



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

11 / 530 - 0 / 2014

Érkezett:

2014 MÁRC 18.

Példány:

1

Kezelőiroda:

Melléklet:

2

db

Ügyszám:

AJB-687/2013

Előadó:

dr. Láposy Attila

dr. Kiss Bernadett

Melléklet:

1 db. jelentés

1 db. rendelet

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése, illetve 31. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7. § (3) bekezdését, mivel az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve), valamint az Alaptörvény II. cikkében (emberi méltósághoz való jog) foglaltakkal.

Az Ör. támadott rendelkezése:

„4. Közrend elleni magatartás

7. § (1) Aki kolduló, kéregető tevékenységet e rendelet mellékletében meghatározott területeken folytat és magatartása nem tartozik a szabálysértésekről szóló törvény hatálya alá, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.

(2) Aki a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló önkormányzati rendeletben rögzítettek ellenére az ott meghatározott tevékenységet folytatja, vagy közterületet bérleti megállapodás hiányában vagy attól eltérő módon, illetve azt meghaladó mértékben használ közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.

(3) Aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.”

Indokolás

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. Tekintettel arra, hogy az ombudsmani indítvány tárgya egy önkormányzati rendelet, így indokolt kiemelni az Abtv. 37. § (1) bekezdésében foglaltakat, amely szerint az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében – azaz alapvető jogok biztosa által kezdeményezett utólagos absztrakt normakontroll eljárás keretében – az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, *kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása*.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

1. Indítványom előzménye, hogy az alapvető jogok biztosa 2013 elején, a korábbi tapasztalatok, illetve az aktuális helyzet felmérése érdekében hivatalból indított átfogó vizsgálatot a hajléktalan-ellátó rendszer működésével, illetve a hajléktalanná vált, súlyosan veszélyeztetett társadalmi csoportba tartozókkal szembeni hatósági eljárások, intézkedések gyakorlatával kapcsolatban. Az ombudsman a fővárost és annak egyes kerületeit érintő vizsgálat sorozatot a győri és kaposvári hajléktalan-helyzet feltérképezésével egészítette ki. Az *AJB-687/2013. számú jelentésében* a biztos azt vizsgálta, hogy a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz való joggal, illetve az egyenlő bánásmód követelményével összeegyeztethető-e a „közösségellenes magatartásokkal” kapcsolatos helyi önkormányzati jogalkotási gyakorlat és az arra épülő hatósági jogalkalmazás. Vizsgálati jelentésben az alapjogi biztos megállapította azt is, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 2013. január 1-étől hatályos felhatalmazó rendelkezései alapján – többek mellett – Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése is rendeletet alkotott a közösségi együttélés alapvető szabályairól. A jelentésben az ombudsman külön is kiemelte, hogy az Ör. 7.§ (1) bekezdése tiltja a koldulást, az Ör. 7.§ (4) bekezdése az életvitelszerű közterületen tartózkodáshoz szükséges ingóságok tárolására helyez kilátásba szankciót, míg az Ör. 15.§ (2) bekezdése a guberalásra, az Ör. 16.§ (2) bekezdése pedig a közterületen való életvitelszerű tartózkodásra vonatkozó tilalmakat határoz meg.

Az ombudsman megállapította, hogy a kaposvári rendeleti szabályozás túlterjeszkedik az Mötv. felhatalmazásán azáltal, hogy az önkormányzat a közösségi együttélés szabályait tágan értelmezve olyan tárgykörökben is tényállásokat alkotott, amelyeket a szabálysértési törvény rendelkezései tartalmaznak. Rámutatott, hogy az önkormányzati rendeleti tényállások tartalma a felhatalmazással összefüggő aggályok mellett több elemében sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét, közvetve pedig az érintettek alapvető jogait. A biztos ezért felkérte a Somogy Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy a Mötv.) 132. §-ában meghatározott törvényességi ellenőrzés jogkörében eljárva, kezdeményezze az érintett rendelet felülvizsgálatát, módosítását és hatályon kívül helyezését. Az ombudsmani kezdeményezés, a kormányhivatal jelzése, illetve az időközbeni törvényi szabályozás változása nyomán az önkormányzat – az Ör. 7. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel – a kifogásolt rendeleti tényállásokat hatályon kívül helyezte, illetve módosította.

