Amicus curiae az Alkotmánybírósághoz

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Kiss László egyetemi tanár, az Alkotmánybíróság volt tagja és Lévay Miklós egyetemi tanár, az Alkotmánybíróság volt tagja korábbi alkotmánybírói munkálkodásunk és az alkotmányosság iránt elkötelezettségünk alapján késztetést érzünk arra, hogy az Alkotmánybíróság által III/1628-0/2018. ügyszámon, 2018. október 31-én érkeztetett, a Kaposvári Járásbíróság mint elsőfokú büntetőbíróság eljáró bírójának 2018. október 26-i felfüggesztő végzése nyomán indult egyedi normakontroll eljárásban tárgyalt ügyben *amicus curiae* keretében kifejtsük jogi álláspontunkat.
Célunk, hogy teljes körűen felszínre kerülhessenek mindazok az alkotmányossági szempontok és összefüggések, amelyek az elbírálás tárgyául szolgáló ügyben meghatározó jelentőségűek lehetnek. Elhatározásunkban komoly mértékben megerősített bennünket az a körülmény, hogy a most tárgyalandó ügy számos „előzmény-határozatának" meghozatalában magunk is személyesen részt vettünk.

I.
A bírói kezdeményezés állításai

1) Az Alkotmánybírósághoz fordult bíró **két általános indokot** jelöl meg indítványa alapjaként:
   a) Az Alaptörvény hetedik módosítása nem teszi indokolttá vagy szükségessé az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálását, ugyanis egyrészt az Alaptörvény módosítása csak egy, már alacsonyabb jogforrási szinten kodifikált, részlegesen meglévő tiltást emelt az Alaptörvénybe általános jelleggel, másrészt
   b) a szabálysértési tényállás megállapításának alkotmányos követelményei nem teljesülnek.
2) Az indítvány **konkrétan** a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 178/B. § (1) bekezdésének megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól.[1]

[1] (Az Alkotmánybírósághoz több bíróságtól érkeztek indítványok. Magunk az elsőként benyújtott indítványt vesszük alapul.) A kaposvári bíró a felfüggesztést elrendelő végzés végén már teljesebb körű megsemmisítést kér: „A bíróság indítványozza, hogy a fentebb kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Szabs.tv. megjelölt rendelkezéseinek Alaptörvénybe ütközését, és a 2018. évi XLIV. törvényt visszamenőleges hatállyal semmisítse meg az Abtv. 41. § (1) bek., a 45. § (4) bek. alapján, továbbá a 45. § (6) bek. alapján rendelje el a jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárások felülvizsgálatát. Függetlenül attól, hogy az Alkotmánybíróság helyt ad-e a járásbíróság a Szabs.tv. 178. § (1) bek. megsemmisítésére vonatkozó indítványának, a bíróság álláspontja szerint indokolt a 2018. évi XLIV. törvény további rendelkezéseinek megsemmisítése, mivel önmagában a diszkriminatív szankciórendszer szabályainak megsemmisítése azt eredményezné, hogy a Szabs.tv.-nek nem lenne olyan időállapota, amely valamilyen jogkövetkezmény alkalmazását lehetővé tenné a Szabs.tv. 178/B. § (1) bek. szerinti szabálysértés esetén, mert az általános szabályok alkalmazása törvényi rendelkezés hiányában kizárt. Ennek további következménye az lenne, hogy a kifejezetten életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt indított eljárásokra vonatkozó további

Az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró álláspontja szerint a javasolt megsemmisítésnek **különösen** az alábbiak az indokai.[2]

a) Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI.14.) AB határozatban vizsgálta a büntető jogalkotás, ideértve a szabálysértési tényállás megállapítása alkotmányos követelményeit ... Az Alkotmánybíróság e határozatában **megsemmisítette a Szabs.tv.-nek a jelen ügyben alkalmazandó jogszabállyal tartalmilag megegyező tényállását**.

b) A 2018. évi XLIV. törvénnyel beiktatott (szabálysértési) rendelkezéseknek – a bíróság álláspontja szerint – **nincs az Alaptörvényből levezethető alkotmányos indoka**.

c) A módosított rendelkezések valójában (változatlanul) **a hajléktalanságot kriminalizálják**.

d) A korántsem teljes körűen rendelkezésre álló **szociális ellátások igénybe vételére próbálják rászorítani az érintetteket**.

e) **A tiltás általános jelleggel való kimondása ebből a szempontból érdemi indoknak nem tekinthető**.

f) A Szabs.tv. 178/B. § (5) bekezdésében adott definíció **nem felel meg az Alaptörvény B) cikk. (1) bekezdésében kinyilvánított jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményének**.

g) **Nem egyértelműen tisztázott** a Szabs.tv. 1. § (1)-(2) bekezdése, a Szabs.tv. 29. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Btk. 23. § (1) bekezdésében írt büntethetőséget kizáró oknak és a 178/2018. (X.2.) Korm. rendelet 2. §-ában írt eljárás eredményének a viszonya sem.

