

Dr. Székely László, alapvető jogok biztosa

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

Budapest V. ker. Nádor utca 22.

tárgy: helyi önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenessége

Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa!

A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő egyesület (TASZ) kezdeményezi, hogy az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és 30. cikke, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34. §-a, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján forduljon az Alkotmánybírósághoz és indítványozza Ásotthalom Községi Önkormányzat képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 12/2014. (IV.30.) önkormányzati rendelete 7/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

I. Az indítvány ténybeli indokai

Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete a 25/2016.(XI.23.) önkormányzati rendelettel módosította a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 12/2014. (IV.30.) önkormányzati rendeletét (Rendelet).

A Rendelet újonnan beiktatott 7/B. §-a szerint:

„Tilos közterületen

a) a műezzin tevékenysége, mivel alkalmas a köznyugalom zavarására, továbbá alkalmas arra is, hogy a helyi lakosság körében félelmet, riadalmat és megbotránkozást keltsen,

b) az egész testet és fejet, valamint részben vagy teljes egészében az arcot is elfedő burka, nikáb és csador, valamint a teljes testet fedő fürdőruha, ide értve az úgynevezett burkini viselése,

c) bármilyen olyan jellegű propaganda-tevékenység megvalósítása, amely a házasság intézményét nem az Alaptörvényben rögzítetteknek megfelelően egy férfi és egy nő között létrejött életközösségként mutatja be, ide értve bármilyen közterületi akciót, kiemelten a performanszokat, demonstrációkat, plakát-, röplap- és hangreklámokat,

d) bármilyen olyan jellegű propaganda-tevékenység megvalósítása, amely megsérti az Alaptörvényt azzal, hogy a családi kapcsolat alapjaként nem a házasságot, illetve a szülő-gyermek viszonyt ismeri el, ide értve bármilyen közterületi akciót, kiemelten a performanszokat, demonstrációkat, plakát-, röplap- és hangreklámokat.”

Az Abtv. 37. § (1) bekezdése szerint „Az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.” **A TASZ álláspontja szerint Ásotthalom rendelete sem formailag, sem tartalmilag nincs összhangban Magyarország Alaptörvényével.**

Továbbá az ombudsmani fellépést indokolja, hogy a Rendelettel a magyar jogrendszer egy olyan csúszós lejtőre lépett, amelyen megállni csak a Rendelet gyors megsemmisítésével lehet. Az általunk kezdeményezett alkotmánybírósági indítvány segíthet elejét venni annak, hogy hasonló rendeleteket hirdessenek ki országszerte az önkormányzatok.

II. Az indítvánnyal érintett alapjogok és alaptörvényi rendelkezések

- **A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye** (Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- **A hatalommegosztás elve** (Alaptörvény C. cikk (1) bekezdés: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”)
- **Az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége** (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”)
- **A lelkiismereti szabadság** (Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.”)
- **A békés gyülekezéshez való jog** (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- **A szabad véleménynyilvánításhoz való jog** (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”)

- **A hátrányos megkülönböztetés tilalma** (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen [...] politikai vagy más vélemény [...] szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”)

III. A Rendelet alaptörvény-ellenessége

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

1. A Rendelet szabályai alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkoznak. A Rendelet korlátozza a lelkiismereti szabadságot, a gyülekezési jogot és a véleménynyilvánítási szabadságot, és ezekkel összefüggésben megsérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A 7/B. § a) pontja betiltja a műezzin tevékenységét. A műezzin az iszlám vallásban az az egyházi személy, aki imára hívja a híveket – tevékenysége az egyházi keretek között végzett vallásgyakorlás elengedhetetlen része. Tevékenységének *in abstracto* betiltása egy vallás intézményes gyakorlásának korlátozása. A 7/B. § b) pont szintén az iszlám vallás gyakorlásához kapcsolódó tradicionális ruhadarabok viselését tiltja meg. Az egész test, illetve az arc részben vagy egészében történő elfedése, illetve a burka, a nikáb, a csador, valamint a burkini viselése elsősorban a muszlim hit és szokások melletti elkötelezettség kinyilvánítása – a Rendelet pedig a település területén tartózkodókat eltiltja attól, hogy vallásukat vagy más meggyőződésüket akár egyénileg, akár másokkal együttesen kinyilvánítsák.

A 7/B. § c) és d) pontjai olyan propaganda-tevékenységeket – közterületi akciót, performanszokat, demonstrációkat, plakát-, röplap- és hangreklámokat – tiltanak meg, amelyek eltérnek attól az értékrendtől, amely szerint az Alaptörvény a házasság, illetve a család intézményét meghatározza. E tilalmak a véleménynyilvánítási szabadságot és a gyülekezési jogot érintik.

