

Hatály: 2013.IV.1. -

## 57/2000. (XII. 19.) AB határozat<sup>1</sup>

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 3/2000. (IV. 10.) rendelete 22. § (5) bekezdése „valamennyi képviselő részére” és 31. § (2) bekezdése „minden települési képviselő részére” szövegrésze, valamint a 31. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat jelen határozat közzététele napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 3/2000. (IV. 10.) rendelete 22. § (5) bekezdése és a 31. § (2) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„22. § ... (5) A Képviselő-testület üléséről hangfelvétel készül, amelyet hozzáférhető módon meg kell őrizni.”

„31. § ... (2) Szavazógéppel történő szavazás esetén a szavazásról készült számítógépes listát biztonságos módon meg kell őrizni, az abba történő betekintés lehetőségét biztosítani kell.”

3. Ezt a határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 3/2000. (IV. 10.) számú rendelete (a továbbiakban: SzMSz) 22. § (5) bekezdése „valamennyi képviselő részére” szövegrészenek, 31. § (2) bekezdése „minden települési képviselő részére” szövegrészenek, valamint 31. § (3) bekezdésének megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Indokolása szerint a fenti rendelkezések korlátozzák a képviselő-testület ülésén készült hangfelvétel, a szavazógéppel történő szavazás esetén a szavazásról készült számítógépes lista nem képviselők által történő megismerhetőségét. Ebben az indítványozó a közérdekű adatok megismerésének az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított joga, és a diszkriminációnak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalma sérelmét látja. Ezen túlmenően az indítványozó szerint az SzMSz kifogásolt rendelkezései sértik a helyi önkormányzatokról szóló

---

<sup>1</sup> Alkotmánybírósági ügyszám: 682/B/2000. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5.

1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 12. § (3) bekezdésében, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-ában foglaltakat. Hivatkozik még az indítványozó az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: egyezmény) 10. és 14. Cikkeivel kapcsolatosan az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglaltakra.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„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 képviselő-testület:

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

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtaát és mértékét,

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

f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kiténtetéseket és elismerő címeket alapíthat,

g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,

h) szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

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

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

„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 Ötv.-nek az indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

„2. § (1) A helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

„12. § ... (3) A képviselő-testület ülése nyilvános.”

3. Az Avtv. vizsgált rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazása során ...

3. *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat;”

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot 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. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása - ha törvény másként nem rendelkezik - bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat.”

„20. § (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.”

4. Az egyezmény indítványban hivatkozott rendelkezései:

#### *„10. Cikk - Véleménynyilvánítás szabadsága*

1. Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép-vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankciónak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

#### *14. Cikk - Megkülönböztetés tilalma*

A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

5. Az SzMSz indítvánnyal érintett rendelkezései:

„22. § ... (5) A Képviselő-testület üléséről hangfelvétel készül, amelyet valamennyi képviselő

részére hozzáférhető módon meg kell őrizni.”

„31. § ... (2) Szavazógéppel történő szavazás esetén a szavazásról készült számítógépes listát biztonságos módon meg kell őrizni, az abba történő betekintés lehetőségét minden települési képviselő részére biztosítani kell.

(3) A szavazógéppel történő szavazás eredményét rögzítő számítógépes listáról másolat nem adható ki.”

### III.

#### Az indítvány megalapozott.

A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt alapjog. A helyi önkormányzatok tevékenysége vonatkozásában az Alkotmánybíróság már több határozatában [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182.; 19/1995. (III. 28.) AB határozat, ABH 1995, 100.] foglalkozott ezen alapjog tartalmával. A 32/1992. (V. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság 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 közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat” (ABH 1992, 182, 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 képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják”.

A 32/1992. (V. 29.) 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 képviselő-testület eljárásának és határozatainak megismerését” (ABH 1992, 182, 184.).

### IV.

Az Alkotmány 61. § (3) bekezdése végrehajtására megalkotott Avtv. 19. §-a értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben - ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is - köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az ilyen szervezeteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adat nyilvánosságát törvény - megfelelő feltételek fennállása esetére - korlátozza.

Az Avtv. 2. § 3. pontja értelmében a 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.

Az Ötv. 12. § (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület ülése nyilvános. Ez alól csak a 12. § (4) bekezdésében foglalt esetekben lehet eltérni. A képviselő-testületi ülésen elhangzott előterjesztések, nyilatkozatok, az ott történt események (különös tekintettel az egyes képviselők szavazataira) közérdekű adatnak minősülnek, így főszabályként bárki által szabadon, korlátozás nélkül megismerhetők és terjeszthetők. A képviselő-testületi ülések nyilvánossága éppen ezt a célt szolgálja. Nem igényel különösebb bizonyítást az, hogy ha a képviselő-testületi nyilvános

ülésein hallgatóként történő részvétel alkalmával az ott elhangzottakat és a képviselők által leadott szavazatokat bárki megismerheti, azokról feljegyzéseket, sőt felvételeket készíthet és azokat később szabadon terjesztheti, akkor ugyanígy bárkinek joga van arra, hogy az elhangzottakat rögzítő magnó- (esetleg video-) felvételek tartalmát megismerhesse, illetve, hogy a szavazások eredményét dokumentáló számítógépes listáról - arányos díj ellenében - másolatot kapjon. A képviselő-testületi ülésekről hangfelvétel készítése, illetve a számítógépes szavazógép használata nem kötelező az önkormányzatok számára. Ha azonban ilyen készül, akkor az általuk rögzítettek közérdekű adatnak minősülnek.

