



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-7/2024. számú ügyben  
településnév és önkormányzati jelképek használatának önkormányzati  
rendeletben szabályozott feltételeivel összefüggésben  
(Előzmény ügy: AJB-1886/2023.)

*Előadó: dr. Szabó Gergely*

Érintett szerv:

- Sajószentpéter Város Önkormányzata

2024.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-7/2024. számú ügyben  
(Előzmény ügy: AJB-1886/2023.)**

Előadó: dr. Szabó Gergely

### **Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély fordult beadványával Hivatalomhoz, amelyben a Sajószentpéter város jelképei és a városnév használatáról szóló önkormányzati rendelettel kapcsolatban fejtette ki aggályait.

A panaszos kifogásolta, hogy Sajószentpéter nevének használatát önkormányzati rendeletben engedélyhez kötötték. A panaszos álláspontja szerint egyes rendelkezések aránytalanul szigorú feltételeket támasztanak a névhasználathoz, indokolatlanul korlátozzák különösen – de nem kizárólagosan – a civil szervezetek, egyesületek működését, ideértve a (helyi) politikai életben való részvételüket.

A beadványban foglaltak alapján felmerült a jogi szabályozásra visszavehető visszásság fennállásának lehetősége. Erre figyelemmel az ügyben vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem Sajószentpéter Város Önkormányzatát (a továbbiakban: Önkormányzat), valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal).

### **Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések**

- A jogállamiság elve: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Egyesülési jog: *„Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”* [Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés]; *„Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.”* [Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés]
- A véleménynyilvánítás szabadsága: *„Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”* [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés]
- A jogegyenlőség követelménye és a diszkrimináció tilalma: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”* [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés]; *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés]
- Az önkormányzat jogosultságai a helyi közügyek intézése körében: *„A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között*
  - a) rendeletet alkot;
  - b) határozatot hoz;
  - c) önállóan igazgat;
  - d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
  - e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
  - f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
  - g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
  - h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
  - i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
  - j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;

k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;

l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.” [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés]

- Az önkormányzat jogalkotási hatásköre: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés]
- A helyi önkormányzat rendeletének viszonya más jogszabályhoz: „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.” [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés]

### **Az alkalmazott jogforrások**

- az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.);
- a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnyt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- Sajószentpéter Városi Önkormányzat Képviselő-testületének a város jelképeiről, a jelképek és a városnév használatáról szóló 2/2023. (I.30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.).

### **1. Az érintettek nyilatkozatai**

**1.1.** A panaszos kifogásolta, hogy az Ör.-ben Sajószentpéter nevének használatát engedélyhez kötötték. A panaszos álláspontja szerint egyes rendelkezések aránytalanul szigorú feltételeket támasztanak a névhasználatához, indokolatlanul korlátozzák ilyen módon különösen – de nem kizárólagosan – a civil szervezetek, egyesületek működését, ideértve a (helyi) politikai életben való részvételüket. A panaszos értékelése szerint az Ör. rendelkezéseivel kapcsolatban felmerül azok alkotmányosságának, illetve törvényességének kérdése is.

A panaszos előadása szerint továbbá az Ör. gyakorlati alkalmazása során nem volt egyértelmű az Önkormányzat részéről a kommunikáció abban a tekintetben, hogy a településnevet folyamatosan használó közösségi oldalak esetében szükséges-e engedély. A beadvány szerint az Önkormányzat szóbeli és írásbeli kommunikációja alapján ilyen esetekben is szükséges engedély, ezzel kapcsolatban a „Tájékoztató – Engedély szükséges Sajószentpéter jelképeinek és városnévének használatához” megnevezésű, „Sajószentpéter Városi Önkormányzat” aláírású dokumentumot (a továbbiakban: Tájékoztató) csatolta. Ezzel szemben a panaszos értelmezése szerint az Ör. alapján ilyen engedély nem volt szükséges.

**1.2.** Az Önkormányzat álláspontját – megkeresésemre – a jegyző a következők szerint fejtette ki. A jegyző – számos kúriai ítélet és alkotmánybírósági határozat felhívása mellett – rámutatott, hogy a helyi önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján eredeti jogalkotási jogkörrel felruházott szerv. Ezen belül egy adott település nevének, zászlajának és címerének használatára vonatkozó szabályozás „az önkormányzatok el nem vitatható szabályozási tárgyköre”. Továbbá, a települési képviselő-testület, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony vizsgálata alapján dönthet úgy, hogy azt szabályozási tárgykörébe vonja.

Az Önkormányzat álláspontja szerint specifikusan a civil szervezetek tekintetében a település-névhasználat szabályozása kifejezetten összhangban áll a Cnytv. alábbi, vonatkozó rendelkezéseivel:

Cnytv. 21. § (4) *Ha a szervezet neve olyan elnevezést tartalmaz, amelyhez másnak jogi érdeke fűződik, a kérelemhez csatolni kell a jogosult hozzájárulását tartalmazó nyilatkozatot.*

Cnytv. 21. § (6) *Ha a szervezet neve vagy nevének valamely része olyan elemet tartalmaz, amelynek névként való szerepeltetése külön jogszabályban meghatározottak szerint engedélyhez kötött, a kérelemhez csatolni kell az engedély megadását igazoló okiratot.*

A település nevének használata a „helyi közügy” fogalmába vonható az Möt. vonatkozó rendelkezése alapján.<sup>1</sup>

Az Alkotmánybíróság 47/1995. (VI.30.) AB határozata szerint: *„Különösebb bizonyítás nélkül megállapítható, hogy egyes városnak, településnek fűződhet jogi érdeke nevének használatához. Nem éréktelen, hogy a helység nevét milyen célra, milyen tevékenység mellett stb. kívánják használni. Ebből következik, hogy a város nevének használatához, ha a település önkormányzata úgy döntött, hozzájárulása szükséges.”*

Az Önkormányzat hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.058/2014/5. számú határozatának 9. pontjában foglaltakra: *„Az adott település nevének, címerének és zászlajának használatára vonatkozó szabályozás hagyományos önkormányzati szabályozási tárgykör, az önkormányzatok, mint törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyt vonják szabályozási tárgykörükbe. Jelen ügyben is az Ör. bevezető része az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörre hivatkozik.”*

A helyi közügyek megvitatásával és a helyi önkormányzással kapcsolatos participációs jogok gyakorlásának a korlátozása az Ör.-ben meghatározott név- és jelképhasználatra vonatkozó szabályokkal összefüggésben (az Önkormányzat álláspontja szerint) nem merül fel, mivel a névhasználat engedélyhez kötése nem sérti az egyesülési szabadságot, nem jelent tartalmi korlátozást. A részemre küldött válasz szerint az Ör. nem tartalmaz olyan előírást, amely sértené a civil szervezetek törvényben biztosított, tevékenységük szabad kifejtésére vonatkozó jogát.

Civil tv. 3. § (4) *Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.*

Civil szervezet Sajószentpéter város nevének használata nélkül is szabadon, a törvényi feltételek betartásával alapítható és végezhet tevékenységet, az Ör. nem képez tartalmi korlátozást.

Az előzőekben kifejtettek figyelembevételével az Önkormányzat megítélése szerint az Ör. a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülését sem korlátozza.

Az Önkormányzatot az Alaptörvény és az Möt. szerint megillető személyiségi joga, mint jogi érdek alapján megilleti a névviselés joga, ennek keretében nevének más által történő használatához hozzájárulhat, vagy a hozzájárulást – erre vonatkozó feltételek megvalósulása esetén – visszavonhatja.

Az Önkormányzat álláspontja, hogy az Ör. magasabb szintű jogszabályokkal nem ellentétes, annak megalkotásakor figyelemmel voltak a vonatkozó jogszabályi előírásokra, az Ör.-ben rögzített normák továbbá kiszámíthatók és a címzettek számára előre láthatók.

Kérdéseimre a jegyző a szabályozás részleteivel és a jogalkalmazási tapasztalatokkal kapcsolatban a következőket rögzítette.

1.2.1. A Tájékoztatóval kapcsolatban az Önkormányzathoz kérdés, bejelentés, észrevétel nem érkezett. A Tájékoztatóban megjelölt határidőig benyújtott névhasználati kérelmeket az Önkormányzat minden esetben engedélyezte.

1.2.2. Az Ör. 18. § (1) bekezdés c) pontja engedélyhez köti a Sajószentpéter név (vagy e név bármely toldalékos vagy rövidített formája) használatát – egyebek mellett – „kiadványokon”. A jegyző rögzítette, hogy ezen rendelkezés alkalmazásában a „kiadvány” szó köznapi jelentésében értendő, ahhoz az Ör. speciális jelentéstartalmat nem kapcsol.

1.2.3. A politikai tevékenységet folytató szervezetek a szabályozás alapján szigorúbb elbírálásban részesülnek. Az Ör. 20. § (1) bekezdése értelmében a névhasználat nem engedélyezhető, egyebek mellett, *„azon szervezeteknek, amelyek pártpolitikai tevékenységet folytatnak, pártoktól nem*

<sup>1</sup> Möt. 4. § 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.

*függetlenek, vagy pártoknak támogatást nyújtanak*” [e] pont], illetve „*civil szervezetnek, ha politikai tevékenységet végez, vagy politikai célt szolgál*” [f] pont]. Ezzel kapcsolatban a jegyző rögzítette, hogy a közvetlen politikai tevékenységet végző szervezetek tekintetében a törvényhozó is többirányú korlátozást alkalmazott, pl. közhasznú jogállás kizárása. A jegyző számos példát hozott fel hasonló irányú jogalkotásra különböző, név- és jelképhasználatot szabályozó önkormányzati rendeletekből. Az, hogy a település neve nem szerepel az elnevezésükben, az Önkormányzat álláspontja szerint nem képezi akadályát annak, hogy ezen szervezetek a céljaikat megvalósítsák, jogszerű működésüket nem korlátozza.

1.2.4. Ugyanezen kérdéskörrel kapcsolatban a jegyző rögzítette, hogy az Ör. 20. § (1) bekezdése e) és f) pontjaiban említett „politikai tevékenység” a Civil tv. 2. § 22. pontja szerinti „közvetlen politikai tevékenység”-ként azonosítható, a „politikai cél” pedig az e tevékenységgel összefüggésbe hozható célt jelenti.