2. A jogkorlátozás jogforrási szintje. A Rendelet nem törvény, hanem helyi önkormányzati rendelet, amelyet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 8. §-a szerinti felhatalmazás alapján fogadott el a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait és azok be nem tartásának jogkövetkezményeit rendeletben szabályozza. Az alapvető jogokat közvetlenül korlátozó rendelet e felhatalmazás ellenére sem összeegyeztethető az Alaptörvény azon rendelkezésével, amely szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

A felhatalmazó szabály alkotmányosságának a megítélése sem egyértelmű. Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a 38/2012. (XI. 14.) AB határozata szerint a Mötv. korábbi hasonló felhatalmazó szabályai sértették az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, ezért megsemmisítette azokat (Rendelkező rész 2., Indokolás

1.3.). Az Ab. később, a 29/2015. (X. 2.) AB határozatában a Mötv. jelenleg is hatályos felhatalmazó szabályát is vizsgálta, és azt állapította meg, hogy az nem ellentétes az Alaptörvénnyel, ezért a felhatalmazás megsemmisítésére irányuló indítványokat – egyébként az alapvető jogok biztosának és a Kúriának az indítványait – elutasította (Rendelkező rész 1., Indokolás [43]).

Csakhogy, míg az utóbbi AB-határozat kifejezetten egy konkrét tényállás – a hajléktalanság – kriminalizálására adott alaptörvényi felhatalmazás meglétéből vezette le a Mötv. általános felhatalmazó szabályának Alaptörvénnyel való összhangját, addig az előbbi AB-határozat a szabálysértéseknek a magyar jog dogmatikai rendszerében elfoglalt helyének általános értelmezéséből vezette le az önkormányzati felhatalmazás alaptörvény-ellenességét. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.) hatályba lépésével „a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a 'bagatell büntetőjogi' jellege vált dominánssá. A szabálysértés a Szabs.tv.-nyel lényegében a trichotom büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. [...] A szabálysértések és a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel, a szabálysértési kódex rendelkezéseinek felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is - összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával - az alkotmányos büntetőjog követelményeit alkalmazta.” [38/2012. (XI. 14.) AB határozat, 3.1]. Az alkotmányos büntetőjog követelményei között pedig kitüntetett helyen szerepel az az elv, hogy valamely cselekményt kriminalizálni és pönalizálni csak szigorú alkotmányossági mérlegelés mellett és csak törvényben lehetséges (63/1997. (XII. 11.) AB határozat, 29/2000. (X. 11.) AB határozat, 176/2011. (XII. 29.) AB határozat).

A Rendelet rávilágít arra, hogy a Mötv. felhatalmazó szabálya valóban lehetővé teszi a parttalan, az alkotmányosság és a törvényesség követelményeit semmibe vevő helyi jogszabály megalkotását. Ezzel megdőlt az az AB által felállított vélelem, amely szerint „kizárólag az Alaptörvényre hivatkozással nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák.” [29/2015. (X. 2.) AB határozat, [38.]] Ugyanakkor kétséges, hogy a bármilyen okból alaptörvény-ellenes helyi önkormányzati rendelettel szemben hatékony jogorvoslatnak tekinthető-e az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetősége. Bár a sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető emberi jogok védelme minden egyes állami szervnek, így a helyi önkormányzatnak is elsőrendű kötelezettsége [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés], a Rendelet tiltó szabályai alapján egyértelmű, hogy az azt elfogadó képviselőtestület ne, volt tekintettel e követelményre. Így annak ellenére, hogy a Rendelet számos ponton és nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes, amíg azt meg nem semmisítik, az hatályban van, és a tilalmak alapján a jegyző számtalan alkalommal bírságozhatja meg azokat, akik semmi mást nem tesznek, mint alapjogaikat gyakorolják.

Az önkormányzati autonómiának nem része az, hogy a helyi képviselőtestület jogalkotásával önkényesen korlátozza az önkormányzat illetékességi területén tartózkodók alapjogait. A Mötv. felhatalmazó szabálya olyan csúszós lejtőre taszítja a magyar jogrendszert, amin az egyes rendeletek felülvizsgálatával és esetenkénti megsemmisítésével nagyon nehéz megállni. **Ezért megfontolásra javasoljuk, hogy az alapvető jogok biztosa – tekintettel az AB korábbi feltételezésének megdőlésére – indítványozza a Rendelet alapjául szolgáló jogszabályi felhatalmazás ismételt alkotmánybírósági vizsgálatát is.**

3. A korlátozás nem más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében történik. A Rendeletben foglalt alapjog-korlátozó tilalmak nélkülözik a legitim célt: sem mások alapvető jogainak és szabadságának, sem valamely alkotmányos érték védelmét nem szolgálják. Sőt, a Rendelet valójában ellentétes az alkotmányos értékekkel: nemcsak alapjogokat sért, hanem az egész jogrendszert átható követelmények érvényesülését is lerontja.

