

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

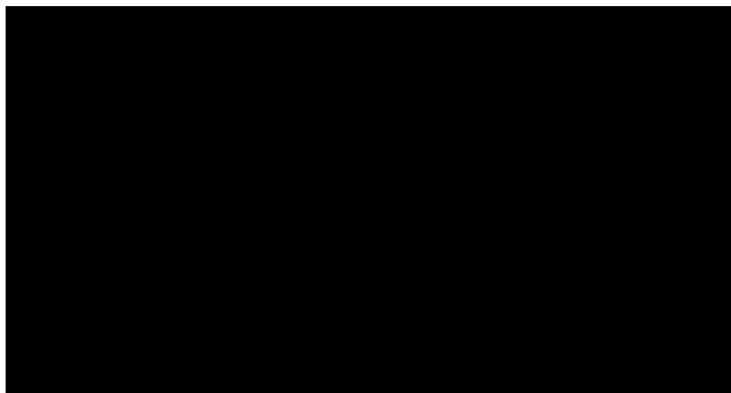
alkotmányjogi panasz beadvány

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 10 / 3185 - 3 / 2015	
Érkezett: 2015 DEC 21.	
Példány: 1	Kezelőiroda: P1
Melléklet: 3 db	

Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesülete

(1114 Budapest, Bocskai út 17.)

Panaszosnak



Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe
ütközésének megállapítása és megsemmisítése
iránt IV/3185-1/2015. számú ügyben.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott [REDACTED] ügyvéd a Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesülete (1114 Budapest, Bocskai út 17.) csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőként Budakeszi Város Önkormányzatának 13/2014. (V. 5.) számú rendeletével szemben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 26. § (2) bek. a)-b) pontjai alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjesztjük elő, a T. Alkotmánybíróságnak a fenti számon iktatott, 2015. november 16-án kelt felhívására tekintettel:

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, állapítsa meg, hogy Budakeszi Város Önkormányzatának 13/2014. számú rendelete sérti mind az Alaptörvény alább hivatkozott rendelkezéseit, ellentétes továbbá a jogalkotásról szóló törvény alább meghatározott szabályaival is. Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy hivatkozott rendeletet teljes egészében megsemmisíteni szíveskedjen.

A panasz ténybeli és jogi indokolása, az érintett alapjogok sérelme

1. Budakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testülete 2014. május 5. napján megtartott ülésén meghozta a 13/2014. (V. 05.) önkormányzati rendeletét (1. sz. melléklet), mely az egyes, a város közigazgatási területén található **közterületek védett övezetté nyilvánítását szabályozza.**

Az önkormányzati rendelet megalkotására a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló **1999. évi LXXV. törvény 8. § (2) bekezdése ad felhatalmazást** az Önkormányzat számára. E jogszabály 4. § h) pontja értelmében a védett övezet fogalma a következő:

„Védett övezet: a közterületnek az e törvény, illetve a települési (Budapesten a fővárosi) önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) képviselő-testülete rendeletében meghatározott azon része, ahol a prostituált a szexuális szolgáltatásra nem ajánlkozhat fel, szexuális szolgáltatást nem nyújthat, a védett övezetre vonatkozó tilalmakat a közterület e részén fekvő nyilvános helyre is alkalmazni kell.”

A jogszabály 7. §-a meghatározza azon területeket, amelyeket a jogszabály szerint védett övezetnek kell tekinteni, pl. a lakott területen a főútvonaltól számított 50 méteren belüli terület, olyan mellékutcák, ahol a kiskorúak oktatását, nevelését, gyógyítását, tartós elhelyezését szolgáló, valamint gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény működik. Ezen területeken túl jogosult a 8. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat rendelettel további védett övezetek kijelölésére, ahol a prostituált szexuális szolgáltatásra nem ajánlkozhat fel, szexuális szolgáltatást nem nyújthat.

2. Az önkormányzati rendelet 2. § rendezi a védett övezeteket, mely területek úgynevezett „jellel” vannak felsorolva, amely jelek a földhivatali nyilvántartásban szereplő térképek alapján nem, vagy alig behatárolhatóak és az interneten, illetve nyomtatott formában fellelhető térkép alapján sem beazonosíthatóak. A Földmérési és Távérzékelési Intézet által szolgáltatott, ott fellelhető több mint 30 éves térképmásolatokon kísérelte meg egy földhivatali ügyintéző meghatározni, hogy melyik területek lehetnek pontosan ezek a védett övezetek, de ez csak részben vezetett eredményre.

