

Ügyszám: **214/H/2004**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Trócsányi László Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **68/2009. (VI. 24.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2009/1159**

Kelte: **Budapest, 2009.06.23**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárás során meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III. 26.) Főv. Kgy. rendelet 19. § (3) bekezdése, valamint a 28. § (1) bekezdés utolsó két mondata alkotmányellenes, ezért azokat e határozat közzététele napjával megsemmisíti. A megsemmisítés következtében a 28. § (1) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„Ha a napirendhez több felszólaló nincs, az elnök a vitát lezárja. A vita lezárását napirendi pontonként és képviselőcsoportonként a frakcióvezető vagy az általa megbízott személy, illetve a független képviselő, legfeljebb egy-egy alkalommal javasolhatja, e kérdésben a Közgyűlés vita és felszólalás nélkül határoz.”

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III. 26.) Főv. Kgy. rendelet 23. § (3) bekezdése, 26. § (1) bekezdése, 28. § egésze, valamint 31. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetője az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte a Fővárosi Önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III. 26.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) több rendelkezésének alkotmányossági felülvizsgálatát, miután az önkormányzat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (1) bekezdése alapján benyújtott törvényességi

észrevételét nem tárgyalta meg. A hivatalvezető álláspontja szerint a képviselő-testület működésének biztosítása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamisággal összefüggő alkotmányos kötelezettség. A képviselők összessége által alkotott képviselő-testület a helyi önkormányzashoz való jog egyik letéteményese, melynek működése során a képviselőknek a döntés előkészítésében, meghozatalában való részvételi joga – megítélése szerint – az Ötv. 19. §-a alapján lényegében korlátlan. Az Ör. azonban a vita vezetése, a döntéshozatal és a hozzászólások szabályozása során a frakciókhoz (képviseletcsoportokhoz) tartozó képviselőknek, illetve maguknak a képviselőcsoportoknak többlet jogosítványokat biztosít. A hivatalvezető indítványában megjelölte ugyan az Alkotmány helyi önkormányzashoz való jogról rendelkező 46. § (1) bekezdését, de az nyilvánvaló tévedés, hiszen ez a szakasz a bíróságok tanácsban történő ítélezéséről szól. A helyi önkormányzashoz való jogról az Alkotmány 42. §-a rendelkezik, ennek viszont nincsen (1) bekezdése.

Az eredeti indítvány ugyanakkor – tartalma szerint – kizárólag az Ötv. 18. és 19. §-aival fennálló ellentét miatt kérte az Ör.-nek az interpellációkra vonatkozó 19. § (3) bekezdése, a vitavezetési szabályok közé tartozó 23. § (3) bekezdése, az ügyrendi kérdésben való felszólalást szabályozó 26. § (1) bekezdése, a vita lezárását szabályozó 28. §-a, valamint a módosító vagy kiegészítő javaslatokról való szavazás módját rögzítő 31. § (3) bekezdése alkotmányossági felülvizsgálatát. Az önkormányzat időközben [annak ellenére, hogy az Ötv. 99. § (1) bekezdésében rögzített kötelezettségét megszegve, nem tárgyalta meg az észrevételt] a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III. 26.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról szóló 26/2004. (V. 24.) Főv. Kgy. rendeletével (a továbbiakban: Örm.) módosította az Ör.-nek a törvényességi észrevételben érintett szabályait. Az Örm. 6. §-a értelmében a módosítások 2004. május 24-én (a kihirdetés napján) hatályba léptek. Az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabályok megváltozása okán nyilatkozattételre hívta fel a hivatalvezetőt, aki a korábban benyújtott indítványt más indokokkal fenntartotta. Megítélése szerint a módosított szabályok továbbra is ellentétesek az Ötv. 19. §-ával, mert a képviselők között továbbra sem egyformán biztosítja a képviselő-testületi döntéshozatalban való részvétel lehetőségét, nem ad valamennyi képviselőnek lehetőséget arra, hogy képviselői jogaikat gyakorolják. A hivatalvezető eredeti és kiegészített indítványa szerint az Ör. megjelölt szabályai túllépik az Ötv. 18. §-ában rögzített, a szervezeti és működési szabályzat megalkotására és abban a szervezeti és működési rend részletes szabályainak megalkotására kapott felhatalmazást, mert valójában a képviselői jogok „korrekcióját” végzi el. Mindez ellentétes az Alkotmány 44/A. §-ával is. A hivatalvezető közelebbről nem jelölte meg, hogy az Alkotmány 44/A. §-a mely rendelkezésével ellentétes az Ör., de az indítvány tartalma szerint a szervezeti és működési rend törvényi keretek közötti meghatározását és az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabályba való ütközésének tilalmát kimondó rendelkezések [44/A. § (1) bekezdés e) pontja és (2) bekezdése] jöhetnek szóba.