1.2.5. A jegyző hangsúlyozta, hogy a településnév használata egy választási kampányban megjelenik, de ezt jogszabályon alapuló használatnak tekintendő, amelyet az Ör. is kifejezetten elfogad – a szavazókörök megjelölése azonban nem azonosítható azzal, amikor egy szervezet folyamatosan az elnevezésében használja a település nevét. A településnév (egyben, mint a Ve. 1. melléklete szerinti szavazókörök és választókerületek nyilvántartásának adattartalma) választási kampányban, így beszédekben, cikkekben, stb. történő feltüntetése természetesen nem engedélyhez kötött, nem tartozik az Ör. szabályozási tárgykörébe. Az Ör. 20. § (1) bekezdése e) és f) pontjai esetében kifejezetten a szervezetek elnevezésében történő településnév-használati korlátozásról van szó, dokumentumok szövegében való használatra a rendelkezés nem vonatkozik.

1.2.6. A jegyző rögzítette, hogy a korábban nem engedélyköteles, azonban jogszerű és folyamatos névhasználat eseteire vonatkozik az Ör. 24. § (1) bekezdése, vagyis ezen szervezeteknek névhasználat iránti kérelmet az Ör. hatályba lépését követően nem kellett benyújtani.

A tájékoztatás pozitív tapasztalatként rögzítette, hogy az engedélyeztetési kötelezettség teljesítése iránt folyamatosan érkeznek kérelmek az Önkormányzathoz, értelmezési problémák nem jelentkeznek, a kérelmek benyújtása az érintetteknek nem jelent nehézséget.

### **1.3. A Kormányhivatalt vezető főispán megkeresésekre a következőket adta elő.**

Az Ör.-rel, annak alkalmazásával kapcsolatban a Kormányhivatalhoz panasz, beadvány nem érkezett.

Az adott település nevének, címerének és zászlajának használatára vonatkozó szabályozás hagyományos önkormányzati szabályozási tárgykör. E tekintetben a Kormányhivatal válasza is hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.058/2014/5. számú határozatára, valamint az Alkotmánybíróság 47/1995. (VI.30.) AB határozatára [vö. jelen jelentés 1.2. pontjában]. Az Ör. bevezető része jogszerűen az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörre hivatkozik.

1.3.1. A helyi rendeletnek a névhasználat engedélyezésének módját, eljárási feltételeit kell tartalmaznia, mely alapján – a főispán álláspontja szerint – az önkormányzati jogalkotó előírhatja azt is, hogy mely esetekben nem engedélyezhető a város jelképének, illetve nevének használata.

A helyi szabályozás értelmében az Önkormányzat Sajószentpéter város nevének és jelképeinek a használatát köti engedélyhez, mellyel nem korlátozza az érintettek Alaptörvény szerinti egyesülési és véleménynyilvánítási jogának gyakorlását, valamint az Mötv. 2. §-ához<sup>2</sup> és 4. §-ához kapcsolódó, a helyi közügyek megvitatásához és a helyi önkormányzathoz fűződő participációs jogait. Amennyiben a település megnevezése nem jelenik meg valamely szervezet elnevezésében, az nem képezi akadályát annak, hogy azok a céljaikat megvalósítsák, így a településnév-használat engedélyének megtagadása jogszerű működésüket, tevékenységüket nem korlátozza.

Az előbbiekre tekintettel a főispán álláspontja szerint nem jogszabálysértő az Ör. 18. § (1) bekezdés b) pontjának rendelkezése, mely szerint természetes személyek, jogi személyek és jogi

<sup>2</sup> Mötv. 2. § (1) A helyi önkormányzás a település, valamint a vármegye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.

(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

(Mötv. 4. § ld. fent, 1. lj.)

személyiséggel nem rendelkező szervezetek tevékenységük gyakorlása során vagy működésükkel összefüggésben a Sajószentpéter nevet vagy e név bármely toldalékos vagy rövidített formáját – az Ör.-ben meghatározott kivételekkel – kizárólag engedéllyel használhatják.

1.3.2. Az Ör. 18. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott különféle tárgyakon, kiadványon a településnév használatának engedélyhez kötése sem korlátozza – a főispán megítélése szerint – az érintettek Alaptörvényben, Mötv.-ben meghatározott, az előzőekben hivatkozott jogait (vö. jelen jelentés 1.3.1. pontja).

A „kiadvány” fogalmának értelmezése tekintetében a Kormányhivatal részéről érkezett tájékoztatás azt rögzítette, hogy az Ör.-t a képviselő-testület nem származékos, hanem eredeti jogalkotói hatáskörében jogosult megalkotni, ezért – a főispán álláspontja szerint – a „kiadvány” fogalom alkalmazható a köznyelvi jelentésnek megfelelően, „mely írott és elektronikus formában megjelenő bármely kiadványt jelent”. Ezen értelmezés tekintetben a főispán a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszz.) 67. § (2) bekezdésében<sup>3</sup> foglaltakra is támaszkodott.

1.3.3. A Civil tv. 2. § 6. pontja alapján a párt nem minősül civil szervezetnek.<sup>4</sup> Továbbá, a Kormányhivatal tájékoztatása rögzítette, hogy a Civil tv. 2. § 22. pontjában foglalt értelmező rendelkezés alapján közvetlen politikai tevékenységet<sup>5</sup> végző szervezet nem vehető közhasznúsági nyilvántartásba a Civil tv. 34. § (1) bekezdés d) pontja értelmében<sup>6</sup>.

A Kormányhivatal tájékoztatása rámutatott ugyanakkor, hogy az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerint a pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek, közreműködnek a nép akaratának a kialakításában és kinyilvánításában, vagyis politikai érdekeket képviselnek. A Civil tv. 3. § (4) bekezdése értelmében az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.

A kormányhivatal tájékoztatása kiemelte, hogy helyi választásokon a Ve. értelmében egyesület is állíthat jelöltet<sup>7</sup>, amely a fent hivatkozott Civil tv. 2. § 22. pontja értelmében vett közvetlen politikai tevékenységnek minősül.

Az Ör. 20. § (1) bekezdés e) és f) pontja alapján az Önkormányzat eleve kizárja a településnév használatának lehetőségéből a politikai tevékenységet folytató és a pártokat támogató szervezeteket, ez által a pártokat és az érintett civil szervezeteket is. Az előbbieken kifejtettek tekintetével – *a Kormányhivatal válaszában rögzítettek szerint – ez a diszkriminatív rendelkezés aránytalanul korlátozza az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdésében foglaltakat – különösen a pártok nép akaratának a kialakításában és kinyilvánításában való közreműködését – és a IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságát, továbbá az Mötv. 2. és 4. §-ához kapcsolódó, a helyi közügyek megvitatásához és a helyi önkormányzathoz fűződő participációs jogokat. Az ismertetett jogszabályi rendelkezések figyelembevételével – a közhasznú szervezetek kivételével – a főispán álláspontja szerint az egyesületek vonatkozásában is aránytalan korlátozást eredményez a helyi előírás.*

<sup>3</sup> Jszz. 67. § (2) Értelmező rendelkezést kell alkalmazni a jogszabály tervezetében, ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, a más jogszabályban meghatározott jelentésétől, és a fogalom jelentése a jogszabály tervezetének egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.

(Egy fogalomnak a köznyelvi jelentésben történő használata esetén tehát – *a contrario* – nem szükséges értelmező rendelkezést alkalmazni.)

<sup>4</sup> Civil tv. 2. § E törvény alkalmazásában [...]

6. civil szervezet:

a) a civil társaság,

b) a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület – a párt, a szakszervezet és a kölcsönös biztosító egyesület kivételével –,

c) – a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével – az alapítvány;

<sup>5</sup> Id. fent, 2. lj.

<sup>6</sup> Civil tv. 34. § (1) A közhasznúsági nyilvántartásba vételhez a szervezet létesítő okiratának tartalmaznia kell, hogy a szervezet [...]

d) közvetlen politikai tevékenységet nem folytat, szervezete pártoktól független és azoknak anyagi támogatást nem nyújt.

<sup>7</sup> Ve. 3. § (1) E törvény alkalmazásában [...]

3. jelölő szervezet:

a) az országgyűlési képviselők választásán a választás kitzüzésekor a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában jogerősen szereplő párt, továbbá az országos nemzetiségi önkormányzat;

b) az Európai Parlament tagjainak választásán a választás kitzüzésekor a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában jogerősen szereplő párt;

c) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választás kitzüzésekor a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában jogerősen szereplő párt, valamint egyesület, a szakszervezet kivételével;

*A Kormányhivatal törvényességi felügyeleti intézkedés keretében kezdeményezte a fentiek szerint jogsértőnek tekintett jogi szabályozásnak az Önkormányzat saját hatáskörben történő felülvizsgálatát.*

1.3.4. A Kormányhivatal tájékoztatása rögzítette, hogy értelmezésük szerint a névhasználat közvetlen politikai tevékenységet érintő korlátozása – már a jelenleg hatályos szabályok szerint is – kizárólag az alábbi keretek között érvényesül. Önkormányzati választási kampányban a Ve. VIII. fejezetében foglalt kampánytevékenységre, kampányeszközre vonatkozó előírások az irányadóak. Az Ör. 18. § (2) bekezdése alapján nem engedélyköteles az a névhasználat, amely jogszabályon alapul. Az előbbieket figyelembevételével az önkormányzati választási kampányban nem engedélyköteles az önkormányzat, illetve annak szervei tevékenységét érintően a városnév akár szóróanyagok, szlogenek, beszédek, cikkek, közlemények, akár választási programokat tartalmazó dokumentumok szövegében történő használata, továbbá olyan egyéb esetekben sem, ha a településnév használata más jogszabályon alapul.

