

11/978/2012



Ügyszám: AJB-1232/2011
Előadó: dr. Láposy Attila
dr. Litkey-Juhász Orsolya
Melléklet: 1 db. jelentés

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

Donáti u. 35-45.
Budapest
1015

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	1516/3/2011/1
Érkezett:	2011 OKT 1 Z.
Példány:	1
Melléklet:	1 db
Kezelőiroda:	<i>Ke el</i>

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 22. § a) pontjában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja és 21. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság semmisítse meg Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzata a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló a 62/2007. (XI. 13.) sz. önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 5. § (11) bekezdését, valamint 15. § (2) bekezdés n) pontját, mivel az ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, valamint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

I n d o k o l á s

Az Obtv. 22. § a) pontja alapján az országgyűlési biztos indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát.

Jelen indítványomban azt kérem az Alkotmánybíróságtól, hogy vizsgálja meg az Ör. 5. § (11) bekezdésében, valamint a 15. § (2) bekezdés n) pontjában foglaltakat. A hatályos Ör. 5. § (11) bekezdése szerint tilos a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket – ide tartoznak utcai szeméthyűjtő edények, szelektív hulladékgyűjtő szigetek, társasházak kukái – kiborítani, azokból kommunális és egyéb hulladékot kivenni. Az Ör. 15. § (1) bekezdése alapján az Ör.-ben szabályozott köztisztasági szabályok megszegőjére a főváros köztisztaságáról szóló Föv. Kgy. rendeletben, illetve magasabb szintű jogszabályokban meghatározott szabálysértési rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Ör. 15. § (2) bekezdésének n) pontja rögzíti, hogy az (1) bekezdésben meghatározott jogszabályokban szankcionált jogsértéseken túl, szabálysértést követ el és 50.000 Ft-ig terjedő bírsággal sújtható – többek között – az is, aki a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket kiborítja, azokból hulladékot vesz ki. Végül az Ör. 15. § (3) szerint ez utóbbi szabálysértés miatt a rendőrség, a közterület-felügyelő helyszíni bírságot szabhat ki.

A 2011. július 11-én kelt, AJB-1232/2011. számú ügyben kiadott – jelen indítványhoz is mellékelt – jelentésben megállapítottam, hogy Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának Képviselő-testülete a guberálás, azaz a hulladék hulladékgyűjtőből történő kivételének szabálysértéssé nyilvánításával és szankcionálásával érdemi és valós jogi indok nélkül, szükségtelenül korlátozta az eljárás alá vont, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek jogait. Az önkormányzati szabályozás megalkotása folytán kialakult jogi helyzet sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét, az érintettek emberi méltóságához való jogával, önrendelkezéshez és személyes szabadsághoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, azaz a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti.

A visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében jelentésben felkértem Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának képviselő-testületét, hogy vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül az Ör. kifogásolt rendelkezéseit. A polgármester azonban hivatalos választ az Ötv. által előírt határidőn belül nem adott, a rendelkezésre álló 60 napos határidő eredménytelenül telt el, a visszásság tehát jelen pillanatban is fennáll.

1. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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.¹ Az irányadó alkotmánybíróági tétel szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörével kapcsolatosan annyit rögzít, hogy a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket, emellett törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat.³ Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

A 17/1998. (V. 13.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekre vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata tárgyában hozott határozatban úgy foglalt állást, hogy a szabálysértés a közigazgatás-ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartás, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott jogintézmény.⁴

Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságával összefüggésben ugyanakkor ki kell emelni, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ Ötv. 1. § (3) és (5) bekezdés.

⁴ Vö. 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365, 367-368.

tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az irányadó alkotmánybíróvási gyakorlat⁵ szerint ugyanis rendeleti szintű szabályozás valamely alapvető joggal kapcsolatban eleve csak „közvetett és távoli összefüggés” esetén lehetséges (pl. felhatalmazás alapján alkotott technikai jellegű részletszabályok), de alapjogot rendeletben korlátozni nem lehet. Az önkormányzat megfelelő, kifejezett törvényi alap és felhatalmazás esetén (származékos jogalkotói hatáskörben) és szigorúan a kapott felhatalmazás keretei között maradva írhat elő szankciókat a saját illetékességi területén tartózkodókra nézve.⁶ Az Alkotmánybíróvási gyűlekezési jog gyakorolhatóságával összefüggésben megerősítette, hogy egy önkormányzati rendeletben meghatározott szabályozás alapvető jogot, sem nyíltan, sem mögöttes céllal sem korlátozhat, az ilyen típusú szabályozás a rendeletalkotási hatáskör túllépését jelenti.⁷

Megállapítható, hogy jelen pillanatban egyetlen, önkormányzati rendeletnél magasabb szintű, az egész országra kiterjedő hatályú tételes jogi rendelkezés sem tiltja vagy engedi meg kifejezetten a guberálást, önmagában a hulladéknak a hulladékgyűjtőből történő kivételéhez a jogrendszer tehát – álláspontom szerint helyesen – alapvetően semleges módon viszonyul, azt tudomásul veszi. A helyi önkormányzatokat külön törvényi rendelkezés (pl. a Hgt.) nem hatalmazza fel e magatartás szankcionálására: Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzata az Ör. megalkotása és módosítása során közvetlenül az Ötv. 16. § (1) bekezdésének általános jellegű felhatalmazásra hivatkozott. Az Ör. vizsgált rendelkezései nem ütköznek ugyan kifejezetten magasabb szintű tételes jogszabályi rendelkezésbe (pl. törvényi vagy kormányrendeleti előírásba), nem ismételnék magasabb szintű tényállás szabályozást sem, vagyis ebből az aspektusból nem állapítható meg az, hogy az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével ellentétes módon szabályozna az önkormányzat. Az önkormányzati szabálysértési jogalkotás számára ugyanakkor nemcsak az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározottak, hanem az Alkotmány egyes alapjogi rendelkezései, különösen az egyenlő méltósághoz való jog, valamint ezzel összefüggésben a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye egyaránt korlátot jelentenek.

2. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az alkotmánybíróvási gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróvási, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely elsősorban az egyén autonómiáját, döntési és cselekvési szabadságát védi. Az Alkotmánybíróvási felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.⁸

Mindenekelőtt nem árt külön is hangsúlyozni, hogy – teljesen függetlenül attól, hogy önhibájából vagy azon kívül jutott ideig az adott személy – jellemzően egy rendkívül megalázó, kétségbeejtő élethelyzetet jelent, amikor némi jövedelem, élelem megszerzése érdekében valaki guberálni, a szemébe nyúlni és abból válogatni kényszerül. Ugyanakkor az

⁵ Az alkotmánybíróvási tételt először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat rögzítette (ABH 1991, 297., 300.).

⁶ A felhatalmazás kereteinek túllépésével kapcsolatban lásd a 25/1998. (VI. 11.) AB határozatot.

⁷ Vö. 4/2007. (II. 13.) AB határozat.

⁸ Vö. 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, 65/2003. (XII. 18.) AB határozat, 96/2008. (VII. 3.) AB határozat.

a tény, hogy itt eleve egy megelőzendő, emberhez méltatlan kényszerhelyzetről van szó, nem jogosítja fel a közhatalom felelős gyakorlóját arra, hogy e magatartást – alkotmányos indok és felhatalmazás nélkül – szankcionálja. A guberálás, ahogyan például az utcán, a közterületen való lét, nem emberhez méltó életút, hanem a hajlék nélkül (vagy kvázi hajlék nélkül) és/vagy kilátástalan anyagi helyzetben élő személyek túlélési reakciója.

Alkotmányos alaptétel és a jogállam egyik fő ismérve, hogy a kriminalizáció, azaz valamennyi büntetőjogi és szabálysértési tényállás és szankció meghatározásakor vizsgálnia és igazolnia kell a jogalkotónak, hogy annak van valódi, érdemi és legitim alkotmányos célja. A szankciók alkalmazása – így pénzbüntetés vagy elzárás kiszabása – ugyanis kétségtelenül már számos alkotmányos szabadságjogot (így például a személyes szabadsághoz, a tulajdonhoz vagy az önrendelkezéshez való jogot) érintet. Ez az érintettség álláspontom szerint akkor is fennáll, ha az adott magatartás egyébként nem tartozik az alapjogi szempontból különösen védett szférába (pl. nem valamilyen vélemény-kifejezésről van szó).

Nem beszélhetünk „guberáláshoz való jogról”, hiszen nem egy az Alkotmányból következő, levezethető alapjogi szempontból védett tevékenységről van szó, azonban a guberálás szankcionálása már alkotmányjogi-alapjogi szempontból vizsgálható és értékelhető. Alapvető fontosságú az állami büntetőhatalom alkotmányos korlátozottsága szempontjából az, hogy a közhatalom tetszőlegesen bármely cselekedet, magatartást nem sújthat szankcióval, akkor sem, ha arra közterületen kerül sor. Az egyes települések közterületen, azaz a társadalmi együttélés közös terein a közhatalom komolyabb korlátozásokat alkalmazhat, mint az alkotmányosan védettebb magánszférában, de általában egy közelebről meg nem határozott társadalmi vagy közérdekre, továbbá a jogellenes cselekedetek megelőzésére való hivatkozás ekkor sem tekinthető elégségesnek. A preventív, megelőző jellegű jogkorlátozásoknak álláspontom szerint pedig csak mások alapvető joga vagy esetlegesen valamely alkotmányos érték közvetlen veszélyeztetettsége esetén lehet helye akkor, ha a jogsérelem bekövetkezésének valószínűsége igazoltan nagyon magas.

3. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét, kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát, hangsúlyozva természetesen azt is, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát. A megkülönböztetés tilalmából az következik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie; azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.⁹

Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Az alkotmánybírósági gyakorlatban az emberi méltósághoz való jog és az egyenlő bánásmód követelménye szorosan összekapcsolódik: ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, a tárgyilagos megítélés alapján ésszerű indok nélkül tett

⁹ Vö. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.

különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.¹⁰

Az ismertetett alkotmánybíróági gyakorlatra, megállapításokra épülő, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 9. §-a alapján tilalmazott a közvetett hátrányos megkülönböztetés: ennek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a törvényben meghatározott tulajdonságokkal (helyzettel, jellemzőkkel) rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

Az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdése, valamint az Ebtv. alapján kifejezetten tilalmazott az emberek között a vagyoni helyzet szerinti különbségtétel, az Ebtv. 9. §-a pedig nem csak a közvetlen (direkt), hanem a közvetett hátrányos megkülönböztetést is tiltja. Közvetett hátrányos megkülönböztetésről a törvény alapján akkor beszélhetünk, ha meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoznak, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

Jelen esetben is indokoltnak látom az AJB-756/2010. számú ügyben kiadott jelentésem nyomán benyújtott alkotmánybíróági indítványomban megfogalmazottakat. A vizsgálat tapasztalatai alapján a guberálás külön szankcionálására irányuló önkormányzati szabályozás – bár látszólag semleges, az önkormányzat területén tartózkodó valamennyi személyre vonatkozik – jellegénél fogva, ésszerű indok nélkül jóval hátrányosabb helyzetbe hozza a legszegényebb rétegeket, a kirívóan rossz anyagi helyzetben lévő személyeket, a szankcionálás csak ellenük irányul. Az önkormányzat területén tartózkodók tehát homogén csoportot képeznek, ezen belül pedig az Ör. 5. § (11) bekezdésében, valamint a 15. § (2) bekezdés n) pontjában foglalt szabályozás a gyakorlatban, „élő jogként”¹¹ működve különbséget tesz. A jogsérelem súlyát fokozza, hogy a guberálás szabálysértése miatt üldözött személyek többsége – akik ugyan nem azonosíthatóak teljes mértékben a hajléktalanokkal – szociálisan rászoruló, kiszolgáltatott helyzetben lévő, perifériára szorult, társadalmi megvetéstől sújtott emberek. A guberálás, a kukázás célja esetükben jellemzően a maguk és családjuk számára a legalább minimális szintű megélhetés, jövedelem megteremtése.

4. A fentiek alapján az Ör. 5. § (11) bekezdésében, valamint a 15. § (2) bekezdés n) pontjában meghatározott szabálysértési tényállás tehát álláspontom szerint egyfelől sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], másfelől valódi alkotmányos indok nélkül, aránytalanul korlátozza az eljárás alá vont személyek emberi méltósághoz [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], általános cselekvési szabadsághoz való jogát, továbbá ellentétes az egyenlő bánásmód követelményével [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés]. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározottakra figyelemmel ugyancsak indítványozom az alkotmányellenesség megállapítását: az Alkotmány értelemszerűen az önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabálynak minősül, így az alkotmányos alapjogot korlátozó, vagy valamely alkotmányos követelménnyel ellentétes rendeleti szabályozás eleve az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében ütközik.

Budapest, 2011. október 7.


Prof. Dr. Szabó Máté

¹⁰ Vö. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77-78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281-282., 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138-140.

¹¹ Vö. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 283.