Az indítvány benyújtása óta megváltozott jogszabályokra vonatkozó állandóan követett alkotmánybírósági gyakorlat szerint az alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróság a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival alkotmányjogi szempontból azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB

határozat, ABH 1993, 544, 545.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 14/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát követve ezért az Ör.-nek az Örm.-mel megállapított szabályai tekintetében folytatta le az eljárást. Ennek során a hivatalvezető indítványának módosított indokolását is figyelembe vette.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület: (...)

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,

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

2. Az Ötv. hivatkozott rendelkezései:

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

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

a) a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen - vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban - érdemi választ kell adni;

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 terjesztetni 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;

d) megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet;

e) a képviselő-testület hivatalától igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést. Közérdekű ügyben kezdeményezheti a képviselő-testület hivatalának intézkedését, amelyre a hivatal tizenöt napon belül érdemi választ köteles adni;

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

3. Az Ör.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos vizsgált rendelkezései:

„19. § (3) Ha az interpelláló képviselő az ülésen nincs jelen, az interpellációt visszavontnak, illetve az írásban kiosztott választ elfogadottnak kell tekinteni.”

„23. § (3) A képviselőcsoportok egy képviselője, illetve a képviselőcsoporthoz nem tartozó képviselő (a továbbiakban: független képviselő) napirendi pontonként egy-egy alkalommal legfeljebb 1 perces felszólalási időtartamban a vitát megelőzően az előadóhoz a témához kapcsolódóan kérdéseket intézhet. Az összes kérdés elhangzása után azokra – a vita megnyitása előtt – a napirendi pont előadója válaszol legfeljebb tíz perc időtartamban. Az előadó a válaszok megadásánál igénybe veheti a tanácskozási joggal nem rendelkező szakértők segítségét is. A válaszra észrevételeket tenni csak a vita megnyitását követően, a napirendhez kapcsolódó felszólalások során lehet.”

„26. § (1) Ügyrendi kérdésben képviselőcsoportonként két-két képviselő, illetve a független képviselő napirendi pontonként egy alkalommal az e rendelet által szabályozott keretek között soron kívül szót kérhet. Az ügyrendi javaslatok felett a Közgyűlés vita nélkül határoz.”

„28. § (1) Ha a napirendhez több felszólaló nincs, az elnök a vitát lezárja. A vita lezárását napirendi pontonként és képviselőcsoportonként a frakcióvezető vagy az általa megbízott személy, illetve a független képviselő, legfeljebb egy-egy alkalommal javasolhatja, e kérdésben a Közgyűlés vita és felszólalás nélkül határoz. A javaslat megszavazása esetén a hozzászólásra jelentkező képviselők hozzászólási jogukat elveszítik. A vita ily módon történő lezárása esetén valamennyi képviselőcsoport egy-egy képviselője, illetve a független képviselő 2 percen belül ismertetheti álláspontját.

(2) A vita lezárását követően ügyrendi javaslatot csak a szavazás módja tekintetében lehet benyújtani. Erre minden napirendi pont tekintetében képviselőcsoportonként egy-egy képviselő, illetve a független képviselő, legfeljebb egy-egy alkalommal tehet javaslatot, melyről a Közgyűlés – ha e rendelet másként nem rendelkezik – vita nélkül, azonnal dönt. Az ülés elnökének a szavazás elrendelését követően ügyrendi javaslatot előterjeszteni nem lehet.”