A kormány megbízott a biztosnak írt válaszában arra mutatott rá, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdése nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak vagy törvénysértőnek. Arra hivatkozott, hogy „egyes városrészekben a lakosság közérzetét, biztonságérzetét negatívan befolyásoló jelenség, hogy egyes lakossági csoportok lakóházaik előtt a járdát, egyéb közterületet elfoglalva, bútorokat kirakva élik mindennapi életüket, a járdát teljes egészében elfoglalva akadályozzák a gyalogos közlekedést”, így pedig „lehetetlenné teszik a közterület funkciójának megfelelő használatát”. Ez a magatartás meglátása szerint nem szankcionálható szabálysértésként a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 179/A. § (1) bekezdése alapján. A kormány megbízott arra is felhívta a figyelmet, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdésében rögzített tilalom nem eredményezhet kettős szankcionálást, mivel az Ör. 1. § (3) bekezdése kizárja a közösségi együttélési szabályokat megsértő magatartás miatti bírságolást akkor, ha az a magatartás egyben szabálysértést valósítana meg.

A biztos a kormány megbízott válaszát nem fogadta el és ismételten a kifogásolt szabályozás felülvizsgálatának kezdeményezését kérte tőle. Az ombudsman szerint ugyanis az elkövetési magatartás egyúttal egy szabálysértési tényállás megvalósításához szükséges járulékos magatartás, az Ör. ominózus rendelkezése alapján pedig fennáll annak a lehetősége, hogy ugyanazon magatartás észlelése esetén párhuzamosan indul közigazgatási hatósági eljárás és szabálysértési eljárás, amely felveti az alapjogi visszasság bekövetkezésének lehetőségét. A kormány megbízott válaszában az ombudsmani állásponttal továbbra sem értett egyet és azzal érvelt, hogy az Ör. által tilalmazott magatartás kapcsán nem valósulhat meg a Szabstv. 179/A. §-ában meghatározott szabálysértés, mert ez a magatartás nem a lakó- és tartózkodási hely, vagy egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül valósul meg, valamint a közterületen végzett tevékenység jellemzően nem alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás. Álláspontja szerint az Ör. 7. § (3) bekezdésében rögzített szabályok megszegését kizárólag lakóhellyel rendelkezők követik el, az ingóságok kihelyezése és tárolása nem a lakóhely elhagyásának szándékával történik, és a közterületen végzett tevékenységet sem az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabálysértési tényállásában meghatározottak jellemzik. A kormány megbízott szerint erre figyelemmel a kétfajta tényállás elemei között nem állapítható meg párhuzamosság vagy azonosság.

Mivel álláspontom szerint az Ör. 7. § (3) bekezdésében foglaltak kapcsán – az alábbiakban részletezett indokok miatt – a *jogállamiság elvét, valamint az érintettek emberi méltóságához való jogát sértő, visszas jogi helyzet orvoslására nem került sor*, így végső eszközként az Ajbt. 34. §-a alapján szükségessé vált az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának, a *szabályozás felülvizsgálatának kezdeményezése*. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy az önkormányzat által alkotott rendszabály és szankcionálás a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok közé sorolható hajléktalan, illetve súlyos egzisztenciális helyzetben lévő személyek jogainak védelme szempontjából is aggályos, ezen a területen pedig a hatékony jogvédelem elősegítése ombudsmani feladat. Álláspontom szerint ugyanis az Ör. 7. § (3) bekezdésében foglalt tilalom maga – a jogalkotó szubjektív szándékától függetlenül – elsődlegesen és kifejezetten ezeket az embereket érinti.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági

határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”¹

A fenti elvi jelentőségű tételekkel összhangban a vizsgálati megállapításaim, illetve az alkotmánybíróági indítványaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy az *Alaptörvény Negyedik Módosítása által beiktatott XXII. cikk (3) bekezdése* az „utcán, közterületen élés” kapcsán ad jogalapot, lehetőséget önkormányzati rendeletalkotásra. Az Alaptörvény kivételt megállapító rendelkezése szerint törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Az ezt megelőző alkotmánybíróági gyakorlathoz – így különösen a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás megsemmisítéséről szóló 38/2012. (XI. 15.) AB határozat megállapításaihoz – képest álláspontom szerint annyi változás detektálható az alkotmányos rendszerben, hogy az Alaptörvény módosítása alapján önmagában nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak az életvitelszerű közterületi tartózkodás meghatározott területeken és okokból történő tilalma. 2013. október 15-étől e rendelkezés nyomán a Szabstv. 179/A. §-a írja elő, hogy *életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése* szabálysértését követi el és közérdekű munkával büntethető az, aki a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületen vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületen életvitelszerűen tartózkodik, és a kijelölt területet a rendőrség, a járási hivatal felhatalmazott ügyintézője, a mezőőr, és a közterület-felügyelő felkérése ellenére nem hagyja el.