A Rendelet hitéleti tevékenységet, ruhaviseletet és véleménynyilvánítást tilt meg anélkül, hogy e tilalmak célja meg lenne jelölve. Csak valószínűsíteni lehet, hogy a b), c) és d) pontban foglalt tilalmak igazolása ugyanaz, mint az a) pontban foglalt tilalom esetében: *„alkalmas a köznyugalom zavarására, továbbá alkalmas arra is, hogy a helyi lakosság körében félelmet, riadalmat és megbotránkozást keltsen”*. A 7/B. §-ban foglalt tilalmak akkor lennének összhangban az Alaptörvénnyel, ha elfogadnánk az önkormányzatnak azt az álláspontját, hogy bizonyos ruhadarabok viselése, illetve bizonyos vélemények kinyilvánítása önmagában lehet jogsértő, ezért ezek nem tartoznak a lelkiismereti szabadság, illetve a véleménynyilvánítási szabadság körébe. Csakhogy ez nem így van.

Az állam világnézeti semlegességének követelményéből az következik, hogy az államnak tartózkodnia kell attól, hogy bármely világnézetet vagy vallásos meggyőződést minősítsen, és akár előnyösen, akár hátrányosan kezeljen. *„Az államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie. A vallásszabadsághoz való jogból az államnak az a kötelessége következik, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa.”* [4/1993. (II. 12.) AB határozat, 1. Megismétli és az Alaptörvényből is levezeti a 6/2013. (III. 1.) AB határozat [131.].] Természetesen a vallásszabadságnak korlátját jelenti mások jogainak és szabadságának védelme, pl. az erőszakos térítési kísérletek esetében. Am önmagában egy alapjog gyakorlása, így pl. vallásos, valláshoz kötődő ruhadarabok viselete, azaz egy világnézet nyílt felvállalása önmagában – tehát a lelkiismereti szabadságnak az Alaptörvényben kifejezetten is garantált gyakorlása – fogalmilag sem lehet jogsértő. Ellenkező esetben a „szabadságjog” kategóriája bármikor – és mint a jelen esetben, akár helyi önkormányzati rendelettel is – kiüresíthető lenne.

Hasonlóképpen, a *„szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez.”* [36/1994. (VI. 24.) AB határozat II.1.1.]. E meghatározás következtében egy vélemény kinyilvánítását még az sem teszi jogellenessé, ha az eltér az Alaptörvényben leszögezett értékrendtől. Arról nem is beszélve, hogy a jogszabály, így mind az Alaptörvény, mind egy helyi önkormányzati rendelet, a címzettek cselekvéseit hivatott szabályozni, nem pedig a meggyőződéseiket – a jog iránti tisztelet a törvény betartását követeli meg, nem a törvény tartalmával való egyetértést.

Összességében is, **a szabadságjogok fogalmával összeegyeztethetetlen az az elképzelés, hogy csak a feltételezett többségnek feltételezhetően tetsző nézeteket lehet jó lelkiismerettel vállalni és propagálni.**

A Rendelet az illegitim alapjog-korlátozáson túl alkotmányos értékeket is sért. A Rendelet a) pontja egy konkrét vallás egy konkrét hitéleti tevékenységét tiltja meg azon az alapon, hogy annak gyakorlása alkalmas a köznyugalom zavarására és arra, hogy a helyi lakosság körében félelmet, riadalmat és megbotránkozást keltsen. A Rendelet ezzel nem pusztán a szabálysértéseknél alacsonyabb fokban jogsértő, „a közösségi együttélés szabályait sértő” magatartást definiál, hanem erre vonatkozó alaptörvényi felhatalmazás nélkül kitérít a garázdaság szabálysértési tényállását – azaz egy új szabálysértési alakzatot iktat be. A Szabstv. 170. §-a szerint „Aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.” Ugyanakkor a Szabstv. 1. § (1) bekezdése egyértelműen fogalmaz: szabálysértés csak az lehet, amit a Szabstv. akként meghatároz („Szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.” – kiemelés tőlünk) A Rendelet tehát a szabálysértések osztályának a kitérítésével, illetve kvázi-szabálysértések bevezetésével kiszámíthatatlanná teszi a polgárok számára azt, hogy cselekvéseik milyen következményekkel járnak az ország egyes helyi önkormányzatainak illetékességi területein, és ezzel megsérti a jogbiztonság követelményét.

A szabálysértési tényállás kitérítésével a Rendeletet megalkotó önkormányzat gyakorlatilag absztrakt ítélkezési tevékenységet végez: az általa megbotránkozás vagy riadalom keltésére alkalmasnak tartott cselekmények közül egyet – a műezzin tevékenységét – kiemel és nevesít úgy, hogy minden egyéb körülmény további figyelembe vételét kizárja. Ezzel a Rendelet elvonja a bíróságoknak azt a jogát, hogy a jogi kötelezettségek megsértéséről és azok jogkövetkezményéről a végleges döntést ők hozzák meg és emiatt ellentétes a hatalommegosztás Alaptörvény C. cikk (1) bekezdésében foglalt elvével.

Mindezekre tekintettel kérjük az alapvető jogok biztosát, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz és indítványozza a Rendelet 7/B. §-a egésze alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Budapest, 2016. december 12.

Tisztelettel,

.....
Szabó Máté

szakmai igazgató

.....
Hegyi Szabolcs

gyülekezési jogi és lelkiismereti
szabadság programvezető