„31. § (3) A döntési javaslat egyes pontjairól az előterjesztésben meghatározott sorrendben, egyenként kell szavazni. Ha az adott ponthoz módosító indítványt nyújtottak be, akkor először a módosító indítványról – több módosító indítvány esetében az elnök által meghatározott sorrendben – kell szavazni majd az adott pontról. A módosító indítvány elfogadásához olyan szavazati arány szükséges, amilyen szavazati arány az eredeti javaslat elfogadásához kell. Ha a módosító vagy kiegészítő javaslatot az előterjesztő befogadja, a módosító vagy kiegészítő javaslatról az eredeti javaslatnak módosítással, kiegészítéssel, javaslattal nem érintett pontjaival együtt kell a szavazásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával szavazni. Napirendi pontonként és képviselőcsoportonként, illetve független képviselőnként egy-egy alkalommal történő indítványra az előterjesztő által befogadott javaslatról is külön szavazást kell elrendelni, ha a Közgyűlés az indítványt elfogadja. E kérdésben a Közgyűlés felszólalás és vita nélkül határoz. A több pontból álló határozati javaslatról együttesen – napirendi pontonként és képviselőcsoportonként, illetve független képviselőnként egy-egy alkalommal történő indítványra, legfeljebb pontonként – kell szavazni. Az e kérdésben tett képviselőcsoporti, illetve független képviselői indítványról a Közgyűlés felszólalás és vita nélkül határoz.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az indítvány az Ötv. 19. § (1) és (2) bekezdésének megsértése miatt állítja az Ör. szabályainak alkotmányellenességét. Az Ötv. 19. § (1) bekezdése több szabályt tartalmaz. Egyrészt rögzíti, hogy „[a] települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit” (első mondat). Másrészt kimondja, hogy a települési képviselő „[r]észt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében” (második mondat). Harmadrészt megállapítja, hogy „[a] települési képviselők jogai és kötelességei azonosak” (harmadik mondat). Végül rögzíti, hogy a települési képviselő „az alakuló ülésen, illetve a megválasztását követő ülésen a 32. § szerint esküt tesz” (negyedik mondat). Az Ötv. 19. § (2) bekezdése a települési képviselők jogait és kötelezettségeit sorolja fel, melyek közül kiemelendő a (2) bekezdés a) pontjában rögzített, felvilágosítás kérésére vonatkozó jog. Az indítvány alapvetően az Ötv. 19. § (1) bekezdés második és a harmadik mondatában, illetve a 19. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak sérelmét állítja.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Ör. 19. § (3) bekezdésével kapcsolatos indítványt bírálta el, mely az interpellációra vonatkozó szabályok között foglal helyet. Az Ör. nem határozza meg mi tekinthető interpellációnak, de az Ör. 19. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy mind az önkormányzati képviselők (az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó minden ügyben), mind a kerületi küldött (az egy adott kerületet érintő ügyben) a magyarázat kérése céljából a főpolgármesterhez, a főpolgármester-helyettesekhez, illetve a főjegyzőhöz és az állandó bizottságok elnökeihez interpellációt intézhet. Az interpelláció tehát magyarázat kérésére irányuló kérdés. Az interpellációt a hozzá kapcsolódó tényleírással együtt meghatározott ideig lehet benyújtani, melynek elmulasztása esetén a benyújtó képviselő választása szerint vagy kérdésként nyújtható be, vagy interpellációként olyan közgyűlésen adható elő, amellyel kapcsolatban a határidő teljesült. Lényeges szabály, hogy az interpellációra vagy az ülésen vagy legkésőbb 15 napon belül írásban érdemi választ kell adni. A főpolgármesterhez intézett interpellációra való válaszadással a főpolgármester a főpolgármester-helyetteseket is megbízhatja. Az Ör. 19. § (2) bekezdése szerint a Közgyűlés elnöke minden ülés elején a Közgyűlésnek bejelenti a beterveztett interpellációkat.