Az indítvány kapcsán utalni kell arra is, hogy a Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjával és (2) bekezdésével, valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontjával, továbbá a Ket. 131. § (1a) bekezdésével összefüggésben az alapvető jogok biztosa 2013 augusztusában azt állapította meg, hogy sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, ezért a felsorolt törvényi szabályok *alkotmánybíróági felülvizsgálatát kezdeményezte*. Álláspontom szerint mindazonáltal az Ör. 7. § (3) bekezdésének közvetlen alaptörvény-ellenessége a felhatalmazó rendelkezésekkel kapcsolatos alkotmányossági aggályoktól függetlenül igazolható. Jelen esetben nem azt állítom ugyanis, hogy az Ör. kifogásolt rendelkezése nem felel meg a törvényi felhatalmazásban foglaltaknak vagy más törvényi szabállyal lenne ellentétes, hanem azt, hogy – az alábbiakban bemutatott indokok alapján – közvetlenül sérti az Alaptörvény egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság a 3229/2013. (XII. 21.) AB határozatában az önkormányzati rendeletek alkotmánybíróági felülvizsgálatával kapcsolatban röviden felhívta a figyelmet, hogy az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az alkotmányossági vizsgálat tárgya az lehet, hogy az adott önkormányzati rendelet megfelel-e az Alaptörvény rendelkezéseinek, az indítvány – egyéb normakollízióra való hivatkozás

¹ Lásd 13/2013. (VI. 17.) AB határozat. Indokolás [33]

nélkül – kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben az Ör. általam kifogásolt szabálya elsődlegesen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvével, valamint az emberi méltósághoz való joggal ellentétes.

2. A jelentésben kifogásolt Ör. 7. § (3) bekezdése azt írja elő, hogy *aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el*, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el. Az Ör. 1. § (8) bekezdése alapján a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás elkövetője ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírsággal és százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható, a rendelet hatálya pedig értelemszerűen Kaposvár Megyei Jogú Város teljes közigazgatási területére kiterjed.

Ahogy arra a jelentésben is utaltam, ez a rendelkezés – az esetleges szubjektív jogalkotói céltól függetlenül – nyilvánvalóan a közterületen életvitelszerűen tartózkodó, hajléktalan személyeket egyértelműen érinti: mivel számukra nem vagy csak kivételesen áll rendelkezésre a holmijuk tárolására hely (hiszen nincs lakhatásuk), így azokat maguknál tartják szükségszerűen. Álláspontom szerint igazolható, hogy az életvitelszerű közterületi lét velejáró eleme az életvitelszerű lakhatásra szolgáló ingóságok (pl. hálósák, párna, takaró, sátor, ruhanemű, stb.) közterületi tárolása, sőt enélkül a közterületi lét el sem képzelhető. Következésképpen az önkormányzat akkor, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületi tárolását, illetve elhelyezését tiltja és szankcionálja, azzal hatásában a teljes területén lényegében az életvitelszerű közterületi tartózkodást bünteti a közösségi együttélési szabályok megsértése címén általánosságban és a teljes közigazgatási területén. Ezáltal pedig az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogalapon túllépve a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot sértve szankcionálja e magatartást.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogy pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. 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 továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott, a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás megsemmisítéséről szóló 38/2012. (XI. 15.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) rámutatott, hogy alkotmányossági aggályokat vet fel, ha a jogalkotó egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „*a hajléktalan személyek számára az, hogy a közterületen élnek egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami*

különböző kényszerek hatására jött létre, a legritkább esetben tudatos, átgondolt, szabad választásuk következménye. A hajléktalanok elvesztették otthonukat és nincs lehetőségük arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában kénytelenek - miután az az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület - a közterületen élni." A testület a szabálysértési törvény akkori tényállásának vizsgálata során arra is felhívta a figyelmet, hogy „önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti. Az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának." Az Alkotmánybíróság e döntésében is utalt egy korábbi döntésére, a 176/2011. (XII. 29.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh2.), amely szerint önmagukban a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják ilyen preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását. „Ellenkező esetben ugyanis a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna, hiszen azok sok esetben zavaróan hatnak a városképre, a lakók közérzetére és többnyire zajjal járnak."

