

**BUDAPEST FŐVÁROS XV. KERÜLETI
ÖNKORMÁNYZAT
POLGÁRMESTER**

Ikt. sz.: 2/96-50...../2018.
Kt.sz.: 2/95-5...../2018.
Az ülés időpontja: 2018. március 27.



ELŐTERJESZTÉS
a gyűlöletkeltő plakátok közterületi elhelyezése tilalmának érvényesítése érdekében
egyres önkormányzati rendeletek módosításáról

Tisztelt Képviselő-testület!

Az utóbbi időben nagy számban jelentek meg közterületen elhelyezett reklámhordozókon olyan plakátok, amelyek valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére irányulnak, vagy arra alkalmasak.

Holott a gyűlöletbeszédet az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése kifejezetten tiltja. E tilalmat az önkormányzatok is kötelesek érvényesíteni, amikor a közterületek tulajdonosaiként, valamely rendeltetéstől eltérő közterület használattal járó tevékenységhez járulnak hozzá. Azaz nem járulhatnak hozzá olyan tevékenység gyakorlásához, amely nyilvánvalóan alapjogsértő célra irányul, vagy ahhoz vezet, illetve kifejezetten törvényt sértő.

A Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 35/2013. (IX.30.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Rendelet) azonban nem biztosít megfelelő kereteket a gyűlöletkeltő plakátok kihelyezése elleni fellépésre. Ugyanis a közterület-használati engedélyt nem kifejezetten a gyűlölködő plakát kihelyezésére kéri, hanem azok a professzionális reklámcégek által szabályos közterület-használati engedély alapján kihelyezett hirdető-berendezésekre kerülnek ki. Értelemszerűen maga a reklám cég sem tudja előre, hogy pontosan milyen tartalmú hirdetések fognak a hirdető-berendezésekre kikerülni, amikor rendszerint több évre megkéri a közterület-használati engedély kiadását, hiszen a plakátok tartalmát a reklám cég és a konkrét hirdetések megjelentetését kérő megrendelők között létrejött szerződések határozzák meg. Ebből következően gyűlöletkeltő plakátok szabályos közterület-használati engedély alapján annak ellenére kerülnek ki a XV. kerület közterületeire, hogy azok kihelyezéséhez a tartalmuk ismerete esetén az Önkormányzat, mint a közterület tulajdonosa nem járulhatna hozzá.

Az Előterjesztés célja ezen anomália megszüntetése. Azaz annak biztosítása, hogy az Önkormányzat tulajdonosi hozzájárulásával a XV. kerület közterületein ne lehessen gyűlöletkeltő plakátokat elhelyezni. Ezért az Előterjesztés mellékletét képező rendlettervezet (a továbbiakban: Javaslat) a közterület használati rendeletbe illeszti azokat a rendelkezéseket, amelyek kimondják, hogy a gyűlöletkeltő tevékenységhez nem adható közterület-használati hozzájárulás. Továbbá a Javaslat rendelkezik a gyűlöletkeltő plakátok kihelyezése esetén alkalmazandó hatósági eljárásról. Figyelemmel arra, hogy a plakátok tartalmának megítélése kényes mérlegelést igényel, ezért ennek eldöntését indokolt a városrendészeti ügyekkel foglalkozó bizottság hatáskörébe utalni. A plakát tartalmának megítéléséről és gyűlöletkeltő

tartalom esetén az eltávolítási kötelezettségről a bizottság hatósági eljárásban dönt. A döntéssel szemben értelemszerűen igénybe vehetők a hatósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslatok (fellebbezés, közigazgatási per), ami garantálja, hogy csak valóban indokolt esetben kerülhessen sor a plakát tartalma alapján szankció kiszabására. Amennyiben a közterület-használója nem tesz eleget a plakát eltávolítására vonatkozó kötelezettségének, akkor a közterület-használati engedélyt az azt kiadó szerv köteles azonnali hatállyal visszavonni.

A Javaslattal emellett megteremti az összhangot az önkormányzati rendeletek és a Tvtv. közigazgatási bírság kiszabására vonatkozó szabályai között.

Kérem a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy a rendelet-módosítást elfogadni szíveskedjenek.

Budapest, 2018. március 14.