2.1. E szabályokhoz képest értékelhető az Ör. 19. § (3) bekezdése, mely szerint „[h]a az interpelláló képviselő az ülésen nincs jelen, az interpellációt visszavontnak, illetve az írásban kiosztott választ elfogadottnak kell tekinteni.” Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján azt kellett eldönteni, hogy ez a szabály korlátozza-e a fővárosi közgyűlés tagjának, mint települési képviselőnek az Ötv.-ben biztosított valamely jogát. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy „[a] fővárosi közgyűlési képviselő jogállása, az egyes közgyűlési képviselők jogai és kötelességei azonosak; sem az Ötv. 19. § (1) bekezdése, sem más előírása nem állapít meg a települési képviselők jogállásától különböző speciális rendelkezéseket a fővárosi közgyűlési képviselőknek. Rájuk is vonatkozik a szabad mandátum, a képviselői egyenlőség és a település egészéért vállalt felelősség elve”. (101/B/2001. AB határozat, ABH 2001, 1472, 1481.) Az Ötv. 19. § (2) bekezdés a) pontjában rögzített és a települési képviselőket megillető felvilágosítás kérési (kérdézési) joga a képviselői megbízatás teljesítésének alapvető eszköze. A képviselő e jogosultságának teljesítését szolgálja az, hogy a felvilágosításra kért tisztségviselők

(fővárosban főpolgármester, főpolgármester-helyettes, főjegyző, bizottság elnöke) az ülésen vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban érdemi választ kötelesek adni. Az Ötv. maga nemcsak a felvilágosítás kérésének formáit nem szabályozza, de nem tartalmaz arra nézve sem szabályozást, hogy a képviselő a választ mikor és hogyan jogosult elfogadni vagy el nem fogadni. És azt sem szabályozza, hogy mi történjen akkor, ha a választ a képviselő nem fogadja el. E kérdések rendezésében tehát az önkormányzati rendeleteknek (így az Ör.-nek is) igen nagy a mozgástere, hiszen alapvetően e rendeletek teremtik meg a felvilágosítás-kérés egyes jogi formáit, melyek a legtöbb önkormányzat esetében az Országgyűlés Házszabályában ismert interpelláció és kérdés (interrogáció) szabályainak a valamilyen szintű átvételét jelentik.

2.2. Az Ör. azonban a felvilágosítás-kérés formái és részletszabályai között olyan rendelkezéseket is tartalmaz, melyek túlmennek a szervezeti és működési rend szabályozására vonatkozó önkormányzati autonómia határain. Az Ör. 19. § (3) bekezdése egy fikciót tartalmaz, amikor kijelenti, hogy amennyiben az interpelláló képviselő az ülésen nincs jelen, az interpellációt visszavontnak, illetve az írásban kiosztott választ elfogadottnak kell tekinteni. E szabály jelentése az, hogy ha a képviselő (akár menthető, akár nem menthető) okból az ülésen nincs jelen (és ebből a szempontból nem is különböztet a között, hogy az ülés egészén, vagy csak az interpellációk megtárgyalása idején), akkor a kérdését visszavontnak kell tekinteni, illetve úgy kell tekinteni, hogy ő a választ elfogadta. A támadott szabály két szempontból is korlátozza a képviselők számára az Ötv.-ben biztosított felvilágosítás-kérési jogot: egyrészt a távollétüket azonosítja a felvilágosítás kérésről való lemondással (visszavontnak tekinti az interpellációt), másrészt a választ annak ellenére a képviselő által elfogadottnak tekinti, hogy erről a képviselő nyilatkozhatott volna. Ez utóbbi más megfogalmazásban azt jelenti, hogy az Ör. 19. § (3) bekezdése a válaszadó véleményét helyettesíti a képviselő véleményével. Mindkét megoldás alapvetően ellentétes az Ötv. 19. §-ában szabályozott képviselői jogokkal, hiszen nem a képviselői jogosultság érvényesítési formáit és kereteit, hanem éppen a jogosultság relatív (az adott esetre vonatkozó) kiüresítését, megszüntetését szabályozza. Az Ör., mint a fővárosi közgyűlés szervezeti és működési rendjére vonatkozó rendeleti szabályozás, a felvilágosítás-kérés formáinak és részletszabályainak a megállapítása során rögzítheti, hogy a távollévő képviselő által benyújtott interpelláció nem tárgyalható (azt elnapoltnak kell tekinteni), de nem foszthatja meg a képviselőt attól a jogától, hogy a felvilágosítás-kérésére érdemi választ kapjon. Az Ötv. maga is azt rögzíti, hogy a felvilágosítás-kérésre az ülésen vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban választ kell adni. Az Ötv. „érdemi választ kell adni” fordulatával ellentétes az, hogy az Ör. szerint az interpellációt visszavontnak kell tekinteni. A válasz képviselő általi elfogadottságára felállított fikció pedig a képviselő alapvető alkotmányos jogaival is ellentétes helyzetet teremt. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 19. § (3) bekezdése ellentétes az Ötv. 19. § (2) bekezdés a) pontjába foglalt képviselői felvilágosítás-kérési joggal, ezért azt, mint magasabb szintű jogszabállyal ellentétes önkormányzati rendeleti szabályt, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére tekintettel, megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet, hogy a kérdéses szabály egyébként is egy önmagában rejlő ellentmondást (contradictio in adjecto) tartalmaz, hiszen egy visszavont(nak

tekintett), azaz már nem létező interpellációra nem is lehet válaszolni, vagyis a „válasz elfogadottnak tekintendő” fordulat értelmetlen.

3. Az Alkotmánybíróság továbbiakban az Ör.-nek a képviselő-testületi (fővárosi közgyűlési) ülés vezetésére, az ülésen való hozzászólásokra vonatkozó szabályait vizsgálta. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott már a képviselő-testületek működésének szabályozásával. A 308/B/2000. AB határozat összefoglaló jelleggel rögzítette, hogy a helyi önkormányzatok működésének szervezeti kereteit és rendjét, – néhány garanciális szabályon túl, – az Ötv. keretjelleggel szabályozza. Mivel az Ötv. a képviselő-testület működése tekintetében csak az alapvető, garanciális szabályokat határozza meg, az Alkotmány a 44/A. § (1) bekezdése pedig a helyi önkormányzatok alapjogai, alapvető hatáskörei közé sorolja a képviselő-testület azon jogát, hogy a törvény keretei között önállóan alakítja szervezetét és működési rendjét, így önkormányzati szabályozási körbe tartozik az ülés menetének, a tanácskozás rendjének, a kérdések, a hozzászólások, a vita lezárása stb. részletes szabályainak a meghatározása. (ABH 2001, 1380, 1383.) Ugyanez a határozat további lényeges megállapításokat tett, amikor kimondta: „[m]inősített többséggel a képviselő-testület a saját működése körében önkorlátozó szabályokat hozhat”, illetve, hogy „[a] szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogából nem következik, hogy bármely testület ülésén a testület tagjai korlátlan számban és időtartamban szólhatnak hozzá.” (ABH 2001, 1383-1384.)