Az Abh. indokolása világossá teszi, hogy sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná. Az Alkotmánybíróság elvi élel emelte ki döntésében, hogy az „Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették 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 kényszeríti a szociális szolgáltatások igénybe vételére." Az Alkotmánybíróság a tényállás felülvizsgálata kapcsán megjegyezte, hogy a hajléktalanság, mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek. Az Abh2. indokolásában a testület arra is utalt, hogy az egyenlő bánásmód szempontjából aggályosnak tekinthető az olyan magatartás (guberalás) szabálysértési szankcionálása, amely kifejezetten egy adott, kiszolgáltatott helyzetben lévő, körülhatárolható társadalmi csoport, a hajléktalan, a létminimum határán élő emberek ellen irányul, e személyek kirekesztését szolgálja.

Az alkotmánybírósági gyakorlat kapcsán lényeges kiemelni, hogy az Alaptörvény jelenleg hatályos XXII. cikk (3) bekezdése, illetve ennek alapján a Szabstv. 179/A. §-a annak a lehetőségét teremti meg, hogy az egyes helyi önkormányzatok meghatározott alkotmányos értékek (közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek) védelme érdekében, vagyis célhoz kötött módon jelölhessenek ki olyan közterületeket, ahol az életvitelszerű jellegű közterületi tartózkodás jogellenesnek, szabálysértésnek minősül. A törvényi felhatalmazás nyomán Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló 7/2000. (II. 29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör2.) 1. § (1a) bekezdése kimondja, hogy a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a 14. mellékletében meghatározott közterületeken az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenes. Ebbe a körbe tartozik a városközpont területe, néhány kiemelt park, illetve liget, valamint összesen 79 közterület, zömében a városi játszóterek. Az Ör. azonban az Ör2.-ben meghatározottakon túlmutatóan gyakorlatilag az önkormányzat teljes területén tiltja az életvitelszerű lakhatásra használt ingóságok tárolását és elhelyezését, közvetve a hajléktalan emberek életvitelszerű tartózkodásukat tiltja, teszi lehetetlenné. Az Ör. támadott rendelkezése ugyanis nem hagy szabadon használható közterületet a hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodása céljából (a kijelölt területeken az Ör2, míg a fennmaradó területen az Ör. teszi ezt szankcionálhatóvá), így sérti az emberi méltósághoz fűződő alapjogukat.

Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabálysértési szankcionálása kapcsán érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy – annak elnevezésétől eltérően – a szabálysértési tényállás valójában nem magát a – meghatározott, kijelölt – közterületen való életvitelszerű tartózkodást szankcionálja, hanem azt, hogy ha az érintett személy a „tiltott” közterület-rész elhagyására való *felszólításnak nem engedelmeskedik* (vö. Szabstv. 179A. § (1) bekezdés). Az Ör. 7. § (3) bekezdéséből következően azonban az önkormányzat közigazgatási területén – az Ör. 1. § (3) bekezdésére figyelemmel lévő hatósági jogalkalmazás esetén az Ör. 2. 14. mellékletében kijelölt közterületek kivételével – a terület-rész elhagyására való felszólításnak való engedelmeskedéstől függetlenül az érintett hajléktalan személyek – akik maguknál tartják saját holmijukat – jelentős összegű, a szabálysértési bírsághoz hasonló nagyságrendű közigazgatási bírsággal sújthatóak. Bár az Ör. nyomán értelemszerűen nincs lehetőség közérdekű munka vagy elzárás kiszabására, azonban az igen súlyos egzisztenciális helyzetben lévő személyek esetében a közigazgatási bírság, annak adók módjára történő behajtása erőteljes szankciónak minősül. Az Alkotmánybíróság idézett döntéseiben szabálysértési tényállások kapcsán vizsgálta a büntetendővé nyilvánításra vonatkozó garanciákat, az alkotmányos indokoltságot és a normavilágosságot, de álláspontom szerint *e szempontok érvényesíthetőségének ki kell terjednie az önkormányzatok által alkotott „rendszabályok”, a közösségi együttélési szabályok területére* is. Ennek kapcsán lényeges, hogy a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság, illetve normavilágosság követelménye szempontjából is aggályosnak tartom, hogy *nem világos, hogy pontosan mely tárgyak, holmik számítanak életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságnak.*

3. Összességében álláspontom szerint az Ör. 7. § (3) bekezdése ellentétes a jogállamiság elvével és az emberi méltósághoz való joggal, mivel az önkormányzat teljes – az Ör. 2. 14. mellékletében kijelölt közterületnek nem minősülő – közigazgatási területén, legitim alkotmányos cél is indok nélkül önmagában a hajléktalanság, a közterületen élés közigazgatási bírsággal történő büntethetőségét teremti meg. Mindezek alapján kérem az Alkotmánybíróságot, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdését vizsgálja felül és semmisítse meg.

Budapest, 2014. március 13.



Székelty László