

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 7/2017. (IV. 18.) AB HATÁROZATA

**Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 12/2014. (IV. 20.) önkormányzati rendelete 7/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 12/2014. (IV. 20.) önkormányzati rendelete 7/B. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal, 2016. november 23-ával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján indítványt terjesztett elő Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 12/2014. (IV. 20.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] A támadott rendelkezést az Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2014. (IV. 20.) önkormányzati rendeletét módosító 25/2016. (XI. 23.) számú önkormányzati rendelet 1. §-a állapította meg.
- [3] 1.1. Az alapvető jogok biztosa indítványában hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, amely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az ombudsman álláspontja szerint az alapjogok közvetlen és jelentős korlátozását valósítja meg a támadott rendelkezés, amelyre rendeleti formában alkotmányosan nincs lehetőség. Az Ör. 7/B. § *a)* és *b)* pontjai az Alaptörvény VII. cikkében foglalt vallásszabadsághoz, *c)* és *d)* pontjai az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódnak.
- [4] Az alapvető jogok biztosa szerint a műezzin tevékenységének, valamint a teljes testfelületet takaró öltözet viselésének megtiltása „nemhogy jelentősen érinti, hanem ellehetetleníti a lelkiismeret- és vallásszabadság gyakorlását.”
- [5] A IX. cikk (1) bekezdése vonatkozásában az ombudsman utalt arra, hogy az Alaptörvény mindenki jogát védi abban a tekintetben, hogy bármely kérdésben a véleményét nyilvánosan kifejtthesse. „A házasság intézményének tartalmára, családi jogi és szociológiai fogalmának alakulására fontos befolyást gyakorol a társadalmi vita és párbeszéd, amelyet minden demokráciának biztosítania kell.” Az Ör. 7/B. §-a ugyanakkor ellehetetleníti a véleménynyilvánítás szabadságát.

- [6] 1.2. Ezen túlmenően az alapvető jogok biztosa szerint a támadott rendelkezések abban az esetben is ellentétesek lennének az Alaptörvénnyel, ha a támadott alapjogi korlátozások törvényi formában kerültek volna megalkotásra. Az ombudsman szerint tehát tartalmi alaptörvény-ellenesség is fennáll.
- [7] Az indítványban foglaltak szerint a lelkiismereti szabadság szoros összefüggésben áll az emberi méltósággal, amiből következőleg az állam nem különböztetheti meg értékesség alapján a világnézeti meggyőződéseket. Az ombudsman utalt a 4/1993. (II. 12.) AB határozatra, amely a vallásszabadság hagyományos tartalmát kiterjesztve állapította meg, beleértve a meggyőződés szabadságát, a vallásgyakorlás szabadságát, a meggyőződés nyilvánításának mellőzésének jogát, illetve a vallási, gyülekezési és egyesülési szabadságot, azaz a nyilvánosan és együttesen történő vallásgyakorlás szabadságát is.
- [8] Az ombudsman szerint „[a]míg a lelkiismereti szabadság (a meggyőződés szabad megválasztása) korlátozhatatlan, addig a vallásszabadság – aminek a gyakorlása a külvilág felé megjelenik – természetesen korlátozható.” Az ombudsman szerint az imára hívó müezzín tevékenysége az iszlám vallás elválaszthatatlan szakrális magatartása, ezért „[m]ég a törvényhozó sem tehetné meg alkotmányosan, hogy egy valláshoz, világnézeti meggyőződéshez köthető magatartást tilalmaz, míg más vallások külvilág számára hasonló megnyilvánulását támogatja vagy eltűri.” Álláspontja szerint az Ör.-ben a korlátozás legitim céljaként megjelölt absztrakt köznyugalom nem elegendő a vallásszabadság korlátozásához, az így megvalósuló szabályozás pedig az alapjog lényeges tartalmát sérti.
- [9] A teljes testet és fejet takaró öltözék viselését az ombudsman a lelkiismereti meggyőződés részének tekinti. Utalt rá, hogy Európa különböző államaiban az ilyen öltözék viseléséről széleskörű viták bontakoztak ki. Az ombudsman szerint ugyanakkor problémás, hogy az Ör. 7/B. §-a teljeskörűen és mérlegelés nélkül rendeli el az ilyen öltözékek tilalmát, ami a vallásszabadság szükségtelen korlátozását valósítja meg, mivel azt semmiféle legitim államcél nem indokolja.
- [10] A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben az indítványozó utalt a 30/1992. (V. 26.) AB határozatra és a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatra, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadsága mindenféle közlésre kiterjed „függetlenül a közlés módjától és értékétől, erkölcsi minőségétől és többnyire valóságtartalmától is.” Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. „Az Ör. által megvalósított, bizonyos témakörben történő [...] általános korlátozás tehát – a szabályozási szinttől függetlenül – sem felel meg az alkotmányos követelményeknek, annak sem szükségessége, sem pedig arányossága nem vizsgálható érdemben.”
- [11] Az alapvető jogok biztosa szerint az Ör. 7/B. §-ban foglalt tilalom „az azonos neműek társkapcsolatainak családtként való elismerése ellen szólal fel”. Ezzel szemben a témát érintően világszerte élénk vita bontakozott ki, az Alkotmánybíróság pedig az 1/1995. (III. 13.) AB határozatban kifejtette, hogy „[k]ét személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevételé alapján az együtt élő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.” Az ombudsman utalt továbbá a 154/2008. (XII. 17.) AB határozatra, és a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatra is, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) a család fogalmát érintő kiterjesztő jogértelmezésére. Az EJEB a *Schalk és Kopf kontra Ausztria* döntésében (30121/04, 2010. június 24.) kifejtette, hogy „[a] stabil *de facto* kapcsolatban együtt élő azonos nemű pár életközössége a »családi élet« fogalma alá tartozik, ugyanúgy, mint ahogy egy azonos helyzetben lévő különnemű pár esetében történne.” Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa szerint az Ör. 7/B. §-a egy olyan témakörben tiltja általános jelleggel a véleménynyilvánítást, amely szoros kapcsolatban áll más alapjogokkal, így az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével és a magán- és családi élethez való joggal. Ehhez kapcsolódóan az ombudsman utalt még a 37/2002. (IX. 4.) AB határozatra, valamint arra, hogy a szexuális orientáció alapuló megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetésnek minősül.
- [12] Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa szerint az Ör. 7/B. §-ában foglalt tilalmak más jogszabályok vizsgálata nélkül, közvetlenül ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, a VII. cikkével és a IX. cikk (1) bekezdésével.