1.3.5. Az Ör. 20. § (2) bekezdés c) pontjában és az Ör. 24. § (2) bekezdésében előírtak a főispán álláspontja szerint nem ütköznek a visszaható jogalkotás tilalmába, ez által nem sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményét. A hivatkozott rendelkezések valamennyi érintett tekintetében azonosan határozzák meg a címer, a zászló, a logó és a névhasználati engedély visszavonására vonatkozó rendelkezéseket az engedély kiadását, illetve az Ör. hatályba lépését követően megvalósult, az engedély visszavonására okot adó cselekmények esetén.

**1.4.** A képviselő-testület üléséről készített és közzétett jegyzőkönyv szerint az Önkormányzat a Kormányhivatal fenti 1.3.3. pontban említett kezdeményezését megtárgyalta, az Ör. módosítása ellen határozott, tehát a vizsgálat szabályozás változatlanul hatályos.

## **2. A vizsgálat megállapításai - előkérdésekben**

### **2.1. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja értelmében az alapvető jogok biztosá által vizsgálható szervek közé tartozik a helyi önkormányzat.

A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosá mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a szabályozást kibocsátó, illetve előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

### **2.2. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

2.2.1. Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az

Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

2.2.2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság a 22/2018. (XI.20.) számú AB határozatában erősítette meg a jogbiztonság elvének értelmezésére vonatkozó következetes gyakorlatát a tekintetben, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ezt az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában is hangsúlyozza [24/2022. (X. 26.) AB határozat].

A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek [3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, 3003/2021. (I. 14.) AB határozat]. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák, ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [20/2020. (VIII. 4.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság az 1/2024. (I. 9.) AB határozatában, következetes gyakorlatával összhangban, hangsúlyozta, hogy a testület alapvető megközelítése szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak. Nincs azonban akadálya annak, hogy a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság, különösen a jogbiztonság szempontjából más alaptörvényi cikkel összekapcsoltan kerüljön értékelésre egy jogszabály alkotmányossági vizsgálata során.<sup>8</sup>

2.2.3. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében rögzíti az egyesülési jogot, (3) bekezdésében a pártalapítás szabadságát.

Az Alkotmánybíróság a 3062/2015. (IV. 10.) AB határozatában az Alaptörvény alapján a következők szerint foglalta össze az egyesülési jog lényeges, fő tartalmát: *„Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése szerinti egyesületalapításhoz való jog magában foglalja a természetes személyek és az egyesületek azon jogát, hogy törvény által nem tiltott és más szervezeti formát nem előíró célra civil szervezeteket, egyesületeket alapítsanak, azokhoz szabadon, jogszabályi korlátozás nélkül, kizárólag az egyesületi alapszabály által arra rendelt szervek döntésének függvényében csatlakozhassanak, az egyesületből bármikor szabadon kiléphessenek, valamint az egyesület mint jogi személy azon jogát, hogy az egyesületnek az egyesületi működéshez és az alapszabályában foglalt céljainak megvalósításához nélkülözhetetlen belső életét létesítő okiratában, alapszabályában és más belső szabályzataiban önállóan, autonóm módon határozhassa meg és alakíthassa.”*

Ehhez hasonló megfogalmazásban kimondta a testület, hogy az egyesülési szabadság *„elsősorban a cél megválasztásának szabadságát jelenti, jelenti továbbá a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, az ehhez való csatlakozás önkéntességét, valamint az önkéntes kilépés lehetőségét”* [3049/2013. (II. 28.) AB határozat].

A pártok maguk is az egyesülési jog alapján létrehozott szervezetek. Mint az Alaptörvény Nagykommentárja rögzíti: *„A pártok és a szakszervezetek az egyesülési jog alapján létrehozott speciális szervezeteknek minősülnek, amelyek közül az első olyan szervezet, amely politikai érdekeket képvisel és közreműködik a népakarat kialakításában, míg az utóbbi érdekképviseleti, érdekvédelmi szervezet.”*<sup>9</sup>

2.2.4. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése garantálja a véleménynyilvánítás szabadságát.

Ez a jogosultság az egyént megillető – végső soron a mindenkit egyenlően megillető emberi méltóságból levezethető – alapvető alanyi jog. Ez a jog egyrészt más alanyi jogok, különösen a gondolat szabadsága gyakorlásának kiteljesedését is lehetővé teszi, a jogalanyok ezen szabadságukkal élve juttathatják gondolataikat. A véleménynyilvánítás szabadság egyben

<sup>8</sup> Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint ugyanakkor önállóan is alapot ad alkotmányjogi panasz benyújtására a jogbiztonság sérelme körében a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának, illetve a kellő felkészülési idő biztosításának sérelme.

<sup>9</sup> Kommentár az Alaptörvény VIII. cikkéhez; in: Árva Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez; 2023. január 1. időállapotú, 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás, ISBN 978-963-594-201-5



ugyanakkor intézményvédelmi szerepet is betölt: a demokratikus társadalmi berendezkedés egyik fontos garanciális elemét is képezi.

Mint az Alkotmánybíróság 7/2014. (III. 7.) AB határozatában kifejtette, „[a] szabad személyek szabad önkifejezése az Alaptörvényen alapuló alkotmányos rend egyik lényegi eleme és értelme. Másrészt a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson. A közösség szellemi gazdagodására a véleményszabadság széles körű biztosítása vezet, hiszen a téves, elvetendő nézetek kiszűrése is csak nyílt közvitában lehetséges. A szólásszabadság szubjektív jogának biztosítása mellett tehát az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása és fennmaradása érdekében is örködni kell a véleménypluralizmus fölött.” Ugyanezen megfogalmazást változatlan szöveggel idézte a testület a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban.

2.2.5. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt, vagyis rögzíti a jogalanyok törvény előtti egyenlőségét. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése rögzíti az alapjogi egyenlőséget, illetve a diszkrimináció tilalmát.

Ezen szabályok alkalmazása során, valamely, a jogi szabályozásban jogalanyok különböző csoportjaira vonatkozó eltérő szabályok, vagyis megkülönböztetés vizsgálata során a figyelembe veendő fő szempontrendszer az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban rögzítette és számos határozatában érdemben azonos módon foglalta össze [vö. pl. 14/2014. (V. 13.) AB határozat; 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat; 13/2017. (VI. 19.) AB határozat; 17/2022. (VIII. 1.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – nevezetesen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjét –, és más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja [3536/2021. (XII. 22.) AB határozat; 13/2022. (VI. 2.) AB határozat]. Az utóbbi körben „akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” [3/2014. (I. 21.) AB határozat]

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, az Alkotmánybíróság ezen megközelítése szerint, arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körületekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat]

Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. „Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.” [vö. 43/2012. (XII. 20.) AB határozat].

Ilyen esetben az ún. ésszerűségi teszt alkalmazásával vizsgálendő az érintett szabály alkotmányos megfelelése: „A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra a követelményre vezethető vissza, hogy a hasonló helyzeteket hasonló módon kell kezelni, de nincs szó önkényes megkülönböztetésről, ha az életviszonyok eltérő szabályozásának van megfelelő, ésszerű indoka.” [3296/2018. (X. 1.) AB határozat]

2.2.6. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése rögzíti az önkormányzatokat a helyi közügyek intézése keretében megillető jogosultságokat. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése eredeti (törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére irányuló), illetve származékos (törvényben kapott felhatalmazáson alapuló) rendeletalkotási hatáskört biztosít a helyi

önkormányzatoknak. A rendeletalkotás tehát a helyi önkormányzatokat megillető jogosultság (amelyet az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének a) pontja is rögzít.)

Noha a helyi önkormányzatok részére az Alaptörvény 32. cikke értelmében biztosított jogosultságok *alapvető jognak* nem minősülnek, azokat az Alkotmánybíróság megközelítése értelmében „*Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát.*” [3311/2019. (XI. 21.) AB határozat]

Ily módon, *alaptörvényben biztosított jogként* az önkormányzat rendeletalkotási önállóságát is megilleti – az alapvető jogok védelmét el nem érő szintű – alkotmányos védelem.

A 29/2015. (X. 2.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a helyi önkormányzatok rendeletalkotási önállósága az Alaptörvény 32. cikke mellett a történeti alkotmány vívmányaival is összhangban áll. A helyi önkormányzatoknak így lehetőségük van a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok – egyebek mellett a közösségi együttélés szabályainak – rendezésére.

### **3. A vizsgálat megállapításai – az ügy érdemében**

#### **3.1. Megállapítások a településnév-használat szabályozása tárgyában**

3.1.1. Az Ör. szabályozási körébe tartozik – az Ör. 1. §, 2. § és 18. § (1) bekezdése értelmében – a település nevének vagyis a Sajószentpéter név és változatai, a név bármely toldalékos vagy rövidített formájának használata.

Mint arra az Önkormányzat és a Kormányhivatal egyaránt rámutatott álláspontjában, az egyes városoknak, településeknek elismert jogi érdeke fűződik a település nevének használatához.<sup>10</sup> Ebből levezethetően a település nevének használata tipikusan és tradicionálisan az önkormányzat által szabályozható kérdések közé tartozik. Mint a megkeresett szervek által is hivatkozott ítélet, a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.058/2014/5. számú ítélete, az indokolás 17. pontjában rögzíti:

*„17. Jelen ügyben az Alapvető Jogok Biztosa Penc Község Önkormányzatának a településnév használatával kapcsolatos önkormányzati rendelete vizsgálatát kérte. Az indítvány alapján a Kúria elsőként azt állapította meg, hogy a településnév használata az önkormányzati jogokkal, illetve azok védelmével összefüggést mutat, a település nevének, címerének zászlajának használatára vonatkozóan az önkormányzat rendeltet alkothat. Nemcsak az önkormányzatnak, mint jogi személynek – aki e minőségében a névviseelési jog sérelme esetén a polgári bíróság előtt perindításra jogosult –, de az önkormányzat területén élőknek is érdeke a rendezett településnév-használat. Másodsorban – mind a nemzetközi gyakorlat, mind a hatályos törvényi szabályok alapján – az állapítható meg, hogy nem feltétlenül esik azonos megítélés alá a településnév használatának szabályozása az interneten történő használat és az ezen a körön kívüli használat (pl. gazdasági társaság által felvett településnév használata) során.”*

A fentiekben hivatkozott ügyben a Kúria az alapvető jogok biztosának indítványára megállapította, hogy Penc Község Önkormányzata Képviselő-testületének a „Penc” település nevének használatáról szóló 6/2014. (V.22.) számú önkormányzati rendelet támadott rendelkezései törvénysértőek voltak, ezért azokat megsemmisítette.