h) „A Szabs.tv. fenti szabályai az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, Rómában 1950. november 4. napján kelt Egyezmény 5 6. cikkével, a 13 14. cikkével és a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkével is **ellentétesek**, ennél fogva **a nemzetközi jog és a magyar jognak** az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdése által **megkövetelt összhangja sem biztosított**."

i) A módosítással bevezetett rendelkezések nem teszik lehetővé, hogy a bíróság mérlegelje az őrizet indokoltságát, az őrizet bírói döntés nélkül a Szabs.tv. 178/B. § (13) bekezdésében meghatározott tartamig tart. Ez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben a bíróság az elkövetővel szemben nem jogerősen közérdekű munka büntetést szabna ki, az eljárás bármely résztvevője által bejelentett fellebbezés esetén az eljárás alá vont személy továbbra is őrizetben maradna... Ez esetben **az elkövető jogorvoslati joga formális lenne**.

j) A bíróság álláspontja szerint a most citált külön szabályok az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében írt **törvény előtti egyenlőség**, a (2) bekezdés szerinti

---

speciális rendelkezések feleslegessé válnának, ezért a jogbiztonság követelménye indokolja ezen további jogszabályok megsemmisítését."

[2] A kiemeléseket magunk tettük meg. A felsorolásba nem vettük fel maradéktalanul a bírói érvelés teljes anyagát, mindössze azokat, amelyek az állított jogbiztonsági és jogalkalmazói anomáliákat leginkább prezentálhatják.

diszkrimináció tilalom követelményének megsértésén túl az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti **tisztességes tárgyalás követelményével és a (7) bekezdésben írt jogorvoslathoz való joggal is ellentétesek.**

II.
Mi változott a 38/2012. (XI.14.) AB határozat óta?

Az Alaptörvény hajléktalanságot (hajléktalanokat) érintő hetedik módosítása és a Szabs.tv. módosítása felveti azt a kérdést, vajon alapjaiban megváltozott-e a 38/2012. (XI.14.) AB határozat meghozatala óta a jogi környezet. Hivatalos részről (igazságügyi miniszter) elhangzott, hogy ez a jogi környezet lényegesen megváltozott, ennél fogva a 38/2012. (XI.14.) AB határozat „megoldása" ma már nem követhető. Hozzáfűzte azt is, hogy időközben az Alkotmánybíróság személyi összetétele is módosult, és ez önmagában is újabb szempontok megfogalmazásának esélyét rejti magában.

Ami az utóbbi állítást illeti, az Alkotmánybíróság bármikor eltérhet az általa korábban hozott határozattól, éspedig függetlenül attól, hogy „személyi állományában" bekövetkezett-e lényeges változás. Mindössze egyetlen kötelezettsége van: **alapos alkotmányjogi indokát kell adnia annak, ha ellép a korábban hozott határozat tartalmától.**

Mi változott a jogi környezetben? Tényként kell megállapítani, hogy mind az Alaptörvény, mind pedig a Szabs.tv. hajléktalanok helyzetét érintő rendelkezései módosultak. Rögtön meg kell azonban jegyezni: az egyedi (bírói) normakontroll eljárás egyedül a módosított Szabs.tv. rendelkezésének (rendelkezéseinek) megsemmisítését kéri azon az alapon, hogy az (azok) alaptörvény-ellenesek. Ezek a rendelkezések viszont minden kétséget kizáróan a módosított Alaptörvény szövegének érvényre juttatását hivatottak elősegíteni. Ezt a kapcsolatot, összefüggést egyértelműen megfogalmazza a Miniszterelnökség által a Szabs.tv. módosításához T/708-as szám alatt benyújtott törvényjavaslat általános indokolása. „Az életvitelszerűen közterületen tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés tényállásának jelen módosítása szükséges ahhoz, hogy az Alaptörvény jelzett módosításával összhangban legyen a szabálysértési szabályozás". Ez a követelmény pedig magától értetődően felveti azt a kérdést, vajon az Alkotmánybíróság – összefüggés okán – felülvizsgálhatta volna-e az alkotmánymódosító törvény tartalmát. Ennek hátterében pedig annak eldöntése áll(hat), hogy az alkotmánymódosítás révén **valóban „alkotmányos jelentőségű tárgykört"** jelent-e az Alaptörvénybe kiegészítésként bekerült XXII. cikk (3) bekezdése.

1. Az alkotmánymódosítás alkotmányosságának alkotmánybírósági megítélése

1) Előre kell bocsátanunk: alapjában véve itt egy **indítványra induló eljárásról** lenne (pontosabban szólva: lett volna) szó, ahol is az Alaptörvény mind az **Országgyűlésnek**, mind pedig a **köztársasági elnöknek** fontos szerepet szánt: „Az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást

követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak." [Alaptörvény 6. cikk (2) bek.] Továbbá: „Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és a (2) bekezdés szerinti vizsgálatra nem került sor – a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi". [Alaptörvény 6. cikk (4) bek.]