## II.

## [13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„I. cikk (3) 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.”

„VII. cikk (1) 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.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

## [14] 2. Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat képviselő-testületének 12/2014. (IV. 20.) önkormányzati rendeletének támadott rendelkezése:

„A közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes közterületi magatartások

7/B. § 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 életközösséggé 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.”

## III.

## [15] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapvető jogok biztosa által benyújtott indítvány megfelel az Abtv.-ben foglalt feltételeknek: az indítvány az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörre alapítottan került benyújtásra, továbbá az absztrakt utólagos normakontrollra irányuló indítvány jogosulttól származik, és határozott indítványi kérelmet tartalmaz. Az indítvány tartalmát tekintve megfelel továbbá az Abtv. 24. § (2) bekezdésében, valamint az 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak, ezért azt az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

## IV.

## [16] Az indítvány megalapozott.

## [17] 1. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 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. Ez az eljárás tehát nem érinti a bíróságnak (a Kúriának) az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) alpontjában fenntartott hatáskörét.

- [18] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az Alaptörvény „32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a 32. cikk (2) bekezdése alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz.” [38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [89]]
- [19] A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. Ehhez kapcsolódóan a 143. § (4) bekezdés d) pontja pedig felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. Ezen felhatalmazás alapján született meg az Ör., amelynek a támadott 7/B. §-át az Ör.-t módosító 25/2016. (XI. 23.) számú önkormányzati rendelet 1. §-a állapította meg.
- [20] A Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével való összeegyeztethetőségét az Alkotmánybíróság már vizsgálta. A 29/2015. (X. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás önmagában az általános megfogalmazása miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel (vö. Indokolás [28]). Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése ugyanis alaptörvényi szinten telepítette a helyi önkormányzatok képviselő-testületeire az eredeti és a származékos jogalkotást, az Alaptörvény negyedik módosítása pedig az Alaptörvény XXII. cikkének újraszabályozásával kibővítette a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiáját.
- [21] Mindazonáltal az Alaptörvény T) cikkének (2) és (3) bekezdései alapján az önkormányzati rendelet jogszabály, amely nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [22] Az ABh. az Alaptörvény és a korábbi Alkotmány szabályozási logikáját összehasonlítva megállapította, hogy „az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályából az következik, hogy az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv.-nek kell meghatároznia, azokat az Alaptörvény maga határozza meg” (Indokolás [33]). Az ABh.-ban az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy törvényben biztosított keretek között meddig terjedhet az önkormányzatok rendeletalkotásra történő felhatalmazása és megállapította, hogy „[a] Kúria vizsgálhatja, hogy a megalkotott rendeletek a Mötv.-vel, illetve más jogszabályokkal összhangban vannak-e. Az Alkotmánybíróság számára pedig többfajta eljárás is lehetőséget biztosít a felhatalmazás alapján alkotott egyes önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességének vizsgálatára, még a keretjellegű felhatalmazások esetén is. Esetenként vizsgálható és vizsgálandó, hogy az egyes rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e. Ezen belül vizsgálható és vizsgálandó, hogy a rendeletek az Alaptörvény I. cikkének megfelelően az egyes alapjogokat a közösségi együttélés alapvető szabályaira hivatkozva ténylegesen 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 korlátozzák-e, miként az is, hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit” (Indokolás [42]).