Jelen ügyben mindenekelőtt rögzítendő, hogy önmagában az adott kérdésben történő jogszabály-alkotással az Önkormányzat az az Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdése szerinti rendeletalkotási hatáskörén nem terjeszkedett túl.

3.1.2. A fenti 3.1.1. pontban hivatkozott kúriai megállapításból ugyanakkor következik az is, hogy a településnév használatának szabályozása körében sem korlátlan a helyi önkormányzat jogalkotói szabadsága és ezen belül a névhasználat egyes aspektusainak, dimenzióinak szabályozása eltérő megítélés alá eshet.

A jelen esetben a szabályozott tevékenységek köre, e tekintetben, az Ör. 18. § (1) bekezdése

<sup>10</sup> Ld. jelen jelentés 1.2. és 1.3. pontjaiban

alapján a következő:

Ör. 18. § (1) *Természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek*

a) megnevezésükben, elnevezésükben,

b) tevékenységük gyakorlása során vagy működésükkel összefüggésben, továbbá

c) emblémán, jelvényen, kiadványon, dísz- vagy emléktárgyon, egyéb terméken a *Sajószentpéter* nevet vagy e név bármely toldalékos vagy rövidített formáját – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – kizárólag engedéllyel használhatják (a továbbiakban: névhasználat).

Ezen rendelkezés alapján tehát három különböző tekintetben beszélhetünk „névhasználatról”, amelyek eltérő értékelése indokolt.

3.1.3. Az Ör. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján engedélyköteles a településnév használata jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek nevében, megnevezésében. Ez tekinthető a klasszikus névjogi, „névbitorlási” esetkörnek<sup>11</sup>, amellyel kapcsolatban az alábbi szempontokat tartom hangsúlyosnak az alkotmányosságiértékelés tekintetében.

Egyrészt, a szervezeteknek nincsen alapvető joguk arra, hogy meghatározott nevet vehessenek fel vagy használhassanak, e körben mások jogainak és jogos érdekeinek tiszteletben tartására kötelesek. Mint arra az Önkormányzat rámutatott, specifikusan az egyesületek, civil szervezetek esetében ezt kimondja a jelen jelentés 1.2. pontjában már hivatkozott Cnytv. 21. § (4) és (6) bekezdése. Ehhez hozzátehető, hogy ugyanezen elvet konkretizáló szabályt tartalmaz a jogi személyek nevének szabályozása körében a Ptk. 3:6. § is.<sup>12</sup>

Mint arra az Önkormányzat és a Kormányhivatal egybehangzóan hivatkozott, valamely településhez kötődő szervezet jogszerű működését, tevékenységét, céljai megvalósítását nem korlátozza és nem akadályozza önmagában az, ha a település neve a szervezet megnevezésében esetlegesen (engedély hiányában) nem jelenik meg.

Az egyesületek, civil szervezet esetében vizsgálendő különösen az egyesülési jog esetleges érintettsége. A fentiekben, jelen jelentés 2.2.3. pontjában idézett alkotmánybírói értelmezés alapján ezen alapvető jog lényeges tartalmi elemként magában foglalja

- (törvényi keretek között) az egyesüléssel elérni kívánt cél megvalósításának és a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát;
- a tagság önkéntességét, vagyis az egyesülési jog alapján létrehozott szervezetekhez történő, jogszabályi korlátozás nélküli csatlakozás, illetve azokból való kilépés szabadságát;
- valamint az egyesülési jog alapján létrehozott szervezetek autonómiáját, vagyis a szervezet „belső életének”, működésének önálló meghatározásának és alakításának szabadságát.

*Az egyesülési jog ezen lényeges, fő tartalmának megvalósulását a névhasználat korlátozása nem érinti.*

A másik oldalról tekintve a szervezetek nevében történő névhasználat az a névhasználati esetkör, amely a legközvetlenebbül érinti a helyi közösségnek a településnév használatához fűződő, az alkotmánybírói és kúriai gyakorlat alapján egyaránt elismert, a helyi önkormányzat által kialakított szabályozásban elfogadottan megjeleníthető jogi érdekét.

A fentiekre tekintettel alapvető joggal összefüggő visszásság önmagában ezen szabályozási elem tekintetében nem merül fel.

<sup>11</sup> Vö. BH2022. 129.:

[25] A névviseléshez való jog (névjog) a természetes és jogi személyt neve alapján megillető jogot ismeri el arra, hogy másoktól megkülönböztethető legyen, magát másoktól elkülönítésre alkalmas módon megjelölje, és felismerhetővé tegye.

[26] A névjog mint személyiségi jog ebből következően egyaránt kizárja, hogy más olyan nevet viseljen, amelyre nem jogosult, de annak a névnek a viselését is, amely más névvel összetéveszthető.

<sup>12</sup> Ptk. 3:6. § [A jogi személy neve]

(1) A jogi személy nevének olyan mértékben kell különböznie a korábban nyilvántartásba vett más jogi személy elnevezésétől, hogy azzal ne legyen összetéveszthető. Ha több jogi személy nyilvántartásba vételét kéri azonos vagy összetéveszthető név alatt, a név viselésének joga azt illeti meg, aki kérelmét elsőként nyújtotta be.

(2) A jogi személy neve nem kelthet a valósággal ellentétes látszatot. A jogi személy típusára vagy formájára vonatkozó elnevezést a jogi személy nevében fel kell tüntetni.

(3) A jogi személy nevében a jogi személy típusát, ha a név a jogi személy tevékenységét is tartalmazza, akkor a tevékenységet is magyar nyelven, a magyar helyesírás követelményeinek megfelelően kell feltüntetni.

3.1.4. Az Ör. 18. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján engedélyköteles a településnév használata természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tevékenységének gyakorlása során vagy működésükkel összefüggésben.

Ez a megfogalmazás jelenlegi szövegezésében elvileg a településnév használatának bármely esetére kiterjedhet. Amellett, hogy elvileg a szabály természetes személyekre is kiterjed, a „tevékenység” és a „működés” olyan fogalmak, amelyek *nem alkalmasak a potenciálisan jogellenesnek minősülő cselekmények körének konkretizálására*, mivel azok (potenciálisan) az érintettek mindennemű cselekményeit és nyilatkozatait magában foglalják, ideértve – a szöveg által nem kizárt módon – szervezetek esetében azok belső életét, belső aktusait is („működés”). Nem állapítható meg tehát, hogy melyek azok a *magatartások*, amelyeket a jogszabály jogellenesnek minősít és szankcionálni rendel.

A konkrét norma gyakorlatban érvényesülő valódi tartalmáról az ügy vizsgálata keretében kibocsátott megkeresésekre adott válaszok alapján sem lehetett minden kétséget kizáró bizonyosságot szerezni.

Említésre érdemes e körben, hogy úgy az Önkormányzat, mint a Kormányhivatal válasza felhívta a figyelmet Ör. 18. § (2) bekezdés *a*) pontjára, amely a jogszabályon alapuló névhasználat szabadságát (engedélyhez kötöttségének hiányát) rögzíti. Ez a rendelkezés méltányolandó, ugyanakkor nem elégséges korlátja az Ör. alkalmazásának.

A nyelv: közkincs, amelynek használata külön felhatalmazás nélkül mindenkit megillet. A nyelvnek pedig a tulajdonnevek is részét képezik, ideértve a védett megnevezéseket is, a személyek közötti kommunikációhoz szükséges mértéket érintően ezeknek használata sem korlátozható, mivel minden tulajdonnévnek éppen az a funkciója, hogy a kommunikációban a jelölt létezőt egyedileg azonosítsa. (Ugyanígy egy természetes személy sem tilthatja meg, hogy a nevét az ő megjelölésére más személyek használják).

A jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetében rögzíthető, hogy a név használatának korlátozása kifejezetten elismert jogi érdekből, meghatározott körben történhet (pl. fogyasztóvédelmi és a tisztességes verseny fenntartásához fűződő érdekből összetéveszhető termékmegjelölés alkalmazásának tilalma), generális tilalom, engedélyhez kötöttség e körben nem érvényesíthető.<sup>13</sup> Ennek megfelelően ugyanakkor – a nyelv fentiek szerinti alapvető, jellegadó jellemzőiből fakadóan – nyilvánvalóan nem elégséges, ha csak valamely kifejezett, meghatározott jogszabályi felhatalmazó rendelkezés alapján történhet településnév, mint a település megjelölésére alkalmazott szó használata.

Az Ör. 18. § (1) bekezdés *b*) pontja tehát az Ör. 18. § (2) bekezdés *a*) pontjának alkalmazásával sem válik kellően meghatározható tartalmúvá. Abból csupán az tűnik ki, hogy a településnév használata nemcsak a jogi személyek, szervezetek megnevezésében tiltott, hanem egyéb – de közelebről meg nem határozható tartalmú vagy jellegű – kommunikáció tekintetében is engedélyköteles. (Ugyanerre utal, vagyis az engedélyhez kötöttség potenciálisan bárminemű kommunikáció tekintetében történő alkalmazhatóságát támasztja alá az Ör. 18. § (1) bekezdésének azon megfogalmazása, amely névhasználatnak minősíti a név *bármely toldalékos vagy rövidített formájának* alkalmazását egyaránt.)