Hajdu László
Hajdu László
polgármester

Melléklet: rendelet-módosítás

- 1) **Témafelelős:** Jegyzői Iroda *Eszter*
- 2) **Bizottságok:** PTB KÉB VKB KKB ESzB JÜB
X X X
- 3) **Jegyzői láttamozás:** 2018. március 14. Aláírás: *Filip*.....

Rendeletalkotási javaslat:

A Képviselő-testület úgy dönt, hogy a(z)/2018. ikt. sz. előterjesztés 1. melléklete szerinti tartalommal megalkotja/2018. (.....) önkormányzati rendeletét a gyűlöletkeltő plakátok közterületi elhelyezése tilalmának érvényesítése érdekében egyes önkormányzati rendeletek módosításáról.

Határidő: 2018. március 28. (kihirdetésre)

Felelős: polgármester

A rendeletalkotáshoz minősített szavazattöbbség szükséges!

A döntés alapjául szolgáló jogszabályhelyek:

[Jogszabályi hivatkozás: Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 23. § (5) bekezdés 2. pont]

Képviselői Csoportnak
leadva:
2018 MÁRC 14.
Átvette: 

Horvayasségi
felülvizsgálatra érkezett:.....

 2018 MÁRC 14. hó-n

**Budapest Főváros XV. Kerületi Rákospalota,
Pestújhely, Újpalota Önkormányzata
Képviselő-testületének**

.../2018. (...) önkormányzati rendelete

**a gyűlöletkeltő plakátok közterületi elhelyezése
tilalmának érvényesítése érdekében egyes
önkormányzati rendeletek módosításáról**

Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete a Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotási hatáskörében, a 6-7. § tekintetében a 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdése d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 23. § (5) bekezdés 2. pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. §

A képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 28/2012. (VII.2.) önkormányzati rendelet 12. melléklete az 1. melléklet szerint módosul.

2. §

A Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 35/2013. (IX.30.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 4. §-a a következő 16. ponttal egészül ki:

(E rendelet alkalmazásában:)

„16. plakát: a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény szerinti kampányeszköznek nem minősülő falragasz vagy felirat, mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.”

3. §

A Rendelet 6. §-a a következő m) – n) ponttal egészül ki:

(Nem adható közterület-használati hozzájárulás:)

„m) olyan tevékenység gyakorlására, ami alkalmas lehet valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség elleni gyűlölet keltésére,

n) olyan tevékenység gyakorlására, ami valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére irányul, vagy arra alkalmas.”

4. §

A Rendelet a 15. §-t követően a következő alcímmel és 15/A-15/B. §-sal egészül ki:

„Gyűlöletkeltő plakátok közterületi elhelyezésének tilalma

15/A. §

(1) Közterületen nem helyezhető el olyan plakát, ami alkalmas lehet valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség elleni gyűlölet keltésére.

(2) Közterületen nem helyezhető el olyan plakát, ami valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére irányul, vagy arra alkalmas.

15/B. §

(1) A 15/A. §-ban meghatározott tilalom megsértése miatt a jegyzőnél bárki bejelentést tehet.

(2) A bejelentésről a jegyző előterjesztésére a Városüzemeltetési, Intézményműködtetési, Köztisztasági és Közrendvédelmi Bizottság dönt. Ha a bejelentést megalapozottnak találja, határozatban állapítja meg a 15/A. §-ban meghatározott tilalom megsértését, és kötelezi a közterület-használót a jogsértő plakát 3 napon belüli eltávolítására.

(3) A jegyző a (2) bekezdés szerinti határozat meghozatalára a közterület használat ellenőrzését végző 14. § (5) bekezdésben meghatározott szerv vagy személy jelzése alapján hivatalból eljárva is előterjesztést tehet a Városüzemeltetési, Intézményműködtetési, Köztisztasági és Közrendvédelmi Bizottságnak.

(4) Ha a közterület-használó a jogsértő plakátot a határozatban foglalt határidőn belül nem távolítja el, a jegyző előterjesztésére a közterület-használati hozzájárulást azonnali hatállyal vissza kell vonni.

(5) A közterület-használati hozzájárulás (4) bekezdés szerinti visszavonása esetén a közterület-használóval szemben a jogellenes közterület-használat jogkövetkezményeit kell alkalmazni azzal, hogy a tulajdonos önkormányzat az eredeti állapotot az erre irányuló felhívás mellőzésével azonnal helyreállíthatja.”

5. §

A közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 41/2015. (XI.30.) önkormányzati rendelet 4. §-a a következő f) ponttal egészül ki:

(E rendelet alkalmazásában:)

„f) plakát: a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 3. § d) pontja szerinti gazdasági reklámnak, valamint a választási eljárásról szóló 2013.

évi XXXVI. törvény szerinti kampányeszköznek nem minősülő falragasz vagy felirat, mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.”

6. §

A közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 41/2015. (XI.30.) önkormányzati rendelet 5. §-a a következő (1a) bekezdéssel egészül ki:

„(1a) Az (1) bekezdést nem kell alkalmazni, ha a közterület használatára vonatkozó szabályok megszegése plakát elhelyezésével valósul meg.”

7. §

Ez a rendelet a kihirdetést követő napon lép hatályba.

A képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 28/2012. (VII.2.) önkormányzati rendelet 12. melléklet V. Része a következő 7. ponttal egészül ki:

„7. Gyűlöletbeszéd elleni fellépéssel kapcsolatos feladatkörében

7.1. Dönt a gyűlöletkeltő plakátok közterületi elhelyezése tilalmának megsértése tárgyában tett bejelentésekről.

Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 35/2013. (IX.30.) önkormányzati rendelet 15/B. § (2) bekezdés”

INDOKOLÁS

Általános indokolás

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint „feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”. Hagyományosan ezen Alaptörvényen alapuló eredeti jogalkotó hatáskörbe tartozó tárgykör a helyi közterületek rendeltetésétől eltérő célú használatának szabályozása. A helyi önkormányzat, mint a közigazgatási határain belüli közterület tulajdonosa határozhatja meg, hogy hozzájárul-e a közterület rendeltetésétől eltérő bármely tevékenység végzéséhez, és hozzájárulása esetén a közterület használatot feltételekhez kötheti. A helyi önkormányzatoknak a tulajdonukba álló közterületek használatára vonatkozó szabályok megalkotása tekintetében tág mozgásterük van, de természetesen figyelemmel kell lenniük az általános jogelvekre és a magasabb szintű jogszabályokra.

A plakátok elhelyezése tipikus példája a közterület rendeltetésétől eltérő használatának, hiszen senkinek sincsen alkotmányos vagy törvényi szabályból levezethető alanyi joga arra, hogy közterületeken elhelyezett plakátok formájában reklámozza termékét, szolgáltatását, fejezze ki véleményét stb. (Ez alól csupán a választási kampányidőszak jelent kivételt, amit a Javaslat is figyelembe vesz). Ezért a közterület-használatról szóló önkormányzati rendeletek tárgyi hatálya rendszerint kiterjed a közterületi plakátok elhelyezésére is, sőt egészen a legutóbbi időkig a közterületi plakátok elhelyezésére vonatkozóan szinte kizárólag e rendeletek állapítottak meg szabályokat. E tekintetben a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) jelentős változásokat eredményezett azzal, hogy a végrehajtására kiadott kormányrendelettel együtt részletes szabályokat állapít meg a plakátok formai követelményire vonatkozóan, valamint meghatározza a tulajdonosi engedély nélküli plakátkihelyezés miatti bírságszabás szabályait. E tekintetben tehát a törvényalkotó az önkormányzati rendeletalkotás lehetőségeit beszűkítette. Azonban változatlanul a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy a településképi rendelkezések betartása mellett biztosítanak-e lehetőségeit a tulajdonukban álló közterületeken plakátok elhelyezésére, és ha igen, milyen feltételekkel.

A feltételek meghatározása során az önkormányzatok kötelesek biztosítani az alkotmányos szabályok, valamint a magasabb szintű jogszabályokban foglalt rendelkezések érvényesülését. Azaz az önkormányzatok a közterület tulajdonosaiként nem adhatnak hozzájárulást Alaptörvénybe, vagy más magasabb szintű jogszabályba foglalt rendelkezést sértő tevékenység folytatására.

Az elmúlt hónapok tapasztalatai arra világítottak rá, hogy a Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 35/2013. (IX.30.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Rendelet) hatályos szövege nem minden esetben teszi lehetővé e követelmény maradéktalan érvényesítését. Az utóbbi időben ugyanis nagy számban jelentek meg közterületen elhelyezett reklámhordozókon olyan plakátok, amelyek valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére irányulnak, vagy arra alkalmasak.

Az emberi jogok védelme tárgyában elfogadott nemzetközi egyezményekhez és a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan a hatályos Alaptörvény is deklarálja az emberi méltóság védelmét, és tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A gyűlöletbeszéd tilalma már ezen alapjogi rendelkezésekből is levezethető, azonban az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése ezt nyomatékosítja azzal, hogy kifejezetten is rögzíti: „A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.” Ez a tilalom végigvonul a teljes jogrendszeren. A gyűlölködő véleménynyilvánítás legszélsőségesebb, uszító formái bűncselekménynek minősülnek, míg az e szint alatt maradó gyűlöletkeltésre alkalmas vélemények nyilvános terjesztését ágazati jogszabályok tiltják. Mivel a véleménynyilvánítás szabadsága kitüntetett védelmet élvező alkotmányos alapjog, ezért e tilalmakat a véleményszabadság védelmi körébe tartozó megnyilvánulások esetében törvény határozza meg (a *gyülekezési jogról* szóló 1989. évi III. törvény, a *gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól* szóló 2008. évi XLVIII. törvény, a *sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól* szóló 2010. évi CIV. törvény). A gyűlöletbeszéd Alaptörvényből következő tilalmának azonban azokban az esetekben is érvényesülnie kell, amikor valamely közlemény tulajdonosi joggyakorlásból fakadó döntés következtében jut el a nyilvánossághoz. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatás vezetői vagy a közforgalom előtt nyitva álló magánterületek (pl. bevásárlóközpontok) tulajdonosai sem adhatják hozzájárulásukat gyűlöletkeltő tartalmak nagyközönség számára észlelhető elhelyezéséhez. Ezen elvi megfontolásokat akkor is érvényesíteni kell, amikor az önkormányzatok, mint a közterületek tulajdonosai, valamely rendeltetéstől eltérő közterület használattal járó tevékenységhez járulnak hozzá. Azaz nem járulhatnak hozzá olyan tevékenység gyakorlásához, amely nyilvánvalóan alapjogsértő célra irányul, vagy ahhoz vezet, illetve kifejezetten törvényt sértő. Természetesen a közterületek és a magánterületek feletti tulajdonosi joggyakorlás módja és formája közzé nem lehet egyenlőségjelet tenni. Míg magántulajdon esetén a tulajdonos a törvényekben meghatározott keretek között, formális eljárás nélkül, akár önhatalommal is véget vethet a tulajdonán megvalósuló jogellenes tevékenységnek, addig a közterületek esetében ez csak szabályos hatósági eljárásban valósulhat meg.

A Rendelet hatályos szövege azonban nem biztosít megfelelő kereteket a gyűlöletkeltő plakátok kihelyezése elleni fellépésre. Ugyanis a közterület-használati engedélyt nem kifejezetten a gyűlölködő plakát kihelyezésére kérik, hanem azok a professzionális reklámcégek által szabályos közterület-használati engedély alapján kihelyezett hirdető-berendezésekre kerülnek ki. Értelmszerűen maga a reklámcég sem tudja előre, hogy pontosan milyen tartalmú hirdetések fognak a hirdető-berendezésekre kikerülni, amikor rendszerint több évre megkérlik a közterület-használati engedély kiadását, hiszen a plakátok tartalmát a reklámcég és a konkrét hirdetések megjelentetését kérő megrendelők között létrejött szerződések határozzák meg. Ebből következően gyűlöletkeltő plakátok szabályos közterület-használati engedély alapján annak ellenére kerülnek ki a XV. kerület közterületeire, hogy azok kihelyezéséhez a tartalmuk ismerete esetén az Önkormányzat, mint a közterület tulajdonosa nem járulhatna hozzá.

A Javaslat célja ezen anomália megszüntetése. Azaz annak biztosítása, hogy az Önkormányzat tulajdonosi hozzájárulásával a XV. kerület közterületein ne lehessen gyűlöletkeltő plakátokat elhelyezni.

Részletes indokolás

1. §-hoz

Jogtechnikai jellegű módosítás. A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatán vezeti át a Városüzemeltetési, Intézményműködtetési, Köztisztasági és Közrendvédelmi Bizottság számára a Javaslatban meghatározott új hatáskört.

2. §-hoz

A gyűlöletkeltő plakátok elhelyezése tilalmának rögzítéséhez elengedhetetlen a plakát fogalmának meghatározása. A Javaslat szerint a Rendelet tárgyi hatálya nem terjed ki a választási kampányeszköznek minősülő plakátokra, figyelemmel arra, hogy azok kihelyezésének feltételeit, illetve a kihelyezésükkel megvalósított esetleges jogsértés esetén követendő eljárást *a választási eljárásról* szóló 2013. évi XXXVI. törvény szabályozza.

3. §-hoz

Az általános indokolásban ismertetett okokból meg kell tagadni a közterület-használati engedély megadását, ha azt nyilvánvalóan jogsértő, gyűlöletkeltő tevékenység folytatására kéri. Ezért e megtagadási ok rögzítése indokolt a Rendelet 6. §-ában. A gyűlöletkeltő magatartások meghatározása *a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól* szóló 2010. évi CIV. törvény 17. §-ában, illetve az azt megelőzően hatályban volt *a rádiózásról és televíziózásról* szóló 1996. évi I. törvény 3. §-ában foglalt meghatározásokon alapul.

4. §-hoz

Az általános indokolásban kifejtett okok miatt a közterület-használati engedély kiadásakor rendszerint nem ismert, hogy a későbbiekben a közterület-használati engedély alapján gyűlöletkeltő plakátokat fognak kihelyezni. Ezért meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy az Önkormányzat utólag felléphessen a gyűlöletkeltő plakátok kihelyezése esetén. Figyelemmel arra, hogy a plakátok tartalmának megítélése kényes mérlegelést igényel, ezért ennek eldöntését indokolt a városrendészeti ügyekkel foglalkozó bizottság hatáskörébe utalni. A plakát tartalmának megítéléséről és gyűlöletkeltő tartalom esetén az eltávolítási kötelezettségről a bizottság hatósági eljárásban dönt. A döntéssel szemben értelemszerűen igénybe vehetők a hatósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslatok (fellebbezés, közigazgatási per), ami garantálja, hogy csak valóban indokolt esetben kerülhessen sor a plakát tartalma alapján szankció kiszabására. Amennyiben a közterület-használója

nem tesz eleget a plakát eltávolítására vonatkozó kötelezettségének, akkor a közterület-használati engedélyt az azt kiadó szerv köteles azonnali hatállyal visszavonni.

5. § és 6. §-hoz

A Tvtv. 11/E. §-a határozza meg a közigazgatási bírság kiszabásának szabályait abban az esetben, ha valaki idegen vagyontárgyon a tulajdonos, a bérlő, illetve állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő vagyontárgy esetén a vagyonkezelői jog gyakorlójának hozzájárulása nélkül plakátot helyez el. Ezért ugyanezen jogsértés vonatkozásában önkormányzati rendelet nem rendelheti el bírság kiszabását. A Rendelet, *illetve a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről* szóló 41/2015. (XI.30.) önkormányzati rendelet nem veszi ki a „közterület-használatára vonatkozó magatartási szabályok megszegése” jogsértés hatálya alól a plakátok kihelyezésére vonatkozó szabályokat, így a Tvtv-vel párhuzamos bírságolási kötelezettség áll fenn, ha a jogalkalmazó plakátok esetében dönt a közterület-használati engedély visszavonásáról. Ezért indokolt rögzíteni, hogy a plakátok szabálytalan elhelyezése *esetén „a közterület-használatára vonatkozó magatartási szabályok megszegése”* miatt az önkormányzati rendeletek alapján nincs lehetőség bírság kiszabására, mert arra a Tvtv. bírság szabályait kell alkalmazni.

7. §-hoz

A Javaslat olyan magatartások esetében teremti meg az Önkormányzat hatósági fellépésének lehetőségét, amelyeket a hatályos jogrend jelenleg is tilalmaz. Mivel jelenleg is tiltott magatartásokról van szó, ilyen tevékenységet jogszerűen a jogalanyok eddig sem fejtethettek ki, így hosszabb felkészülés idő biztosítása sem szükséges. Nyomós közérdek fűződik ahhoz, hogy az Önkormányzat minél előbb fellépjen a gyűlöletkeltő tartalmak közterületi elhelyezésével szemben. Ezért a Javaslat a hatályba léptetés időpontját a kihirdetést követő napban határozza meg.