3.1. A képviselői hozzászólás időkeretben való meghatározását az Alkotmánybíróság korábban hozott határozatában is már a képviselő-testület önkorlátozó rendelkezésének fogta fel. Ezen túlmenően kimondta, hogy „[a] képviselői hozzászólás a véleménynyilvánítás egy módjaként (formájaként) fogható fel, de mint ilyen nem áll fokozott védelem alatt. (...) [H]atározott 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.” [33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256, 260-261.] Korábbi álláspontját megerősítve az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy „az önkormányzati működés legfontosabb formája a képviselő-testület munkája, hiszen egyrészt a választópolgárok közössége az őt megillető helyi önkormányzathoz való jogot elsősorban közvetett módon, vagyis a választott testület útján gyakorolja, másrészt, mert az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő testületet illetik meg [Ötv. 9. § (1) bekezdés], a képviselő-testület ülésén a képviselői hozzászólásokra nézve kialakított önkorlátozó szabályok a testületi munka, az önkormányzati döntéshozatal hatékonyságát, végeredményben az önkormányzati feladatok ellátását és hatáskörök eredményes gyakorlását szolgálják.” (834/B/2003., a továbbiakban: Abh., ABH 2006, 2012, 2017-2018.) A tanácskozás kereteinek a szervezeti és működési szabályzatban történő megvonása alapvetően a

tanácskozások elhúzóadásának a megakadályozását szolgálják, – és mint az önkormányzati szabályozási autonómia körében minősített többséggel megalkotott előírások, – önmagukban nem alkotmányellenesek.

3.2. Az indítványozó alapvetően azért tartja az Ötv.-vel ellentétesnek és így alkotmányellenesnek az Ör. vizsgált szabályait, mert azok nem egyformán biztosítják a képviselői jogok gyakorlását, vagyis sértik a képviselői jogok egyenlőségére vonatkozó Ötv.-beli szabályt. Az Ör. vitavezetési, vita lezárási és szavazási szabályai valóban tartalmazznak olyan rendelkezéseket, melyek a képviselőcsoportok egy képviselőjének, illetve a független képviselőknél meghatározott hozzászólási, kérdezési jogot engednek.

Az ilyen természetű szabályokról az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a következőket állapította meg: „A képviselő-testületek tagjai, a helyi képviselők az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon alakíthatnak képviselő-csoportokat (frakciókat). Az Alkotmány, az Ötv. és más törvény sem rendelkezik az önkormányzati képviselőcsoportokról, erről tehát a szervezetalkítás jogával élve szabadon dönthet a közgyűlés, megtartva a törvényi előírást, hogy önkormányzati rendeletben, az SzMSz-ben hozza meg ezt a döntését. (...) A képviselőcsoportokat nemcsak az indítvánnyal érintett önkormányzatnál, hanem más önkormányzatoknál is munkájuk segítése, képviselői tevékenységük összehangolása érdekében hozzák létre a képviselők. A képviselők elsődleges feladata a testületi döntéshozatalban való részvétel, vagyis az előterjesztésekben szereplő döntési javaslatok megismerése és értékelése után az azokról való szavazás, hiszen a képviselő-testület egy döntéshozó szerv, mely döntéseit tagjainak szavazatai alapján tudja meghozni. A frakció intézményének SzMSz-en belüli megteremtése szükségszerűen magával hozza, hogy a frakció (a működésszabályozási autonómia keretében megalkotott) testületi működési, vitavezetési szabályokban is megjelenik. (...) A települési képviselők jogai és kötelei azonosak. A frakcióvezető ugyanis egy olyan képviselő, akit más képviselők a képviselői tevékenységük (vagyis elsődlegesen a döntéshozatalban való részvételük) összehangolása céljából bíznak meg e feladattal és aki őket képviseli a vita során. A frakció és a frakcióvezető léte természetesen nem vonja el a képviselők jogát véleményük önálló megjelenítésére. A frakcióvezető azonban szükségképpen több képviselőt (az Ör. esetén legalább hetet) képvisel. (...) [N]em kell szükségszerűen egyenlőségjelet tenni a képviselők és frakcióvezetők hozzászólási lehetősége közé, hiszen nem teljesen azonos jogállású személyekről van szó. Az Ör. ezen szabálya nem elveszi vagy csökkenti a frakcióhoz nem tartozó vagy éppen frakciótag képviselők hozzászólási jogát, hanem a képviselő-testületi döntéshozatalnak egy, a törvényben nem szabályozott, de alkotmányosan megteremthető szereplőjét, a frakcióvezető képviselőt részesíti e megbízatásához igazodó hozzászólási lehetőségben.” (Abh., ABH 2006, 2012, 2018-2019.)