- [23] Az Alkotmánybíróság a fent idézett alaptörvényi rendelkezések alapján, az új szabályozás tükrében már vizsgálta érdemben egyes önkormányzati rendeletek alkotmányosságát. A 3126/2015. (VII. 9.) AB határozatban és a 3232/2016. (XI. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította az indítványozók alkotmányjogi panaszát. Az első ügyben a Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének a Terézvárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 15/2013. (IV. 25.) számú önkormányzati rendelet 17. § (1) bekezdését és 18. § (1) bekezdését kérte megvizsgálni egy gazdasági társaság a közterület-használati megállapodásának megszűnése miatt. A második ügyben a Budapest Főváros XVI. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a Rákospalotai határút – János utca – Iglói út – József utca által határolt területre az I-XVI/L-2 és I-XVI/L-3-as övezetek területére változtatási tilalom elrendeléséről szóló 23/2015. (VII. 30.) önkormányzati rendelet felülvizsgálatát egy felszámolás alatt álló gazdasági társaság kezdeményezte. Egy további ügyben – a 3/2016. (II. 22.) AB határozatban – az alapvető jogok biztosának indítványát elutasította az Alkotmánybíróság. E határozatban ugyanakkor – az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadó – alkotmányos követelményként rögzítette Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelet 7. § (3) bekezdése vonatkozásá-

ban (amely szerint aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el), hogy a rendelet a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható.

- [24] 2. Jelen ügy vizsgálata során az Alkotmánybíróság először azt az indítványi elemet értékelte, amely szerint az alapvető jogok biztosa által támadott szabályozás ellentétben áll az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével.
- [25] 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.
- [26] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek körében lehetővé teszi a helyi önkormányzati rendeletalkotást, az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése pedig felhatalmazást ad arra, hogy e feladatkörükben eljárva a helyi önkormányzatok törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyokat rendezzenek, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkossanak.
- [27] A Mötv. 4. §-a szerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A 13. § szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a településfejlesztés, településrendezés; a településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása); a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése; az egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; a környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); az óvodai ellátás; a kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása; a gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások; a szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg; a lakás- és helyiséggazdálkodás; a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása; a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás; a honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás; a helyi adóval, gazdaság szervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok; a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is; a sport, ifjúsági ügyek; a nemzetiségi ügyek; a közreműködés a település közbiztonságának biztosításában; a helyi közösségi közlekedés biztosítása; a hulladékgyűjtés; a távhőszolgáltatás; valamint a víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.
- [28] A felsorolás értelmezése alapján látható, hogy az önkormányzati rendeletalkotásra adott alaptörvényi és törvényi felhatalmazás a helyi közügyek körében egy-egy, tipikusan önkormányzati léptékű feladat vagy közszolgáltatás ellátását hivatott biztosítani. Mindez esetlegesen közvetett módon kapcsolatba hozható az alapjogok gyakorlásával, amely esetében az ABh. fent idézett megállapítási alapján „vizsgálható és vizsgálendő, hogy a rendeletek az Alaptörvény I. cikkének megfelelően az egyes alapjogokat a közösségi együttélés alapvető szabályaira hivatkozva ténylegesen 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 korlátozzák-e, miként az is, hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit” (Indokolás [42]). Ezzel szemben azonban az önkormányzatok nem alkothatnak közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást, mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A közvetlenül alapjogokat érintő, illetve korlátozó helyi önkormányzati rendeletben történő szabályozás ugyanis oda vezetne, hogy egyes alapjogok gyakorlása önkormányzatonként eltérő feltételek mellett valósulhatna meg.
- [29] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 7/B. §-a több alapjog, így a lelkiismereti és vallásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága közvetlen korlátozását célozza. A támadott rendelkezés a) és b) alpontja a muszlim vallás gyakorlását és az egyének vallásos meggyőződésének kinyilvánítását korlátozza, míg a c) és d) alpont az Alaptörvényre hivatkozással a véleménynyilvánítás szabadságának törvényben