Ez a helyzet a jogbiztonság követelményének sérelmét veti fel. Nyilvánvalóan jogalkotói szándék szerint sem jelenti az Ör. 18. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti rendelkezés a településnév használatának generális tilalmát, illetve engedélyhez kötöttségét. A mindenféle szűkítő megfogalmazás alkalmazásának, illetve bárminemű döntési szempontok rögzítésének hiánya miatt azonban semmilyen módon nem állíthatók fel azok a határok, amelyeken túllépve a jogalany jogsértést követne el. Erre tekintettel viszont nem állapítható meg az sem, mely esetekben minősülne egy jogsértést megállapító, szankcionáló határozat maga jogellenesnek

---

<sup>13</sup> A teljesség kedvéért ezen a ponton érdemes röviden kitérni arra, hogy az Ör. 18. § (1) bekezdése a településnévnek a természetes személy általi névhasználatra is vonatkozik, így – formálisan, elvileg – a természetes személy nevében történő névhasználatra is. Jelen vizsgálat keretein túlmutató kérdéssről lévén szó, csupán figyelemfelhívásként érdemes jelezni, hogy ezen kérdéskör speciális megítélés alá esik. Az Alkotmánybíróság 27/2015. (VII. 21.) AB határozatában megerősítette azt a korábbi értelmezését, hogy a névhez való jog, mint az ember önazonosságának kifejezésére szolgáló megnevezéshez való jog abszolút szerkezetű alapjog, vagyis az állam által nem korlátozható. A névválasztás joga az egyén – a saját vagy leszármazója – identitása meghatározásának egyik eszköze, a személyiség kinyilvánításának egyik módja. A névválasztás szabályozása tekintetében az állam nagyobb önállóságot élvez, korlátokat állíthat fel, aminek alapja az, hogy a névválasztás „tradíció-kötött”. Emellett mások jogainak védelme és érvényesíthetősége is kényszerítheti az államot a beavatkozásra.

(túlterjeszkedőnek), ami viszont végső soron a jogalkalmazó korlát nélküli döntési felhatalmazottságával egyenértékű. Több döntésében is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy (a jogállamiság, jogbiztonság, normavilágosság követelményeinek érvényesülése szempontjából) *nem megfelelő, a jogi szabályozás, ha a túlzottan általános megfogalmazás miatt lehetőség nyílik szubjektív, önkényes jogalkalmazásra* [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, 3/2016. (II. 22.) AB határozat, 31/2021. (XII. 1.) AB határozat]. *Jelen esetben ezen követelmény sérelme megállapítható.*

A jogbiztonság sérelme önmagában véve nem feltétlenül képez alapot alapvető joggal összefüggésben álló visszásság megállapítására (vö. jelen jelentés 2.2.2. pontja). A jelen esetben ugyanakkor az aggályos rendelkezés más, egyértelműen alapvető jogként garantált jogosultságok érvényesülését is korlátozhatja, illetve akadályozhatja. A szabály a külvilág, harmadik személyek felé történő kommunikáció esetében a véleménynyilvánítás szabadságának (a szólásszabadságnak), a belső működést érintő kérdésekben az egyesülési jognak, azon belül a szervezeti autonómiának, a szervezetet a saját belső élete tekintetében megillető szabadságnak a közvetlen érintettségét veti fel.

Különösen fontos a véleménynyilvánítási szabadság érintettsége. A helyi kötődésű jogalanyok (akár természetes, akár jogi személyek) részt vesznek a település életében, „tevékenységük”, illetve „működésük” mindennapi velejárájaként eszmét cserélnek a helyi ügyekben, a település életére vonatkozóan tényekre és véleményekre vonatkozó kijelentéseket tesznek, a települést a legkülönbözőbb kommunikációs helyzetekben megnevezni kívánhatják, illetve megnevezni kénytelenek. Ennek óhatatlan és természetes velejárája a településnév használata; a jogalanyok nem tarthatók bizonytalanságban a tekintetben, hogy erre nézve jogosultságuk fennáll.

Nem szükséges részletezni, milyen jelentőséggel bír ez elsősorban a helyi közügyek szabad megtárgyalása tekintetében. A helyi közvéleménynek, a település demokratikus közéletének talán a legfontosabb garanciája ez, amely felett az államnak, így a helyi jogalkotásra felhatalmazott önkormányzatnak is örködnie kell, kialakulását és fennmaradását biztosítania kell. Ennek részeként az olyan szabályozás is kerülendő, amely túlzott általánosságánál fogva meghatározhatatlanná teszi a jogellenesnek minősülő településnév-használat körét, mivel ez – kiterjesztő jogértelmezés vagy túlzottan szigorú szankcionálási gyakorlat nélkül, önmagában is – a helyi közösség tagjait megillető demokratikus szabadsági jogok gyakorlása tekintetében elriasztó hatással (*chilling effect*) bírhat.

Ezen a ponton feltétlenül indokolt utalni a következőkre. Kérdésre válaszolva a megkeresett szervek egymással egyezően előadták, hogy – a Ve. rendelkezéseire figyelemmel – az önkormányzati választási kampányban nem engedélyköteles az önkormányzat, illetve annak szervei tevékenységét érintően a városnév akár szóróanyagok, szlogenek, beszédek, cikkek, közlemények, akár választási programokat tartalmazó dokumentumok szövegében történő használata (vö. jelen jelentés 1.2.5., 1.3.4. pontjai). Önmagában véve ez mindenképpen üdvözlendő megközelítés a jogalkalmazók részéről.

Ezen álláspontot tudomásul véve és elfogadva is indokolt mindazonáltal felhívni a figyelmet arra, hogy közvetlen politikai tevékenységet folytató szervezetek sem csak a választási kampányban jogosultak tevékenységet kifejezni, a közéleti viták lefolytatásának lehetősége nem korlátozódik és nem is korlátozódhat a választási kampány időszakára. Külön is említendő e helyütt, hogy az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerint a pártok egyik fő szerepköre a demokratikus berendezkedésben, hogy közreműködnek a nép akaratának kialakításában, aggályos lenne ezen tevékenységük bárminemű érdemi, alkotmányos indok nélküli korlátozása (függetlenül attól, hogy kampányidőszakról vagy azon kívüli időszakról van valamely adott esetben szó).

Másrészt, a véleménynyilvánítás szabadsága nem csak a szűk értelemben vett politikai kérdésekben illeti meg a jogalanyokat, az jelentőséggel bír a tudományos, művészeti, gazdasági és számos egyéb szférában egyaránt. Ez is alátámasztja azt, hogy a településnévnek a politikai, helyi közügyekre irányuló, vagy bármely egyéb kommunikációban történő szabad használata nem korlátozódhat a meghatározott jogszabályi felhatalmazáson alapuló esetkörökre.

*Az Ör. 18. § (1) bekezdés b) pontja szerinti rendelkezés, miszerint engedélyhez kötött a településnév használata a jogalanyok tevékenységének gyakorlása során vagy működésükkel összefüggésben, nem biztosítja megfelelően azt, hogy a jogszabály pontos tartalma megállapítható, a jogalkalmazó szervek döntései előre láthatóak legyenek a jogalanyok által. Ez a szabályozás*

egyben elriasztó hatással járhat a jogalanyokat megillető vélemény-nyilvánítás szabadságának, illetve egyesülési jogának tényleges gyakorlása tekintetében. Álláspontom szerint ez a körülmény az Alaptörvény VIII. cikk (2)-(3) bekezdés szerinti egyesülési jog, valamint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadsága sérelmének közvetlen veszélyével jár, továbbá ezzel összefüggésben a szabályozás nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságból levezethető jogbiztonság és normavilágosság követelményének. A fentiek értelmében a szabályozás hiányosságára visszavezethető, alapvető jog érvényesülésével összefüggésben felmerülő visszásság megállapítható.

A jelenlegi szövegezéssel összefüggésben, a teljesség kedvéért, indokolt rámutatni a következőkre. A rendelkezés szabályozni kívánja az érintett szervezetek „működésükkel összefüggésben” történő névhasználatot; megállapítható továbbá, hogy a rendelkezés egyik kiemelt címzetti körét a politikai pártok képezik. Az Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdése szerint: „A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.” Erre figyelemmel a jelenlegi szövegezés felülvizsgálata annak okán is indokolt, hogy a jogforrási hierarchiára, a kötelező szabályozási szintre vonatkozó alkotmányossági követelmény sérelmének még a lehetősége se merülhessen fel.

Indokolt felhívni a figyelmet továbbá, hogy a normavilágosság követelményét törvényi szabályozás, a Jat. is rögzíti:

Jat. 2. § (1) *A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.*

A szabályozás ebbéli hiányossága tehát egyben az érintett rendelkezés törvényi megfelelőségének kérdését is felveti.

Amennyiben meghatározható olyan beazonosítható magatartás, amely a településnév használatához fűződő jogos érdeket ténylegesen sérti, és egyben nem sorolható sem az Ör. 18. § (1) bekezdés fentebb tárgyalt a) pontja vagy alább tárgyalásra kerülő c) pontja hatálya alá sem, úgy az kellő konkrétsággal (egyben megfelelő absztrakciós szinten) megfogalmazott rendelkezésként rögzíthető az Ör. szövegében. Ilyen esetleges jogalkotói szándék esetén a teljes szabályozási környezetet figyelembe kell venni.

Ezzel kapcsolatban, kiegészítőleg, indokolt egy további rövid figyelemfelhívást tenni. Az Önkormányzatnak a megkeresésemre küldött válasza utalt arra, hogy az Ör. 18. § (1) bekezdés b) pontja hatálya alá tartozhat a település nevének „internetes oldalakon” történő használata. Ezzel kapcsolatban rá kell mutatni, hogy a kérdést érintette a (jelen jelentés 3.1.1. pontjában is említett) Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.058/2014/5. számú ítélete, amelyre az Önkormányzat és a Kormányhivatal egyaránt hivatkozott. Ezen ítélet, miközben általánosságban véve elfogadta, hogy az internetes használat tekintetében is érvényesíthetők a településnév használatához fűződő jogos érdekek<sup>14</sup>, ugyanakkor az önkormányzat vonatkozó szabályozási lehetőségeinek egyes korlátait is megállapította.

E körben a Kúria ítélete hivatkozott az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.) rendelkezéseire, amelyekből az előzetes engedélyezést kizáró elv következik, azaz sem az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás megkezdéséhez, sem a szolgáltatás körébe tartozó bármely tevékenységhez nem szükséges engedély vagy hatósági határozat. Az ezzel ellentétesnek tartott rendelkezést a Kúria megsemmisítette, és a döntés elvi tartalmaként rögzítette, hogy a települési önkormányzat nem kötheti engedélyéhez domain nevének (vagy annak ragozott, rövidített, toldalékos, mozaikszavas változata) keresztlinkes beágyazását.

