



A KÚRIA

Önkormányzati Tanácsának

h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5006/2018/3.

A tanács tagja: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,

Dr. Balogh Zsolt bíró

Az indítványozó: Csongrád Megyei Kormányhivatal

(6722 Szeged, Rákóczi tér 1.)

Az érintett önkormányzat: Ásotthalom Nagyközség Önkormányzata

(6783 Ásotthalom, Szent István tér 1.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Ásotthalom Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló – 18/2017. (XI. 23.) önkormányzati

rendelettel módosított – 12/2014. (IV.30.) önkormányzati rendeletének 7/B. §-a törvénysértő, és ezért azt kihirdetése napjára visszamenőleg 2017. november 23-i hatállyal megsemmisíti;

- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Ásotthalom Nagyközség Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) 2017. november 23-án közzétette a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 12/2014. (IV. 30.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 18/2017. (XI. 23.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Módosító rendelet), amely a kihirdetést követő napon, 2017. november 24. napján lépett hatályba és a hatálybalépését követő napon, 2017. november 25. napján hatályát veszítette. Ily módon a 12/2014. (IV. 30.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 7/B. §-a hatályossá vált.

[2] A Csongrád Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) 2017. november 30. napján törvényességi felhívással élt az Önkormányzat felé. A felhívásban megállapításra került, hogy az Ör. 7/B. §-a nem felel meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 4. §-ában foglalt követelményeknek, mivel olyan alapjogokat korlátozó előírásokat tartalmaz, amelyekről önkormányzati rendeletben nem, kizárólag törvényben lehet rendelkezni.

[3] Az Ör. 7/B. §-a nem felel meg továbbá az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) 4. §-ában rögzített előírásnak sem, mivel nem tartja meg az egyenlő bánásmód követelményét, valamint ellentétes a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak,

vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 1. §-ával azáltal, hogy lehetőséget ad arra, hogy valakit a lelkiismereti és vallási meggyőződése miatt hátrány érjen.

[4] Mindezekre tekintettel a Kormányhivatal felhívta a Képviselő-testületet, hogy az Ör. 7/B. §-át legkésőbb 2018. január 5. napjáig helyezze hatályon kívül azzal, hogy a polgármester a törvényességi felhívásban foglaltak teljesítésére a Kormányhivatalt legkésőbb 2018. január 5. napjáig az Njt. írásbeli kapcsolattartásra kialakított felületén keresztül tájékoztassa. A Képviselő-testület 2018. január 5. napján megtartott ülésén megtárgyalta a Kormányhivatal törvényességi felhívását és úgy döntött, hogy az Ör. 7/B. §-át nem kívánja hatályon kívül helyezni.

Az indítvány és az érintett önkormányzat álláspontja

[5] A Kormányhivatal a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 39. § (1) bekezdésében és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. § (6) bekezdés a) pontjában foglaltak határidőn belül a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 136. § (2) bekezdésére és a Kp. 143. § (1) bekezdésére figyelemmel kezdeményezte a megjelölt rendelkezés más jogszabályba ütközésének vizsgálatát. Az Ör. 7/B. §-a ezek szerint az alábbi jogszabályokba ütközik.

[6] Az indítvány szerint az Ör. 7/B. §-a a Jat. 4. §-ába ütközik, mivel az önkormányzat nem alkothat közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást, hiszen az azokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Erről az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rendelkezik, amikor kimondja, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az Ehtv. 1. § (4) bekezdése pedig a lelkiismereti és vallásszabadság jogát csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott okból engedi korlátozni.

[7] Az Ör. vitatott rendelkezése az Ehtv. 1. §-ába is ütközik, miszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy vallását és más meggyőződését akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan, vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vallását szabadon gyakorolja. Az Ör. rendelkezése szerint mindenki megvalósítja a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást, amennyiben magatartása nem esik a (2) bekezdésben foglalt kivételi kör alá. Mivel a vallási okból viselt öltözék viselése nem szerepel a kivételek között, így azzal is megvalósul a fenti szabályszegés.