Az Önkormányzati rendelet ebből **kifolyólag nem felel meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdésében foglaltaknak, amely előírja, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell, hogy rendelkezzen.** A rendelet címzettjei a prostituáltak, illetve a szabálysértési ügyekben intézkedő rendőrök, akik nem rendelkeznek megfelelő geográfiai szaktudással ahhoz, hogy a rendeletben leírt területeket meg tudják határozni, és így az önkormányzati rendelet rendelkezéseit be tudják tartani. Ez súlyos alkotmányossági, alapjogi aggályokat vet fel, és az **adott területen visszaélésekre adhat okot az önkormányzati rendelet szerint kijelölt övezetek „behatárolhatatlansága” okán.** Ez sok esetben szabálysértési eljárást von maga után az egyébként is nehéz helyzetben lévő prostituáltak számára.

Az Önkormányzat a rendelkezésemre bocsátotta külön kérelemre az önkormányzati rendelet rendelkezéseinek értelmezéséhez szükséges térképszelvényeket (2. számú melléklet). Ezen térképszelvények alapján sikerült a védett területek meghatározása, azonban nem várható el a rendelet címzettjeitől, hogy külön levélben igényeljék ezen térképszelvényeket az Önkormányzattól.

3. Az önkormányzati rendelet 2. § (1)-(3) bekezdése és a térképszelvények összevetése során észleltem, hogy 26. db útszakasz és azok 200-200 méteren belüli területét nyilvánította az Önkormányzat védetté, amely Budakeszi város nagyságát figyelembe véve a település nagy százalékát érintő terület.

A rendelet 2. § (4)-(6) bekezdésében meghatározott terület és azok a térképszelvényekkel történő összevetését követően szintén a település területének számottevő része védett övezetnek minősül. Ebből levonható az a következtetés, hogy az Önkormányzat a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló **1999. évi LXXV. törvény céljával ellentétesen nyilvánította a település túlnyomó részét védett övezetté, és ezért az a hivatkozott törvényt sérti.**

A prostitúciót szabályozó törvény tulajdonképpeni célja a megfelelő keretek között végezhető szexuális szolgáltatás nyújtása, és nem annak teljes településen történő tiltása volt. A jogalkotó nem kívánta a szexuális tevékenységet végző prostituáltakat eltiltani e tevékenység végzésétől, ugyanis ez a tevékenység szolgáltatásnak minősül, és legálisan végezhető hazánkban. A törvény tényleges célja azon területeket meghatározása, ahol ez a tevékenység végezhető és ahol nem.

Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A 1999. évi LXXV. törvény 8. § (2) bekezdése szerint „a közterület más részein, illetve az ott működő egyes nyilvános helyeken is megtilthatja a prostituáltak tevékenységét”. A jogszabályhely helyes értelmezése alapján megállapítható, hogy a jogalkotó szándéka szerint az önkormányzat az adott település egy részén, vagy az ott működő egyes nyilvános helyek esetén jogosult védett övezet kialakítására, megfelelően indokolt esetben. A jogszabály nem teszi lehetővé a helyi önkormányzatnak, hogy az egész település területén megtiltsa a szexuális szolgáltatás nyújtását, az önkormányzat ilyen tartalmú rendelete ellentétes a 1999. évi LXXV. törvény rendelkezéseivel. **Az önkormányzat a kapott rendeletalkotási felhatalmazását kiterjesztően, a jogszabályoknak nem megfelelően értelmezte.**