A települési önkormányzatnak a településnév használatára vonatkozó szabályozási hatásköre tehát az internetes szféra tekintetében is fennáll, azonban ott sem korlátlan.

3.1.5. Az Ör. 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján engedélyköteles a településnév használata „*emlékmán, jelvényen, kiadványon, dísz- vagy emléktárgyon, egyéb terméken*”.

A szabályozás fő tartalma tekintetében a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jog érvényesülésével összefüggésben álló kérdés nem merült fel. Felismerhetőek azon, a településnév

<sup>14</sup> Így, egyebek mellett, a döntés elvi tartalmaként rögzítette az ítélet: „Kizárólag a helyi önkormányzat jogosult a település nevével megegyező domain nevet választani közvetlenül a .hu közdomain alá történő delegálás esetén.”

használatához fűződő elismert jogi érdekekkel összefüggésbe hozható indokok, amelyek az adott tartalmú önkormányzati szabályozás háttereként szolgálnak. A rendelkezés felismerhetően elsősorban a kereskedelmi célú névhasználat eseteiben releváns (díz- vagy emléktárgyak, egyéb termékek esetében, ideértve – az Ör. 2. §-ának felhívásával – mindezek előállítását, terjesztését, forgalomba hozatalát), illetve a potenciálisan az a) pont szerinti engedélyköteles névhasználat megkerülésére irányuló vagy arra alkalmas magatartások tekintetében alkalmazható (emlékmák, jelvények esetében).

Részletesebb vizsgálatra szorult ugyanakkor a rendelkezés azon fordulata, amely „kiadványokon” történő használat tekintetében írja elő az engedély-kötelezettséget, erre az ügyben folytatott vizsgálatom során ezért külön kitértem.

Kérdésként merült fel, hogy az adott hogyan értelmezhető a „kiadvány” kifejezés, figyelemmel arra, hogy ennek a fogalomnak jogszabályi definíciója is van.<sup>15</sup> A jelen esetben mindazonáltal úgy az Önkormányzat, mint a Kormányhivatal azt rögzítette, hogy az Ör. szövegében a „kiadvány” kifejezés annak köznyelvi értelemben vett jelentésében értendő, nevezetesen azon – a Kormányhivatal álláspontja szerint – „írott és elektronikus formában megjelenő bármely kiadványt” érteni kell (vö. jelen jelentés 1.2.2., 1.3.2. pontjaiban).

Jelen vizsgálat szempontjából e körben kiemelt jelentőséggel az bír, hogy – a köznyelvi értelmezés mellett is – az Ör. 18. § (1) bekezdés c) pontja hatálya alá tartoznak olyan, akár online, akár fizikai formában megjelenő könyvek, sajtótermékek, időszakos kiadványok, röpiratok, melyek természetük szerint viszonylag hosszabb szövegek megjelenítésére szolgálnak (ideértve híradásokat, elemzéseket, véleményeket, programokat)<sup>16</sup>. Ez a jellegzetesség az, amely a „kiadvány”-t, mint a szabályozás tárgyát az Ör. 18. § (1) bekezdés c) pontja hatálya alá tartozó egyéb jogtárgyaktól (jelvények, és így tovább) megkülönbözteti.

A kiadványok ily módon a véleménynyilvánítás szabadságának megkülönböztetett jelentőséggel bíró megjelenési formáit, illetve közvetítő közegét jelentik. *Alaptörvény-ellenes lenne olyan jogértelmezés, amely az Ör. 18. § (1) bekezdés c) pontja szerinti rendelkezés alapján engedélykötelesnek tekintené (a településre vonatkozó kérdések, ügyek tárgyalása, adatok megjelenítése és hasonló szövegrészek kapcsán) a kiadványok törzsszövegében a településnév használatát.* (A véleménynyilvánítás szabadságának természetére és jelentőségére vonatkozó, a 3.1.4. pontban kifejtett jogi levezetés ezen körben is megfelelően irányadó, annak részletes megismétlését e helyütt mellőzöm.)

A megkeresésekre beérkezett válaszok alapján ez az álláspont – a rendelkezésre álló adatok szerint – a jogalkalmazó szervek álláspontjával egybevág. Kiemelendő, hogy az Önkormányzat is hangoztatta, hogy cikkekben és hasonló dokumentumok szövegében a településnév használata nem engedélyköteles.

Jelentőséggel bír továbbá, hogy a jogszabály szövege a „kiadványokon” (nem pedig „kiadványokban”, „kiadványok szövegében”) megfogalmazást alkalmazza, amely arra utal, hogy a szabályozás nem a jelentéstartomány aggályos mértékű kiterjesztésére irányul, hanem ezzel

<sup>15</sup> Ld. a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 203. § 22. pont: „Kiadvány:

a) könyv nyomtatott vagy elektronikus formában, lemezen, kazettán, más fizikai hordozón; online és letölthető könyv;  
b) sajtótermék nyomtatott vagy elektronikus formában; online és letölthető időszaki kiadvány;  
c) egyéb nyomtatott anyag (címtár, névtár, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, térkép; röplap; nyomtatott képeslap, üdvözlő- és más hasonló kártya; nyomtatott kép, minta, fénykép; nyomtatott naptár; nyomtatott üzleti reklámanyag, katalógus, prospektus, reklámposzter és hasonló; egyéb szöveges kiadvány) ide nem értve: nyomtatott öntapadó papír (matrica), postai, jövedéki, illeték- stb. bélyeg, bélyegnyomott papír, csekk, bankjegy, részvény, értékcikk, kötvény, okirat és hasonló;  
d) film-, video-, televízióműsor-készítés termékei (nyilvános közlésre szánt film filmszalagon, videokazettán, -lemezen, más fizikai hordozón; letölthető film, videó);  
e) hangfelvétel (nyilvános közlésre szánt, műsoros hangszalag, hanglemez, letölthető hangtartalom);  
f) zenemű (nyomtatott zenemű, zenemű elektronikus formában, letölthető zenemű)”

<sup>16</sup> Ld. A magyar nyelv értelmező szótára:

„KIADVÁNY főnév -t, -ok, -a

1. Kiadvállalattól v. intézménytől nyomtatásban közzétett v. nagyobb példányszámban sokszorosított mű, ill. szélesebb körű közösség részére készített nyomtatvány. A Magyar Tudományos Akadémia, a Nyelvtudományi Társaság, a Természettudományi Társulat kiadványai.

2. (hivatalos) Vmely hatóság, hivatal által kiállított ügyiratnak a fél részére készített v. a félhez intézett példánya. A kiadvány hitelül ←. A kiadványt letisztázták, lepecsételték, postára tették, kézbesítették. Szóösszetétel(ek): kiadványtervezet.”

A hivatkozás elektronikus elérhetősége: <https://mek.oszk.hu/adatbazis/magyar-nyelv-ertelmezo-szotara/szotar.php?szo=KIADV%C3%81NY&offset=106&kezdobetu=K> - utolsó letöltés időpontja: 2024.02.26. 10:00

szemben az engedély-kötelezettség elfogadható esetkörre alkalmazandó (pl. egyrészlől egy pólóra, másrészlől egy röpiratra nyomtatott embléma esetében ne legyen megkerülhető az engedély-kötelezettség önmagában a megjelenési forma megváltoztatásával).

Erre tekintettel, a jogértelmezés alkotmányos korlátainak fentiek szerinti rögzítése mellett, *önmagában a jogszabálysöveg ezen pontja tekintetében visszásság megállapítását mellőzöm. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy a szabályozás meghatározott konkrét élethelyzetekben történő alkalmazása ne rejthetné esetlegesen magában alapvető jogok sérelmének közvetlen veszélyét.*

### **3.2. Megállapítások a névhasználat engedélyezésének kizártsága tárgyában politikai tevékenységet folytató szervezetek esetében**

3.2.1. Az Ör. 20. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint a „névhasználat nem engedélyezhető” az ott rögzített esetekben, így – egyebek mellett – a jogszabályhely *e)* pontja szerint „azon szervezeteknek, amelyek pártpolitikai tevékenységet folytatnak, pártoktól nem függetlenek, vagy pártoknak támogatást nyújtanak”, *f)* pontja értelmében „civil szervezetnek, ha politikai tevékenységet végez, vagy politikai célt szolgál”.

Ezen rendelkezések tekintetében a Kormányhivatal felvetette a jogegyenlőség potenciális sérelmének kérdését.

Az Ör. 20. § (1) bekezdés *e)* és *f)* pontja alapján az önkormányzat eleve kizárja a településnév használatának lehetőségéből a politikai tevékenységet folytató és a pártokat támogató szervezeteket, ezáltal a pártokat és az érintett civil szervezeteket is.

A Kormányhivatal rámutatott ugyanakkor ezen szervezeteknek a helyi közélet, közösség, közakarat megszervezésében, a helyi önkormányzásban, a helyi önkormányzat tényleges működtetésében betöltött fontos szerepére:

„A helyi önkormányzat a helyi lakosságtól, a választópolgárok közösségétől nem elszigetelten működik, hanem azzal szoros kapcsolatban. A helyi önkormányzás egyrészt kollektív jog, mely csak bizonyos közösség tagjaként gyakorolható. Másrészt az önkormányzás joga a demokratikus állami működés elengedhetetlen része, amelynek során – széleskörű nyilvánosság mellett – a helyi közösségben gyökerező közakarat valósulhat meg.

A helyi önkormányzáshoz való jogot a helyi közösségek kétféleképpen gyakorolhatják: közvetetten, illetve közvetlenül. Az önkormányzáshoz való jog gyakorlása általában (főszabályként) közvetve, választott képviselők útján történik. Ehhez képest kivételes, ha a választópolgárok helyi népszavazáson, közvetlenül döntenek, vagy foglalnak állást a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó, vagy azt érintő ügyben.”

