



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Keső Góda
Pál 2012. 1. 22.

Ügyszám: AJB-1040/2012
AJB-6724/2010
Előadó: dr. Láposy Attila

Dr. Paczolay Péter
elnök

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Elnök Úr!

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	11/1477-2/2012.
Érkezett:	2012 FEBR 22
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	P

Tájékoztatom, hogy a végzést, amelyben az Elnök Úr a II/1417/2012. ügyszámon jelenleg is folyamatban lévő ügyben, a 2011. december 6-án előterjesztett, AJB-6724/2010. számú indítványom kiegészítésére kér fel, köszönettel megkaptam.

A végzésben az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdésére, valamint az 52. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozva – indítványozóként arra hívott fel, hogy 2012. március 31-éig az indítványt egészítsem ki abban a tekintetben, hogy a támadott rendelkezés az Alaptörvény mely rendelkezéseit sérti és miért. Az ombudsmani indítványban több jogszabályi rendelkezés, így az épített környezet átalakításáról és védelméről szóló 1994. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 54. § (4)-(6) bekezdéseinek, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 146/A. §-ának, valamint a Budapest Főváros Önkormányzat Közgyűlésének a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjainak alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését kértem.

I. Tájékoztatom Elnök Urat, hogy említett alkotmánybírósági indítványomat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörömről hivatkozással a következőkben ismertetettek szerint *fenntartom*.

Kérem az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján semmisítse meg

1. az Étv. 54. § (4)-(6) bekezdését, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és az ebből következő jogbiztonság követelményével);
2. az Ör. 15/B. § (1) bekezdésének c) és d) pontjait, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és az ebből következő jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény II. cikkében foglaltakkal (az élethez és emberi méltósághoz való joggal);
3. az Sztv. 146/A. §-át, mivel az ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és az ebből következő jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény II. cikkében foglaltakkal (az élethez és emberi méltósághoz való joggal).

II. A fentieket *annyiban egészítem ki*, hogy az Országgyűlés időközben, 2012. december 23-án elfogadta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt (a továbbiakban új Sztv.), amely 2012. április 15-én lép hatályba. Az új Sztv. hatálybelépésével, azaz 2012. április 15-ével hatályon kívül helyezi az Sztv. egészét, így a Sztv. általam megsemmisíteni kért 146/A. §-át is. Tekintettel azonban arra, hogy az új Sztv. 186. §-a tartalmában megegyezik, sőt álláspontom szerint szigorít is a várhatóan 2012. április 15-én hatályát veszítő Sztv. 146/A. §-ában foglaltakon (a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése), ezért kérem az Alkotmánybíróságot, hogy semmisítse meg az új Sztv. 186. §-át, mivel az ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye), valamint az Alaptörvény II. cikkében foglaltakkal (az élethez és az emberi méltósághoz való jog). Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kérem az Alkotmánybíróságot, hogy az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett *új Sztv. 186. §-ának hatálybalépését függessze fel*, mivel az Alaptörvény II. cikkében szereplő élethez- és emberi méltósághoz való jog és a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Álláspontom szerint az Ör. 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítványrész elbírálására az Abtv. 37. § (1) bekezdésében meghatározottakra figyelemmel az Alkotmánybíróságnak van hatásköre, mivel a jelzett rendelkezések – más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül – kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából vizsgálandók. Tekintettel erre az indítványomat *az Ör. vonatkozásában is maradéktalanul fenn kívánom tartani*.

III. Az indítvány indokolásával kapcsolatban arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével.

A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, valamint kiegészítés vagy kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybíróági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybíróági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybíróági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes az egyes alapjogi tesztek is.

Megjegyzem, hogy a két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

Mindezeket előrebocsátva álláspontom indoklásául a következőkben – tartalmi értelemben alapvetően változatlan formában – utalni kívánok a 2011. december 6-án benyújtott indítványomban kifejtettekre.

1. Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország – továbbra is – független, *demokratikus jogállam*. 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 előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ Az irányadó alkotmánybírói 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 Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte. Az Alkotmánybíróság szerint, ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbitja a jogbiztonságot.³ Az Alkotmánybíróság által alkalmazott szigorúbb mérce alapján ugyanakkor alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható: csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot.⁴

Az Étv. a közterület rendeltetésével és használatával kapcsolatban alkalmazott, 2011. január 1-étől hatályos megoldása a következő rendelkezéseken ismertetésén keresztül foglalható össze. Az Étv. 2. § (3) bekezdése meghatározza a közterület fogalmát, eszerint közterületnek minősül minden olyan közhasználatra szolgáló, állami vagy önkormányzati tulajdonában álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. A törvény az épített környezet fenntartása, használata és értékeinek védelme című fejezetén belül az 54. § (4) bekezdése – látszólag – taxatív módon sorolja fel a közterület rendeltetési köreit: ezek közt egyszerre szerepelnek viszonylag konkrét, pontosan körülhatárolható (pl. szobrok, illetve közművek elhelyezése, zöldfelületek kialakítása), illetve általános jellegű tételek is (kikapcsolódás, szórakozás, közösségi megnyilvánulás). Az Étv. 54. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a közterületet bárki rendeltetésének megfelelően használhatja, egyúttal – a zárt taxációt is feloldva – alaposan kitér a közterület rendeltetésének meghatározását, amikor biztosítja, hogy jogszabály (azaz akár egy önkormányzati rendelet) a közterület rendeltetésére és használatára további szabályokat állapítson meg. Végül az Étv. 54. § (6) bekezdése szerint önkormányzati rendeletben az adott település belterületi közterületének – az Étv. vagy más jogszabályban meghatározott – rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használata szabálysértéssé nyilvánítható és szankcionálható.

A közterület rendeltetésének meghatározásakor álláspontom szerint a törvényalkotó továbbá olyan általános keretfogalmakkal operál, amelyek a jogbiztonság szempontjából is aggályosak, hiszen értelmezhetetlenné teszik a felhatalmazás kereteit: azt, hogy egészen pontosan mely tevékenységek szankcionálhatóak. Jogalkotói és jogalkalmazói szempontból egyaránt komoly értelmezési problémákat vet fel annak értelmezése, hogy mi minősül szabadidő-eltöltésnek vagy szórakozásnak, holott ennek az értelmezésével kellene elvben határt húzni a potenciálisan jogellenes és jogszerű közé. A rendeltetésszerű közterület-használat esetköreinek, úgy ahogy általában a jogszerű magatartásoknak a meghatározása kimerítő felsorolása nemcsak lehetetlen, hanem szükségtelen is. Az Étv. idézett szabályai

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 Vö. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.

⁴ Vö. 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.

esetlegesek, nem egyeztethetőek össze a jogállamiság elvével és a jogbiztonság (ezen belül a kiszámíthatóság és normavilágosság) követelményével, hiszen a vizsgált rendelkezések alapján nem világos, hogy közterületen mely tevékenység minősülhet, és az önkormányzatok számára rendeletben mi minősíthető rendeltetésszerűnek és mi rendeltetés-ellenesnek. Az Étv. 54. § (4)-(6) bekezdése az önkormányzatok számára olyan alkotmányellenesen tág felhatalmazást ad, amelynek keretében – a helyi képviselő-testület belátása alapján – „szabad kezdet kap” arra, hogy tulajdonképpen bármely, egyébként a hatályos büntető és szabálysértési jogszabályok által nem tiltott közterületi magatartást megtiltsa. Az Étv. 54. § (6) bekezdése alapján – egy feltehetően hiányzó írásjel miatt – az sem egyértelműen eldönthető, hogy a „rendeltetéstől eltérő” szerkezet hova, melyik szabályozási elemhez kapcsolódik.

Az egyes önkormányzatok felelőssége, hogy – a helyi életviszonyoknak megfelelően – milyen tartalmú rendeleteket hoznak a közterületek használatával kapcsolatban, illetve – a szabálysértési törvénynek megfelelően – milyen, a magasabb szintű jogszabályokkal nem ellentétes tartalmú szabálysértési tényállásokat alkotnak meg. A törvényalkotó felelőssége abban áll, hogy amikor felhatalmazást ad valamely más jogalkotási hatáskörrel rendelkező szerv számára, akkor annak kereteit világosan, a jogbiztonság követelményével összhangban jelölje ki: ezt a felelősséget nem háríthatja át kizárólag az önkormányzatokra.

A közterület-használat korlátozásával összefüggésben lényeges rámutatni arra, hogy demokratikus jogállamban az önrendelkezési jog, az egyéni autonómia biztosítása érdekében a szabad közterület-használat, a közterületen való szabad jelenlét a mindenkori főszabály, jogszabály által kifejezetten nem tiltott tevékenységre a közterület szabadon – az adott önkormányzat hozzájárulása és engedélye nélkül – felhasználható.⁵ A szabad közterület-használat és az általános cselekvési szabadság tehát a főszabály, amely kivételesen és kellő jogi indok mellett – mások alkotmányos alapjogainak vagy más alkotmányos érték védelmében – korlátozható, a korlátozások, közterületi előírások megsértőivel szemben pedig különböző szintű szankciók is alkalmazhatóak. A jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének érvényesülése szempontjából éppen azt tartom az egyik legfőbb alkotmányossági aggálynak, hogy ezt a rendszert a törvény megfordítani kívánja és ennek keretében indokolatlanul tág felhatalmazást ad az önkormányzati jogalkotók számára.

Álláspontom szerint a rendeltetésszerű használat elősegítése nem egy önmagában értelmezhető alkotmányos cél, hanem egyfajta jogi, szabályozási megjelenítése annak az általános elvnek, hogy mások alapvető jogait és – adott esetben – más alkotmányos értékeket (pl. közegészségügyi szempontokat) mindenki köteles tiszteletben tartani. Csak akkor érvényesülhet a jogbiztonság követelménye, ha és amennyiben világosan elválik, hogy mi az, ami a közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, és mi az, ami nem, ami legfeljebb erkölcsi normák alapján kifogásolható. Az Étv. 54. § (4)-(6) bekezdésében foglalt új közterület-használati szabályok, valamint az önkormányzatoknak adott „biankó” felhatalmazás éppen ezt az egyértelműnek tetsző alkotmányos határvonalat mossa el: szinte tetszőleges közterületi magatartás szankcionálhatóvá válik. Megjegyzem, a felhatalmazás nyomán eddig született önkormányzati rendeletek – különösen a jelentésében is vizsgált fővárosi közgyűlési rendelet –, valamint ezek gyakorlati alkalmazása sajnálatos módon visszaigazolja az Étv. rendelkezései kapcsán megfogalmazott aggályokat, az pedig nem mentesíti a törvényalkotót, hogy csak lehetőségéről, nem pedig kötelezettségéről van szó.

Az Étv. megoldása álláspontom szerint az önkényes jogalkalmazási gyakorlat „melegágya” lehet, mivel a felhatalmazás alapján születő heterogén jellegű önkormányzati rendeletek következtében a jogalanyok nem tudják majd követni, hogy pontosan mely közterületi magatartások „nem rendeltetésszerűek”, így pedig jogellenesek és helyben akár szankcionálhatóak is. A jogbiztonság követelményének csorbulása mellett, mindez az eleve

⁵ Vö. 19/2010. (II. 18.) AB határozat, ABH 2010, 1027, 1029.

kiszolgáltatott helyzetben lévők esetében folyamatos jogi fenyegetettség légkörének kialakulásához vezethet, hiszen az érintettek nem képesek magatartásukat a bizonytalan tartalmú előírásokhoz igazítani. Fokozottan igaz lehet ez az állítás a nem az adott településen élő, tartózkodó személyekre, ők még kevésbé képesek nyomon követni a speciális helyi „magatartásszabályokat”. Az indokolatlanul szűkítő törvényi szabályozás (felsorolás) fényében pedig jogi értelemben is abszurd helyzetekhez vezethet. Például kérdéses lehet, hogy a közterületen való várakozás, ácsorgás, a padon fekvés, alvás (pl. egy kisgyerek édesanyja ölében) a járdára vagy lépcsőre való leülés rendeltetésszerű közterület-használatnak minősülhet-e, és így kell-e tartani a szankcióktól az illetőnek vagy sem.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói 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 Alkotmánybíróság, 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 Alkotmánybíróság korábbi és ma is irányadó 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 mindenkinél szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.⁶

A Fővárosi Közggyűlés által elfogadott és 2011. május 17-étől hatályos Ör. – a korábbiakhoz képest új – 15/B. § (1) bekezdésének c) és d) pontja szerint szabálysértést követ el és ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható az a személy, aki a közterületet életvitelszerű lakhatás céljára használja, továbbá az is, aki az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait a közterületen tárolja. Az Ör. általános és részletes indokolása az új tényállásokkal összefüggésben érdemi megállapításokat nem tartalmaz, pusztán az Étv. 54. § (6) bekezdésében meghatározott felhatalmazásra hivatkozik.

Az Ör. rendelkezései alapján büntetendő az életvitelszerű „utcán élés” (a közterületen tartózkodás) és az ahhoz szorosan kapcsolódó helyzet (ingóságok elhelyezése), ez pedig *közvetlenül a hajléktalanság, mint állapot, helyzet (státusz) kriminalizálását jelenti, azaz egy státuszvétséget hoz létre*. Meggyőződésem, hogy alkotmányos keretek közt – figyelemmel az egyenlő méltósághoz való joggal, a jogállamiság elvével, az alkotmányos büntetőjog követelményeivel kapcsolatban megfogalmazott alkotmánybírói értelmezésekre – nem kerülhet sor kivételesen sem státuszvétség meghatározására. Lényeges utalni arra is, hogy az életvitelszerű közterületen tartózkodás egy eleve megelőzendő, rendkívül súlyos krízishelyzet, ami a legritkább esetben az érintett tudatos és átgondolt, szabad választása. A hajléktalan személyek számtalan esetben eleve nem tudnak hova menni, nem rendelkeznek „magántérrel”, azaz *kénytelenek életvitelszerűen a közterületen tartózkodni*.

Álláspontom szerint mindaddig, amíg nem áll rendelkezésre valamennyi érintett számára valódi, választható alternatíva az „utcán éléssel” szemben, addig – kényszerhelyzet okán – eleve fel sem merülhet semmiféle szankcionálási lehetőség, mert ez fogalmilag ellentétes az egyenlő méltósághoz való joggal, a hajléktalanokat helyzetük miatt rekeszti ki a társadalmi közösségből. Másrészt fontosnak tartom ehhez hozzátenni, hogy abban az esetben, ha ténylegesen létezik emberhez méltó alternatíva az „utcán éléshez” képest, akkor is az emberi méltósághoz való jog érvényesülésére tekintettel, alapos átgondolást, szakmai és jogi

⁶ 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.

mérlegelést igényel az, hogy milyen eszközökkel „motiválhatóak” az érintett személyek annak érdekében, hogy igénybe vegyék a kiutat jelentő segítséget, szolgáltatásokat. Meglátásom szerint a büntetés ilyen esetekben is csak végső eszközként, ultima ratio-ként alkalmazható: pusztán azért, mert valaki – „választása alapján” – a közterületen él, ezért még nem sújtható szankcióval. A hajléktalanság önmagában más jogát nem sérti, kárt senkinek nem okoz, a helyi lakosok esetleges, a jogalkotó által vélelmezett bosszúsága, felháborodása vagy kellemetlen élménye nem lehet jogkorlátozás legitim indoka. Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy a korábbi évek tapasztalatai alapján a kilátásba helyezett büntetéstől, a zaklatástól és újabb megaláztatásától való félelem nyomán a hajléktalan személyek „eltűnése” a szociális munkások elől súlyos tragédiákat okozhat a téli hónapokban.

Az önkormányzati tiltás és szankcionálás alapvetően alkalmazhatatlan, az eljárás alá vont személyek jelentős része – lakóhely hiányában – elérhetetlen, velük szemben a pénzbírság nem behajtható, kényszerhelyzet okán pedig nyilvánvalóan nincs, nem is lehet visszatartó ereje ilyen büntetésnek. Az eljárások jelentős része eredménytelenül, az eljárás megszüntetésével vagy enyhe szankcióval zárul. Esetükben az eljárás valójában semmi másra nem alkalmas, mint e személyek nyilvános megalázására. Másrészt a csekély jövedelemmel még esetleg rendelkező személyek számára a kiszabott pénzbüntetés gyakran csak aránytalan áldozatok árán teljesíthető, még súlyosabb élethelyzetbe jutatva őket.

3. Ahogyan az indítvány elején már kiemelttem, az Sztv. egy új, a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegése tényállással egészült ki (146/A. §) és 2011. december 1-jén lépett hatályba. A Sztv. 146/A. §-a alapján, aki az önkormányzat rendeletében meghatározott, a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatára, illetve az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolására vonatkozó szabályokat ismételten megszegi, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. A szabálysértés ismétlődése akkor állapítható meg, ha az eljárás alá vont személyt az eljárás alapját képező cselekmény elkövetését megelőző hat hónapon belül ugyanilyen szabálysértés elkövetéséért jogerősen felelősségre vonták. A szabálysértés miatt az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik. Az Sztv. 146/A. § (4) bekezdése mindössze annyi kivételt enged, hogy a szabálysértési szankció nem alkalmazható akkor, ha a városi önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.

Az Sztv. 146/A. §-a lényegében az Ör. már ismertetett rendelkezéseire épül, azt veszi alapul: súlyos szankcióval fenyegeti a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatát, az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolását, akkor ha „ismételt elkövetésre” kerül sor. Ugyanakkor, ahogyan a 2. pontban kiemelttem, az életvitelszerű közterületen tartózkodás egy eleve megelőzendő, rendkívül súlyos krízishelyzet, ami a legritkább esetben az érintett tudatos és átgondolt, szabad választása. A hajléktalan személyek számtalan esetben eleve nem tudnak hova menni, nem rendelkeznek „magántérrel”, azaz kénytelenek életvitelszerűen a közterületen tartózkodni. A jogalkotó a módosítással voltaképpen törvényi szintre emelte a hajléktalanság, mint státuszvétség megállapítását, ami álláspontom szerint nem összeegyeztethető sem az emberi méltósághoz való joggal, sem pedig a jogállamiság elvéből folyó követelményekkel. A hajléktalanság (az életvitelszerű közterületi tartózkodás és a hozzá kapcsolódó magatartások) „ismételt elkövetése”, valamifajta „visszaesés” egyszerűen értelmezhetetlen: ismételten alá kell húzni, hogy a hajléktalanság egy kényszerítő állapot, nem választott magatartás, szabad döntés.

A hajléktalanság, mint állapot vagy élethelyzet önmagában vett kriminalizálását eleve összeegyeztethetetlennek tartom az érintett személyek alapvető jogaival, kiemelten az emberi méltósághoz való jogukkal, valamint – figyelemmel a bíróság által kiszabható elzárásra – a személyes szabadsághoz való jogukkal. A kifejtett alkotmányossági aggályaimat nem enyhíti, jogi álláspontomon nem változtat az Sztv. 146/A. § (4) bekezdésében szereplő feltételes mentesülési lehetőség sem. Nem világos ez alapján számomra, hogy például a pusztán

hajléktalanságuk miatt szabálysértési eljárás alá vont, elzárással fenyegetett személyek esetlegesen arra hivatkozással mentesülnének-e a szankció alól, hogy számukra nem állt rendelkezésre valódi alternatíva (pl. felkínált hely egy hajléktalanszálláson) az életvitelszerű közterületen való tartózkodással szemben.

Hozzáteszem, hogy a Sztv. új rendelkezését önmagában még ez a lehetőség sem tenné alkotmányossá álláspontom szerint, de az Sztv. ennél jóval általánosabban fogalmaz a mentesülési lehetőséggel kapcsolatban: akkor nem lehet szankcionálni, ha a városi önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja. Nem világos, hogy sor kerülhet-e a személyes szabadságot korlátozó szankció kiszabására akkor, hogy ha egyébként létezik az adott településen (önkormányzati) hajléktalan-ellátás, rendelkezésre állnak megfelelő intézmények, de azok – például a téli időszakban – telítettek vagy más okból képtelenek fogadni az érintetteket. Ismételten utalnom kell arra, hogy a hajléktalanság önmagában más jogát nem sérti, kárt senkinek nem okoz, a helyi lakosok esetleges, a jogalkotó által vélelmezett bosszúsága, felháborodása vagy kellemetlen élménye nem lehet jogkorlátozás legitim indoka, különösen akkor, ha a törvény a szankciók közt a személyes szabadság korlátozását teremti meg. Megjegyzendő az is, hogy az eljárással érintett személyek – formális jogorvoslati lehetőség megléte esetén is – valós helyzetüknél panaszkodásra nem vagy csak korlátozottan képesek, mindennemű állami autoritással szemben kiszolgáltatottak.

Ahogy már a levelem első részében jeleztem, indítványomat ki kívánom terjeszteni a már kihirdetett, de csak 2012. április 15-étől hatályos új Sztv. 186. §-ára is. Az új rendelkezés értelmében közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegését követi el az, aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el. Az új Sztv. 186. § (2) bekezdése ezt annyiban egészíti ki, hogy szabálysértés akkor nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja. Változást jelent, hogy itt „ismételt elkövetést” sem kíván meg a jogalkotó, hanem azonnal, már az első „elkövetés” esetén is alkalmazhatóak az elkövetővel szemben a törvényben előírt szankciók. Az előzőekben megfogalmazott álláspontom szerint az új Sztv. idézett rendelkezései ugyancsak ellentétesek a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, továbbá súlyosan sértik az eljárás alá vont személyek egyenlő méltósághoz való jogát.

Tisztelt Elnök Úr!

Ahogy arra indítványomban is utaltam, lehet és kell is vitatkozni a hajléktalanság és ehhez kapcsolódóan a mélyszegénység, mint társadalmi jelenség vagy probléma elleni küzdelem módjáról és eszközeiről, különösen pedig a hajléktalanná válás megelőzésével kapcsolatos állami tevékenység kereteiről és hatáiról. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az utóbbi négy évben számos jelentésben és egy külön projekt keretében foglalkozott a kérdéskörrel és – a civil és az állami szervek együttes bevonásával – több ízben tett mind jogalkotási, mind jogalkalmazási jellegű javaslatokat és ajánlásokat. A 2008-as projektet, a korábbi ombudsmani gyakorlatot és nyilvános megszólalásokat figyelembe véve levonható az a következtetés, hogy a rendészeti eszközök alkalmazását ilyen parttalanul széles körben lehetővé tevő törvényi szabályok, továbbá a hajléktalanság jelenségét kriminalizáló önkormányzati rendeleti, sőt – immár – törvényi szabályozás nem felel meg sem a magyar alkotmányos szabályoknak, sem pedig az európai emberi jogi sztenderdeknek.

A hajléktalanság megelőzése, illetve megszüntetése irányába tett lépések egyértelműen nem azonosíthatóak a tiltással, a zaklatással és a fenyegetéssel, valamint a jelenség elfedésével, az érintettek egyszerű eltávolíttatásával meghatározott területekről. A hatályos szabálysértési jogi szabályozás alapján jelenleg is megvan a lehetőség, hogy az

alapvető társadalmi együttélési szabályokat áthágó (pl. szemetelő vagy garázda), másokat zaklató, erőszakos személyekkel szemben – legyenek azok hajléktalanok vagy nem – az illetékes hatóságok felléphessenek. Meglátásom szerint egy demokratikus jogállamban minden büntető és szabálysértési tényállás alkalmazása – azaz ahol az állam a büntetőhatalmát, esetlegesen a legitim erőszak monopóliumot érvényesíti – alapos magyarázatra és indoklásra szorul. Mindezek alapján kérem, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a jogállamiság elvével és alapvető követelményeivel ellentétes, az egyenlő méltósághoz való jogot sértő indítványomban megjelölt törvényi, illetve önkormányzati rendeleti szabályokat.

Budapest, 2012. február 17.

Üdvözlettel:



Prof. Dr. Szabó Máté