Az önkormányzati rendelet által megfogalmazott tiltás ahhoz vezet, hogy – a vonatkozó törvény szellemiségével és a jogalkotó céljával ellentétesen – Budakeszi legnagyobb részén tilos magatartássá válik e tevékenység. A jogszabálynak ugyanakkor nem célja ezen tevékenység teljes tiltása, a jogszabály

határozott célja a prostitúcióhoz járulékosan kapcsolódó – felhajtó jellegű, emberkereskedelmi, kizsákmányoló, stb. – magatartások tiltása, büntetné nyilvánítása – ennek a tárgybeli önkormányzati rendelet nem hogy nem tesz eleget, hanem – közvetve – épp ezen magatartások kialakulását, felerősödését ösztönzi. **Láthattunk már arra számos példát a gyakorlatból, számos önkormányzat esetében, mi történik, ha az önkormányzat által nem kívánt, nem kedvelt emberi magatartásokat – pl. hajléktalan kérdés, prostitúció – teljes tiltással sújtja, szabálysértésként aposztrofálja. Ez a problémát nem szünteti meg, sőt, inkább újakat okoz.**

4. Álláspontom szerint az önkormányzati rendelet tartalmát tekintve az Alaptörvénybe ütközik, alapvető emberi jogokat sért az alábbiak szerint.

Az önkormányzati rendelet nézetem szerint Alaptörvény I. cikkével ellentétes, amely kimondja, hogy az *"EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani"*. A Alaptörvény XV. cikke továbbá rögzíti, hogy a *"Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."*

A rendelet továbbá **ellentétes az Alaptörvény XII. cikkével is, amely a vállalkozás szabadságához való jogot mondja ki.** A prostituáltak egyéni vállalkozóként végzi a tevékenységét, amelyre az ország egész területén jogosult a védett területek kivételével.

Ezek alapján a prostituáltak alapvető jogait sérti, ha egy adott településen egyáltalán nem végezhetnek szexuális tevékenységet a helyi önkormányzat döntése alapján, különösen azok érdekei sérülnek, akik azon a településen vagy annak közelében élnek és e szabályok alapján kénytelenek más településen szolgáltatást nyújtani.

Budakeszi város önkormányzata egy létező helyzetre próbált a rendeletével választ, megoldást találni; álláspontom szerint ez a válasz nemcsak hogy jogszabályba ütközik, de a problémát sem oldja meg, hovatovább újakat szül mellé.

A jelen esetben – álláspontom szerint – olyan életviszonyról van szó, melyet magasabb szintű jogszabály, az Szbtv. már rendezett, meghatározva a prostitúció törvényes gyakorlásának közrendvédelmi szabályait. Amennyiben egy helyi önkormányzat e tárgykörben rendeletet kívánna is alkotni, semmiképpen sem tehetné azt úgy meg, hogy a generális szabályok (teljes tilalom a területén) bevezetésével kiüresítse egy magasabb szintű jogszabály tartalmi rendelkezéseit. A rendelet által megfogalmazott tiltás ahhoz vezet, hogy - az Szbtv. szellemiségével és a jogalkotó céljával ellentétesen - a kerület legnagyobb részén tilos magatartássá válik e tevékenység. Ennek pedig az lesz a következménye, hogy ezeken a területeken a tevékenységet gyakorolni kívánó prostituáltak szabálysértést követnének el, így alapvető joguk csorbulna.

4. A 63/1991. AB határozat korábban elvi éllel mondta ki, hogy ha valamely tevékenységet (itt: szexuális szolgáltatásra felajánlkozás) magasabb szintű jogszabály (itt: Szbt. mint az önkormányzati rendelet fölött álló, magasabb szintű jogszabály) legalizál, úgy az arra alkalmas területtel rendelkező önkormányzat (itt: Budakeszi) Alaptörvényt sért, ha ezt a tevékenységet abszolút módon tiltaná a saját illetékességi területén.

Budakeszi Város Önkormányzatának rendelete az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit sérti:

„32. cikk. (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

5. **Ügyünkkel kapcsolatban a jogszabály jogorvoslati lehetőséget nem biztosít.** A rendelettel kapcsolatban a Pest Megyei Kormányhivatalhoz fordultunk kérelemmel annak érdekében, hogy a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálja meg a rendelet tartalmát és működjön közre a törvényes állapot helyreállítása érdekében. A kormányhivatal kérelmünket elutasította, az önkormányzati rendelet Alaptörvény- és jogszabályellenességét nem állapította meg, álláspontja szerint azért nem, mert hivatkozott rendelet nem a teljes közigazgatási területet, csupán annak „nagy részét” minősítette védett övezetté.

Összefoglalva:

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot hivatkozott önkormányzati rendelet megsemmisítésére. Tekintettel arra, hogy a rendelet a Budakeszi város területén belül kijelölt védett övezetek felsorolását tartalmazza, álláspontunk szerint ez a felsorolás, illetve a kérdéses területek – ti. a város teljes területe – védetté nyilvánítása **ellentétes az Alaptörvény XII. cikkével, illetve a 32. cikk (2) és (3) bekezdésével.**

Hivatkozott önkormányzati rendelet a vállalkozás szabadságának alapvető jogát sérti, ellentétben áll továbbá a közterületi prostitúciót szabályozó 1999. évi LXXV. törvénnyel, annak tartalmát ugyanis – a védett övezeteket illetően – teljességgel kiüriti, emellett nem tartalmazza azt az indokot, amely a további – a törvényben felsoroltakon túlmenő – védett övezetek kijelölését alátámasztja, ilyen helyi érdekeket a rendelet nem sorol fel.

Az önkormányzati rendelet sérti továbbá az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdését is, amely kimondja, hogy az önkormányzati rendelet jogszabállyal nem lehet ellentétes – jelen esetben pedig pontosan ez áll fenn, ugyanis az önkormányzat úgy jelölt ki további védett övezeteket a területén, hogy ennek szükségességét **semmilyen közérdekekkel nem indokolta, a jogterületet szabályozó magasabb szintű jogi norma – törvény – rendelkezéseit ezzel kiürítette, a védett övezet törvényi fogalmát helyi szinten gyakorlatilag megsemmisítette**, hiszen Budakeszin gyakorlatilag „minden” védett övezett lett – megfelelő indok nélkül. Álláspontunk szerint ezek az indokok csak akkor lennének megfelelőek, ha a rendelet minden egyes utca, vagy szűkebben behatárolható terület esetén konkrétan, valóban meg tudná indokolni a védetté nyilvánítás szükségességét.

A Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesülete mint civil szervezet közvetlen érintettségét a mellékelt alapszabály igazolja, ez tartalmazza ugyanis a szervezet fő célját, a szexuális szolgáltatást nyújtók érdekvédelmét is. Az alapszabályt jelen beadványomhoz 2., Földi Ágnes elnök aláírási címpéldányát pedig 3. szám alatt csatolom.

6. A Tisztelt Alkotmánybíróságnak a kérdéssel kapcsolatos állásfoglalása különösen fontos számunkra, a prostitúció és a védett övezetek kapcsán ugyanis jelenleg egy rendkívül visszás helyzet, visszás gyakorlat tapasztalható a jogalkotó önkormányzatok és a jogalkalmazók részéről. A törvény szerint a prostitúció legálisan végezhető ma hazánkban, amennyiben a prostituált rendelkezik egészségügyi kiskönyvvel és nem a törvényben meghatározott védett övezetekben kínálja fel szolgáltatásait. A törvény emellett az önkormányzatok kötelezettségévé teszi türelmi zónák kijelölését a prostitúció tömeges megjelenése esetére.

A gyakorlat ezzel szemben az, hogy türelmi zónát idáig – a törvény mintegy 15 éves hatályba lépése óta – egyetlen önkormányzat sem jelölt még ki, a másik lehetőséggel azonban – ti. további védett övezetek kijelölése a területükön belül – továbbra is rendszeresen élnek, sőt, visszaélnék az önkormányzatok anélkül, hogy erre bármilyen törvényes indokuk lenne. Az, hogy az önkormányzatok nem látják szívesen ezt a jelenséget területükön belül, még nem törvényes indok – hiszen ez a kérdés már 1999-ben, törvényi szinten (sőt, nemzetközi egyezmény szintjén) eldőlt.

7. Alulírottak nyilatkozunk, hogy indítványunk és a benne szereplő személyes adataink nyilvánosságra hozatalához hozzájárulunk.

Kelt Budapesten, 2015. november 30. napján.

Tisztelettel:

Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesülete képviselőjében

Mellékletek:

1. Ügyvédi meghatalmazás
2. Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesülete Alapszabálya
3. [redacted] aláírási címpéldánya