

1039/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 4. § (4) bekezdés g) pontjának „az építmények, berendezések létesítését, elhelyezését, bármely közúti jármű (1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 1. számú függelék II. fejezete), jármű külön jogszabály alapján parkolásnak nem minősülő egyéb célú elhelyezését, valamint” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 4. § (4) bekezdés g) pontja a következő szöveggel marad hatályban:

„g) politikai rendezvényekhez, kivéve a kereskedelmi, vendéglátó és reklámtevékenység végzését”

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendeletnek (a továbbiakban: Ör.) a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról szóló 60/2006. (X. 27.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Örm.) 1. §-ával az Ör. 4. § (4) bekezdésének g) pontjába beiktatott azon rendelkezés megsemmisítését kérte, mely a politikai rendezvényeken közterület-használati engedélyhez köti építmények, berendezések, valamint járművek – parkolásnak nem minősülő – elhelyezését. Az indítványozó a gyülekezési jog lényeges tartalmának korlátozását látja a támadott rendelkezésekben, továbbá arra hivatkozik, hogy az önkormányzat túllépte az Alkotmányban meghatározott rendeletalkotási jogkörét. Az indítványozó nem kifogásolta Ör. támadott rendelkezésének a kereskedelmi, vendéglátóipari és reklámtevékenységre vonatkozó részeit, mivel álláspontja szerint e tevékenységek esetében nem áll fenn szoros, tartalmi összefüggés a gyülekezési joggal, akkor sem, ha politikai rendezvényhez kapcsolódnak.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

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

„62. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.

(2) A gyülekezési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. Az Ör. vizsgált rendelkezése:

„4. § (4) Nem kell közterület-használati hozzájárulás:
(...)

g) politikai rendezvényekhez, kivéve az építmények, berendezések létesítését, elhelyezését, bármely közúti jármű (1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 1. számú függelék II. fejezete), jármű külön jogszabály alapján parkolásnak nem minősülő egyéb célú elhelyezését, valamint a kereskedelmi, vendéglátó és reklámtevékenység végzését.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Ör. vizsgált rendelkezésének értelmében vett politikai rendezvények a gyülekezési jog körébe tartoznak. Az Alkotmánybíróságnak először abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a közterület-használat szabályozása összefügg-e a gyülekezési jog gyakorlásával.

Az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában átfogóan vizsgálta az alapjogok korlátozására az Alkotmányból levezethető szabályokat, és megalapozta a kommunikációs alapjogok (a véleménynyilvánítás, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága mellett a gyülekezési jog) kitüntetett szerepét is az alapvető jogok rendszerében. E kommunikációs alapjogok nem korlátozhatatlanok. Alapvető jogok korlátozására az Alkotmány szerint csak törvényi formában kerülhet sor, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint abban az esetben, amennyiben a korlátozás más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében szükséges; a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményeinek, azaz a törvényhozónak mindig a lehető legenyhébb megoldást kell választania. A kommunikációs alapjogoknál az „alapjogi tesztben” összefoglalt követelményeken túlmenő elv, hogy az ezeket korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni. [ABH 1992, 167, 170-171.]

„Az Alkotmány 8. §-ában rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A

törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (30/1992. (V. 26.) AB hat. ABH 1992, 167, 171.)

A gyülekezési joggal, illetve korlátozhatóságával kapcsolatban az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat a következő megállapításokat tette: „Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jogot érintő, összességében nem nagyszámú határozataiból is kirajzolódnak azonban bizonyos alapvető elvek. Mindenekelőtt az, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. Ugyanakkor a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan jog. (...) A jogkorlátozás határait az Alkotmány 8. § (2) bekezdése vonja meg, és az Alkotmánybíróság több határozatában is állást foglalt a jogok korlátozásának alkotmányos feltételeit illetően, kimondva, hogy az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos keretek között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha elkerülhetetlen, azaz, csak ha kényszerítő okból kerül rá sor, és ha a korlátozás az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan [pl. 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.; 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 123.]” (ABH 2001, 442, 449.)

A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviselői szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre. Ehhez nélkülözhetetlenek az Ör. vizsgált rendelkezése szerint csak a közterület tulajdonosának hozzájárulásával alkalmazható eszközök, azaz a gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül. Ezek használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát.

2. Mivel az Ör. vizsgált rendelkezése a gyülekezési joghoz elválaszthatatlanul kapcsolódik, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a helyi önkormányzatnak van-e rendeletalkotási joga a politikai rendezvényeken alkalmazható eszközök (építmények, berendezések, járművek) vonatkozásában, kötheti-e hozzájáruláshoz alkalmazásukat,

korlátozva ezzel a békés gyülekezés jogát. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése értelmében helyi önkormányzat képviselőtestülete feladatkörében alkothat, magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétes rendeletet. A gyülekezési jog gyakorlásának részletes szabályait a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gyt.) tartalmazza, mely meghatározza azt is, hogy a közterületen tartandó rendezvények megszervezéséhez milyen bejelentési kötelezettség kapcsolódik. A helyi önkormányzat nem egészítheti ki a Gyt.-ben meghatározott feltételrendszert, mivel a politikai rendezvények – és más, a Gyt. hatálya alá tartozó rendezvények – jogi feltételeinek szabályozására sem a Gyt., sem más jogszabály jogalkotási felhatalmazást nem ad, önálló szabályozási jogköre a helyi önkormányzatnak a gyülekezési jog, mint alapvető jog tekintetében pedig nincs. Közterület-használati hozzájárulás hiányában politikai rendezvény rendeltetészerűen nem lenne megtertartható, az Ör. tehát alapvető jog gyakorlását korlátozza. A Fővárosi Közgyűlés a vizsgált – a gyülekezési jogot korlátozó – rendelkezés megalkotásával túllépte rendeletalkotási hatáskörét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

3. Tekintettel arra, hogy az Ör. vizsgált szabálya a szabályozás jogforrási szintje miatt önmagában alkotmányellenes, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta azt, hogy a gyülekezés szabadságával szemben megjelenik-e olyan versengő alapjog vagy alkotmányos érték, amely a gyülekezési jog korlátozását szükségessé tenné, illetve, hogy a jog korlátozása arányos-e az elérni kívánt céllal. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a szabályozás célja is tárgya lehet az alkotmányossági vizsgálatnak, illetve adott esetben előfordulhat, hogy önmagában a jogalkotó szabályozásban testet öltő célja tesz egy rendelkezést alkotmányellenessé. Azzal, hogy a szabályozás a gyülekezési jog körébe tartozó rendezvények közül kiemeli a politikai rendezvényeket, és csak ezekre állapít meg többlet-követelményeket, nyilvánvalóvá teszi, hogy elsődleges célja nem a lakosság nyugalmanak védelme, hanem a politikai kommunikáció korlátozása. Amennyiben nyilvánvaló, hogy a közterület-használat adott módon történő szabályozásának mögöttes célja a gyülekezési jog korlátozása, és a közterület-használat feltételeinek módosítása csupán eszköze a gyülekezési jog korlátozásának, ez alkotmányellenessé tehet olyan szabályokat is, melyek önmagukban alapjogi relevanciával nem bírnának.

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

Budapest, 2007. február 12.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró