



Pest Megyei Kormányhivatal
Hatósági Főosztály, Törvényességi Felügyeleti Osztály
1052 Budapest, Városház utca 7.

tárgy: törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezése

Tisztelt Kormányhivatal!

A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő egyesület (TASZ) indítványozza, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (3) bekezdés b) pontjában és 134. § (1) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva a tisztelt Kormányhivatal vizsgálja meg Gödöllő Város Képviselő-testületének 23/2015. (X. 16.) önkormányzati rendelete Gödöllő város közterületeinek használatáról, a közterületek és a vásárok rendjéről (a továbbiakban: Rendelet) 3. § (2) bekezdése 14) pontjának jogszerűségét.

A TASZ megítélése szerint a Rendelet megjelölt rendelkezése sérti a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényt (Gytv.), ezért kérjük, hogy a tisztelt Kormányhivatalt, bocsásson ki törvényességi felhívást aziránt, hogy a Rendelet megjelölt rendelkezését Gödöllő Város Képviselő-testülete helyezze hatályon kívül (Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pont). Amennyiben a képviselőtestület a felhívásnak nem tesz eleget, kérjük, hogy a tisztelt Kormányhivatal kezdeményezze a Rendelet megjelölt rendelkezésének a vizsgálatát a Kúria előtt, mivel az ellentétes a Gytv. rendelkezéseivel (Mötv. 136. § (2) bekezdés).

Indokolás

A Rendelet támadott rendelkezése

3. § (2) 14) Közterület-használati hozzájárulás szükséges [...] politikai [...] rendezvények lebonyolításához.

Az Alaptörvény érintett rendelkezései

1. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

A Gytv. érintett rendelkezései

2. § (1) A gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják.

(2) A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.

3. § A törvény hatálya nem terjed ki

a) a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre;

b) a templomban és a vallásgyakorlásra rendelt más helyen szervezett vallásos szertartásokra, rendezvényekre és a körmenetekre;

c) a kulturális és sportrendezvényekre;

d) a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényekre.

6. § A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.

7. § Az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;

b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;

c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;

d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.

8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

A TASZ álláspontja szerint a Rendelet támadott rendelkezése a fenti törvényi rendelkezésekbe ütköznek.

A gyülekezési szabadságról általában

A gyülekezési jog a politikai véleménynyilvánítás szabadságát védi. E jog kiterjed arra, hogy a tüntetések résztvevői a közügyekben megfogalmazott véleményüket – másokkal közösen – az érdekeltek tudomására hozzák, és ennek helyét, idejét és módját maguk határozzák meg.

A Rendelet kifogásolt szabálya a politikai rendezvényeket a közterület „*rendeltetésétől eltérő használatként*” szabályozza [3. § (1) bekezdés]. A politikai rendezvényeknek ez a felfogása és jellemzése azonban szöges ellentétben áll a gyülekezési alkotmányos jog tartalmával. Az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban a következőképpen fogalmazott: „*Tekintettel arra, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek.*” [45] „*Az önkormányzati és állami tulajdonban lévő közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek. Az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezést ezért behatárolja az a cél, hogy a közterület betölthesse funkcióját: a terület a közügyekre vonatkozó, közösen kinyilvánított vélemény fórumává válhasson.*” [60] Ez a jogértelmezés megfelel az európai emberi jogi sztenderdeknek is: az Emberi Jogok Európai Bírósága [EJEB] szerint is „*a tüntetés éppoly legitim használati módja a közterületeknek, mint a kereskedelmi*

tevékenység, vagy a gyalogos és járműközlekedés.” (OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2010, 17.)