A modern tömegmédiakorszakában a képviselő-testület tagjai tevékenysége feletti demokratikus kontroll ezekkel a technikai lehetőségekkel hatékonyabban valósítható meg. Az önkormányzati képviselők ilyen minőségükben végzett tevékenységükért ugyanis felelősséggel tartoznak választóik felé. A politikai felelősség alapfeltétele, hogy az érdeklődők tisztában lehessenek azzal, hogy képviselőik a közösséget érintő ügyekben milyen álláspontot foglaltak el, vagyis, hogy valóban választóik érdekeit, a helyi közakaratot képviselték-e. Éppen ezért - hasonlóan az országgyűlési képviselőkhöz - az önkormányzati képviselők sem rejthetik el szavazataikat a szavazógép használatával. Hiszen az Ötv. 2. § (1) bekezdésében említett széles körű nyilvánosság biztosítása a demokratikus hatalomgyakorlás biztosítója.

Az SzMSz 22. § (5) és 31. § (2) bekezdései két személyi kör vonatkozásában tartalmazzak rendelkezéseket. A „valamennyi képviselő részére”, illetve a „minden települési képviselő részére” fordulatok alkalmazásával egyfelől biztosítják az önkormányzati képviselők azonos hozzáférési jogait. E csoporton belül tehát az érintett rendelkezések nem diszkriminálnak és ebből a szempontból aggálytalanok. Az a körülmény azonban, hogy a kifogásolt rendelkezések egy tágabb - nevezetesen a „mindenki” vagy „bárki” szavakkal megragadható - személyi kör tekintetében hallgatnak, vagyis számukra kifejezetten nem garantálják a hangfelvétel, illetve a számítógépes lista szabad megismerhetőségét, a logikai értelmezés alapján arra enged következtetni, hogy e tágabb személyi kör számára - szemben az önkormányzati képviselők által alkotott szűkebb személyi körrel - a szabad hozzáférés joga nem biztosított.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése, valamint az Avtv. 19. §-a a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot mindenki számára korlátozás nélkül biztosítja. Az SzMSz 22. § (5) és 31. § (2) bekezdései - mivel a fentiekben kifejtettek szerint korlátozzák a nem önkormányzati képviselők hozzáféréseit a képviselő-testület üléséről készült hangfelvételhez, illetve a szavazógéppel történő szavazás esetén a szavazásról készült számítógépes listához - egyben sértik az Avtv. 19. §-át is.

Az SzMSz 31. § (3) bekezdése pedig nyilvánvalóan ellentétes az Avtv. 20. § (1) bekezdésében foglalt azon rendelkezéssel, miszerint a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül - költségtérítés ellenében - a kérelmező másolatot kérhet.

Mivel az Avtv. az Alkotmány 61. §-ában foglalt alapjog garanciális részletszabályait is tartalmazza, az Avtv. 19. és 20. §-ainak sérelmét jelentő jogszabályi rendelkezések egyben az Alkotmány 61. §-ának sérelmét is jelentik.

## V.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése előírja, hogy „a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal”.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése megállapítja, hogy „a képviselő-testület 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 közérdekű adatok megismeréséhez és szabad terjesztéséhez fűződő alkotmányos alapjog - annak lényeges tartalmának sérelme nélkül - az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében csak törvényben korlátozható.

Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az SzMSz-nek a képviselő-testületi üléseken készült hangfelvételek, valamint a szavazógép segítségével történő szavazás eredményét rögzítő számítógépes lista megismerhetőségét a települési képviselőkre korlátozó, illetve az ilyen listáról másolat kiadását megtiltó rendelkezése sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt, a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot, ellentétes az Ötv. 2. §-ával és a 12. § (3) bekezdésével, valamint az Avtv. 19., illetve 20. §-aival, és így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is. Ezért az Alkotmánybíróság az SzMSz indítvánnyal érintett rendelkezéseit megsemmisítette.

Tekintettel arra, hogy a kifogásolt rendelkezések megsemmisítését a fentiek önmagukban megalapozták, az Alkotmánybíróság mellőzte az Alkotmány 7. § (1) bekezdése és a 70/A. § szempontjából történő vizsgálatot.

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

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Strausz János* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva* s. k.,  
alkotmánybíró