A Kormányhivatal hivatkozott arra, hogy az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerint a pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek, valamint, hogy a civil szervezetek a Ve. 3. § (1) bekezdés 3. pont c) alpontja szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán jelölő szervezetként léphetnek fel (amely a Civil tv. többször hivatkozott 2. § 22. pontja alapján közvetlen politikai tevékenységnek minősül).

*Az előbbieken kifejtettekre tekintettel, a Kormányhivatal álláspontja szerint ez az Ör. 20. § (1) bekezdés e) és f) pontjai szerinti rendelkezés diszkriminatívnak minősül.*

A Kormányhivatal kifejtette továbbá, hogy a civil szervezetek érintettsége folytán az egyesületek vonatkozásában is aránytalan korlátozást eredményez a helyi előírás, kivéve a közhasznú szervezeteket (amelyek a Civil tv. 34. § (1) bekezdés *d)* pontja<sup>17</sup> figyelembevételével közvetlen politikai tevékenységet nem fejthetnek ki).

3.2.2. A jogegyenlőséggel kapcsolatos kérdés, az esetleges diszkrimináció fennállása a jelen jelentés 2.2.5. pontjában kifejtett alkotmányossági tesztek alkalmazásával vizsgálendő.

*Ennek megállapításához szükséges mindenekelőtt felmérni, hogy a megkülönböztetés miben áll. Ez azonos annak megállapításával, hogy mi a vizsgált jogszabályhely(ek) személyi és tárgyi hatálya, vagyis mi az a személyi kör, amelyre a rendelkezés kiterjed, és mely magatartásokat érinti a norma.*

<sup>17</sup> Civil tv. 34. § (1) bekezdés d) pontja



A *tárgyi hatály* nagy jelentőséggel bír az alkalmazandó alapjogi teszt megválasztása tekintetében. Alapvető jogok gyakorlását érintő kérdésekben ugyanis a jogalanyok különböző csoportjai közötti megkülönböztetést, az egyes csoportokat érintő korlátozás a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával vizsgálendő. Más jogok gyakorlására, kötelezettségek teljesítésére vonatkozó szabályozás esetén az észszerűségi teszt alapján kerülhet megítélésre a szabályozás alkotmányossága. (Vö. jelen jelentés 2.2.5. pontjában.)

Különös jelentőséggel bír az Ör. vizsgált rendelkezésének *személyi hatálya* az észszerűségi teszt alkalmazása során. Ezen teszt lényege, hogy akkor állapítható meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetés, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis (alkotmányos értelemben véve) önkényes. Nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Ennek megfelelően az alkotmányossági mérce két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll. Az „összehasonlíthatósági próba” azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között, vagyis ún. homogén csoporton belül merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Amennyiben pedig megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés („indokolhatósági próba”).<sup>18</sup> Nyilvánvaló módon a vizsgált szabályozás által érintettek körének meghatározása már az első kérdés kapcsán felmerül.

3.2.3. Jelen esetben a vizsgált rendelkezések tárgyi és személyi hatályával kapcsolatban az alábbi megállapításokat kell rögzíteni.

A *tárgyi hatály* tekintetében az Önkormányzat azt fejtette ki álláspontjában, hogy az Ör. 20. § (1) bekezdés *e*) és *f*) pontjai az adott rendelkezések hatálya alá tartozó „szervezetek névhasználatára vonatkoznak”, a szabályozás célja, hogy a szervezetek, „ha politikai tevékenységet kívánnak folytatni, ne használhassák Sajószentpéter városnevet a megnevezésükben”.

Ezek a megfogalmazások arra utalnak, hogy az önkormányzati jogalkotó azt kívánta előírni, hogy nem engedélyezhető az adott szabályozási körbe tartozó szervezetek részére, hogy a városnevet a nevükben feltüntessék. Más megközelítésben tehát ezen szervezetekre nézve az Ör. 18. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti névhasználat (vö. jelen jelentés 3.1.3. pontja) engedélyezését kívánta kizárni.

Önmagában aggályos viszont, hogy a rendelkezés, jelenlegi szövegezésében, általában „a névhasználat” engedélyezését zárja ki az érintett szervezetek esetében, amely kifejezés alatt viszont az Ör. 18. § (1) bekezdése értelmében a névhasználat egyéb eseteit is érteni kell, tehát az Ör. 18. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontjai szerinti névhasználatot is (vö. jelen jelentés 3.1.4., 3.1.5. pontja).

Aggályos egyrészt, hogy az Önkormányzat nyilatkozatának és az Ör. szövegezésének egybevetéséből nem állapítható meg egyértelműen, mi a rendelkezés jogalkotói szándék szerinti tényleges tárgyi hatálya, illetve felmerül, hogy a rendelkezés túlterjeszkedik a jogalkotói szándékon. Kiemelendő másrészt, hogy ezek közül, mint a jelen jelentés 3.1.4. pontjában részletezésre került, az Ör. 18. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti névhasználat („tevékenység”, „működés” keretében történő névhasználat) alapvető jogok gyakorlásával is közvetlen összefüggésbe hozható. Ezen körben – mint arra a Kormányhivatal is utalt – felmerülhet az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdésében foglaltak (a pártok közreműködése a nép akaratának a kialakításában és nyilvánításában) és az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadság, továbbá az Möt. 2. és 4. §-ához kapcsolódó, a helyi közügyek megvitatásához és a helyi önkormányzathoz fűződő participációs jogok érintettsége.

Az Ör. 18. § (1) bekezdés *b*) alpont szerinti névhasználat szabályozása jelenlegi szövegezésében önmagában is aggályos (vö. jelen jelentés 3.1.4. pontja); emellett azonban *a jelenlegi szövegezés felveti azt az alapjogi problémát is, hogy szükséges, illetve arányos-e az a*

<sup>18</sup>Vö. pl.:

- az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1665/2023. számú ügyben  
[https://www.ajbh.hu/documents/10180/7515768/Jelent%C3%A9s+a+csal%C3%A1di+otthonerem%C3%A9s+kedvezm%C3%A9ny+ig%C3%A9nybev%C3%A9tel%C3%A9nek+jogszab%C3%A1lyi+felt%C3%A9teleivel+%C3%B6sszef%C3%BCgg%C3%A9sben+1665\\_2023.pdf/57647aac-11e1-e187-3cf3-da0772047cf6?version=1.0&t=1682492751093](https://www.ajbh.hu/documents/10180/7515768/Jelent%C3%A9s+a+csal%C3%A1di+otthonerem%C3%A9s+kedvezm%C3%A9ny+ig%C3%A9nybev%C3%A9tel%C3%A9nek+jogszab%C3%A1lyi+felt%C3%A9teleivel+%C3%B6sszef%C3%BCgg%C3%A9sben+1665_2023.pdf/57647aac-11e1-e187-3cf3-da0772047cf6?version=1.0&t=1682492751093)

*rendelkezés, amely értelmében egyes jogalanyok esetében az érintett körben az Ör. 20. § alapján ezen „névhasználat” nem is engedélyezhető.*

Hasonló probléma merül fel az Ör. 20. § (1) bekezdés e) és f) pontjai *személyi hatálya* tekintetében. Kérdésként merül fel, mely szervezetek tartoznak abba körbe, amelyek a rendelkezések értelmében „politikai tevékenységet” fejtenek ki, illetve pártokhoz – ezen rendelkezések értelmében véve – kapcsolódnak.

Az Önkormányzat által kibocsátott tájékoztatás, kérdésre válaszul, utalt arra, hogy ezen rendelkezések alkalmazása során „politikai tevékenység” alatt a Civil tv. 2. § 22. pontja szerinti „közvetlen politikai tevékenység”-et<sup>19</sup> kell érteni, és ezzel a fogalommal hozható összefüggésbe az Ör. szövegezésében e helyütt használt „politikai cél” fogalma is. Ennek tekintetében indokolt rámutatni, hogy a „politika” és kapcsolódó fogalmak nem csak a választásokkal kapcsolatos, pártokhoz kötődő tevékenységeket jelöli, hanem abba tágabb értelemben a közügyekkel – települési szinten a helyi közügyekkel – és a (helyi) közösséget érintő legkülönbözőbb ügyekkel való mindennemű foglalatosság beletartozik, amely viszont minden civil szervezet elvitathatatlan jogosultsága, egyben tevékenységük természetes terepe.

Indokolt e körben a túlzottan tág értelmezési lehetőség kizárása. Erre lehetőséget ad, hogy maga az Önkormányzat hivatkozott arra a jogszabályi fogalomra – a Civil tv. 2. § 22. pontja szerinti „közvetlen politikai tevékenység” fogalmára –, amelynek megfelelő alkalmazásával (az Ör. szövegében történő felhasználásával) elkerülhető a jogbiztonság és normavilágosság sérelme. Kiemelhető e körben, hogy „közvetlen politikai tevékenységnek” minősül a „párt érdekében végzett politikai tevékenység”, amely megfogalmazás megnyugtatóan tűnő módon lefedi az Ör. 20. § (1) bekezdés e) pontja hatálya alá sorolt magatartásokat („pártpolitikai tevékenységet folytatnak, pártoktól nem függetlenek, vagy pártoknak támogatást nyújtanak”).

*A jelenlegi szövegezés mellett azonban a szabályozás személyi hatálya nem határolható körül kellőképpen, amely – egyebek mellett – a jogellenes megkülönböztetés fennállásának vizsgálata szempontjából is aggályokat vet fel, a fenti 3.2.2. pontban kifejtettek szerint.*

3.2.4. Az Önkormányzat tájékoztatása szerint az Ör. 20. § (1) bekezdés e) és f) pontjaiban foglaltak arra irányulnak, hogy kizárják az Ör. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti névhasználat engedélyezését a Civil tv. 2. § 22. pontja értelmében vett közvetlen politikai tevékenységet folytató civil szervezetek, illetve pártok részére. A jelenlegi szövegezés azonban nem feleltethető meg ennek a szándéknak, amely viszont felveti, hogy a jogalkalmazás során az Önkormányzat hogyan értelmezi majd a rendelkezéseket. Ez önmagában is a jogállamiság követelményéből levezethető normavilágosság követelményének sérelmét veti fel. A normavilágosságban mutatkozó hiányosságok ugyanakkor a jelen esetben alapvető jogok sérelmének közvetlen veszélyével is járnak.