A Gytv. meghatározza a joggyakorlás kereteit: a rendezvények közterületen való megtartása bejelentést igényel, amit a rendőrség felé kell megtenni (gyülekezési jogi ügyekben a rendőrségnek kizárólagos illetékessége van) – a tüntetés nem engedélyköteles tevékenység. A Gytv. meghatározza a rendőrségnek teendő bejelentés formai és tartalmi feltételeit, és a bejelentések elbírálásának általános szabályait (a részletszabályokat a 15/1990. BM rendelet tartalmazza). Az elbírálás során a rendőrség társszerveket kereshet meg, és tájékoztatja a közút kezelőjét, ha a rendezvény közúton kerülne megtartásra – ennek keretében az önkormányzatot is tájékoztathatja, mint ahogyan az önkormányzat is kialakíthat olyan gyakorlatot, hogy tájékozódik a rendőrségnél a bejelentett rendezvényekről. A rendőrség a vizsgálat alapján az alábbi döntéseket hozhatja: i) hatásköre hiányát állapíthatja meg, ha a rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá (3. §), ii) tudomásul veszi a bejelentést, amennyiben nem áll fenn tiltóok, végül iii) a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt okok fennállása esetén a rendezvény bejelentés szerinti megtartását megtiltja.

Látható, hogy a Gytv. nem biztosít hatáskört a helyi önkormányzatnak. A Gytv. felhatalmazó rendelkezést sem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a helyi önkormányzat további tartalmi vagy eljárási feltételekkel egészítse ki a Gytv. feltételrendszerét. Ezt nem is tehetné, tekintettel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt kizárólagossági klauzula miatt, miszerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság esetjogából kiolvasható, hogy nem szükséges az alapjogokkal összefüggő bármilyen szabályt törvénybe foglalni. *“Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is.”* [64/1991. (XII. 17.) AB határozat] A közterület használatának engedélyezése a tulajdonos önkormányzat joga, a Rendelet tehát egy alapjog gyakorlását közhatalmi engedélyhez köti, a joggyakorlás előfeltételeként önkormányzati döntést ír elő. A gyülekezési jog gyakorlásának e korlátozása pedig nem közvetett és távoli összefüggésben van az alapjog tartalmával, hanem annak lényeges törvényi garanciáját rontja le: alapjog közvetlen és jelentős korlátozását jelenti.

Az EJEB és az AB gyakorlata szerint a bejelentési kötelezettség legitim feltétele a gyülekezési jog gyakorlásának – szemben az engedélyeztetési követelménnyel, ami egy demokratikus társadalomban szükségtelen és aránytalan korlátozása a gyülekezési szabadságnak. A Rendelet támadott rendelkezése többletfeltételt határoz meg a Gytv.-hez képest, a rendőrség felé teendő bejelentés mellett közterület-használati hozzájárulás kéréséhez és megadásához köti a politikai rendezvények

megtartását (lásd még a Rendelet 9. §-át, amely meghatározza a közterület-használatra vonatkozó kérelem tartalmát). Így a támadott rendelkezés önmagában alapjog-sértő – az csak tetézi a sérelmet, hogy a közterület-használati hozzájárulás fejében az önkormányzat használati díjat is követelhet a rendezvény szervezőjétől (lásd a Rendelet 10. §-át).

Amennyiben a Rendelet valójában nem a Gytv., hanem a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre vonatkozik, úgy az alapjog-sérelem szintén fennáll. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) ugyanis még annyi feltételt sem támaszt a politikai gyűlések szervezői oldalán a rendezvény bejelentésével kapcsolatban, mint a Gytv.

Összefoglalva: A Rendelet megjelölt rendelkezése a Gytv-vel ellentétesen köti a politikai rendezvények megtartását közterület-használati hozzájáruláshoz. Ennek megfelelően indokoltnak tartjuk a törvényességi felhívás kibocsátását annak érdekében, hogy a Gödöllő Város Képviselő-testülete helyezze hatályon kívül a Rendelet megjelölt rendelkezését. Ennek elmaradása esetén szükséges, hogy a Kormányhivatal kezdeményezze a rendelet vizsgálatát a Kúria előtt a Gytv. rendelkezéseivel való összhang szempontjából.

A beadványt készítette: dr. Hegyi Szabolcs

Budapest, 2017. május 29.

Tisztelettel:

dr. Dojcsák Dalma

projektvezető

Politikai szabadságjogok program

Társaság a Szabadságjogokért