valamely alapjog tartalmának kiüresítéséhez vezetnek, kizárják azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön az alapjog gyakorlása körében. [pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 68-73.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 396.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 317.; 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 333.]

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés 1) pontja alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozik az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testületek feloszlatása, a képviselő-testületek alkotmányjogi felelősségének érvényesítése.

Kiterjed a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyek intézésének ellenőrzésére a parlament ellenőrző szerveként, az Alkotmány által létrehozott Állami Számvevőszék [az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 2. § (3) bekezdés] és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának [az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés g) pont] hatásköre is.

1990-ben a tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzati rendszert, a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyek körét a jogalkotás alakította ki. A törvényhozás döntött arról, hogy a megszűnt tanácsok feladat- és hatáskörébe tartozó, - egységesen államigazgatásinak minősülő - feladat- és hatáskörök közül melyek lesznek azok, amelyek továbbra is államigazgatási feladat- és hatáskörök maradnak, és melyek lesznek azok, amelyek helyi közügyekként a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe kerülnek. Így a mai napig alapvetően törvények határozzák meg az önkormányzati feladatellátás körét. Az önkormányzatok feladatkörébe tartozó helyi közügyek jelentőségüket, az érintett választópolgárok körét, illetőleg törvényi szabályozottságuk mélységét tekintve rendkívül különbözőek. A helyi közügyeknek egy része olyan, amelyek kizárólag a település, a megye lakosságát érintik, és amelyekben az önkormányzat majdnem teljes döntési szabadsággal rendelkezik, szabadon dönt arról is, hogy vállalja-e a feladat ellátását, s ha igen, milyen módon oldja azt meg.

De a helyi közügyeknek egy meglehetősen széles köre olyan, amelyek esetében valamely állami feladat ellátásáért való felelősséget, a hatásköröket a törvény megosztja a helyi önkormányzatok és a kormány között. Ebben a körbe részben olyan állami feladatok tartoznak, amelyek ellátása, valamely alkotmányos alapjog érvényesítését szolgálja. A lehető legmagasabb szintű egészséghez való jog, a szociális biztonsághoz való jog, az oktatáshoz való jog érvényesülését biztosító alapvető intézményrendszer fenntartása, működtetése, a lakosság ellátásának szervezése az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé tartozik, helyi közügynek minősül,

ugyanakkor az ellátásért való felelősség megjelenik a szakminiszterek, a kormány felelősségi körében is. Más módon, de az állami feladatok ellátásáért a kormány és az önkormányzatok közötti felelősség-megosztás jellemző a közigazgatás más területein is, így pl.: a környezetvédelem, a kulturális örökség védelme, a terület- és településrendezés, a közúthálózat fejlesztése és fenntartása, stb. területén.

Az önkormányzatok a helyi közügyek intézése körében a lakosság széles körét érintő, alapvető szükségleteket kielégítő gazdasági jellegű közszolgáltatásokért felelősek (pl.: ivóvíz ellátás, távhőszolgáltatás, települési hulladék elszállítása, ártalmatlanítása).

Vannak olyan helyi közügyek, amelyek intézése, a helyi önkormányzat működési területén élők körét meghaladó lakossági kört érint (ilyenek lehetnek pl.: a főváros országos funkcióit figyelembe véve a fővárosi önkormányzat feladatai).

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy az alkotmányos alapjogok, a törvények érvényesülése, az állami feladatok ellátása körében több területen a kormány tevékenysége csak a helyi közfeladatok ellátásával együtt vizsgálható (ld.: Az óvoda- és iskolabezárások okait vizsgáló bizottság 2004), illetőleg a polgárok széles körét érintő helyi közügyek intézése során jelentkező diszfunkcionális jelenségek parlamenti vizsgálatot igénylő országos figyelemre számot tartó kérdéssé válhatnak.

A parlamenti vizsgálóbizottságok tevékenysége az önkormányzatok Alkotmányban biztosított feladat-ellátási autonómiáját nem korlátozza. A bizottság tényfeltáró tevékenységet végez, amelynek alapján jelentést készít az Országgyűlés számára. A bizottság jelentése a vizsgált helyi közügy nyilvános megvitatását eredményezi, annak alapján - a törvényalkotáson kívül - az Országgyűlés sem hozhat az önkormányzatokra kötelező, azok döntési szabadságát korlátozó döntéseket.

Tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalom gyakorlása körébe tartozó, a választópolgárokat közvetlenül érintő feladatokat oldanak meg a helyi közügyek intézése során, a helyi önkormányzatok feladatait, működését érintő törvények megalapozása, érvényesülésének ellenőrzése, a képviselő-testületek alkotmányjogi felelősségének érvényesítése, a széles társadalmi érdeklődésre számot tartó közügyek nyilvános megvitatása indokolhatja, hogy az Országgyűlés helyi közügy vizsgálatára bizottságot állítson fel.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmány IX. fejezetének a helyi önkormányzatok jogállását szabályozó rendelkezései nem korlátozzák az Országgyűlésnek az Alkotmány 21. § (2) bekezdése második fordulatában szabályozott hatáskörét. Nincs az Alkotmányból folyó akadálya annak, hogy az Országgyűlés, ha úgy ítéli meg, hogy valamely helyi közfeladat ellátásának ellenőrzése, megvitatása parlamenti nyilvánosságot igényel, annak vizsgálatára bizottságot küldjön ki.

4. A vizsgálóbizottságok az Országgyűlés szervei. Az Alkotmány 21. § (2)-(3) bekezdése felhatalmazást ad arra, hogy az Országgyűlés vizsgálati tevékenységet végző ideiglenes bizottságot hozzon létre. Annak eldöntése, hogy az Országgyűlés milyen körben él ezzel a felhatalmazással, és annak szabályozása, hogy a parlamenti ellenőrzés rendszerében milyen szerepet szán a vizsgálóbizottságoknak, a széles társadalmi rétegeket érintő közügyek mely körének feltárására tartja szükségesnek vizsgálóbizottság létrehozását, az Országgyűlés jogalkotó hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Abh.-ban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem szabályozta törvényben az Alkotmány 21. § (2)-(3) bekezdésének megfelelően az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2004. május 31-ig tegyen eleget. (ABH 2003, 566.) Az Országgyűlés az alkotmányellenes helyzet megszüntetése érdekében fennálló kötelezettségének a mai napig nem tett eleget. E törvény szabályozásának tárgya lehet a vizsgálóbizottságok helyének, funkcióinak meghatározása a parlamenti ellenőrzés rendszerében.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 51. § (2) bekezdésén alapul.

Dr.Paczolay Péter
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér	Dr. Bragyova András
alkotmánybíró	alkotmánybíró

Dr. Holló András	Dr. Kiss László
előadó alkotmánybíró	alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter	Dr. Lenkovics Barnabás
alkotmánybíró	alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós	Dr. Trócsányi László
alkotmánybíró	alkotmánybíró