*A Kormányhivatal az Ör. 20. § (1) bekezdés e) és f) pontjai tekintetében, mint az említésre került, a jogegyenlőség sérelmét látta megállapíthatónak. Ezen megállapítás a rendelkezésemre álló adatok alapján – a fenti 3.2.3. pontban kifejtettek figyelembevételével – nem volt felülbíráható, tehát nem volt kizárható a törvény előtti egyenlőség, mint alapvető jog (illetve, egy szűkebb esetkörben, akár az alapjogi egyenlőség, mint alapvető jog) sérelme a rendelkezések alkalmazása során.*

Fontos kitérni e körben még a következőkre is. Akár a jelenleg hatályos, akár egy esetleges módosítást követően elfogadásra kerülő jogszabály-szövegről beszélünk, hangsúlyozandó, hogy csak olyan körben fogadható el az azonos körbe tartozó jogalanyok közötti különbségtétel, amelynek észszerű indoka fennáll. A szabályozással szembeni alkotmányossági követelmény, hogy a jogalkotó észszerűen mérlegelhető, indokolható tényezőket vegyen alapul a szabályozás tartalmának kialakítása során, valamint, hogy az eltérő jogalanyokra alkalmazandó eltérő szabályozás nem járhat az emberi méltóság sérelmével. A jelen esetben, figyelemmel arra, hogy a szövegezés felülvizsgálata egyéb okból is indokolt, ezt a követelményt elsősorban a jövőre nézve történő figyelemfelhívásként érdemes hangsúlyozni (tehát amennyiben, illetve amilyen körben a szabályozás fenntartásra kerül, ezen szemponttal is számolni kell). Rámutatok továbbá ebben a

<sup>19</sup> Civil tv. 2. §

körben, hogy nem minősül, önmagában véve, ilyen alkotmányos értelemben vett észszerű indoknak az, hogy az adott különbségtétel esetlegesen más települési önkormányzatok hasonló tárgyú szabályozásában is megjelenik.

3.2.5. A fentiek figyelembevételével a következő megállapítást teszem.

*Az Ör. 20. § (1) bekezdés e) és f) pontjainak jelenlegi szövegezése lehetőséget ad arra, hogy a jogalkalmazó az adott rendelkezéseket a jogalanyok által előre nem látható, ki nem számítható módon értelmezze, és ezáltal egyben alkotmányos indok nélkül tegyen különbséget a szabályozás által érintett személyi körbe tartozó jogalanyok között. Álláspontom szerint ez a körülmény az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéséből levezethető törvény előtti egyenlőség és diszkrimináció tilalma sérelmének közvetlen veszélyével jár, továbbá ezzel összefüggésben a szabályozás nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságból levezethető jogbiztonság és normavilágosság követelményének. A fentiek értelmében a szabályozás hiányosságára visszavezethető, alapvető jog érvényesülésével összefüggésben felmerülő visszásság megállapítható.*

### 3.3. Megállapítások az Önkormányzat által folytatott kommunikáció tekintetében

Az Önkormányzat felé intézett megkeresésemben az Önkormányzatot nyilatkozattételre kértem a Tájékoztató következő – megkeresésemben szó szerint idézett – szövegrésze tekintetében: „Aki a Sajószentpéter városnevet, annak bármely toldalékos vagy rövidített formáját 2023. február 1. napját megelőzően vette fel és engedély nélkül használja, a városnév jogszerű használatához a rendeletben meghatározott feltételeknek megfelelően Sajószentpéter város polgármesteréhez címezve névhasználat iránti kérelmet köteles benyújtani legkésőbb 2023. május 5. napjáig.” Válaszában az Önkormányzat nem vitatta, hogy ez a megfogalmazás az általa kibocsátott tájékoztató szövegében szerepel.

Az Ör. 24. § (1) bekezdése – a hatálybalépéssel összefüggő rendelkezésként – rögzítette, hogy engedély iránti kérelem benyújtására nem köteles, aki a Sajószentpéter városnevet, annak toldalékos vagy rövidített formáját az Ör. „hatályba lépése előtt vette fel és folyamatosan, jogszerűen használja”.

*Az átmeneti rendelkezés tehát az Ör. hatályba lépése előtt megvalósult „jogszerű” névhasználatra vonatkozott, amely nem azonos az „engedélyezett” használattal. (Ezzel szemben a jelképhasználat körében az Ör. 24. § (1) bekezdése kifejezetten azon megfogalmazást használja, miszerint nem köteles engedély iránti kérelmet benyújtani az, akinek Sajószentpéter címerének, zászlajának használatát a polgármester az Ör. „hatályba lépését megelőzően engedélyezte”.) Az „engedélyezett” és „jogszerű” használat annál is inkább megkülönböztetésre érdemes, mivel az Ör. hatályba lépése előtt helyi önkormányzati szabályozás alapján a névhasználat nem volt engedélyhez kötött.*

A megelőző, az Ör. által hatályon kívül helyezett szabályozás, Sajószentpéter Városi Önkormányzat Képviselő-testületének a város címeréről, zászlajáról és díszpecsétjéről, valamint azok használatáról szóló 19/1991. (XI. 18.) önkormányzati rendelete – mint annak címe is mutatja – kizárólag a települési jelképek használatának szabályozására szorítkozott. Az Ör. elfogadása, illetve módosítása tárgyában tartott testületi üléseken is elhangzott, hogy az Önkormányzat a névhasználatot rendeletben korábban nem szabályozta.<sup>20</sup> A teljesség kedvéért rögzíthető, hogy kérelemre, egyes esetekben, a képviselő-testület kibocsátotta „hozzájárulását” a településnév használatához, ez azonban hatósági jellegű engedélyként nem értelmezhető.<sup>21</sup>

*A szabályozás tartalma szerint tehát a folyamatos jogszerű használat – engedély hiányában is – azzal járt, hogy az Ör. hatályba lépését követően engedélyt nem kellett benyújtani. Az Önkormányzat a vizsgálatom keretében kibocsátott válaszában maga is rögzítette: „Az előzőekben*

<sup>20</sup> Nyílt ülés, Időpont: 2023.01.26. 9:00; jegyzőkönyv elérhetősége: [https://www.onkportal.hu/data/testuleti/jkv/20230126\\_sajoszentpeter.pdf](https://www.onkportal.hu/data/testuleti/jkv/20230126_sajoszentpeter.pdf); Ld. 4. napirendi pont: Előterjesztés a város jelképeiről, a jelképek és a városnév használatáról szóló önkormányzati rendelet megalkotására

<sup>21</sup> Vö. pl. nyílt ülés, Időpont: 2019.01.31. 9:00; jegyzőkönyv elérhetősége: [https://www.onkportal.hu/data/testuleti/jkv/20190131\\_sajoszentpeter.pdf](https://www.onkportal.hu/data/testuleti/jkv/20190131_sajoszentpeter.pdf); Ld. 14. napirendi pont: Előterjesztés a Sajószentpéteri Hegyalja Lovas Egylet megnevezésében Sajószentpéter városnév használatához hozzájárulásra.

kifejtettek figyelembevételével a korábban nem engedélyköteles, azonban jogszerű és folyamatos névhasználat példaként említett eseteire vonatkozik az Ör. 24. § (1) bekezdése, vagyis ezen szervezeteknek névhasználat engedélyezése iránti kérelmet a rendelet hatályba lépését követően nem kell benyújtani.”

*Ehhez képest felismerhetően érdemi tartalmi eltérést képez ettől a Tájékoztató szövegezése, amely szerint, aki a városnevet „engedély nélkül használja”, a városnév jogszerű használatához névhasználat iránti kérelmet köteles benyújtani.*

Az Önkormányzat ezzel kapcsolatban arra hivatkozott, hogy a Tájékoztatóval szemben az Önkormányzathoz nem érkezett kifogás, illetve a jogalanyoknak nem okozott nehézséget annak értelmezése (ld. jelen jelentés 1.2.1. és 1.2.6. pontjaiban). Ez azonban nem jelenti azt, hogy objektív mérlegelés szerint nem áll fenn eltérés a jogszabály tartalma és az arról kibocsátott hivatalos kommunikáció szövege között.

*A jogalanyoknak a jobbiztonság követelményével összefüggésbe hozható elismert jogi érdekük, hogy a rájuk vonatkozó szabályozás tartalmáról megfelelően tájékozódjanak. Ezen követelmény sérelmére alkalmas, ha a jogalkotó szervek részéről nem egyértelmű, félrevezető kommunikáció történik az állampolgároknak, jogalanyoknak a szabályozásból fakadó jogaik és kötelezettségeik terjedelme, az általuk követendő eljárásrend tekintetében. Megítélésem szerint a Tájékoztató szövegezése ilyen szempontból a jelen esetben nem volt megfelelő.*

#### **4. Intézkedés**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján javaslom, hogy Sajószentpéter Város Önkormányzata a jelentésben foglaltakra figyelemmel vizsgálja felül
  - az Ör. 18. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti rendelkezést, valamint
  - az Ör. 20. § (1) bekezdés *e*) és *f*) pontjai szerinti rendelkezéseket,és az alapvető jogok sérelmére alkalmas, a szabályozás hiányosságaira visszavezethető helyzetet a fenti rendelkezések törlésével, esetlegesen megfelelő módosításával szüntesse meg;
2. az Ajbt. 32. §-a alapján, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság jövőbeni bekövetkezésének elkerülése érdekében, figyelemfelhívó jelleggel kezdeményezem Sajószentpéter Város Önkormányzatánál, hogy
  - az Ör. 18. § (1) bekezdés *c*) pontjának alkalmazása során biztosítsa a véleménynyilvánítás szabadságának indokolatlan korlátozására irányuló vagy arra alkalmas döntés, illetve ezen alapuló gyakorlat elkerülését;
  - fokozott figyelmet fordítson arra, hogy valamely önkormányzati szabályozás elfogadása esetén a szabályozás tartalmával, a jogalanyok jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos hivatalos kommunikáció ne legyen téves, pontatlan vagy félrevezető.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos