

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-8678/2012 ügyben**

Ügyintéző: dr. Horváth-Egri Katalin

Az eljárás megindítása

A panaszos jogi képviselője útján azért fordult az alapvető jogok biztosához Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének határozatával összefüggésben, mert a képviselő-testület a hatvan.eu domain¹ névhasználat engedélyezése iránti kérelmét elutasította, és nem engedélyezte a domain további használatát. A beadványozó szerint a vonatkozó önkormányzati rendelet sérti az Alaptörvény rendelkezéseit.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a felmerült a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság lehetősége, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Hatvan Város Önkormányzatának polgármesterétől.

Megállapított tényállás

A beadványozó ügyfele internetes portált kívánt működtetni hatvan.eu néven. A beadványozó előadta, hogy a választott név a szabadon és díjmentesen hozzáférhető internetes portál azonosítását szolgálta, és az elsősorban a Hatvan és 60 km-es körzetének kulturális, közéleti eseményeiről, rendezvényeiről való tájékoztató tevékenységére utalt. A beadványozó előadta, hogy a portál elnevezésére és működtetésére a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) előírásainak megfelelően engedélyt kért, a kikötött eljárási díjat megfizette és a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően tulajdonolja a domain nevet. A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) 2011. június 27-én vette nyilvántartásba a hatvan.eu néven működő portált. A hatvan.eu domain név regisztrálására az EURid rendszerben 2010. július 16-án került sor, a regisztráció érvényessége 2014. július 31-ig tart.

Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testülete a regisztrációt követően elfogadott Hatvan város és településrészei nevének használatáról szóló 25/2012. (IV. 27.) rendeletében (a továbbiakban: R1.) a domain névhasználatával összefüggésben utólagosan többletkövetelményeket támasztott, valamint azt önkormányzati jóváhagyáshoz kötötte és „névhasználati utólagos engedély iránti kérelem” benyújtására kötelezte.

Az R1. 2. § (1) bekezdése alapján a rendelet hatálya kiterjed a természetes személyekre, jogi személyekre és a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokra, egyéni vállalkozókra. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése értelmében a névhasználat csak akkor engedélyezhető, ha a kérelmező természetes személy lakó- vagy tartózkodási helye, nem természetes személy székhelye, telephelye, vagy fióktelepe Hatvan közigazgatási területén található. Az R1. 3. § (1) bekezdése szerint a 2. § (1) bekezdésben meghatározott személyek részére elnevezésükhöz, tevékenységük gyakorlásához vagy működésük folytatásához a) Hatvan, b) hatvani, c) Óhatvan, d) óhatvani, e) Újhatvan, f) újhatvani, g) Görbeér h) görbeéri Í) Nagygombos j) nagygombosi k) Kisgombos l) kisgombosi m) Nagytelek, n) nagyteleki megjelölés, illetve név, ezek bármilyen toldalékos formában történő használata, ideértve a

¹ Domain: alfanumerikus karakterekből álló műszaki azonosító, mely az internetre csatlakozó számítógépek azonosítására szolgál. A felső szintű tartománynevek (angol elnevezéssel Top Level Domain, TLD), amelyek – végződésük alapján két nagy csoportba oszthatók: a) általános felső szintű domain (generic TLD, gTLD), ilyen pl.: a .com, .net, .org stb.; b) az országot jelző felső szintű domain (country code TLD, ccTLD), ilyen pl. a magyar .hu végződés. Az internetes címekben a felső szintű domain nevek előtt található az ún. másodsztű domain nevek (Second Level Domain: SLD), melyek az internetcím tulajdonosát azonosítják.

domain név használatát is, annak bármilyen módon történő leírása, a képviselő-testület engedélyéhez kötött.

Az R1. 8. § (1) bekezdése alapján az engedély kiadását meg kell tagadni: a) ha a használat vagy annak módja, célja és körülményei az Önkormányzat, a város lakossága, vagy a Polgármesteri Hivatal jogait, jogos érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, b) ha ugyanazon vagy hasonló tevékenység gyakorlásához már engedélyt kiadott vagy a nevet már valaki jogszerűen használja. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében az engedély kiadása megtagadható egyéb, különösen indokolt esetben.

Az R1. 10. § (1) bekezdése szerint aki a 3. § (1) bekezdés szerinti közigazgatási megjelölést vagy nevet domain névben e rendelet hatályba lépése előtt vette fel és folyamatosan használja, köteles utólagos engedély iránti kérelem benyújtására legkésőbb 2012. év július 31-ig. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés szerinti utólagos engedély iránti kérelmet nem kell benyújtani, amennyiben a domain név az azt használó jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság bírósági nyilvántartásban szereplő elnevezésével azonos. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése értelmében az utólagos engedélyezési eljárásra a névhasználati engedélyezési eljárásra vonatkozó szabályok az irányadók.

A beadványozó 2012. május 15. napján kelt levelében a „Hatvan” névvel kapcsolatos, az R1. megalkotása és hatálybalépése előtt megkezdett internetes online és nyomtatott sajtótermék névhasználatról, igényelt és regisztrált domain név használatról tájékoztatta az önkormányzatot. A közlést tartalmazó levél beérkezését követően 14272-1/2012. számon az Önkormányzat hiánypótlási felhívást bocsátott ki, mivel az nem tartalmazta a hatóság döntésére irányuló kifejezett kérelmet, a névhasználat célját, a módját, a használat időtartamát, és azon nem rötta le a névhasználati kérelmenként 3.000.-Ft. mértékű eljárási díj. A beadványból nem derült ki továbbá, hogy a névhasználati kérelem jogosultja magánszemély, vagy jogi személy.

A hiánypótlási felhívásra adott beadványozó ügyfele megbízásából kiegészítette beadványát és kérte határozatlan időre a hatvan.eu (<http://hatvan.eu>) domain név tekintetében a névhasználatot. A kérelmező a beadványon lerötta az általános tételű eljárási illetéket. Beadványozó ügyfele 2012. május 15-én kelt kérelmével, majd 2012. június 27-én kelt kiegészítő kérelmével eleget tett az R1. követelményének, valamint befizette az eljárási illetéket, feltárta a portál működtetésének indokait, valamint igazolta korábban szerzett engedélyét.

Hatvan Város Önkormányzata 14272-3/2012. számú eljárásában az utólagos engedély iránti kérelmet elutasította 498/2012. (VII. 11.) számú határozatával, mellyel a beadványozó álláspontja szerint a portál működése ellehetetlenült, jogi állapota vitássá vált.

A határozat megállapította, hogy a hiánypótlási felhívásra adott válasz alapján a névhasználat engedélyezése iránti kérelmet a PC-SYSTEM Informatikai Kft. nyújtotta be. A kérelmező által csatolt a Pest Megyei Bíróság mint Cégbíróság Cg. 13-09-150127/2. számú végzéséből, valamint az e-cegjegyzek.hu internetes oldalról 2012. július 5-én ingyenesen letöltött kérelmező cégkivonatából megállapítható, hogy a beadványozó székhelye nem Hatvan közigazgatási területén található, telephellyel pedig nem rendelkezik. Mindezekre tekintettel a határozat értelmében az R1. fent hivatkozott 2. § (3) bekezdése alapján a névhasználat engedélyezése kizárt.

A határozatban foglaltak szerint a fentieken túl a Hatvan név további használata azért sem engedélyezhető, mert annak módja, céljai és körülménye sértené és veszélyeztetné Hatvan Város Önkormányzatának jogos érdekét az alábbiak szerint. Hatvan Város Önkormányzata működteti a hatvan.hu internetes oldalt. Az internetes oldal egyik célja, hogy az Önkormányzat jogszabályi kötelezettség alapján közzé teendő információkat megossza, másrészt hogy bemutassa Hatvan történetét, értékeit, eseményeit, a Polgármesteri Hivatallal,

irodáival, valamint a Képviselő-testület működésével kapcsolatos információkat és a város intézményeit. Az internetes oldal ezen kívül tartalmazza az Önkormányzat és intézményei, szervei által szervezett programokat, fejlesztéseket, napi aktualításokat is.

A határozat értelmében a hatvan.hu, és a hatvan.eu domain nevek között csupán a nevek utolsó része különbözik. Ez a különbözőség azonban nem zárja ki a nevek összetéveszthetőségét. A kérelmező hatvan.eu internetes portál működtetésének célja sok hasonlóságot, sok esetben egyezőséget mutat az Önkormányzat által működtetett hatvan.hu portáléval, népszerűsíti az Önkormányzat által szervezett programokat, beszámol eseményekről, kulturális rendezvényekről, és emellett véleményeket közöl, amelyek azonban nem azonosak az Önkormányzat hivatalos közleményeivel, álláspontjával. A hatvan.eu domain név alkalmas lehet arra, hogy Hatvan Város Önkormányzata hivatalos weboldalának a látszatát keltse, és a város hivatalos honlapját, a hatvan.hu honlapot megnézni kívánók számára ezen oknál fogva megtévesztő lehet.

Végül a határozat tájékoztatást tartalmazott azzal kapcsolatban, hogy Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 26/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelet 17. § 4. pontja alapján kirívóan közösségellenes magatartást követ el, aki a rendelet hatályba lépése előtt felvett és folyamatosan használt nevet engedély megadása nélkül 2012. év augusztus 1. napjától is használ. A rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében a rendeletben meghatározott tiltott, kirívóan közösségellenes magatartás elkövetőjével szemben ezer forinttól százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság, illetve amennyiben a rendelet úgy rendelkezik ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság szabható ki.

Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének határozatával, valamint az R1.tel összefüggésben, valamint figyelemmel az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére, mely értelmében feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott esetben helyi társadalmi viszonyok rendezésére önkormányzati rendeletet alkot, tájékoztatást kértem a polgármestertől az alábbi kérdésekben:

- mely közérdekű kötelezettségének tesz eleget az önkormányzat a domain használat engedélyezése körében;
- milyen jogi felhatalmazás alapján köti az önkormányzat utólagos engedélyezéshez az Európai Unióban bejegyzett.eu felső szintű domain használatát;
- álláspontja szerint mely felső szintű domain nevekre, azok bejegyzésére terjed ki az engedélyezési, engedély-visszavonási, valamint szankcionálási hatásköre Hatvan város és településrészei nevének használatáról szóló Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelete alapján;
- az R1. 9. § mely államok, intézmények, szervezetek által kiadott domain használati engedély visszavonására vonatkozik;
- tekintettel az R1. 2. § és 3. §-ára, álláspontja szerint akkor is engedélyezéshez kötött-e domain név használata, ha az természetes személy nevét tartalmazza (pl. Hatvani) vagy az számot tartalmaz (pl. 60 – „bármilyen módon történő leírás”).

Végül a beadványozó által csatolt hatósági határozatban hivatkozott, a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 26/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelet hatályos változatának megküldésére kértem az önkormányzat polgármesterét. Megkeresésemre a polgármester a következőkről tájékoztatott: Hatvan és településrészei nevének sérelem nélküli, jogszerű használata a város lakosságának, és az Önkormányzatnak is alapvető érdeke. A rendelet célja, hogy szabályozza Hatvan város és településrészei nevének jogszerű felvételét. A névhasználat nem csupán domain névhasználatot takar.

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott felhatalmazás alapján eredeti jogalkotói hatáskörében alkotta a jogszabályt a képviselő-testület. A képviselő-testület Hatvan város és településrészei nevének használatát engedélyezi.

Az Önkormányzat válaszában arról tájékoztatott, hogy a domain bejegyzési eljárásban a képviselő-testület hozzájárulását nem kéri. Az R1. nem tesz különbséget a felső szintű domain nevek között, valamennyi domain névre kiterjed az engedélyezési, engedély visszavonási, valamint szankcionálási hatáskör. Az R1. nem az államok, intézmények, szervezetek által kiadott domain használati engedély visszavonására vonatkozik, hanem a képviselő-testület által kiadott engedély visszavonására.

Az Önkormányzat álláspontja alapján a természetes személy neve (névhasználata) jogszabályon alapul, így az nem engedélyköteles, valamint a város nevének bármilyen módon történő leírása a számmal történő leírást nem foglalja magában, melyek a rendelete céljával sem állnának összhangban.

Érintett alapvető jog

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”].

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének Hatvan város és településrészei nevének használatáról szóló 25/2012. (IV. 27.) számú rendelete (a továbbiakban: R1.)
- Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 13/2013. (III. 29.) sz. rendelete (R2.)
- Az Európai Parlament és a Tanács .eu felső szintű domain bevezetéséről szóló 733/2002/EK rendelete (2002. április 22.)
- A Bizottság 874/2004/EK rendelete (2004. április 28.) a .eu felső szintű domain bevezetésére és funkcióira vonatkozó általános szabályok, valamint a bejegyzésre irányadó elvek megállapításáról
- Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.)
- A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.)
- A jogalkotásról 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)

A vizsgálat megállapításai

I. 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 határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében emellett a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat, amely során egyes természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára van lehetőség.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóság. A helyi és kerületi önkormányzatok rendeleteiben az eljárás lefolytatására hatáskörrel felruházott *jegyző* – illetve a 2013. január 1-jét megelőző időszakban a *polgármester* – az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az érintett szervek vizsgálatára így a hatásköröm kiterjed.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként 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 egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Ha összevetjük a jogállamiság elvét tekintve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy nem hozott olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését indokolná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság ezen alapvető követelményével ellentétes jogalkotás a jogállamiság elvének a sérelmét eredményezi [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, 31/2005. (VII. 14.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy valamely jogszabály akkor is a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközönék minősülhet, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [lásd. 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, 29/2001. (VI. 29.) AB határozat, 8/2005. (III. 31.) AB határozat]. A folyamatban lévő (le nem zárt) jogviszonyok esetében akkor állapítható meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése, ha a támadott rendelkezést a hatálybalépése előtti jogi helyzetre alkalmazzák, vagyis a jogszabály hatálybalépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélését változtatja meg (403/B/2006. AB határozat). „A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet” [40/1997. (VII.1.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

1. A .eu felső szintű domain szabályozásáról

Az internet domain nevekkel kapcsolatos szabályozása koregulatív szabályozási modellben történik, melynek lényege, hogy az állam közhatalmi-hatósági jogosítványai gyakorlásának egy részéről lemond, e körben az információs társadalommal összefüggő kérdéseket az Európai Unió helyezi normatív keretbe, ugyanakkor a működés konkrét feltételrendszerének, szervezésének kialakítását szakmai és civil társszabályozókra bizza.

Az Európai Unió 733/2002/EK rendeletében² megerősíti, hogy az internet igazgatása általában a be nem avatkozás, az öngazgatás és az önszabályozás elvén alapul. A lehetséges mértékben és a közösségi jog sérelme nélkül, ezeket az elveket kell alkalmazni a .eu országkód szerinti felső szintű domainre (ccTLD) is. A .eu felső szintű domain bevezetésekor figyelembe vehető az ebben a tekintetben legjobb gyakorlat és a bevezetést adott esetben megkönnyíthetik az önkéntes iránymutatások vagy magatartási kódexek.³

A 733/2002/EK rendelet célja az, hogy a .eu felső szintű domain bevezetésének feltételeit megállapítsa, rendelkezzen nyilvántartó kijelöléséről és létrehozza azt az általános keretet, amelyben a nyilvántartó működni fog. A nyilvántartó a .eu felső szintű domain szervezésével, kezelésével és igazgatásával megbízott szervezet, amelynek feladatkörébe tartozik a megfelelő adatbázisok vezetése és az azokkal összefüggő, nyilvános lekérdezési szolgáltatások nyújtása, regisztrátorok akkreditálása, az akkreditált regisztrátorok által kért domain nevek bejegyzése, a felső szintű domain névszerverek üzemeltetése és a felső szintű domain zónafájlok terjesztése.

A lekérdezhető „Who is” adatbázishoz való hozzáférés adatot szolgáltat a domain név birtokosáról.

A 2003/375/EK bizottsági határozat a European Registry for Internet Domains (EURid)⁴ elnevezésű nonprofit szervezetet jelölte ki nyilvántartónak. A nyilvántartó szervezi, kezeli és igazgatja a .eu felső szintű domaint; akkreditált .eu regisztrátor útján bejegyzik a .eu felső szintű domainen azt a domain nevet, amelyet olyan vállalkozás kér, amelynek a létesítő okirata szerinti székhelye, a központi ügyvezetésének helye, vagy a gazdasági tevékenységének székhelye a Közösségen belül található, vagy a Közösségben székhellyel rendelkező szervezet kér, az alkalmazandó nemzeti jog sérelme nélkül, vagy a Közösségben lakóhellyel rendelkező természetes személy kér. A nyilvántartó a felmerült költségekhez közvetlenül kapcsolódó díjakat szed illetve állapít meg, végrehajtja a költségmegtérülésen alapuló, a viták peren kívüli rendezésére vonatkozó politikát, valamint a nevekkel kapcsolatos jogok, köztük a szellemi tulajdonjogok tekintetében a domain név birtokosok között felmerülő jogviták és a nyilvántartó egyedi döntéseivel kapcsolatos jogviták gyors rendezésére irányuló eljárást alkalmaz. A nyilvántartó biztosítja a domain nevek adatbázisainak integritását.

A nyilvántartó a rendeletben foglalt általános keretnek megfelelően szabályokat határoz meg a következők tekintetében: a) a viták peren kívüli rendezésének politikája; b) a domain nevek spekulatív és visszaélészerű bejegyzésére vonatkozó politika, beleértve a domain nevek szakaszos bejegyzésének lehetőségét, valamint az olyan meghatározott időtartamot („sunrise period”) is annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti és/vagy közösségi jog által elismert vagy a nemzeti és/vagy közösségi jog alapján keletkezett korábbi jogok jogosultjai és az állami szervezetek megfelelő ideiglenes lehetőséget kapjanak nevük bejegyeztetésére; c) a domain nevek esetleges visszavonására vonatkozó szabályok, beleértve a gazdátlan javak kérdését, d) nyelvi kérdések és földrajzi fogalmak; e) a szellemi tulajdonjogok és egyéb jogok kezelése. A rendelet lehetőséget biztosított arra a tagállamok számára, hogy a rendelet hatálybalépésétől számított három hónapon belül a Bizottság és a többi tagállam részére taxatív jegyzéket küldjenek azokról az általánosan elismert nevekről, amelyek politikai vagy területi struktúrájukat befolyásoló földrajzi és/vagy geopolitikai fogalmakra vonatkoznak, és amelyek: a) nem jegyezhetők be, vagy b) az általános szabályok szerint csak második szintű domainen jegyezhetők be.

² Az Európai Parlament és a Tanács .eu felső szintű domain bevezetéséről szóló 733/2002/EK rendelete (2002. április 22.)

³ 733/2002/EK rendelet (9) bekezdés

⁴ <http://www.eurid.eu/hu>

A Bizottság 874/2004/EK rendelete⁵ kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó rendelkezéseket határoz meg a .eu felső szintű domain bevezetésére és funkcióira vonatkozó általános szabályok, valamint a bejegyzésre irányadó elvek megállapításáról.

A 733/2002/EK rendelet értelmében a tagállamok kérhetik, hogy hivatalos nevüket, illetve közismert elnevezésüket a .eu felső szintű domainen közvetlenül kizárólag saját nemzeti kormányuk jegyeztethesse be. Azon országok számára, amelyek 2004 májusát követően csatlakoztak az Európai Unióhoz, lehetővé tették, hogy hivatalos nevüket, illetve közismert elnevezésüket későbbi bejegyzés céljából zárolhassák. A 733/2002/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összhangban több tagállam küldött a Bizottság és a többi tagállam részére taxatív jegyzéket azokról az általánosan elismert nevekről, amelyek politikai vagy területi struktúráját befolyásoló földrajzi és/vagy geopolitikai fogalmakra vonatkoznak. Ezekben a jegyzékekben olyan nevek szerepelnek, amelyek vagy nem jegyezhetők be, vagy az általános szabályok szerint csak második szintű domainen jegyezhetők be. Az e jegyzékekben szereplő nevek nem vonatkozik az „érkezési sorrendben történő kiszolgálás” elve. Általában azonban az „érkezési sorrendben történő kiszolgálás” elvén kell alapulnia azon jogviták eldöntésének, amelyek a szakaszos bejegyzés során a korábbi jogok jogosultjai között merülnek fel.

A szakaszos bejegyzés lezárulását követően a domain nevek kiosztásánál az „érkezési sorrendben történő kiszolgálás” elvét kell alkalmazni. A közösségi vagy a nemzeti jog által elismert korábbi jogok védelme érdekében vezették be a szakaszos bejegyzésre irányuló eljárást. A szakaszos bejegyzést két szakaszban végezték annak érdekében, hogy a korábbi jogok jogosultjainak megfelelő lehetőségük legyen azoknak a neveknek a bejegyeztetésére, amelyek tekintetében korábbi jogokkal rendelkeznek. Az igénylők által bemutatott bizonyítékok alapján a hitelesítőknél kellett elbírálniuk az adott névvel kapcsolatban támasztott igény tárgyát képező jogot. Az érintett nevet ezt követően érkezési sorrendben kell kiosztani abban az esetben, ha valamely domain névre két vagy több olyan igénylő van, aki, illetve amely korábbi jog jogosultja.

A .eu domain nevek 2006. április 7-én váltak szabadon regisztrálhatóvá az Európai Unió összes vállalata, szervezete és lakosa számára. A .eu ún. sunrise időszaka 2005. december 7-től 2006. április 6-ig tartott. Ebben az időszakban azok regisztrálhattak csak .eu domain nevet, akik bebizonyították, előjoguk, védjegyük van az adott névre.

A bejegyzett domain nevet a megfelelő peren kívüli vagy bírósági peres eljárás keretében vissza kell vonni, amennyiben a név azonos egy olyan névvel vagy megtévesztően hasonlít egy olyan névhez, amelyre a nemzeti és/vagy a közösségi jog által elismert vagy a nemzeti és/vagy a közösségi jog alapján keletkezett – például a szakaszos eljárásban bejegyzett nevek esetében – jog vonatkozik, és amennyiben a domain név birtokosa a nevet anélkül jegyeztette be, hogy a névhez joga vagy jogos érdeke fűződne; vagy a név bejegyeztetése rosszhiszeműen történt vagy felhasználása rosszhiszeműen történik.⁶

Az uniós rendelkezések keretein belül a .eu domain név regisztrációjának általános feltételeit⁷, valamint a Regisztrációs irányelveket⁸ részleteiben az EURid dokumentumok határozzák meg, illetve tartalmazzák. Ezek alapján röviden bármely Európai Unió székkel rendelkező vállalat, szervezet, vagy magánszemély regisztrálhat .eu domain nevet akkreditált .eu regisztrátornál.

⁵A Bizottság 874/2004/EK rendelete (2004. április 28.) a .eu felső szintű domain bevezetésére és funkcióira vonatkozó általános szabályok, valamint a bejegyzésre irányadó elvek megállapításáról

⁶Részletesen: 874/2004/EK rendelet 21. cikkében

⁷http://www.eurid.eu/files/docs/trm_con_HU.pdf

⁸http://www.eurid.eu/files/docs/reg_pol_HU.pdf

A .eu domain nevek érkezési sorrendben regisztrálhatók, ezért megtörténhet, hogy a kívánt név már nem elérhető, mert már valaki más regisztrálta, vagy a név zárolt vagy fenntartott az EU tagállamai, tagjelölt államok, az Európai Gazdasági Térség tagjai vagy EU-s intézmények által.

Egy .eu domain név regisztrációját megtámadni, mind a jogos érdek, mind a rosszhiszeműség fennállásáról alternatív vitarendezési eljárás (Alternative Dispute Resolution, ADR)⁹ keretén belül van lehetőség. Az ADR vitákat a prágai székhelyű Cseh Választott Bíróság (Czech Arbitration Court, CAC) szervezi. Az ügyek levezetése on-line történik. A döntéseket vitafórum tagok hozzák, nem pedig bírók.

2. A vonatkozó magyar szabályozási háttérrel

Az Ekertv. értelmében – a Magyarország területéről nyújtott, valamint a Magyarország területére irányuló információs társadalommal összefüggő szolgáltatásra – az állam – az információs társadalommal kapcsolatos tevékenységet ellátó szervezetek függetlenségének tiszteletben tartásával – ösztönzi az önszabályozást. Így különösen magatartási kódexek kidolgozását,¹⁰ a magatartási kódexek elektronikus úton, magyar nyelven és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás részes államaiban lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező igénybe vevők és más érdekelttek számára a részes államok hivatalos nyelvein is történő hozzáférhetővé tételét, valamint az elektronikus úton történő alternatív vitarendezési eljárások működését.¹¹ E törvény értelmében információs társadalommal összefüggő szolgáltatás: elektronikus úton, távollevők részére, rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatás, amelyhez a szolgáltatás igénybe vevője egyedileg fér hozzá.

Ezzel összefüggésben az előzetes engedélyezést kizáró elv jelenik meg a törvényben. E szerint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás nyújtásának megkezdéséhez, illetve folytatásához előzetes engedély vagy bármely ezzel azonos joghatású hatósági határozat nem szükséges. Ez a rendelkezés nem érinti az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás útján végzett tevékenységre külön jogszabályban, nem az elektronikus úton történő szolgáltatásnyújtásra tekintettel előírt minősítési, képesítési, engedélyezési vagy bejelentési kötelezettséget; valamint az elektronikus hírközlésről szóló törvényben, illetve a törvény felhatalmazása alapján megalkotott jogszabályban előírt engedélyezési, illetve bejelentési kötelezettséget.¹² Tehát sem a szolgáltatás megkezdéséhez, sem pedig a szolgáltatás körébe eső bármely tevékenység végzéséhez nem szükséges engedély vagy ezzel azonos joghatású hatósági határozat. Más kérdés a külön törvény alapján esetleg fennálló bejelentési kötelezettség, mely a honlap tartalmára, valamint a szerkesztői felelősségre tekintettel akár az Smtv. értelmében a sajtótermék fogalma alatt is értelmezhető, valamint figyelembe vehető.¹³ Az Smtv. 5. § (1) bekezdése értelmében törvény a sajtótermékek közzétételének feltételül szabhatja a hatósági nyilvántartásba vételt. A nyilvántartásba vétel feltételei nem korlátozhatják a sajtó szabadságát.

⁹ http://eu.adr.eu/html/hu/adr/adr_rules/eu%20adr%20rules.pdf

¹⁰ Összhangban az Európai Parlament és a Tanács belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló 2000. június 8-i 2000/31/EK Irányelvének 16. cikkével

¹¹ Ekertv. 15/A. §

¹² Ekertv. 3. §

¹³ Az Smtv. 1. § 6. pontja alapján *sajtótermék*: a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a sajtótermék tekintetében. Gazdasági szolgáltatás az önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett szolgáltatás.

E jelentés a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság hatáskörébe tartozó elhatárolási kérdéseket értelemszerűen nem érinti.

1997 óta Magyarországon a .hu felső szintű domain delegálása, regisztrálása is lehetséges, és mint információs társadalommal összefüggő szolgáltatás az Ekertv. alapján szintén az önszabályozás területe alá tartozik. Ezzel összefüggésben fontos felhívni a figyelmet arra az eltérésre, ami a .hu felső szintű domain szabályait illeti a .eu domain szabályaihoz képest.

A Magyarországi Internet Szolgáltatók Tanácsa mint a nemzeti közdomain (.hu) nyilvántartója abból a célból, hogy a .hu alatti felső szintű domainek delegálásának, regisztrálásának és fenntartásának egységes rendjét biztosítsa, a domain használoknak és másoknak jogait megóvja, az Ekertv. 15./A§-ában foglalt önszabályozás lehetőségeivel élve alkotta meg a Domainregisztrációs Szabályzatot, mely az európai szabályoknak megfelelően rendezi a domain regisztrálásának, illetve delegálásának menetét.¹⁴ A Domainregisztrációs Szabályzat 2.2.4 pont a) bekezdése értelmében közvetlenül a .hu közdomain alá történő delegálás esetén kizárólag a helyi önkormányzat jogosult az önkormányzattal rendelkező település nevével megegyező domain nevet választani. Ez a szabály azonban, következően az ország joghatóságához kötött jogalkotási hatáskörre, kizárólag a nemzeti felső szintű domainre vonatkozik. A vitarendezés módja ebben az esetben sem az önkormányzati rendelet, hanem alternatív vitarendezési útra, illetve bírósági hatáskörbe tartozik.

Az online világban azonban *sokkal szélesebb körben áll rendelkezésre a domain név regisztrációja*. A 733/2002/EK rendelet, valamint a 874/2004/EK rendelet is teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, .eu domain regisztrálható az Európai Unió bármely szegletében, arra az uniós keretszabályok és az EURid regisztrációs szabályai vonatkoznak.

A .eu domain név regisztrációja kapcsán a helyi önkormányzat számára a következő lehetőségek álltak rendelkezésre: a sunrise időszak alatt regisztrálhatott volna, mint korábbi jogosultsággal rendelkező. Az EURid adatbázisában fellelhető információ szerint erre nem került sor, a beadványozó ügyfele így az érkezési sorrendben jogot szerzett a hatvan.eu név delegálására. A helyi önkormányzat a feltételezett érdeksérelem miatt – mely a névhasználathoz kapcsolódik, és ha bizonyítható a rosszhiszeműség vagy visszaélészerűség – *a csehországi székhelyű választott bíróság, mint ADR fórum előtt támadhatta volna a domain regisztrációt*. Más tapasztalatok szerint azonban az elkészttség miatt valószínűsíthető, hogy a helyi önkormányzat kudarcot vallott volna az ADR előtt.

Az alternatív vitarendezés egyik felet sem zárja el az elől, hogy igényét bírósági úton érvényesítse. Példaként említhető az az eset, amikor Budapest főváros a .eu domain alá történő regisztráció megnyíltakor lemaradt a budapest.eu tartománynévről. A szakaszos bejegyzés első napján, 2005. december 7-én, egy holland cég, a Traffic Web Holding B.V. igénye érkezett meg elsőként az EURid-nak a rendszerébe. Budapest panasza azonban elkésztett. A budapest.eu vonatkozásában a nyilvántartó EURid – a többi hasonló városnévhez hasonlóan – azt állapította meg, hogy a Traffic Web Holding B.V. igénye teljesíthető. Az irányadó rendelkezések a nyilvántartó döntésétől számítva negyven napot biztosítottak arra, hogy amennyiben bárki, aki sérelmesnek véli az EURid döntését, megtámadhassa ezt a cseh vitarendező fórum előtt. A cseh választottbíróság honlapján hozzáférhető információk alapján a budapest.eu vonatkozásában 2006. április 7-én született döntés, ami azt jelentette, hogy a panasz benyújtásának határideje 2006. május 16-án járt le.

A főváros a panaszát 2006. június 14-én nyújtotta be, ezért a vitarendező fórum – arra hivatkozással, hogy az nem felel meg a formai követelményeknek – a panaszt visszavontnak tekintette.¹⁵

¹⁴ <http://www.domain.hu/>

¹⁵ Lásd: http://eu.adr.eu/adr/decisions/decision.php?dispute_id=3170

Az előzőekben ismertetett eset közismert volt, sajtóban is tájékoztattak róla, így az önkormányzatnak megfelelő körültekintéssel tudnia lehetett a vitarendezés útjáról. Az önkormányzat nem az alternatív vitarendezést vagy a bírósági út kellemetlenségeit választotta, hanem az egyszerűbbnek tetsző helyi szintű szabályozást. Ez véleményem szerint azt eredményezte, hogy az önkormányzat a helyi szintű jogalkotással lényegében megkerülte a vitarendezés útját.

Álláspontom szerint továbbá – tekintettel a nemzeti jogunk uniós joghoz viszonyított szubszidiáris jellegére – nem áll összhangban az uniós jogi szabályokkal, hogy a helyi önkormányzat konkrét felhatalmazás nélkül korlátozó következményekkel járó engedélyezést vezethet be. *Figyelembe véve a 733/2002/EK rendelet, valamint a 874/2004/EK rendelet személyi és területi hatályát, illetve alkalmazhatóságát, álláspontom szerint a helyi önkormányzat a .eu felső szintű domainre vonatkozó helyi rendeleti szintű szabályaival komoly kollíziót hozott létre az uniós joggal szemben.* Így a jogalkalmazás szempontjából is súlyosan bizonytalan jogi helyzet alakult ki, melyben a jogalanyok számára nem követhető egyértelműen, hogy az önszabályozás kereteinek vagy a helyi önkormányzat rendeletének feleljen meg. *Az előzőekre figyelemmel a jogállamiság követelménye sérelme megállapítható.*

3. A panaszüggyel kapcsolatos konkrét megállapítások

Beadványozó a hatvan.eu domain nevet az EURid rendszerben 2010. július 16-án regisztrálta akkreditált regisztrátoron keresztül a fenti szabályoknak megfelelően. A domain név delegálására az érkezési sorrendnek megfelelően került sor. A Whois adatbázisban, valamint az EURid rendszerében a Hatvan név zárolására, fenntartására, karanténba kerülésére vonatkozóan nem állt rendelkezésre olyan információ, mely akadályozta volna a regisztrálást. Két évvel később, 2012 áprilisában fogadta el az Önkormányzat képviselő-testülete az R1.-et, mely rendelkezései több szempontból felvetik az alaptörvény-ellenesség veszélyét.

Az Önkormányzat nem élt a vonatkozó alternatív vitarendezés eszközével, nem fordult bírósághoz, hanem helyi szinten, rendeletben szabályozta, illetve tette engedélyezéstől függővé nemcsak a .hu, hanem minden olyan felső szintű domain használatát, ideértve a .eu felső szintű domaint, mely tartalmazza többek közt a hatvan szót.

Az R1.-gyel összefüggő megállapítások

3.1. Az R1. beadványozó által sérelmesnek talált szakasza a következő:

„10. § (1) Aki a 3. § (1) bekezdés szerinti közigazgatási megjelölést vagy nevet domain névben e rendelet hatályba lépése előtt vette fel és folyamatosan használja, köteles utólagos engedély iránti kérelem benyújtására legkésőbb 2012. év július 31-ig.

(2) Az (1) bekezdés szerinti utólagos engedély iránti kérelmet nem kell benyújtani, amennyiben a domain név az azt használó jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság bírósági nyilvántartásban szereplő elnevezésével azonos.

(3) Az utólagos engedélyezési eljárásra a névhasználati engedélyezési eljárásra vonatkozó szabályok az irányadók.

(4) E rendelet hatályba lépése előtt felvett közigazgatási megjelölés vagy név használatát a képviselő-testület a jövőre nézve megtilthatja, ha

a) a használat vagy annak módja, célja és körülményei az Önkormányzat, a város lakossága vagy a Polgármesteri Hivatal jogait, jogos érdekeit sérti vagy veszélyezteteti,

b) ha a használó mások névhasználatához fűződő jogait sérti.”

Az R1. 2-3. §-a alapján a névhasználat csak akkor engedélyezhető, ha a kérelmező természetes személy lakó- vagy tartózkodási helye, nem természetes személy székhelye, telephelye, vagy fióktelepe Hatvan közigazgatási területén található.

Az előzőekben meghatározott személyek részére elnevezésükhöz, tevékenységük gyakorlásához vagy működésük folytatásához a a) *Hatvan*, b) *hatvani*, c) *Óhatvan*, d) *óhatvani*, e) *Újhatvan*, f) *újhatvani*, g) *Görbeér* h) *görbeéri* i) *Nagygombos* j) *nagygombosi* k) *Kisgombos* l) *kisgombosi* m) *Nagytelek*, n) *nagyteleki* megjelölés, illetve név, ezek bármilyen toldalékos formában történő használata, ideértve a domain név használatát is, annak bármilyen módon történő leírása, a képviselő-testület engedélyéhez kötött.¹⁶

Az R1. tehát engedélyhez köti, ideértve az utólagos engedélyt is, a városnév domain névben történő használatát. Egyszersmind a panaszos a 733/2002/EK rendelet, valamint a 874/2004/EK rendelet rendelkezéseit figyelembe véve szerzett jogot a domain használatára.

3.2. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzat tehát mind eredeti jogalkotási jogkörben, mind törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat rendeletet. A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogosultságának tartalmi korlátját jelentik egyrészt az Alaptörvény rendelkezései, másrészt a felhatalmazást adó törvény tételes szabályai, harmadrészt pedig a Jat. önkormányzati rendelet megalkotására vonatkozó szakaszai. A Jat. 6. § (1) bekezdéséből következően az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Ennek negatív oldala, hogy eleve törvénytörő az önkormányzati rendelet, ha a területén kívüli hatállyal állapít meg jogokat és kötelezettségeket vagy határoz meg tiltott magatartásokat.

A *névviselés szabályozása* olyan terület, amelyet a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése érdekében rendeletben szabályozhat. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 47/1995. (VI. 30.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalt állást. *„Különösebb bizonyítás nélkül megállapítható, hogy egyes városnak, településnek fűződhet jogi érdeke nevének használatához. Nem érdektelen, 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. A hozzájárulás megadásának módjáról, a hozzájárulás hiányának következményeiről szóló helyi önkormányzati rendelet olyan kérdéseket szabályoz, amelyekre nézve törvény nem tartalmaz rendelkezést. Azt a kérdést ugyanis nem szabályozza, hogy a jogosultnak miként kell gyakorolnia hozzájárulását, illetőleg, hogy az, aki a város nevét alkalmazni kívánja, mi módon kérheti a jogosult hozzájárulását.”* Az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mutatott rá: az önkormányzat rendelete nem alkotmányellenes pusztán amiatt, mert a releváns törvény nem adott kifejezett felhatalmazást a helyi önkormányzat számára a rendeletalkotáshoz.¹⁷ A hivatkozott döntés magában foglalja azt is, hogy a rendeletnek a hozzájárulás gyakorlásának módját, eljárási feltételeit kell tartalmaznia.

Az önkormányzatnak önmagában véve tehát jogában áll névhasználatról rendelkezni. Az önkormányzat mint jogi személy jogosult fellépni az elnevezését használóval szemben, ha az jogát, jogos érdekét sérti. Ez következik a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:43. § f) pontjából is. A névviseléshez való jog megsértésével szembeni fellépés azonban a magánjog és nem a közjog területére tartozik.

A vizsgált ügy kapcsán el kell határozni az önkormányzatot mint névhasználati joggal felruházott jogi személyt és az önkormányzatot mint rendelet kibocsátására feljogosított közhatalmi szervet. Erre hívja fel a figyelmet az Internet Szolgáltatók Tanácsa Tanácsadó Testülete a 3/2000. (V. 10.) elvi állásfoglalása is: „A nem gazdálkodó illetve a jogszabállyal létrehozott szervezetek tehát a domain nevek regisztrációja során tisztán polgári jogi viszonyba lépnek be, rájuk a polgári jog szabályai az irányadóak.

¹⁶ Megjegyzendő, hogy a felsorolt megjelölések java szabadon regisztrálható az EURid rendszerében, a helyi önkormányzat fenntartásairól, igényéről tehát semmilyen jelzés nem elérhető a rendszerben.

¹⁷ Vö. 47/1995. (VI. 30.) AB határozat.

A nem gazdálkodó, illetve jogszabály által alapított szervezetek még ha állami, közhatalmi vagy közigazgatási jogosítvánnyal is rendelkeznek, a domain nevek delegálása és regisztrálása során polgári jogviszony alanyaivá válnak, ebben az eljárásban a polgári jogviszony keretében egyenrangú félként vesznek részt, őket az eljárásban közhatalmi jogosítvány nem illeti meg. Mivel a delegálási, regisztrációs eljárás során ezek a szervezetek nem rendelkeznek különleges jogosítványokkal rájuk a domain nevek delegálása és regisztrációja során vonatkoznak mindazok a jogszabályok és a Regisztrációs Szabályzatba foglalt szerződési feltételek, amelyek minden más domain név igénylőre is irányadóak.” Ez a megállapítás összecseng a fentiekben kifejtett álláspontommal, miszerint az önkormányzat a domain névhasználattal kapcsolatban magánjogi jogalany, és e tekintetben különleges státust rendeletben sem teremthet magának. Amennyiben az önkormányzat fel kíván lépni az elnevezését használó személyekkel szemben, akkor e fellépésének jogalapja nem az R1., hanem a Ptk. és más törvényi szintű rendelkezések lesznek.

Az R1. – a hivatkozott alkotmánybíróági döntés fényében – közjogi értelemben nem az elnevezéssel kapcsolatos tilalmakat kell, hogy megállapítsa (mivel ezek a Ptk.-ból következnek), hanem a névhasználattal kapcsolatos önkormányzati hozzájárulást, eljárási kérdéseket kell rögzítenie normatív módon.

Azzal, hogy az R1.-ben az önkormányzat a magánjog területére tartozó kérdést közhatalmi úton szabályoz, tartalmilag a Ptk. eszközrendszerét vonja el. Erre pedig az önkormányzatnak az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében nincs lehetősége.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az R1. 10. §-a ellentétes a Ptk. és az Ekertv. rendelkezéseivel.

3.3. Az R1. a hatályba lépése (2012. május 15.) előtt felvett és folyamatosan használt domain nevekkal kapcsolatban rendeli el az utólagos hatósági engedélyezést. Figyelembe véve a Jat. 15. § (1) bekezdését, mely értelmében a jogszabályi rendelkezést a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra kell alkalmazni, az utólagos engedélyezési eljárás beépítése és alkalmazása kapcsán a jogalkotó által generált kollízió azon hatása is azonosítható, mely a kötelezettekre terhes visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának a sérelmével járt. Így az R1. utólagos engedélyezésre vonatkozó eleme a Jat. hivatkozott garanciális rendelkezésével is ellentétes.

Az R1. a jogbiztonság követelményének további sérelmét okozhatja az, hogy azáltal, hogy az R1. a korábban keletkezett jogviszony kapcsán, jóhiszeműen és jogszerűen megszerzett domain név használatára utólagos engedélyezési kötelezettséget határoz meg, amelynek következményeként hatósági eljárás során utólag a domain néven fennálló jogot korlátozza vagy akár a névhasználatot meg is tiltja. *Ezáltal sérül a jogbiztonság követelménye a visszaható hatályú jogalkotás miatt.*

Az R2.-vel összefüggő megállapítások

4. A Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a *helyi közösség tagjai* a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a 8. § (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. A Mötv. záró rendelkezései között pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. A törvény indokolása alapján az önkormányzati törvény e szabályai arra adnak felhatalmazást és lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.

Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testülete megalkotta az R2.-t, melynek 14. § 4. pontja megállapítja, hogy mely magatartások tekintendők a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásoknak hivatkozva az R1.-re. Ennek értelmében – az R1. alapján – „a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el, aki a rendelet hatályba lépése előtt a közigazgatási megjelölést vagy nevet domain névben felvette és folyamatosan használja 2012. augusztus 1. napjától önkormányzati engedély megadása nélkül”. Megjegyzendő, hogy nem derül ki világosan a jogszabály idézett szövegéből, hogy melyik rendelet hatályba lépéséről van szó. A közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendeletben meghatározott közösségi együttélés szabályait megsértővel szemben ezer forinttól százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság, vagy helyszíni bírság kiszabására van lehetőség.¹⁸

Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában a helyi önkormányzat szankcionálási jogköréről mint korlátozott hatáskör kapcsán kifejtette, hogy a vitatott felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során azt kell vizsgálni, hogy vannak-e a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszabják a helyi önkormányzatok szankció statuuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatoknak a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához.

A Möt. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzatok olyan közigazgatási jogi szankciók megállapítására kaptak felhatalmazást, amelyek alkalmazása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozik. A Ket. szabályai határozzák meg az önkormányzatok által statuuált szankciókat alkalmazó önkormányzati hatóságok eljárásának szabályait, és az eljárás rendjének szabályozásán túl tartalmazznak anyagi jogi keretszabályokat is a szankciók konkrét ügyben való alkalmazására nézve. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény (a továbbiakban: Ket. mód.) 2012. február 1-jétől hatályos 46. §-a egy új, „[a] közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi alapjai” címet viselő VI/A. fejezettel egészítette ki a Ket.-et. Amint az a Ket. mód. indokolásából kitűnik, e szabályok megalkotásával a törvényhozó szándéka az volt, hogy a Ket. kiegészítő, szubszidiárius szabályokat állapítson meg az ágazati, közigazgatási anyagi jogi bírságok (pl.: építésügyi bírság, fogyasztóvédelmi bírság, környezetvédelmi bírságok stb.) alkalmazására azokban az esetekben, ha az ágazati jogszabályok úgy állapítanak meg mérlegelési jogkört a hatóság számára, hogy nem határozzák meg a mérlegelési szempontokat, illetőleg nem rendelkeznek a bírságolás lehetőségének elévüléséről. A Ket. mód. ezzel sajátos módon anyagi jogi szabályokat iktatott be az eljárási kódex szabályrendszerébe.

A Möt. vitatott rendelkezései arra hatalmazzák fel a helyi önkormányzatokat, hogy megtiltsanak – e szabályozás hiányában – jogellenesnek nem minősülő magatartásokat, és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba a tilalmak megszegőivel szemben. Azaz, a helyi önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. A „közösségellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára, annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe. [...]

¹⁸ Közöségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendelet 2. § (1) bekezdése

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az Alaptörvény 32. cikke szabályozza. A 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a 32. cikk (2) bekezdése alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.”¹⁹A Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében²⁰ rögzített kereteken belül az önkormányzat csak világosan értelmezhető törvényi felhatalmazás alapján helyezhet kilátásba szankciót. Ez tehát származékos jogalkotói hatáskör, mely meghatározott (elsősorban ágazati) tárgykörben történő jogalkotásra jogosítja az önkormányzatot. Az Alkotmánybíróság fent idézett álláspontjából az következik, hogy az önkormányzat a szankció elrendelésének szabályozásakor nem léphet túl ezen a tárgykörön, nem élhet vissza jogalkotói hatáskörével, amikor a helyi közösség tagjai számára határoz meg normákat.

A 3. pontban kifejtettek alapján a névhasználattal szembeni fellépés a domain nevek esetében is a magánjog területére tartozik. Amennyiben tehát az önkormányzat fellép az elnevezését jogtalanul használó személlyel szemben, az dogmatikai értelemben egy magánjogi „jogvita” az önkormányzat és a domain név használója között. *A jogállamiság elvével ellentétes, és a Mötv. szerinti felhatalmazással való visszaélést valósít meg, ha az önkormányzat a jogvitában való pozíciójának erősítése érdekében rendeletben „közösségellenesnek” minősíti a másik fél magatartását. Erre tekintettel álláspontom szerint az R2. 14. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és a Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjával.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt visszasságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Hatvan Város Önkormányzatának Polgármesterét, hogy tekintse át a Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének Hatvan város és településrészei nevének használatáról szóló 25/2012. (IV. 27.) számú rendeletének, valamint a Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 13/2013. (III. 29.) számú rendeletének domain név használatával összefüggő rendelkezéseit, és módosítsa a rendeleteket.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

¹⁹ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

²⁰ 8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.