megállapított külső korlátain kívül {vö. 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [36]}, önkormányzati rendeletben, belső, értékalapú korlátokat állít fel.

- [30] Fentiek alapján Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete közvetlenül az alapjogokat érintő, korlátozó szabályozást alkotott, ezért az alapvető jogok biztosa által támadott Ör. 7/B. §-a nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt a törvényi szabályozást előíró feltételnek, ezért alaptörvény-ellenes, és azt az Alkotmánybíróság *ex tunc* hatállyal megsemmisíti.
- [31] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alaptörvényi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 7/B. §-át az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése vonatkozásában alaptörvény-ellenesnek minősítette és megsemmisítette, ezért annak az Alaptörvény VII. cikkével, és a IX. cikk (1) bekezdésével való esetleges tartalmi sérelmét már nem vizsgálta.
- [32] Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2017. április 11.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

#### *Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [33] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal és annak indokaival, ugyanakkor szükségesnek tartom az alábbiak kiemelését is.
- [34] Az ügyben támadott önkormányzati rendeletet Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzatának képviselő-testülete az Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjában meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg. E rendelkezés szerint „[a] helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.” Az Mötv. 8. § (2) bekezdése értelmében a helyi közösségi együttélésből fakadó konkrét kötelezettségek tartalmát és elmulasztásuk jogkövetkezményeit a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében határozhatja meg. Erre a felhatalmazást az Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontja adja meg.
- [35] Az Alkotmánybíróság az Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjának, a 8. § (2) bekezdésének és a 143. § (4) bekezdés *d)* pontjának az alapvető jogok biztosa által is állított alaptörvény-ellenességét az Abh.-ban vizsgálta. E határozathoz fűzött különvéleményemben hangsúlyoztam, hogy kiemelt társadalmi érdeknek tartom az önkormányzati demokrácia érvényesülését, és ennek keretében azt, hogy „az állampolgárok – akár közvetlenül, akár választott képviselőik, vagyis a képviselő-testület útján – helyi szinten döntsenek a saját közös dolgaikról. Azokról az ügyekről, amelyek a saját közösségükben napi problémaként jelentkeznek, az adott közösségben a legégetőbb dilemmák, és helyben, közvetlenül az önkormányzati, partikuláris rendeletalkotás, jogszabályalkotás útján nyerjenek megoldást. A területi, földrajzi, településszerkezeti és egyéb sajátosságok és különbségek feltétlenül

szükségessé teszik, hogy önkormányzati rendeletekkel rendezzék az elsősorban egy-egy településre jellemző társadalmi viszonyokat”.