Kérdés az **vajon az Alaptörvénybe kiegészítésként bekerült XXII. cikk (3) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kellő alapossággal elvégezte-e az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök**.

A köztársasági elnök szerepe (felelőssége) különösen kiemelendő jelentőségű, hiszen, „ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja, az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata a (2) illetve a (4) bekezdés szerint kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében, vagy arra hivatkozással kérhető, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesítésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát " [6. cikk (9) bek.]

Kellett volna-e észlelnie a köztársasági elnöknek a „módosított rendelkezések tekintetében", hogy a (módosító) törvény megalkotására vonatkozó – Alaptörvényben foglalt – eljárási követelmények nem teljesültek?

2) Nézzük először is magát a „Szabadság és felelősség" részben olvasható szöveget.

XXII. cikk (1) bekezdés: „Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélküli személy számára szállást biztosítani.

(3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás."

Nyilvánvaló, hogy az **itt idézett alaptörvényi szöveg (3) bekezdése kerül reflektorfénybe, ennek gyakorlati megvalósítását, végrehajtását célozzák a Szabs.tv. indítvánnyal támadott módosított rendelkezései**.

Az Alaptörvény imént idézett módosítását az Országgyűlés az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja és az S) cikk (2) bekezdése alapján fogadta el.

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontját idézve: „Az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét".

Az Alaptörvény S) cikk (2) bekezdése pedig a következőket tartalmazza: „Az Alaptörvény elfogadásához vagy az alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges".

Az indítvánnyal „érintett" (bár abban meg nem jelölt) alaptörvényi rendelkezés szerint „tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás".

Az ehhez kapcsolódó Szabs.tv. módosításainak alkotmányjogi értékelése előtt – álláspontunk szerint – az Alkotmánybíróságnak foglalkoznia kellene e rendelkezés (alkotmánymódosítás) alkotmányosságának a kérdésével is, annak ellenére, hogy az alkotmánymódosítások tartalmának alkotmányossági vizsgálatába[3] – a kialakult többségi felfogás szerint – nem bocsátkozik bele a testület.

Megjegyezzük, hogy a 45/2012. (XII.29.) AB határozatban a testület határozottan túllépett a szoros szövegolvasaton, és elmozdult a módosítások tartalmi kontrollja felé. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmánymódosítások tartalmára nézve is megállapított bizonyos követelményeket. Egyértelműen kimondta például, hogy **az alkotmányozó hatalom csak alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe, és azok nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben**. (ABH 2012, 347. [86])

Az óvatos érdemi felülvizsgálat irányába mutatott az Alkotmánybíróság következő megállapítása is: „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett ***ius cogens***. **Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja**." (ABH 2012, 347. [118])

Jelentős visszalépést jelentett viszont az Alaptörvény negyedik módosítása, amelynek új, 24. cikk (5) bekezdése az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása körében csak a megalkotásra és a kihirdetésre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények vizsgálhatóságára szorította vissza.[4] Szorosan ide kapcsolódik az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése is, amely szerint, „ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálat során nem állapítja meg e

---

[3] „24. § (5) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és a kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot

a) az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök,
b) a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa

kezdeményezheti.

(6) Az Alkotmánybíróság az (5) bekezdés szerinti indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az (5) bekezdésben meghatározott eljárási követelményeknek, az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítását

a) az (5) bekezdés a) pontja szerinti esetben az Országgyűlés újra tárgyalja,
b) az (5) bekezdés b) pontja szerinti esetben az Alkotmánybíróság megsemmisíti."

[4] A hangsúly itt „az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények vizsgálhatóságán" van.

követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését."
Az Alaptörvény negyedik módosítását vizsgáló 12/2013. (V.24.) AB határozatában a testület kétségkívül feladta az alkotmánymódosítások tartalmának alkotmányossági felülvizsgálhatóságára vonatkozó korábbi markánsabb álláspontját, bár megjegyezte: „Az alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, amelyek az európai uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek". (ABH 2013, 542. [45].)

3) Milyen konklúziók vonhatók le a fentiekből? Talán leginkább az alábbiak.

a) Az indítvány elbírálása során az alkotmánybírósági vizsgálat **értelmezhetné** az Alaptörvény hetedik módosításával létrejött XXII. cikk (3) bekezdésének tartalmát, azt a tartalmat, amelynek a végrehajtására a Szabs.tv. támadott rendelkezései tesznek kísérletet Ennek hátterében annak megállapítása állhat, vajon **tényleg „alkotmányos jelentőségű tárgykör"-e a hajléktalanok életvitelszerű közterületen tartózkodásának a megtiltása.** Félreértés ne essék: nem vonjuk kétségbe az alkotmánymódosító hatalom szuverén szabályozási önállóságát, a szabályozandó tárgykörök megválasztásának szabadságát, mindössze – és éppen az Alaptörvény védelmében – **azt tartjuk elkerülendőnek, hogy pusztán napi politikai megfontolások kapjanak alaptörvényi védelmet úgy, hogy az adott tárgy beépülése bizonytalanná teszi az Alaptorvény jogi tartalmát, az Alaptörvényben szereplő alapjogok funkciójának érvényesülését, azaz a jogrendszer tartalmának korlátozását, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint alkotmányossági mércekénti tartalmát is.** Az Alkotmánybíróság részére erre a vizsgálatra az előzőek mellett alapot teremt az Alkotmánybíróságról szóló törvény preambuluma. A preambulum szerint a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében alkotta meg az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szervéről szóló 2011. évi CLI. törvényt.
Mindenekelőtt azonban határozottan le kell szögezni: az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével azonos módon szabályozza a jogállamiság elvét, az 1. cikk (3) bekezdése pedig az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult értelmezésnek megfelelő tartalommal fogalmazza meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó rendelkezéseket. E tekintetben tehát változatlanul irányadó a 38/2012. (XI.14.) AB határozat. (ABH 2012, 201. [44]) Ebből pedig az következik, hogy változatlanul irányadó az a megállapítás, amely szerint **„az Alkotmánybíróság az alkotmányos büntetőjognak a magatartások büntetendővé**

nyilvánításával kapcsolatosan az alkotmánybírósági gyakorlatban kimunkált követelményeit a továbbiakban is irányadónak tekinti". (ABH 2012, 201. [45])

Mindezek előre bocsátása után változatlanul áll az Alkotmánybíróságnak az a korábbi megállapítása, amely szerint „az államnak minden egyén érdekét egyenlően kell mérlegelnie és **szabadságkorlátozást megfelelően, racionális érvekkel kell indokolnia**", irányadónak tekinthető. „Jogszabály ezért **akkor minősíthet** egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen **tilalomnak**[5], ha annak van **megfelelő alkotmányos indoka**. Kriminális szabálysértések esetében akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért, és ha az elkövetési magatartás statuálása megfelel annak a követelménynek, hogy a szabálysértési szankcionálás csak ultima ratio-ként alkalmazható. [176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622, 628]

b) A fentiekre is figyelemmel **van-e megfelelő, racionális érvekkel alátámasztható alkotmányos indoka az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének**, amely szerint „tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás"? Nem tudjuk, mert nem tudhatjuk, mivel az alkotmánymódosító hatalom e rendelkezés megfogalmazásakor nem végzett előzetes érdemi hatásvizsgálatot. Jóllehet – lévén, hogy egyéni képviselői indítványról van szó –, ez nem volt expressis verbis a kötelezettsége, de ettől függetlenül megtehette volna, és ennek révén bizonyíthatta volna, hogy e tárgykör valóban „alkotmányos jelentőségű". A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében[6], (4) bekezdése a) és d) pontjában[7], valamint a 17. § (1) és (2) bekezdésében[8] körülírt előzetes hatásvizsgálat mindezt kétségkívül alátámaszthatta volna. Ennek elmaradása azonban mégsem olyan – az alkotmánymódosító törvény megalkotása során keletkezett – eljárási

---

[5] Magától értetődően ez a „tilalom" nem kapcsolódik egyedül és kizárólag a közrendet sértő cselekményekhez.

[6] „2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie."

[7] „17. § (1) A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével **felméri** a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő „törvényjavaslat", illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

(2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősek ítélt
   aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
   ab) környezeti és egészségügyi következményeit,
   ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
a) a jogszabály megalkotásának szükségességét a jogalkotás elmaradásának várható következményeit és
b) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket."

[8] „(4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály

c) megfeleljen az **Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek** (saját előírásait betartja-e)
⋮
d) **megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek**."

hiba, amely megfelelő indítvány esetén megalapozhatta volna akár az Alkotmánybíróság általi vizsgálatot is.[9]

Milyen haszonnal járhatott volna mégis az imént említett (és elmaradt) előzetes hatásvizsgálat? Világos választ kapunk erre az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV.29.) MvM. rendelet (a továbbiakban: Hatv. rend.) 2. § (1) bekezdés 2. pontjában.

„2. § (1) bek. 2. pont. A hatásvizsgálat olyan információgyűjtő -elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, amely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességében is releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.

Az **előzetes hatásvizsgálat** során különösen az alábbiak feltérképezésére kerülhet sor:

a) a szabályozás pozitív és negatív hatásainak feltárása [3. § (c) pont];
b) a számszerűsíthető előnyök és hátrányok számszerűsítése [3. § (c) pont];
c) több döntéses variáns esetében valamennyi változat tekintetében a várható előnyök és hátrányok felmérése [3. § (f) pont];
d) a szabályozás előkészítője értékelheti a szabályozás elmaradásának várható következményeit, a szabályozás elmaradása esetén jelentkező költségvetési hatásokat [4. § (3) bek.].

E vizsgálat „öntevékeny" elvégzése – egyebek mellett – világos választ adhatott volna arra a kérdésre, hogy a tervezett módosító szövegre egyáltalán szükség van-e, elmaradásának és a tervezett rendelkezés alkalmazásához milyen személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek szükségesek

c) Egy alapos előzetes hatásvizsgálat egyértelműen rámutathatott volna arra is, hogy **az újonnan beépült rendelkezés** („tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás") **nem illeszkedik be a hatályos jogi rendelkezések rendszerébe sem**. Míg ugyanis az Alaptörvény mostani, újonnan beépült rendelkezése megtiltja a közterületen való életvitelszerű tartózkodást, addig a hajléktalanságot a szociális igazgatásról és ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 4. § (3) bekezdése kifejezetten a közterületen való életvitelszerű tartózkodáshoz köti: „E törvény 7., 84. és 89. §-ainak alkalmazásában hajléktalan az, aki **éjszakáit közterületen**, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti". Az Sztv. 89. § (1) bekezdése is tényként beszél arról, hogy „a településen életvitelszerűen tartózkodnak hajléktalanok. Erről a „hajléktalanról" (aki éjszakáit a közterületen ... tölti) szól a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdésének 10. pontja is: „A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: ... 10. A területén hajléktalanná vált személyek

[9] Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése; S) cikk (3) bekezdése. Egészen egyszerűen szólva: az Országgyűlés az alkotmánymódosító törvényi rendelkezés beépítésénél nem volt köteles előzetes hatásvizsgálatot végezni. Nem volt köteles, de végezhetett volna.

ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása". Ugyanitt említhető az Mötv. 23. § (4) bekezdése is, amely szerint: „23. § (4) bek.: A fővárosi önkormányzat feladata különösen ... 18. A hajléktalan-ellátás".

Az újonnan beépült (beépített) módosító rendelkezés éppen hogy ellentétes tartalmú az Alaptörvény több más rendelkezésével is. Így például kifejezetten ellentétes a „Nemzeti hitvallás" azon megállapításával, amely szerint „valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét". Nyilvánvalóan nem ennek a követelménynek a realizálását célozza az életvitelszerűen közterületen tartózkodás kifejezett megtiltása. Az Alaptörvény rendszerén, struktúráján belüli **ellentmondást jelez a módosító rendelkezés tartalmának az Alaptörvény II. cikkével való viszonya is**. („Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz...") Megállapíthatjuk: sérti az egyén emberi méltóságból folyó cselekvési szabadságát az, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszerít szociális szolgáltatások igénybe vételére.

Az imént idézettek olyan kollíziót jeleznek, amelyek mellett nem mehet el szó nélkül az Alkotmánybíróság. A kollízióra irányuló vizsgálat és ennek keretében az Alaptörvénybe a hetedik módosítással beiktatott XXII. cikk (3) bekezdés értelmezésének a szükségessége visszavezethető a már idézett 33/2012. (VII. 17.) AB határozat következő megállapítására. „Az Alaptörvény felhatalmazása alapján megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságáról – mint minden hasonló esetben, erre irányuló indítvány alapján, hatáskörében eljárva – az Alkotmánybíróság dönteni fog. Eljárása során el fogja végezni a vonatkozó – régi és módosított, illetve újonnan beiktatott – alaptörvényi rendelkezések értelmezését. Ennek során „az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni"
{33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]}

d) A megfelelő, racionális érvekkel alátámasztható alkotmányos indok megjelölhető lett volna egy, az alaptörvény-módosításhoz kapcsolt „érdemi" **indokolásban** is. Megállapíthatjuk: **a 2018. június 28-i hetedik módosítás 6. cikkének, amely az Alaptörvénybe iktatta a XXII. cikk (3) bekezdését, nincs a Jat. követelményének megfelelő indokolása.**

A Jat. 1. § (3) bekezdése alapján az Alaptörvényre és módosítására is kiterjed a Jat. 18. § (1) bekezdésben szereplő követelmény, azaz, hogy az előkészítőnek indokolást kell csatolni a tervezethez. Ez pedig azt jelenti, hogy az Alaptörvényt módosítása során) a törvényalkotásra irányadó eljárási szabályokat kell alkalmazni A Jat. 18. §-a szerint „(1) A „jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője **indokolást csatol**, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.

(2) A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint a 20. § szerinti egyeztetési kötelezettségről."

Milyen „érdemi" indokolást tartalmaz a T/332/44. szám alatti javaslat? „...a javaslat nem kíván módosítani azon az államcélon, hogy Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa... A javaslat a fenti módosítással érintett XXII. cikk további módosítását javasolja. Az emberi méltóság megőrzését, annak megőrzése feltételeit az állam számos eszközzel biztosítja. Az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás sérti a közterületek közcélú használatát, ami ellen indokolt fellépni." (Indokolás 3. pont)

Az Alkotmánybíróságnak érzékelnie kell, hogy **az alkotmánymódosítás mögött nincs komoly kiérlelt alkotmányjogi koncepció**. Nyilvánvaló ugyanis, hogy valamely alapjog (itt: az emberi méltóság) korlátozásához semmiképpen nem elegendő egy általános közcél (a közterületek közcélú felhasználása) védelmének indokoltsága. Egyértelművé kell tennie az Alkotmánybíróságnak azt is, hogy **államcélra vagy egy alkotmányosan nem kellően megindokolt közérdekre (tehát a szükségesség igazolásának hiányában) nem lehet alapjogot korlátozni**; az emberi méltóság pedig különösen kiemelt védelmet élvez az alapjogok között, minthogy az számos más alapjognak is „anyajoga".

Mindezekre (is) tekintettel az Alkotmánybíróságnak kritikusan kell kezelnie az alkotmánymódosító törvényhez fűzött indokolást, hiszen a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak." (Alaptörvény 28. cikk) Az indokolásnak tehát az Alaptörvényben is aláhúzott jelentősége van.

Hasonló ügyekben az EJEB-nek is van kiforrott gyakorlata. Egyértelművé teszi ezt a 38/2012. (XI.14.) AB határozat is: „A Bíróság az egyezménynek a büntetőügyekre irányadó rendelkezései alapján ítéli meg a szabálysértési ügyeket is". [38/2012. (XI.14.) AB határozat. ABH 2012, (38)] Ha Magyarország nem jelölt meg érdemi alkotmányos indokokat (minthogy értékelhető tartalmú indokolást (bár köteles lett volna) sem csatolt a tervezethez), vajon egy a Szabs. tv. 178/B. §-al kapcsolatos esetleges EJEB felülvizsgálat során mindez hogyan esik majd latba?

4) Amennyiben az Alkotmánybíróság nem végezné el a fenti szempontokra figyelemmel az Alaptörvény módosításának alkotmánybírósági felülvizsgálatát, úgy figyelmét arra kellene fordítania, hogy **történt-e az Alaptörvény módosítása során olyan eljárási hiba, amely elvezethet a XXII. cikk (3) bekezdésének megsemmisítéséig**.

Ezzel összefüggésben megjegyezzük: az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése egyéni képviselői indítványként került az alkotmánymódosító törvény tervezetébe. Ez formailag

rendben is van, hiszen az Alaptörvény S) cikk (1) bekezdése erre lehetőséget ad: „Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő". Maga a tárgy (a hajléktalanok közterületen való életvitelszerű tartózkodásának tilalma) azonban eredetileg semmilyen előzetes megtárgyaláson (parlamenti vitán) nem szerepelt, gyakorlatilag az nem is annyira módosító, mint inkább teljesen új indítványnak fogható fel. Ilyenként viszont indokolt lett volna ezzel kapcsolatban a Házszabály 58. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést alkalmazni: „A képviselő által benyújtott törvényjavaslat abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatába, ha azt a házelnök által kijelölt állandó bizottság (a továbbiakban: tárgysorozatvételre kijelölt bizottság) támogatja". E bizottságnak pedig mérlegelnie lehetett (kellett) volna azt, vajon ez a tárgykör kellő **alkotmányjogi indokkal** rendelkezik-e, másképpen szólva, valóban alkotmányos jelentőségű tárgykör-e. Mindez pedig csak a parlamenti vita eredményeként rajzolódhat ki, ahol a parlamenti ellenzék is kifejtheti álláspontját. Ne feledjük: itt Alaptörvény-módosításról van szó, amely egyfajta tiszteletet, megfontoltságot és megalapozottságot feltételez, és beleértendő ebbe az is, hogy az alkotmánymódosító egyéni indítványok „tartalma", befogadhatósága tekintetében a Kormánynak is fokozottabb gondossággal kell eljárnia. Röviden és egyszerűen szólva: az alkotmánymódosítás tartalmának változása, változtatása nem tehető ki napi politikai elvárásoknak és igényeknek. E tekintetben is nyilatkoznia kell az Alkotmánybíróságnak. Közelebbről pedig arról, mit tart ma küldetésének: mennyire tartja magát még a 45/2012. (XII.29.) AB határozat tartalmához, amely szerint az alkotmányozó hatalom csak alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. (ABH 2012, 347 [86]) Ugyanígy állást kell foglalnia arról is, mi a viszonya az idézett határozat következő megállapításához: „Az Alkotmánybíróságnak nem csak joga, hanem alaptörvényi kötelessége is az, hogy megvédje az Alaptörvényt minden olyan jogalkotói döntéssel szemben – eredjen az akár az Országgyűlés kétharmados többségétől –, amely akadályozná, lerontaná az Alaptörvényben foglalt rendelkezések érvényesítését, bizonytalanná tenné az Alaptörvény jogi tartalmát és terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint az Alaptörvény mint alkotmányossági mérce tartalmát". (ABH 2012, 347 [82])

Tekinti-e mindezt az Alkotmánybíróság olyan „eljárási" hibának, amelynek konzekvenciája az alkotmánymódosító törvényi rendelkezés [Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdés] megsemmisítése lehet. A tét nem kicsi: ha az Alkotmánybíróság „elengedi" ezt a – szerintünk mindenféle alkotmányjogi alapot nélkülöző – egyéni képviselői indítványt, úgy átszakadhat a gát: bármikor, bárkinek az egyéni (kiérleletlen, átgondolatlan) „ötletei" szabadon bekerülhetnének az Alaptörvény szövegébe, amely ezáltal egyre távolabbra kerülne egy modern, XXI. századi demokratikus alkotmánynak nevezhető dokumentumtól.

2. A Szabs.tv. indítvánnyal támadott rendelkezésének alkotmányjogi megítélése

1) A bírói indítvánnyal érintett Szabs.tv.-i rendelkezés: „178/B. § Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el".[10]

A konkrét rendelkezés közelebbi vizsgálatához célszerűnek látszik idézni még a következőket is. „A társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető cselekmény..."[11]

1. § (1) bek. Szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.

(2) E törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy a gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait.

2. § (1) Szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti."

Mindezeket összefoglalva: aki az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében írtaknak megfelelően tiltott módon életvitelszerűen tartózkodik közterületen, az a Szabs.tv. értelmében:

a) a társadalmi együttélés általános elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető cselekményt követ el;
b) minthogy a tilalmazott cselekmény szabálysértés, így e rendelkezésre is igaz az, hogy az „büntetni rendelet tevékenység vagy mulasztás", amely
c) veszélyes a társadalomra;
d) sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait, és
e) cselekményét szándékosan vagy gondatlanul követi el.

Egyértelmű tehát, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése egy „kriminális" cselekményt ír le. Kérdés az, hogy az alkotmánymódosító hatalom által megállapított tilalomhoz kapcsolódó, **ténylegesen támadott Szabs.tv.-i rendelkezés** („aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el") **tekinthető-e „önkényesnek"**. Erre nézve ugyanis az Alkotmánybíróság már az egyik korai határozatában fontos megállapításokat tett: „Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy **a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen** ... Az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni akkor, ha az alkotmányos vagy az Alaptörvényre visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges". [30/1992. (V.26.) AB hat. ABH 1992, 167, 176] (Ennek megerősítésére az újabb joggyakorlatból lásd a 3284/2017. (XI.14.) AB határozatot. ABH 2017, 1688, Indokolás: [27])

[10] A 178/B. §-t a 2018. évi XLIV. törvény 6. § (2) bekezdése iktatta be.
[11] A Szabs.tv. „bevezető" rendelkezése.

Ha nem a **„feltétlenül szükséges esetben"** és **„arányos mértékben"** veszik igénybe az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi (itt: szabálysértési) eszközrendszert, akkor a magatartás büntetendővé nyilvánítása önkényes lesz, annak **nem lesznek meg az alkotmányos indokai**. Esetünkben a jog (itt: törvényalkotó) egy élethelyzetet, pusztán az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek. A közterületen való életvitelszerű tartózkodás ténye – de lege lata – önmagában elegendő a támadott szabályozás szerint ahhoz, hogy a Szabstv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti szabálysértési tényállás megvalósuljon. Ezzel kapcsolatban viszont változatlanul irányadónak tekintjük a 38/2012. (XI.14.) AB határozatban foglaltakat, amely szerint: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybe vételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná. **A hajléktalanság szociális probléma, amelyet az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközével, és nem büntetéssel kell kezelnie.** Az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elveszítették, és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. Sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszerít a szociális szolgáltatások igénybe vételére." [ABH 2012, 204. (53)]

Mindezek azt jelentik, hogy az **Alkotmánybíróságnak alaptörvény-ellenesnek kellene nyilvánítania, és meg kellene semmisítenie az indítvánnyal támadott Szabs.tv. 178/B. § (1) bekezdését**, amely pusztán a közterületen életvitelszerűen tartózkodás tényét nyilvánítja szabálysértésnek.

2) Amennyiben az Alkotmánybíróság nem semmisítené meg a Szabs.tv. 178/B. § (1) bekezdését, úgy teljes egészében ki kellene merítenie a bírói indítványt, amely a Szabs.tv. 178/B. § további rendelkezéseinek normavilágosságát (egyáltalán: alkalmazhatóságát), példákon keresztül kérdőjelezi meg.[12]

Ehhez a feladathoz ugyancsak figyelemre méltó kapaszkodókat adott már az Alkotmánybíróság: „Az alkotmányos büntetőjog szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró **diszpozíciónak határozottnak, körülhatárolhatónak, világosan megfogalmazottnak** kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó **törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása**. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén **mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést**. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről." [30/1992. (V.26.) AB határozat. ABH 1992, 167,176]

Mindezeket újra, expressis verbis megerősítette a 38/2012. (XI.14.) AB határozat: „... a szankciót megállapító norma pedig feleljen meg a jogállamiságból eredő normavilágosság követelményeinek". [ABH 2012, 202. (46)] A 11/2015. (XI. 28.) AB határozat pedig ismételten

[12] Lásd az indítványismertetésben foglaltakat.

egyértelművé tette, hogy a „szabálysértési jog és a büntetőjog szoros összefüggésére, továbbá a szabálysértések és a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel a szabálysértési kódex egyes rendelkezéseinek felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság alkalmazza a büntetőjog Alaptörvényben rögzített garanciáiból fakadó követelményeket." [ABH 2015, 814.. (48)]

Semmilyen okát nem látjuk annak, hogy kétségbe vonjuk az Alkotmánybírósághoz fordult bíró gyakorlati tapasztalatokon alapuló véleményét, pontosabban szólva: ezt csak úgy tehetnénk meg, ha az ő érveivel szemben erősebb ellenérveket fogalmazunk meg. Az Alkotmánybíróság is ugyanebben a helyzetben van, alkotmányjogi alapokon neki kellene bizonyítania mindazt, hogy az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró álláspontja **alkotmányjogilag** nem megalapozott.

III.
Összefoglalás

1) Álláspontunk szerint változatlanul alkalmazhatók a 38/2012. (XI.14.) AB határozatban foglalt alkotmányjogi megfontolások, elvek és következtetések. Az e határozatban foglaltaktól való eltérést („elléptést") sem az Alkotmánybíróság összetételében, sem pedig a jogi környezetben bekövetkezett változások nem indokolják.

2) Az alkotmánymódosító hatalom **semmilyen elfogadható indokát (alkotmányjogi indokát) nem jelölte meg annak az újonnan beépült új rendelkezésnek**, amely szerint „tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás". [XXII. cikk (3) bekezdés]

Segíthette volna az indok megismerését, ha a módosító szöveghez kapcsolódik egy előzetes hatásvizsgálat, vagy egy érdemi indokolás: ezek azonban hiányoznak.

Az Alkotmánybíróságnak – álláspontunk szerint – célszerűen ezzel a kérdéssel is foglalkoznia kellene, annál is inkább, mivel legalább valószínűsítenie kell azt, hogy **„alkotmányos jelentőségű"** tárgyként került be a módosító szöveg az Alaptörvénybe.

3) A bírói indítvánnyal támadott Szabs.tv. 178/B. § (1) bekezdése esetében elsődlegesen az vizsgálandó, hogy **van-e a törvénymódosításnak Alaptörvényből levezethető indoka**.

Álláspontunk szerint nincs, mivel az elérendő cél nem „kriminális" eszközökkel is elérhető, így **indokolatlan a szabálysértésnek mint alkalmazandó eszköznek az alkalmazása**.

4) Amennyiben az Alkotmánybíróság alkotmányjogilag megalapozottnak és védhetőnek találná a Szabs.tv. 178/B. § (1) bekezdését, úgy tételesen meg kell vizsgálnia az indítványozó bíró által felhívott és alapos érvekkel bírált valamennyi bekezdést. (Ennek kapcsán pedig óhatatlanul belecsúszna a tényvizsgálatokba.)[13]

---

[13] A normavilágossággal hozhatók összefüggésbe például a következők is: mit jelent a módosító törvény szóhasználatában a „minden olyan magatartás", milyen magatartást kell tanúsítani ahhoz, hogy az érintettek ne kövessék el a szabálysértést; mit jelent az, hogy „a magatartásból arra lehet következtetni, hogy"? Mit jelent egyáltalán a „közterület" fogalma? A Szabs.tv.-nek saját közterület meghatározása van, amely nem egyezik az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény definíciójával? (Ez utóbbi a magántulajdonban álló területeket és közterületeket minősíti.)

5) Az Alaptörvénynek a bírói indítványban megjelölt Q) cikk (2) bekezdésére tekintettel indokolt áttekinteni a vonatkozó nemzetközi dokumentumokat és az EJEB gyakorlatát: Álláspontunk szerint a Szabs. tv. 178/B. §-a nem felel meg az irányadó nemzetközi emberi jogi standardoknak. [14]

6) Álláspontunk szerint vizsgálandó az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének alkotmányossága. Az alaptörvényi-rendelkezésben szereplő tilalom esetleges érvénytelensége esetén nincs alkotmányos alapja a Szabs. tv. 178/B. § szerinti állapot kriminalizálásának, szabálysértéssé nyilvánításának. Ráadásul egy olyan állapotnak, amelyet a jogrend legálisként értékel (lásd: Amicus curiea: II.3. c. alpont.)

Budapest-Pécs, 2018. december 19.

Prof. Dr. Kiss László
volt alkotmánybíró

Prof. Dr. Lévay Miklós
volt alkotmánybíró

[14] Mindenesetre komoly ütközés látszik a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 11. cikk 1. pontjával; a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya (az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. tvr. 9. cikkével; az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkével (tisztességes eljárás), 8. cikkével (a magánélethez való jog). E tekintetben álláspontunk teljes egészében megegyezik az Utcajogászok Egyesületének véleményével.