Az itt kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság nem találta az Ötv.-be ütközőnek és így alkotmányellenesnek sem az Ör. 23. § (3) bekezdését, 26. § (1) bekezdését, 28. § (2) bekezdését és a 31. § (3) bekezdését, ezért az ezekre vonatkozó indítványrészt elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor külön vizsgálta az Ör. 28. § (1) bekezdését. E rendelkezés az egyes napirendi (tárgyalási) pontokkal összefüggő vita lezárását szabályozza. A főszabály szerint amennyiben „a napirendhez több felszólaló nincs, az

elnök a vitát lezárja.” Az Ör. (sok más önkormányzati testület SzMSz-éhez hasonlóan) ismeri a vita lezárásának olyan módját is, amikor még van az adott kérdéshez felszólalást bejelentett képviselő. Az erre vonatkozó szabály lényege, hogy a vita lezárását a frakcióvezető vagy az általa megbízott személy, illetve a független képviselő, legfeljebb egy-egy alkalommal javasolhatja, mely kérdésben a Közgyűlés vita és felszólalás nélkül határoz. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a szabály az Abh.-ban lefektetett elvek és a korábbi határozatok tükrében nem tekinthető az Ötv. 19. §-ába ütközőnek.

Az Ör. azonban azt rögzíti, hogy a javaslat megszavazása esetén a hozzászólásra jelentkező képviselők hozzászólási jogukat elveszítik. Ezután valamennyi képviselőcsoport egy-egy képviselője, illetve a független képviselő 2 percen ismertetheti álláspontját. Az Ör.-nek a hozzászólásra jelentkező képviselők hozzászólási jogának elvesztésére vonatkozó szabálya az Alkotmánybíróság megítélése szerint túlmegy és túlmutat azon a határon, melyen belül az önkormányzatok testületi működésük szabályozására vonatkozó autonómiája – az Ör. rendelkezései és az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése e) pontja keretei között – érvényesülhet. Az Ör. 27. § (2) és (3) bekezdései már eleve időkorlátok közé szorítják a hozzászólásokat (10, 5, illetve 4 perc).

A hozzászóláshoz való képviselői jog természetesen nem abszolút és nem is abszolutizálható. A vita olyan lezárásával, mely a már hozzászólásra jelentkező képviselőket megfosztja a hozzászólási lehetőségtől, alapvetően és lényegesen korlátozza azt az alapvető képviselői jogot, mely a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében való részvételre, illetve a helyi közügyek megvitatására vonatkozik. A vita lezárása után ugyanis szavazás (döntés) következik, a képviselő annak ellenére nem mondhatja el véleményét, hogy azt az Ör. más szabályainak megfelelően jelezte az ülést vezető elnöknek. Ez a fajta vita lezárási szabály megfosztja a képviselőt attól is, hogy az adott napirendi pont tárgyához (az adott helyi közügyhöz) kapcsolódóan az Ör. 27. § (5) bekezdése alapján az előterjesztést érintő módosításra, kiegészítésre, pontosításra tegyen javaslatot (módosító indítvány). Az Ötv. 19. § (1) bekezdésébe foglalt képviselői jogokkal csak olyan megoldás egyeztethető össze, mely az ülés elhúzódása vagy más okból történő „sommás” vitalezárás esetén a már bejelentkezett képviselőknek biztosítja a hozzászólási jog gyakorlását, újabb hozzászólásra jelentkezéseket azonban már ilyenkor az ülést vezető elnök nem fogadhat el.

Az Ötv. 19. § (1) bekezdésébe ütközés miatt, az Alkotmány 44/A. §. § (2) bekezdése alapján így alkotmányellenes szabályt az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Mivel a megsemmisítés a 28. § (1) bekezdésnek csak egy mondatát érintette, az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében megállapította a megsemmisítés folytán megmaradó hatályos szöveget is.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László
előadó alkotmánybíró