- [36] A helyi társadalmi viszonyok rendezésével összefüggésben a jogalkotó is arra mutatott rá, hogy „[a]z emberi közösségek akkor életképesek, akkor élhető egy település, ha megvannak és működnek az együttélés alapvető íratlan és írott szabályai. Az ilyen normákat jelentős részben a helyi sajátosságok alakítják, generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen. Arra azonban van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket [...] szankcionálja.” Ugyanakkor már a jogalkotó is fontosnak tartotta kiemelni, hogy e szabályozás kizárólag „szigorúan alkotmányos keretek között” történhet.
- [37] A jogalkotói szándék ellenére azonban, az alapvető jogok biztosa már az Abh. alapjául szolgáló indítványában jelezte, hogy az általa megvizsgált rendeletekben számos olyan rendelkezés van, amely nem felel meg az alkotmányos követelményeknek. Hangsúlyozta, hogy „[a]z önkormányzatok helyi rendszabályalkotása magasabb szintű szabálysértési, ágazati normákat ismétel, kiegészítve azokat, ami egyben a kettős, párhuzamos szankcionálás veszélyét is felveti”. Tapasztalatait összegezve előadta: „az önkormányzatok – nem egy esetben a helyi bevételek növelése érdekében – egészen »abszurd« és szokatlan közösségi együttélési szabályokat is alkotnak, amelynek nyomán pedig jelentős összegű bírságokat szabnak ki a szabályok ellen vétőkre”.
- [38] Az Abh.-hoz fűzött különvéleményemben foglalt indokok alapján továbbra is úgy gondolom, hogy az Mötv. 8. §-ában egyértelműbben kellett volna meghatározni a rendeletalkotás lényeges szempontjait. Ennek hiányában az önkormányzatok nem tudják felmérni a rendeletalkotás alkotmányos kereteit.
- [39] Az Mötv. szabályozása ezért – amint ezt a jelen ügyben támadott önkormányzati rendelet is alátámasztja – magában hordozza annak veszélyét, hogy a helyi önkormányzat az érintettek alapvető jogait sértő módon határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait.

Budapest, 2017. április 11.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [40] A rendelkező részben foglaltakkal egyetértek, ugyanakkor a többségi határozat indokolásával nem tudok azonosulni.
- [41] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet [...] alkot”. Emellett a 32. cikk (2) bekezdése értelmében „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”.
- [42] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből következőleg a helyi önkormányzat eredeti és végrehajtó jellegű jogalkotási felhatalmazással rendelkezik. Az így meghatározott jogalkotói jogkör egészül ki az Alaptörvény XXII. cikke szerinti azon közvetlen alkotmányos felhatalmazással, amely az emberhez méltó lakhatás és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés mindenki számára történő garantálásának törekvését fogalmazza meg. Ebben a körben az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése közvetlenül hatalmazza fel a települési önkormányzatot arra, hogy „rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást”. A közterületek meghatározott kritériumok szerinti rendjének fenntartását az Alaptörvény maga minősíti „helyi közügynek”, szemben azokkal a helyi társadalmi viszonyokkal, amelyeknek nem taxált felsorolását a Mötv. 13. §-a tartalmazza.
- [43] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből következőleg a helyi önkormányzatok eredeti vagy származékos jogalkotói jogkörben, valamint az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésén alapuló felhatalmazás alapján is csak a helyi közügyekben léphetnek fel a jogalkotásban megnyilvánuló közhatalmukkal, alkothatnak jogszabályt. Amennyiben a települési önkormányzat nem helyi közügyet, hanem – arra vonatkozó törvényi vagy alaptörvényi felhatalmazás nélkül – közvetlenül alapjogot érintő kérdést szabályoz rendeletében, úgy jogalkotói hatalmát alkotmányellenesen alkalmazza, amely egyúttal az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütközően is alaptörvény sértő.

- [44] Az Alkotmánybíróság által vizsgált önkormányzati rendelet 7/B. §-ában szabályozott életviszonyok nem minősíthetők – sem az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése, sem pedig az Mötv. 13. §-a szerinti – helyi közügynek, de az abban foglalt rendelkezések megalkotására a helyi önkormányzat nem kapott jogszabályi felhatalmazást sem. Ezért az önkormányzati rendelet 7/B. §-a egészében és elfogadásakor is alaptörvény-ellenes volt, mert annak megalkotására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, valamint 32. cikk (1)–(2) bekezdésének megsértésével került sor.