[8] Az Ebktv. 4. §-ába és 8. §-ába szintén ütközik az Ör. rendelkezése az indítvány szerint. Az Ebktv. 8. § a), i), j) pontjai alapján közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek

minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy, vagy csoport valós, vagy vélt, nem vallási, vagy világnézeti meggyőződése, illetve politikai, vagy más véleménye miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más összehasonlítható helyzetben lévő személy részü, részesült, vagy részesülne. Az Ör. 7/B. § (2) bekezdése alapján a magatartás nem minősül a közösség együttélés szabályaival ellentétesnek, ha az arcvonások eltakarása, vagy elrejtése az Önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományőrző rendezvényekhez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódóan történik. Az Önkormányzat tehát maga dönti el, hogy melyik művészeti, vagy hagyományőrző rendezvény rendezéséhez működik közre, így amely rendezvény szervezésében az Önkormányzat nem működik közre, annak résztvevője magatartása megvalósítja az Ör. 7/B. § (1) bekezdésében foglalt szabályszegést.

[9] Mindezekre figyelemmel a Kormányhivatal kéri a Kúriát az Ör. 18/2017. (XI. 23.) önkormányzati rendelettel megállapított és 2017. november 24. napján hatályba lépett 7/B. §-a törvényellenességének megállapítását és a megjelölt rendelkezés megsemmisítését.

[10] Az indítvány szerint a hatályvesztés időpontját elsődlegesen visszamenőlegesen annak hatálybalépése napjától kell megállapítani, azaz 2017. november 24-étől a Kp. 146. § (4) bekezdésére figyelemmel. Az Ör. 4. § (4) bekezdése szerinti közigazgatási bírsággal sújtás az Ör. hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogait oly mértékben sérti, hogy annak védelme indokolja a megjelölt rendelkezés hatályvesztése időpontjának visszamenőleges megállapítását. Másodlagosan az indítványozó kéri, hogy a Kp. 146. § (3) bekezdése alapján a megjelölt rendelkezés hatályvesztésének időpontját a megsemmisítő bírósági határozat hivatalos lapban történő közzétételét követő naptól állapítsák meg.

[11] Az érintett önkormányzat védíratot nem terjesztett elő.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[12] Az indítvány megalapozott.

[13] A Kúria a Kp. 146. § (1) bekezdésének alkalmazása mellett az önkormányzati rendelet vagy rendelkezés megsemmisítésére irányuló kezdeményezésnek helyt ad, ha a rendelet vagy valamely rendelkezése jogszabályba ütközik.

[14] Az Ör.-nek – a Módosító rendelet 1. §-ával megállapított – 7/B. §-a a következőképpen rendelkezik:

„7/B. § (1) A közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást valósít meg, aki arcvonásait közterületen, vagy középületben ruházataival, vagy egyéb tárggyal úgy rejtí, vagy takarja el, hogy ez által mások számára felismerhetetlenné válik.

E rendelet alkalmazásával közterületnek, vagy középületnek minősülnek azok a helyek, amelyre egy előre meg nem határozott személyi kör állandó jelleggel, vagy meghatározott időszakokban korlátozás nélkül beléphet.

(2) Az (1) bekezdés szerinti magatartás nem minősül a közösségi együttélés szabályaival ellentétesnek, ha az arcvonások eltakarása, vagy elrejtése

- a) jogszabályi előírás alapján,
- b) az önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományőrző rendezvényekhez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódóan,
- c) egészségügyi, vagy szakmai indokok alapján történik.”

[15] Az Ör. érintett §-a a jogellenes magatartás két tényállási elemét határozza meg, melyek jogszerűségi vizsgálata indokolt. Az arcvonások mások által való felismerhetetlenné válása egyrészt közterületen vagy középületben valósuljon meg, másrészt az ruházattal vagy egyéb tárggyal való eltakarás útján történjen. Ugyancsak vizsgálandó a kivételek meghatározásának törvényessége.

[16] A közterület vagy középület alkalmazott fogalmát az Ör. olyan helyekként határozza meg, amelyekre egy előre meg nem határozott személyi kör állandó jelleggel, vagy meghatározott időszakokban korlátozás nélkül beléphet. A ruházattal, vagy egyéb tárggyal való tiltott elrejtés vagy eltakarás nem valósul meg, ha az jogszabályi előírás alapján, az önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományőrző rendezvényekhez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódóan, egészségügyi, vagy szakmai indokok alapján történik.

[17] A Kúria osztja az indítványozó aggályát, hogy a Jat. 4. §-a alapján az önkormányzat nem alkothat egyébként törvényben szabályozott alapvető jogintézményeket érintő korlátozó rendelkezést. Az Ör. ilyenre vonatkozó szabálya ezért törvényellenes.

[18] Az alapjog-korlátozás több értelemben is fölvethető lenne. Jelen felülvizsgálat alapvetően az indítvány által felvetettek körére szorítkozik. Eszerint aggályos a támadott rendelkezés különösen a vallásgyakorlás szabadsága korlátozása miatt.