Budapest, 2017. április 11.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [45] Támogatom a tervezet rendelkező részét, de az Indokolás IV. részének 2. pontját (Indokolás [24]–[32]) hiányosnak látom, és ezt ki szeretném egészíteni párhuzamos indokolásomban. Egyetértek azzal, hogy a támadott önkormányzati rendelet rendelkezései alapvető jogok lényegét érintik, melyeket csak törvény érinthet, és így ezeket alaptörvény-ellenesség címén meg kell semmisíteni. Ennek indokolásához azonban ki kellett volna bontani az alapvető jogok és az alkotmányos értékek szabályozására, egymás közötti mérlegelésére és korlátozhatóságukra az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében lefektetett normák és elvek értelmét. Ezt mulasztotta el az indokolás kifogásolt része, és így elvi szinten bizonytalan maradt az alapvető jogok szabályozásának a törvényi jogforrási szint alatti jogforrásokkal szabályozhatósága.
- [46] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata így hangzik: „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”. Rögtön ezután láthatjuk, hogy az Alaptörvény Szabadság és Fellelősség című fejezete e cikk után a II-XXXI. cikkekben az alapvető jogok és kötelezettségek lényegesebb szabályait maga állapítja meg. Így ennek szemrevételezése után a jelzett mondatba be kell iktatni a „részletes” jelzőt ahhoz, hogy feltáruljon a mondat értelme. Így pedig az értelmezendő mondat azt az értelmet kapja, hogy az Alaptörvény csak az alapvető jogok és kötelezettségek lényeges szabályait alkotja meg, de a részletes szabályok meghozatalára az Alaptörvény a törvényhozót hatalmazza fel. A kontextuális értelmezéssel így feltárult, hogy az I. cikk (3) bekezdése tulajdonképpen egy felhatalmazó szabály, mely az első mondatában a törvényhozót hatalmazza fel, hogy részletezze az Alaptörvény által általános szinten már szabályozott alapvető jogokat és kötelezettségeket, második mondatában pedig e részletezés közben fellépő, szükségszerű korlátozások keretben tartására egy mérlegelési tesztet alkot meg.
- [47] Kérdésként merül azonban fel, hogy az absztraktságuk miatt az életviszonyok legapróbb részleteibe is lehatoló alapjogok szabályozása lehetséges-e teljes mértékben a törvények jogforrási szintjén? Erre a választ nem kereshetjük csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, hanem a jelen esetben fontossággal bír a 32. cikk (2) bekezdésében adott általános felhatalmazás az önkormányzati rendeletek felé a helyi társadalmi viszonyok akár törvényi felhatalmazás nélkül való szabályozására is. Ez alapján a Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontja az önkormányzati rendeletek szabályozási terepét úgy konkretizálta, hogy az önkormányzati rendeletek a közösségi együttélés alapvető szabályait is szabályozhatják, és ezt az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Alaptörvény-nyel összhangban állónak minősítette. Így megítélésem szerint ezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak az I. cikk (3) bekezdésében adott felhatalmazó szabályt úgy kell értelmeznie, hogy az egyes alapvető jogoknak magában Alaptörvényben lefektetett lényeges szabályain túl a törvényhozási szintre csak az ezen túli főbb szabályok tartoznak, melyek közvetlenül e jogok tartalmát érintik. A törvényi szinten lefektetett főbb szabályokon túl azonban az alacsonyabb jogforrási szinten lévő szabályozások is alkotmányosnak minősíthetők, ha nem állnak szemben az adott alapvető jog Alaptörvényben és törvényben lefektetett szabályaival. Így e keretek között az önkormányzati rendeletek is érinthetik az alapvető jogokat, és a közösségi együttélés alapvető szabályainak szabályozása közben nem is tudják megtenni, hogy ne érintsék ezeket. Ám az alapvető jogoknak e kétlépcsős értelmezési kerete parancsolóan rögzíti, hogy a törvény alatti jogforrási szintek – így az önkormányzati rendeletek – csak az alapvető jogok technikai részleteit érinthetik, melyeket a támadott önkormányzati rendelet túllépett a jelen esetben, és ezért kellett megsemmisíteni.
- [48] Párhuzamos indokolásomban – Európa iszlamizációjának nyilvánvaló veszélyt jelentő problémáit a szem előtt tartva – fontosnak tartom még annak kiemelését, hogy a muszlim vallás gyakorlásának és ennek nyilvánosság



előtti kellékeinek korlátozhatóságát nem vizsgálta az általam is támogatott, megsemmisítést kimondó döntés. Ezt a megsemmisítést pusztán a formailag nem megfelelő jogforrási szintben történt szabályozás és korlátozás miatt mondta ki, és így a későbbiekben a muszlim vallást érintő, törvényi szinten létrejövő szabályozás és korlátozás lehetőségét ez nem vizsgálta.

Budapest, 2017. április 11.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

[49] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2017. április 11.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

[50] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2017. április 11.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2034/2016.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 56. számában.

• • •