[19] Az Ör. vitatott rendelkezése alanyi és tárgyi hatályának joggal megkérdőjelezhetően célzott meghatározása ugyanis valójában bizonyos vallásgyakorlás nyilvánvaló korlátozására irányul. Márpedig ebben a tényállászerű esetben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését kell fölhívni. Az indítvány ebben a körben az Ehtv. 1. §-ába ütközést emeli ki. A vitatott rendelkezés ezt azzal valósítja meg, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogát e törvényhely csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott okból engedi korlátozni.

[20] A Kúria megjegyzi, hogy az Alkotmánybíróság 7/2017. (IV. 18.) AB határozatával megsemmisítette az Ör. szinte ugyanilyen tartalmat magában foglaló 7/B. §-át 2016. november 23-ával, kihirdetésére visszamenőleges hatállyal.

[21] Megállapítható továbbá, hogy a cselekmény közterületen vagy középületben való megvalósításának jogellenesként minősítése ekként szintén aggályos különösen akkor, ha az önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományörző rendezvényekhez, és csakis azokhoz kötődően, az Ör. 7/B. § (2) bekezdése kivételt enged a megállapított szabály alól.

[22] A Kúria a fentiek mellett megállapítja, hogy az Ör. „mások által való felismerhetetlenségre” vonatkozó megfogalmazásai a Jat. 2. § (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményével sem férnek össze.

[23] Az Ör. 7/B. § (1) bekezdése második mondata szerint közterületnek, vagy középületnek minősülnek azok a helyek, amelyre egy előre meg nem határozott személyi kör állandó jelleggel, vagy meghatározott időszakokban korlátozás nélkül beléphet, mely esetben azonban a belépők és a rendezvény szervezőjének jogát nyomós alkotmányos indok nélkül nem lehet jogszerűen korlátozni.

[24] Az Ör. 7/B. § (2) bekezdés b) pontja alapján ugyanakkor más további típusú aggály is fölmerül. Nemcsak a főszabály jogszerűsége, hanem a kivételek meghatározásában kifejeződő megkülönböztetés elfogadhatósága is kétséges. A vitatott rendelkezés szerint a magatartás nem minősül a közösség együttélés szabályaival ellentétesnek, ha az arcvonások eltakarása, vagy elrejtése az Önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományörző rendezvényekhez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódóan történik.

[25] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogoknak nem minősülő jogokra, mint jelen ügyben a közösségi rendezvény szervezésére vonatkozó megkülönböztetés, jogviszonyokban elfogadható, ha legitim cél érdekében, ésszerű indok alapján történik az egymással egyébként összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtétel [35/1994. (VI. 24.) AB határozat; 14/2014. (V. 13.) AB határozat]. A fentiekben felhozott

célokat illetően azonban egyiküknél sem tekinthető az azok alapján való megkülönböztetés legitimnek.

[26] A Kúria ilyen összefüggést fejtett ki önkormányzati rendelet törvényellenessége megállapítása iránt legutóbb a Köf. 5028/2017/4. számú határozatában. Más alkalommal (egyebek között: Köf. 5.003/2015/4; Köf.5.017/2015/3. számú döntésekben) pedig kimondta, hogy az önkormányzati rendelet szabályozási tárgyával, illetve felhatalmazásával legitim módon össze nem függő feltételek megállapítása törvénysértő.

[27] Összességében tehát az Ör. rendelkezése a Jat. 4. §-ába, az Ehtv. 1. §-ába az Ebktv. 4. továbbá a 8. § a), i), j) és t) pontjába ütközik, valamint ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével is.

[28] Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör.7/B §-át a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette. A hatályvesztésre, a Kp. 146. § (4) bekezdése szerint, a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal kerül sor, az Ör. hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme okán.

A döntés elvi tartalma

[29] *Törvény által tiltott, önkényes különbségtételt valósít meg az önkormányzati szabályozás, ha abban az arc felismerhetetlenséget előidéző eltakarásának tiltása, legitimnek nem tekinthető okkal, megkülönböztető módon történik.*

Záró rész

[30] A Kúria a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján, valamint (4) bekezdése szerint, az Ör. hatálya alá eső jogalanyok alapvető jogainak védelmére tekintettel állapította meg.

[31] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[32] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2018. április 17.

Dr. Kalas Tibor s. k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s. k. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt s. k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő