

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának

JELENTÉSE

az AJB-6724/2010. számú ügyben

2011. július

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
Jelentése
az AJB 6724/2010. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

A Város Mindenkié Csoport fordult beadvánnyal Hivatalomhoz, amelyben a Belügyminisztérium által 2010 szeptemberében kidolgozott – de akkor még a Kormány által nem tárgyalt – többek mellett az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat tartalmával, indoklásával és jövőbeni alkalmazásával kapcsolatban fogalmazott meg előzetes alkotmányossági kifogásokat.

Tekintettel arra, hogy az időközben elfogadott és kihirdetett törvénymódosítás kapcsán kialakult jogi helyzet az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság közvetlen veszélyének gyanúja merült fel, az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Obtv. 18. § (4) és (11) bekezdése alapján a jogi álláspontjukkal kapcsolatban részletes tájékoztatást kértem a belügyminisztertől, illetve Budapest Főváros főpolgármesterétől.

A megállapított tényállás és jogi háttér

I. A hajléktalan emberek jogainak védelmével foglalkozó civil szervezet álláspontja szerint a jogalkotónak a „nem rendeltetésszerű” közterület-használat szankcionálásának bevezetésével az a szándéka, hogy – a szociális problémák orvoslása helyett – megteremtse a lehetőséget az önkormányzatoknak a rendészeti jellegű fellépésre, bírságolásra az eleve súlyosan kiszolgáltatott helyzetben lévő, otthonukat veszített személyekkel szemben. A beadványban kifejtette, hogy a rendeltetésszerű közterület-használat eseteinek taxatív jellegű, de homályos meghatározása, illetve a „nem rendeltetésszerű” használat szankcionálhatósága szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az állampolgárok alapvető jogait, különösen pedig azokat, akik helyzetüknél fogva érdemben nem képesek fellépni a jogkorlátozásokkal szemben. A panaszos azt is felvetette, hogy a hatályos jogrendben jelenleg is vannak olyan szabálysértési tényállások, amelyek büntetéssel fenyegetik azokat, akik a közterületen normaszegéseket követnek el (pl. szemetelnek, a környezetet szennyezik, agresszív vagy garázda magatartást tanúsítanak), így nem világos, hogy mi indokolja a tág szankcionálási lehetőséget.

1. A panasz nyomán áttekintettem a megjelölt, kihirdetett és hatályos törvénymódosítás kifogásolt rendelkezéseit. Az Országgyűlés 2010. november 8-ai ülésén fogadta el a 2010. évi CXVI. törvényt, amellyel módosította az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Étv.), amelyet 2010. november 19-én hirdettek ki a Magyar Közlönyben. Az Étv. újonnan beiktatott, 2011. január 1-jétől hatályos 54. § (4) bekezdése szerint „a közterület rendeltetése

- a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,
- b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),
- c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,
- d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,
- e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,
- f) a közművek elhelyezésének,
- g) zöldfelületek kialakításának biztosítása”.

Az Étv. új 54. § (5) bekezdése értelmében „a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.” Az Étv. 54. § (6) bekezdés alapján „önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének a (4) bekezdésben vagy jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja”. Megjegyzendő, hogy a minisztérium által kidolgozott törvényjavaslat-tervezet korábbi részletes indokolásában kifejezetten szerepelt az a kitétel, hogy „szükséges a közterületek rendeltetésével, használatával kapcsolatos részletesebb szabályokat megadni [...] annak érdekében, hogy a közterületek nem rendeltetésszerű esetkörére (pl. hajléktalanok életvitelszerű ott lakása) az önkormányzatoknak lehetőségük legyen szigorúbb közterületi szabályok és szankciók megállapítására helyi rendeltükben (pl. a hajléktalanok kitiltására közterületekről)”. A Kormány nevében a belügyminiszter által 2010. szeptember 30-án benyújtott törvényjavaslat részletes indokolásából ugyanakkor már kikerült a – beadványozók által kifejezetten hivatkozott – hajléktalanok kitiltásának lehetőségével összefüggő „példa”.

A közterületek rendeltetésszerű használatával kapcsolatos jogszabályi változásokkal összefüggésben elvégzendő feladatokról szóló – jogszabálynak nem minősülő – 1217/2010. (X. 19.) Korm. határozat alapján a Kormány, annak érdekében, hogy a közterületek rendeltetésszerű használata tekintetében megfogalmazódott igények ne járhassanak a társadalmi igazságosság és szolidaritás aránytalan sérelmével, felhívta a nemzeti erőforrás, a közigazgatási és igazságügyi, valamint belügyminisztert arra, hogy – 2010. november 30-ai határidővel – dolgozzanak ki az utcán élő hajléktalan személyek számának csökkentését, valamint a hajléktalan-ellátó rendszer megújítását célzó középtávú cselekvési tervet.

Már hivatalbóli vizsgálatom megindítását követően a Nemzeti Erőforrás Minisztérium közigazgatási államtitkára véleményezés céljából megküldte számomra az „*utcai hajléktalanság kérdésével összefüggő Középtávú Intézkedési Tervről*” szóló kormány-előterjesztést. A kormányhatározat-tervezetet is magában foglaló előterjesztés kiemelten utalt arra, hogy a 2011. január 1-jétől a települési önkormányzatoknak immár lehetőségük lesz arra, hogy rendeletben a közterület rendeltetésétől eltérő használatát szabálysértéssé nyilvánítsák, amely „jelentősen érinti az életvitelszerűen utcán élő hajléktalan embereket”. Az előterjesztés egyik alapvető célkitűzése, hogy számba vegye azokat a feladatokat, melyek mentén a hajléktalan ellátórendszer megújítása véghez vihető, valamint kiszámíthatóbb és lakhatás biztonságát szavatoló rendszer építhető. A megvalósuló célkitűzések révén pedig az utcán élő emberek fedélhez, lakhatáshoz és a számukra szükséges szolgáltatásokhoz juthatnak, „elkerülve ezzel a büntetést, és helyzetük további romlását”. Az előterjesztés alapján a kormányhatározat-tervezet éppen az általam több szempontból is aggályosnak tartott jogi helyzetet kívánja kezelni. A tervezet 3. pontja előírta, hogy a szociális és nyugdíjpolitikáért felelős miniszternek és az önkormányzatokért felelős miniszternek érintett szervezetek és intézmények bevonásával 2011. február 28-áig kell kidolgoznia egy *szakmai ajánlást*, amely tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek biztosítása javasolt a közterület használatára és a közterület-használatra vonatkozó előírások megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó önkormányzati rendelet meghozatala előtt.

A nemzeti erőforrás miniszternek küldött *válaszlevélben* is megfogalmazott határozott álláspontom szerint mind alapjogi, mind humanitárius szempontból megkerülhetetlen alapvetés, hogy az államnak addig nem lehet szankcionálnia az „életvitelszerűen utcán élést”, amíg nincs meg az éjjel-nappal, hétvégén is ténylegesen működő intézményes háttér, amely az utcán élő hajléktalanokat egyáltalán fogadni képes. A kiszolgáltatott helyzetben lévő, fedél nélkül maradt emberek, amelyek száma – az előterjesztésben foglalt adatok alapján is – folyamatosan növekszik, alapvető jogainak védelme érdekében minimális szinten lehetővé kell tenni a valódi választás lehetőségét: meglátásom szerint szankció akkor és csak akkor szabható ki, ha megvan az alternatív választás lehetősége az utcán éléssel szemben.

2. A *belügyminiszterhez* intézett megkeresésemben tájékoztatást kértem a szaktárca törvényi szabályozással kapcsolatos jogi álláspontjáról, valamint a későbbi jogalkalmazással kapcsolatban felmerülő kérdésekről. A *megkeresésben kifejtettem*, hogy komoly kérdéseket vethet fel a szabályozás alkotmányossági szempontú indokoltsága. Nem világos az, hogy a hatályos szabálysértési és büntetőjogi anyagi jogi szabályok mellett miért szükséges azon személyek szabálysértési szankcionálása, akik a közterületet úgy használják életvitelszerűen, hogy azzal egyébként kárt nem okoznak, mások jogait nem sértik. Kiemeltem, hogy az elfogadott törvénymódosítás taxatív felsorakoztatja, hogy milyen magatartások folytathatóak rendeltetésszerűen a közterületen, de mindezt olyan általános tevékenység-fogalmakkal teszi, mint a „kikapcsolódás” vagy a „szabadidő eltöltése”. E fogalomhasználat az önkormányzatok szabad, cseti megítélésre bízzák annak eldöntését, hogy szankcionálja-e pl. az életvitelszerű tartózkodás vagy épp a közterületen alvás lehetőségét. Nem világos, hogy az általános felhatalmazás fényében az önkormányzatok „jogszabályban” milyen további – az eddigieken túlmutató – szabályokat állapíthatnak meg a közterület rendeltetésére nézve.

A *belügyminiszter tájékoztatása szerint* a tárca a közelmúltban vizsgálta a közterület-használat helyi jogalkotási kérdéseit és megállapította, hogy a helyi önkormányzatok már *korábban is gyakran éltek* a közterület-használat helyi szabályozásának lehetőségével. Mivel alapvető elvi kérdések tekintetében nem volt egységes sem a szabályozás, sem a kialakított joggyakorlat, útmutatást adtak az *egységes gyakorlat* kialakítása érdekében. Levelében kifejtette, hogy a társadalmi változásai, a gyors technikai fejlődés miatt egyre bonyolultabbá váló társadalmi élet mellett számtalan olyan élethelyzet adódik, amikor *már nem tűnik elégségesnek az általános társadalmi normák, szokások szabályozó ereje*, ezért szükséges a követendő szabályok egyértelmű helyi rendezése. A szabályozandó életviszonyok pedig leggyakrabban a közterülethez, mint a közösség egyik jelentős életteréhez kötődnek.

A miniszter utalt arra is, hogy a közterület-használattal kapcsolatos helyi jogalkotás, az azzal kapcsolatos alkotmánybíróági döntések figyelemmel kísérése alapján adódott a következtetés, hogy *számtalan jogszabálysértő helyi rendelkezés visszavezethető a közterület fogalmának túlzottan általános jogszabályi meghatározására*. A közterület jogi elhatárolása ugyan adott volt az Étv. korábbi szabályai szerint is, de sem a szabályozást végző önkormányzatok, sem pedig maguk az állampolgárok nem voltak tisztában a közterület-használat tartalmának lehetséges határaival. A belügyminiszter szerint így az állampolgárok általános közösségi normákat el nem fogadó része *a közterület használatát szinte korlátlanak tekinti*. Másfelől az önkormányzatok a használat szabályozása során esetenként túllépték azt a keretet, mely az általános emberi jogi szabályokkal összeegyeztethető.

A belügyminiszter álláspontja szerint az Étv. jelenlegi szabályozása *nem a hajléktalan ügy „kezelését” célozza*, hanem a minisztérium az építésigazgatás körében egy közjogi kérdés, a közterület fogalmának és rendeltetészerű használatának konkrétabb megfogalmazására törekedett a módosítással. Kiemelte, hogy nem kívánnak semminemű megkülönböztetést tenni a társadalom egyes csoportjai között, a közterület-használatot mindenki számára lehetővé kívánjuk tenni a közterület rendeltetésének megfelelően.

A megkereső levél felvetéseire reagálva a miniszter kifejtette, hogy a törvény álláspontja szerint széleskörűen határozza meg a közterület rendeltetését. E felsorolás képezi azt a tartalmi kört, melyen belül maradv tevékenységével az egyén vagy a közösség a közterületet rendeltetésének megfelelően használja. *Ettől eltérő, más tevékenység általában a társadalmi normákkal ütközőnek – rendeltetésellenesnek – minősül*. Az önkormányzat a helyi szabályozás során határozhatja a meg, hogy mely, egyébként rendeltetésellenesnek minősülő tevékenységeit, magatartás gyakorlását engedi meg időlegesen a közterület használata során, továbbá, hogy milyen magatartást kíván szabálysértéssé nyilvánítva szankcionálni. Következtetése szerint *a helyi önkormányzatok felelőssége*, hogy a felhatalmazással élve, a helyi körülményekhez igazodva, a lakosság igényeit figyelembe véve rendezzék a közterület-

használatához kötődő helyi életviszonyokat. Felhívta arra is a figyelmet, hogy a módosításnak megfelelő új szabályozás csupán egy lehetőség az önkormányzatok számára, nem kötelezettség: a mintegy 3200 önkormányzat a helyi életviszonyok alapján maga dönti el, hogy szükségesnek tartja-e e tárgykörben helyi rendelet megalkotását.

A tárcavezető véleménye szerint az Alkotmány és az önkormányzati törvény kellően megalapozzák a helyi önkormányzatok jogalkotási hatáskörét, ráadásul az önkormányzatok közterület-használattal kapcsolatos szabályozásai jelenleg is tartalmazznak szankcionálási lehetőséget. *Inkább elvi jellegű felvetésnek tartotta továbbá a miniszter, hogy az Étv. túlzottan általános fogalmakkal határozná meg a közterület rendeltetésszerű használatának körét. A belügyminiszter végül megjegyezte, hogy a szaktárca a közterület helyi szabályozását komplex kérdésnek tekinti, ezért a szociális ellátó-rendszer áttekintésére is szükség van, amely kormányzati szinten meg is kezdődött. A Kormány ennek érdekében megtárgyalta és elfogadta azt az előterjesztést, melynek célja azon feladatok számbavétele, melyek mentén a jelenlegi hajléktalan ellátórendszer megújítása véghez vihető, valamint kiszámíthatóbb és lakhatás biztonságát szavatoló rendszer építhető, melyek segítségével az utcán élő emberek fedélhez, lakhatáshoz és a számukra szükséges szolgáltatásokhoz juthatnak, elkerülve ezzel a büntetést, és helyzetük további romlását.*

3. A főpolgármesterhez intézett megkeresésemben tájékoztatást kértem a törvényi szabályozás alkalmazásával kapcsolatos jogi álláspontjáról, valamint az Étv. 54. §-ában adott felhatalmazás alapján az utcai hajléktalanság kezelésével kapcsolatosan a közeljövőben a Fővárosi Önkormányzat által megtenni szándékozott intézkedésekről – így különös tekintettel a közterület-használattal összefüggő rendeletalkotási koncepciókról.

A főpolgármester válaszában arról tájékoztatott, hogy a Fővárosi Önkormányzat Programot hirdetett „Társadalmi Megbékélés Program” (a továbbiakban: TMP) elnevezéssel az utcai hajléktalanság kezelésére. Budapest új vezetése szakítva az addigi időszak szakmailag helytelen gyakorlatával vissza kívánja adni a fővárosiaknak a kiemelt közterületek (első lépésben az aluljárók) használatát – a közterületen élő hajléktalanok adekvátabb ellátásával párhuzamosan. A széleskörű szakmai egyeztetés alapján, a szakmai szervezetekkel és a nemzeti erőforrás miniszterrel egyeztetve kidolgozott TMP különös hangsúlyt helyez a támogatott lakhatás formáinak, a foglalkoztatási lehetőségek – személyre szabott – szélesítésére. A TMP célja, hogy a jelenleg tartósan, életvitelszerűen aluljárókban lakó hajléktalan embereknek olyan foglalkoztatási és lakhatási lehetőségeket biztosítani, amelyek igénybe vételével elkerülhetik a „várható intézkedések számukra negatív következményeit”. Rövid távú célként pedig 2010. december 14-ig vissza kívánják adni a fővárosiaknak rendeltetésszerű használatra 14 kiemelt budapesti aluljárót, ahol naponta közel kétfélmillió ember fordul meg. A főpolgármester tájékoztatása szerint a több lépcsőben végrehajtott TMP révén a fővárosi közterületek tisztábbá és élhetőbbé válhatnak, így az Étv. 54. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján nincs a Fővárosi Közgyűlés napirendjén közterület-használattal összefüggő rendeletmódosítás.

Néhány héttel később azonban a sajtóhírekből értesültem arról, hogy a Fővárosi Közgyűlés 2011. április 27-ei ülésén olyan tartalmú rendeletmódosítást fogadott el, amely értelmében ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal büntethetőek azon személyek, akik a közterületet életvitelszerű lakhatás céljára használják, illetve az is, aki az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait a közterületen tárolja. A főpolgármesteri javaslatként beérkezett, az Étv. 54. §-ának felhatalmazása alapján elfogadott rendeletmódosítás azon hajléktalan személyekkel szembeni fellépés jogi lehetőségét teremti meg, akik a felajánlott segítség ellenére továbbra is a közterületeken maradnak, nem veszik igénybe a felajánlott szálláslehetőségeket. Mindezekre tekintettel *ismételten megkereséssel fordultam a főpolgármesterhez*, amelyben a jogi álláspontjában bekövetkezett jelentős változás okairól, valamint a rendeletalkotás indokairól kértem részletes tájékoztatást.

A főpolgármester a konkrét kérdés megválaszolása mellett *válaszában beszámolt a TMP elindítása, azaz 2010 decembere óta már számos, álláspontja szerint a hajléktalan emberek számára is kedvező változásról.* Tájékoztató, hogy közel harminc, kiemelt fővárosi aluljáró területén életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanokat az utcai szolgálatok munkatársai sikerrel, egyénre szabott szociális munkával győzték meg a szociális ellátásrendszerű elhelyezésről, mellyel mintegy négyötödük élt is. A program bevezetése óta eltelt közel negyedév alatt az önkormányzat azt tapasztalta, hogy mindössze az érintettek egyötöde ragaszkodik korábbi életviteléhez és utasít el mindenfajta segítséget. 2011 áprilisában, a Várkerületben életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan személyt regisztráltak, egyharmaduk önként hagyta el a kerületet, ugyancsak egyénre szabott szociális munkánk eredményeképpen pedig a helyben maradók több mint kétharmada fogadta el a felajánlott segítséget, egyötödük azonban ebben a kerületben sem fogadott el semmilyen felajánlott segítséget.

A főpolgármester tájékoztatása szerint a gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel döntött úgy a Közgyűlés, hogy *meg kívánja teremteni az együttműködés minden formáját elutasító – alkalmanként az erőszakos, zaklató magatartási formát is alkalmazó – személyekkel szembeni jogszerű fellépés lehetőségét.* A főpolgármester hangsúlyozta, hogy a Közgyűlés csak a jogszerű intézkedések jogszabályi lehetőségét kívánta megteremteni. A jogszabály végrehajtása során pedig természetesen figyelemmel lesznek arra, hogy szankcionálásra valóban csak végső esetben kerüljön sor, akkor, ha eredményt csak szankcionálással érhet el a fővárosi önkormányzat.

Az Étv. 54. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazásra hivatkozva a Fővárosi Közgyűlés módosította a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendeletet [22/2011. (V. 12.) Főv. Kgy. rendelet]. A rendelet 2011. május 17-étől hatályos 15/B. § (1) bekezdése szerint *szabálysértést követ el és ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható az a személy, aki*

- a) a közterületet az e rendeletben előírt hozzájárulás nélkül vagy attól eltérő módon, illetve azt meghaladó mértékben használja,
- b) a rendeletben szabályozott kötelezettségeket megszegi,
- c) a közterületet *életvitelszerű lakhatás céljára használja,*
- d) *életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait a közterületen tárolja.*

Válaszában a főpolgármester kiemelte, hogy a hajléktalan probléma hatékony megoldásához tartozik a hajléktalan ellátás fővárosi rendszerének alapvető újragondolása. A készülő koncepció egyik fontos célkitűzése a budapestiek rendezett, tiszta közterületekre vonatkozó igényének kielégítése és a hajléktalanok emberi méltóságához való jogának egyidejű érvényesítése. A tervek szerint az ellátással évente közel másfél ezer közterületen élő ember kerülne humánusabb körülmények közé. A probléma kezelésének, a humánus megoldás megtalálásának zálogaként megkezdték a konszenzuson alapuló, az ellátórendszer valamennyi szereplője számára elfogadható elemeket, garanciákat rögzítő *Magatartási- és Eljárási Kódex kialakítását.* A Kódex gyakorlati alkalmazása első körben – megítélésünk szerint – *szükségtelemmé teszi majd a kifogásolt szankcionálást is.* A főpolgármester végül röviden utalt a hajléktalan személyek munkához juttatásával, valamint a célzott egészségügyi ellátással kapcsolatos fővárosi tervek és koncepciók célkitűzéseire.

4. Vizsgálatom folytatása alatt értesültem arról, hogy – egyéni képviselői indítvány alapján – az Országgyűlés tárgyalja a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosításáról szóló T/3525. számú törvényjavaslatot. A törvényjavaslat bevezetné a „közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegése” szabálysértését. A törvénytervezet alapján elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújthatnák azt a személyt, 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. A tervezet szerint 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.

Az előterjesztő képviselők a szabálysértési tényállás megalkotását azzal indokolták, hogy az Étv. 2011. január 1-jén hatályba lépett 54. § (6) bekezdése ugyan külön is felhatalmazást ad az önkormányzat számára, hogy rendeletben a település belterületi közterületének a jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja. A közterületek nem rendeltetésszerű használata körébe tartozik többek között a közterület életvitelszerű lakhatás céljára történő használata, az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságoknak a közterületen való tárolása, amelyek komoly problémákat okoznak az érintett, nagyobb lélekszámú településeken. A probléma kezelésére, a felhatalmazás alapján az érintett önkormányzatok a közterületet életvitelszerű lakhatás céljára használatot szabálysértésként büntetni rendelik és pénzbüntetéssel szankcionálják. Az előterjesztők szerint azonban „az érintett elkövetői kör esetében általában nehezen hajtható végre, kevés a visszatartó hatása az ismételt elkövetés szempontjából”.

A benyújtott javaslattal kapcsolatban kénytelen voltam nyilvános sajtóközleményben közzétenni álláspontomat, amely szerint aggályos és előkészítetlen a szabálysértési törvény tervezett módosítása, amelynek nyomán elzárással, illetve pénzbírsággal sújthatják azokat, akik ismételten megszegik az önkormányzati rendeletben meghatározott – a közterület életvitelszerű használatáról illetve az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületi tárolásáról hozott – szabályokat. A közleményben felhívtam a figyelmet arra, hogy az utóbbi hónapok tendenciái, fejleményei, így különösen a "nem rendeltetésszerű" közterület-használat szankcionálása, végül pedig – ismételt "elkövetés" esetén – az elzárás kiszabásának lehetőségével letérést jelent az európai útról: jogállamban nem érvényesülhet az adminisztratív kirekesztés, a "városképi utcaseprés" gyakorlata.

A közleményben utaltam arra is, hogy az utcán, közterületen való lét valóban nem lehet emberhez méltó életűt, ez a megoldás a hajlék nélkül élők kényszerű túlélési reakciója. Az állam feladata a polgáraitól – ebben az esetben a szélsőségesen rászorulókról – való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetésére, jogállami megoldás keresése a válságos élethelyzetben lévők megsegítésére. Az ilyen és hasonló intézkedések azonban nem szolgálják a hajléktalan emberek társadalmi visszailleszkedését, sem a hajléktalanság megelőzését, legkevesebé annak valódi felszámolását. Mindezek alapján a nyilvánosságon keresztül arra kértem a szabálysértési törvényt átalakítani kívánó előterjesztőket, hogy fontolják meg a törvényjavaslatuk visszavonását. Sajnálatos módon a jelentés kiadásának időpontjában a tervezetet az Országgyűlés továbbra is tárgyalja, mivel az előterjesztők nem vonták vissza.

II. Az országgyűlési biztosok tevékenységük kezdete óta kiemelt figyelmet fordítanak a rászorulóknak, a kiszolgáltatott helyzetű és gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek alkotmányos alapjogainak védelmére. 2008-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként töltött első teljes évben az „Emberi méltóság – korlátok nélkül” címmel átfogó, alapjogi projektet indítottam, amelyben a hajléktalanná válás, a hajlék nélküli létezés és a hajléktalanságból kivezető alternatívák váltak vizsgálataink fő fókuszává. A projekt eredményeit összegző munkaanyagban¹ kiemeltem, hogy a hajléktalanság önmagában nem alapozhat meg hatósági intézkedést, nem lehet semmiféle jogkorlátozás indoka.

¹ A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt, ÁJOB Projektfüzetek, 2009. 59. o.

1. Az OBH-2641/2006. számú jelentésemben megállapítottam, hogy az emberi méltósághoz való joggal, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét hordozza magában több budapesti kerületi önkormányzat azon intézkedése, amellyel a köztéri padokra közbülső karfákat szereltek fel annak érdekében, hogy onnan a hajléktalanokat távol tartsák. Az érintett önkormányzatok az intézkedés indoklása során hivatkoztak arra, hogy az ott élőket, illetve a városképet zavarja a hajléktalanok jelenléte, az ott élők kérése alapján, illetve a közterület rendjének, tisztaságának, biztonságának védelme érdekében szükséges a hajléktalanok ily módon való távoltartása. A jelentés megállapítása szerint megengedhetetlen, egyúttal az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság veszélyét hordozó minden olyan adminisztratív megoldás, vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni.

2. Az OBH-2347/2007. számú ügyben készült jelentésemben hangsúlyoztam, hogy minden hajléktalansággal kapcsolatos kérdésben, eljárásban kiemelt figyelemmel kell lenni arra, hogy az emberi méltósághoz való jog mindenkit megillet, úgy a hajléktalan embert, mint a társadalom bármely más tagját. Nem lehet senkivel szemben szigorúbban eljárni, nem lehet senkit egy területről, városrészről kitiltani pusztán azért, mert hajléktalan. Önmagában a hajléktalan lét ténye nem alapozhat meg olyan feltevést, hogy az érintett fertőző beteg, illetve egyéb potenciális veszélyforrást jelent, és főként nem alapozhat meg egy esetlegesen erre vagy ehhez hasonló feltételezésre épülő rendőrségi, hatósági intézkedést, jogkorlátozást. A jelentés ugyanakkor azt is megállapította, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, mások jogainak védelme indokolja azt, hogy valamennyi jogsértő magatartással szemben az állam hatékony védelmet biztosítson a jogkövető állampolgárok számára. Ahogyan a hajléktalan lét nem lehet stigma, amely alapján előzetes vagy szigorúbb hatósági fellépésre kerülhetne sor, úgy természetesen kibúvót, felmentési okot sem jelenthet. A bűncselekményt vagy szabálysértést elkövető személyekkel szemben a hatóságoknak következetesen fel kell lépni, a probléma ugyanakkor nem azzal oldható meg, hogy a hajléktalanokat kirekesztik utcákról, városrészekről.

3. Az AJB-756/2010. számú jelentésemben megállapítottam, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata a guberálás szabálysértéssé nyilvánításával és szankcionálásával érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozta az eljárás alá vont, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek alapvető jogait. A jelentés rögzíti, hogy az önkormányzati szabályozás megalkotása folytán kialakult jogi helyzet az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz, mivel a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti. Az egyenlő méltósághoz való jog védelme különösen akkor kiemelt fontosságú, ha olyan jogalany-csoporttal kapcsolatban merül fel az önkényes jogkorlátozás veszélye, akiknek az érdekérvényesítési képessége eleve rendkívül alacsony, ilyennek tekinthetők álláspontom szerint azok az alacsony jövedelmű, anyagilag és szociálisan kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek, akik jellemzően arra kényszerülnek, hogy guberáljanak. Természetesen nem létezik „guberáláshoz való jog”, ehhez képest azonban minőségileg más kérdés, hogy e magatartás szankcionálását az egyes önkormányzatok – valódi alkotmányos indok, mások jogainak védelme vagy valamely állami intézményvédelmi kötelezettség biztosítása hiányában – szabadon elrendelhetik-e vagy sem. Felhívtam a figyelmet arra is, hogy az ügyben lefolytatott vizsgálatom tapasztalatai arra mutattak, hogy a guberálás célzott szankcionálása hatásában, közvetett módon kifejezetten egy adott, kiszolgáltatott helyzetben lévő, körülhatárolható társadalmi csoport, a létminimum határán élő emberek ellen irányul: e személyek kirekesztését, stigmatizálását, egyfajta „kriminális térbe” szorítását szolgálja. A jogalkotó által célzott különbségtétel önkényesnek minősül, a guberálás külön szankcionálásnak nincs ésszerű indoka, így sérti az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét, így az hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

4. Az *AJB-367/2011. számon kiadott jelentésem* egy 2011 elején lefolytatott hivatalbéli vizsgálat, gyors helyzetfelmérés eredményeit rögzítette. A vizsgálat keretében néhány, jelentős számú hajléktalan személyt ellátó fővárosi kerület „hajléktalan-politikáját” térképeztem fel annak érdekében, hogy feltárjam a hajléktalanokkal és hajléktalan-ellátással összefüggő 2011. januárban tapasztalható utcai körülményeket, valamint az intézményi háttérre vonatkozó terveket. *Budapest V. Kerület Belváros-Lipótváros* önkormányzatának jegyzője arról tájékoztatót, hogy a kerületben nem terveznek olyan rendeletet hozni, amely lehetővé tenné a közterületeken lévő hajléktalanok szankcionálását. Hasonlóképpen foglalt állást a *Budapest VII. Kerület Erzsébetváros* önkormányzatának irodavezetője: tájékoztatása szerint nem észlelt a képviselőtestület részéről olyan szándékot, hogy a hajléktalanok közterületi jelenlétével kapcsolatban élni kívánának a jogszabály adta pönalizációs lehetőséggel. *Budapest XI. Kerület Újbuda* önkormányzatának jegyzője a rendeletalkotási felhatalmazással kapcsolatban kitért arra, hogy az önkormányzatának nincs ilyen jellegű rendelet-tervezete, a szabálysértéssé minősítést lehetővé tevő jogszabályi változásokkal nem értenek egyet. Az ugyancsak megkérdezett, *Budapest XIII. Kerület Angyalföld* önkormányzatának jegyző hangsúlyozta, hogy nem a szankcionálásban látják a megoldást: a képviselő-testület a rendeltetésszerű közterület-használat szankcionálására adott felhatalmazással összefüggésben rendeletalkotásra nem készül.

A vizsgálat során azt tapasztaltam, hogy *a fővárosi kerületi önkormányzatok jelenleg még nem élnek a közterületek használatával összefüggő szabálysértéssé nyilvánítási jogukkal*. A jelentés ugyanakkor rögzíti, hogy a rendelkezésre álló pénzösszegek és az ellátó rendszer mellé a szigor, a törvényi fenyegetés, a „szociális zaklatás” került be. A jelentésben megállapítottam, hogy az aluljárók hajléktalan emberektől, városképi okokból, „szociális zaklatás” útján való megtisztítása az ellátórendszer valódi, az érintettek által is elfogadható fejlesztése nélkül az emberi méltósághoz való alapjog tekintetében alkotmányos visszasság közvetlen veszélyét hordozzák magukban. A feltárt visszasságok orvoslása érdekében felkértem a főpolgármestert, hogy vizsgálja felül a Társadalmi Megbékélési Program keretében tett, a hajléktalanok emberi méltóságát sértő „városképvédelmi” célú intézkedéseit.

A főpolgármester a jelentésben megfogalmazott kezdeményezésekre adott *válaszában* arról tájékoztatót, hogy a hajlék nélküli emberek közterületi aluljárókban való életvitelszerű tartózkodásának megszüntetésével összefüggő intézkedésekre csak részben és nem elsősorban „városképvédelmi” szempontból került sor. A főpolgármester szerint ugyanakkor kiemelt fontossággal bír annak a jogos igénynek a biztosítása, hogy a közterületeket a lakosság a céljának megfelelően, zavartalanul használhassa. Sajnos ez a zavartalan használat sokszor a közterületeken kényszerből, életvitelszerűen tartózkodó emberek miatt nem valósulhat meg. Álláspontja szerint nem arról van szó, hogy ezeket az emberhez méltatlan helyzetbe került honfitársainkat bárki is másodrendű állampolgároknak tekintené. Mindenképpen figyelembe kell venni a társadalom többsége, a közérdek által szem előtt tartott igényeket, mely jelen esetben a közterületek zavartalan és rendeltetésszerű használatára irányul. *Válaszában* utalt arra is, hogy a hajléktalan lét, a kényszerű életvitelszerű közterületeken tartózkodás viszont sokszor olyan helyzeteket teremthet, amelyeknek a kialakulását lehetőség szerint szeretnék megelőzni: ezek a személyek viselkedésükkel megsértik a közérkölcset, a környezetükben elhaladni kényszerülőket megbotránkoztatják, erőszakkal koldulnak, csendháborítást követnek el, vagy megsértik a köztisztasági előírásokat. Tájékoztatása szerint a fővárosi önkormányzat olyan megoldást keresett, amely által képes biztosítani a legforgalmasabb közterületek rendeltetésszerű, zavartalan használatát, ugyanakkor maximális szociális érzékenységgel gondoskodik az ott élő hajléktalanok emberhez méltó elhelyezéséről is. Megjegyzi, hogy – bár a jogszabályi változások lehetővé tennék – nem a hajléktalanokat érintő rendelettel, rendészeti módszerekkel kívánták megoldani ezt a helyzetet.

5. Az *AJB-1232/2011. számú jelentésemben* megállapítottam, hogy a józsefvárosi önkormányzatának a guberálás szabálysértéssé nyilvánításával és szankcionálásával érdemi és valós jogi indok nélkül, szükségtelenül korlátozta az eljárás alá vont személyek jogait: a kialakult jogi helyzet sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét, valamint az érintettek emberi méltóságához való jogával, önrendelkezéshez és személyes szabadsághoz való jogával összefüggő visszasságot okoz, azaz a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti.

A jogsérelem súlyát itt tovább fokozta, hogy a guberálás szabálysértése miatt üldözött személyek többsége – akik ugyan nem azonosíthatóak teljes mértékben a hajléktalanokkal – szociálisan rászoruló, kiszolgáltatott helyzetben lévő, perifériára szorult, társadalmi megvetéstől sújtott emberek. A guberálás, a kukázás célja esetükben jellemzően a maguk és családjuk számára a legalább minimális szintű megélhetés, jövedelem megteremtése. Mindezek alapján a jelentés rögzíti, hogy az önkormányzati szabályozás megalkotása folytán kialakult jogi helyzet az egyenlő bánásmód követelményével is ellentétes.

A jelentésben hangsúlyoztam, hogy jellemzően *egy rendkívül megalázó, kétségbeesztő élethelyzetet jelent*, amikor némi jövedelem, élelem megszerzése érdekében valaki guberálni, a szemébe nyúlni és abból válogatni kényszerül. Ugyanakkor az a tény, hogy itt eleve egy megelőzendő, *emberhez méltatlan kényszerhelyzetről* van szó, nem jogosítja fel a közhatalom felelős gyakorlóját arra, hogy e magatartást – alkotmányos indok és felhatalmazás nélkül – szankcionálja: a hajléktalan, illetve a mélyszegénység és kilátástalan lét nem teremthet törvényen kívüliséget. A guberálás, ahogyan például az utcán, a közterületen való lét, nem emberhez méltó életút, hanem a hajlék nélkül (vagy kvázi hajlék nélkül) és/vagy kilátástalan anyagi helyzetben élő személyek *túlélési reakciója*.

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

Egyfelől igaz az, hogy nem beszélhetünk „guberáláshoz való jogról”, hiszen nem egy az Alkotmányból következő, levezethető alapjogi szempontból védett tevékenységről van szó, másfelől a guberálás szankcionálása már alkotmányjogi-alapjogi szempontból vizsgálható és értékelhető. Alapvető fontosságú az állami büntetőhatalom alkotmányos korlátozottsága szempontjából az, hogy a közhatalom (állam vagy önkormányzat) tetszőlegesen bármely cselekedet, magatartást nem sújthat szankcióval, akkor sem, ha arra közterületen kerül sor. Az egyes települések közterületen, azaz a társadalmi együttélés közös terein a közhatalom komolyabb korlátozásokat alkalmazhat, mint az alkotmányosan védettebb magánszférában, de általában egy közelebbről meg nem határozott társadalmi vagy közérdekre, továbbá a jogellenes cselekedetek megelőzésre való hivatkozás *ekkor sem tekinthető elégségesnek*.

A jelentés kitér arra, hogy ha az érdemi és közvetlen indokolás hiánya mellett is elfogadható volna a preventív alapú, jellegű szabálysértési szankcionálás lehetősége, akkor gyakorlatilag tetszőleges magatartás kriminalizálható lenne. A jelentés alapján egyetlen, az önkormányzat által kiemelt jogi indok sem magyarázza a guberálás külön önkormányzati szabálysértési szankcionálását, ezek inkább egyfajta ürügyként szerepelnek az egyébként joghátrányt, kárt senkinek nem okozó, ugyanakkor sokak számára esetlegesen zavaró, nem esztétikus jelenség elfedésére, kriminalizálására, a hajléktalan és más kiszolgáltatott helyzetben lévő személyeknek az önkormányzat illetékességi területéről való kiszorítására.

A jelentésben arra is felhívtam a figyelmet, hogy valamennyi a guberálást, a nem lakható jellegű koldulást, utcán alvást és hasonló magatartásokat szankcionáló önkormányzati

szabályozás *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 a személyek nyilvános megalázására*. Másrészt a csekély jövedelemmel még rendelkező személyek számára a kiszabott pénzbüntetés gyakran csak aránytalan áldozatok árán teljesíthető, még súlyosabb élethelyzetbe jutatva őket. A büntetés itt eleve nem alkalmas arra, hogy megelőzze a guberálást, éppen ellenkező hatást vált ki: tovább fokozza azt, sőt akár – kilátástalan helyzetüknél fogva – más, valóban jogellenes cselekedetek elkövetésére indíthat.

A jelentés szerint különösen veszélyesek az eredendően nem jogellenes, mások jogát és szabadságát, a társadalmi együttélés szabályait nem sértő közterületi magatartások szankcionálásával kapcsolatban megfigyelhető tendenciák, az ún. *csúszós lejtő effektus*. Az enyhébb szankciók (megrovás, pénzbüntetés) gyakorlati alkalmazhatatlansága esetén a jogalkotó nem azt a kézenfekvő következtetést vonja le, hogy maga a büntetés indokolatlan, hanem, hogy súlyosabb, de egyszerűbben végrehajtható, azonban az alapjogokat közvetlenül érintő, korlátozó büntetések (kitiltás, elzárás) alkalmazása válik szükségessé.

Végül a jelentés kiemeli, hogy a guberálást, az utcán, közterületen élést (alvást), a nem zaklató jellegű koldulást és hasonló jelenségeket az államnak megelőznie, a kiszolgáltatott, kényszerű helyzetben lévő embereket segítenie és támogatnia kell. *A megelőzés nem azonos az üldözéssel és megtiltással*. A hajléktalanságból vagy a kvázi hajléktalanságból, a szegénységből, az anyagi kilátástalanságból eredő és alapvetően egyébként nem kriminális jellegű magatartások rendészeti problémaként való megközelítése, büntetése, az érintettek stigmatizálása, sőt kriminalizálása nem európai út, ellentétben áll az egyenlő méltóság mindenkorai jogállami normáival.

A 21. századi Európában megkerülhetetlen, hogy megoldásokat találjunk a hajléktalanná válás megelőzésére, a már hajléktalanok gondjainak enyhítésére, fedélhez juttatásukra, tiszteletben tartva és garantálva a mindenkit megillető méltóság követelményét. Az Európai Unió Bizottsága és a FEANTSA (a hajléktalanok segítéséért dolgozó nemzeti szervezetek európai szövetsége), valamint az Európai Parlament közös konferenciája 2010 decemberében az összehangolt európai hajléktalan-politika létrehozásában igyekezett előre lépni. Az európai koordinált fellépés a prevenciót, azaz a hajléktalanná (vagy kvázi hajléktalanná) válás megelőzését, valamint a különböző típusú hajléktalanságok elleni hatékony és azonnali fellépést állítja előtérbe. A közvetlen cél valódi *alternatívákat nyújtani* az utcán és köztereken való éjszakázással, a koldulással és a guberálással szemben.

Az érintett alkotmányos jogok

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alkotmány 2. § (1) bekezdés: A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.);
- *Az emberi méltósághoz való jog* (Alkotmány 54. § (1) bekezdés: A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.);
- *Az egyenlő bánásmód követelménye* (Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.)

Alkalmazott jogszabályok

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
2. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
3. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.)
4. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szabs. r.);
5. Budapest Főváros Közgyűlésének 59/1995. (X. 20.) önkormányzati rendelete a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről. (a továbbiakban: Kr.)

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét az Obtv. határozza meg. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Obtv. 16. § (2) bekezdése szerint az országgyűlési biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében a megjelölt feltételek fennállása esetén hivatalból is eljárhat.

A vizsgálattal érintett, az Étv. 54. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás nyomán módosított fővárosi közgyűlési rendeletek alapján eljáró szabálysértési hatóságok az Obtv. 29. § (1) bekezdés a) pontja alapján hatóságnak tekintendők, ennél fogva a *tevékenységük jogi kereteit meghatározó szabályozás vizsgálata* az Obtv. 16. §-a alapján lehetőség van.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására az Obtv. 25. §-a lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat*² alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat. Az ombudsman-intézmény egyik jellegadó sajátossága, hogy az országgyűlési biztosnak relatív szabadsága van saját hatáskörének értelmezésében az emberi jogok védelmének érdekében.

Az Obtv. 29. § (4) bekezdése szerint e törvény alkalmazásában alapvető joggal kapcsolatos visszásságnak minősül *alapvető jog sérelme* (1) vagy *annak közvetlen veszélye* (2), függetlenül attól, hogy az cselekvés vagy mulasztás eredménye. A másfél évtizede ebben a tekintetben töretlen ombudsmani gyakorlat³ ugyanakkor nemcsak az Alkotmányban meghatározott alapjogokat érti ebbe a védett körbe, hanem az alapjogok tartalmi érvényesülése szempontjából kiemelkedő fontosságú *alkotmányos alapelvek, követelmények* sérelme esetén is megállapítja a visszásságot. Egyértelműen ebbe a körbe tartozik a jogállamiság elve, az ebből levezethető jogbiztonság követelménye, vagy éppen az alapjogi tartalommal is bíró tisztességes eljáráshoz való jog.

² Lásd pl. az OBH 2567/2008, OBH 4750/2008, 2405/2009, 1062/2010. sz. ügyben született jelentéseket.

³ Lásd ezzel kapcsolatban különösen az állampolgári jogok országgyűlési biztosának éves beszámolóit.

Az emberi méltósághoz való jog védelmével szoros összefüggésben a jogállamiság elvét, vagy a jogbiztonság követelményét közvetlenül és súlyosan veszélyeztető szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálata *nem ütközik hatásköri szabályba*. Jelen esetben nem egyszerűen rendeleti szabályozásra, hanem szabálysértési tényállás meghatározására és annak szankcionálására vonatkozik a felhatalmazás. Éppen továbbgyűrűző hatása okán pedig komoly gyakorlati következményekkel járhat az a jogi helyzet, ha az egyes önkormányzatok számára adott, jogkorlátozásra jogalapot teremtő törvényi felhatalmazás alapjogokat sértő módon, az alapvető alkotmányos követelményekkel ellentétesen szabályozna.

A már idézett szabályozás elsődlegesen az utcán életvitelszerűen tartózkodó, hajléktalan személyek jogainak gyakorlását, helyzetét érintheti. A *hivatalbóli ombudsmani vizsgálat megindításának indokával* összefüggésben ugyanakkor érdemes rámutatni arra, hogy az egyes szabálysértési hatóságok jogalkalmazói tevékenységét meghatározó szabályozás hivatalbóli ombudsmani vizsgálata különösen akkor indokolt, ha az eljárással összefüggő egyes alapjogi aggályok panasz útján közvetlenül nem vagy csak kivételesen kerülhetnek az országgyűlési biztos látókörébe. Különös tekintettel pedig akkor, ha az eljárással érintett személyek – még formális jogorvoslati lehetőség megléte esetén is – valós szociális helyzetüknél panaszkodásra nem vagy csak korlátozottan képesek, így mindennemű állami autoritással szemben fokozottan kiszolgáltatottak.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az országgyűlési biztos – amint erre már számos jelentésemben is felhívtam a figyelmet – egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatai során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.⁴

Hivatalból indított vizsgálatom kizárólag annak a feltárására irányult, hogy a „nem rendeltetésszerű” közterület-használat szabálysértéssé nyilvánításának és szankcionálásának lehetősége, a felhatalmazás tartalma és konkrét alkalmazása folytán kialakult *jogi helyzet* összeegyeztethető-e a jogállamiság elvével és az abból eredő jogbiztonság követelményével, valamint visszásnak tekinthető-e az emberi méltósághoz való jog és az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából. A szabálysértési eljárásokra vonatkozó általános jellegű tájékoztatás, azaz a *szabálysértési hatóság jogalkalmazási tevékenységének vizsgálata* alapján szükségessé vált az eljárások jogalapját adó szabályozás áttekintése is. A kérdéskör komplex vizsgálata során ugyan álláspontom szerint *sem hanyagolható el* sem a közterületen élés, mint jelenség, és mint tünet társadalmi, gazdasági és szociológiai háttere és összefüggései, országgyűlési biztосként ugyanakkor – összhangban a hatályos Obtv. rendelkezéseivel – jelentésemben kizárólag a „nem rendeltetésszerű” közterület-használat, ezen belül pedig a közterületen való életvitelszerű tartózkodás szabálysértéssé nyilvánítása és szankcionálása tekintetében folytattam alapjogi-alkotmányossági aspektusú vizsgálatot. A vizsgálat során alapjogi-alkotmányossági szempontok alapján – a jogalkalmazási gyakorlat irányából közelítve – elemeztem az Étv. a közterület használatára vonatkozó értelmező és felhatalmazó rendelkezéseit (1), valamint a fővárosi önkormányzatnak – az e felhatalmazás nyomán megalkotott rendeletével bevezetett szabálysértési tényállás elemeit (2).

⁴ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

1. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁵ Az irányadó alkotmánybíróági tézis 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.⁶

Az Alkotmánybíróság irányadó döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a *jogbiztonság*, az *önkéntes 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 csorbítja a jogbiztonságot.⁷ 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.⁸

Az áttekintett alkotmánybíróági gyakorlat fényében ezzel együtt nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevitelével szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat.⁹ Az Alkotmánybíróság több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.¹⁰

Számos határozatában rámutatott arra is az AB, hogy az alapvető jogok – bár a szükségesség és az arányosság keretei között korlátozhatók – érvényre jutása a jogintézmények alkalmazása során nem válhat esetlegessé. A jogi szabályozással szemben ebből a szempontból is alapvető kíváncsi a jogbiztonság, a normavilágosság, a kiszámíthatóság követelményeinek szem előtt tartása.¹¹ Az Alkotmánybíróság döntéseiben kiemelte, hogy ebből a szempontból a jogállamiság klauzulája szorosan összefügg az alapjogi védelem alkotmányos elvével, mert a jogi szabályozásnak kell alkotmányosan is kielégítő garanciákat tartalmaznia arra, hogy az alapjogok korlátozása törvényi szinten és az egyedi esetekben megfelelően az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből fakadó alkotmányi követelményeknek. Erre csak *alkotmányosan elismerhető kényszerítő okból*, másik alapvető jog vagy szabadság védelme, más alkotmányos cél és érték védelme érdekében akkor kerülhet sor, ha ez *más módon nem érhető el*.

⁵ Vb. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁶ Vb. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁷ Vb. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.

⁸ Vb. 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.

⁹ Összegezve lásd 2/2007. (I. 24.) AB határozat.

¹⁰ Vb. 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 215.

¹¹ Vb. 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 534., 541.

Az Alkotmánybíróság 1997-ben a szabálysértésekre vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata tárgyában hozott határozatban úgy foglalt állást, hogy a szabálysértés a közigazgatás-ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartás, az ún. *kriminális cselekmények* szankcionálására hivatott jogintézmény.¹² A Szabs. tv. preambuluma szerint *a törvény célja*, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, melyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik *a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit*, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek. A Szabs. tv. 1. § (1) és (2) bekezdése szerint önkormányzati rendelet is nyilváníthat jogellenes cselekményt szabálysértéssé, kivéve akkor, ha a cselekmény bűncselekményt valósít meg, a törvény 16. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet ötvenezer forintban állapíthatja meg a pénzbírság legmagasabb összegét.

Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságával összefüggésben külön is ki kell emelni, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban *az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg*, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat¹³ szerint ugyanis rendeleti szintű szabályozás valamely alapvető joggal kapcsolatban eleve csak „közvetett és távoli összefüggés” esetén lehetséges (pl. felhatalmazás alapján alkotott technikai jellegű részletszabályok), de alapjogot rendeletben korlátozni nem lehet. Az önkormányzat megfelelő, kifejezett törvényi alap és felhatalmazás esetén (származékos jogalkotói hatáskörben) és szigorúan a kapott felhatalmazás keretei között maradva írhat elő szankciókat a saját illetékességi területén tartózkodókra nézve.¹⁴

2. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van *az élethez és az emberi méltósághoz*, amelyekről senkit nem lehet önkényesen megfosztani. *Az emberi méltóság* az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életék értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.¹⁵

Az alkotmánybírósági 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 alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az *önrendelkezés szabadsága*, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, *döntési és cselekvési szabadságát* védi. Az Alkotmánybíróság felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.¹⁶

¹² Vö. 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365, 367-368.

¹³ Az alkotmánybírósági tételt először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat rögzítette (ABH 1991, 297., 300.).

¹⁴ A felhatalmazás kereteinek túllépésével kapcsolatban lásd a 25/1998. (VI. 11.) AB határozatot.

¹⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991,

¹⁶ Vö. 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, 65/2003. (XII. 18.) AB határozat, 66/2008. (VII. 3.) AB határozat.

3. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése rögzíti az *egyenlő bánásmód követelményét*, kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. Az Alkotmánybíróság már legelső döntéseinek egyikében megállapította, és azóta következetesen alkalmazza, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát. A megkülönböztetés tilalmából az következik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, *egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie*; azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.¹⁷ Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Az alkotmánybírói gyakorlatban az emberi méltósághoz való jog és az egyenlő bánásmód követelménye szorosan összekapcsolódik: ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, a tárgyilagos megítélés alapján ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.¹⁸

Az Alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált ún. ésszerűségi teszt alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával.¹⁹ Az ésszerűségi teszt egyrészt egy összehasonlíthatósági, másrészt egy indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetés, akkor az ésszerű indokon nyugszik-e, van-e „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka”.

Már az AJB-1232/2011. számú jelentésemben felhívtam arra a figyelmet, hogy nem csak a közvetlen diszkrimináció formái minősülnek alkotmányosértőnek és így tilalmazottnak, hanem a közvetett diszkrimináció megjelenése is. Az alkotmánybírói gyakorlatra, megállapításokra épülő, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 8. §-a alapján *közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül* az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt – a törvényben felsorolt vagy egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Az Ebtv. szerint ugyanakkor tilalmazott a *közvetett hátrányos megkülönböztetés*: ennek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a törvényben meghatározott tulajdonságokkal (helyzettel, jellemzőkkel) rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne (Ebtv. 9. §).

¹⁷ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.

¹⁸ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77-78.; 31/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281-282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 70/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138-140.

¹⁹ Lásd az AJB-6800/2009. számon, valamint az AJB-4439/2010. számon kiadott ombudsmani jelentéseket.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Alkotmány és az annak rendelkezéseit értelmező alkotmánybírói gyakorlat, a hatályos jogszabályi rendelkezések, valamint az eddigi – különös tekintettel az AJB-367/2011. és az AJB-1232/2011. számú – ombudsmani jelentések alapján az alábbi megállapításokat teszem:

1. 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 kitágítja 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 fent vázolt, a belügyminiszter által jelzett *hagyományos építésigazgatási kérdéseken messze túlmutató szabályozási megoldás* álláspontom szerint *alapjaiban tér el a korábbiaktól*. A törvény nem a közterület használatának jogellenes, a társadalmi együttélési szabályokat figyelmen kívül hagyó egyes tevékenységeket határozza meg, hanem a jogszerű magatartás módjait, egyúttal minden más „használatot”, azaz közterületi magatartást potenciálisan szankcionálhatóvá téve az egyes önkormányzatok számára. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a jogellenes közterületi magatartások, tevékenységek és az alkalmazandó jogkövetkezmények meghatározására értelemszerűen nem az építési, hanem részben a büntető törvénykönyv, részben a szabálysértési kódex hivatott. A közterület rendeltetésének meghatározásakor 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.

Álláspontom szerint a rendeltetésszerű közterület-használat esetköreinek, úgy ahogy általában a jogszerű magatartásoknak a meghatározása kimerítő felsorolása nemcsak lehetetlen, hanem szükségtelen is. A kiemelt törvényi szabályok esetlegeseek, 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 vagy megengedjen. Az Étv. 54. § (6) bekezdése alapján – egy feltehetően hiányzó írásjel miatt – az sem egyértelműen eldönthető, hogy a „rendeltetésétől eltérő” szerkezet hova, melyik szabályozási elemhez kapcsolódik.

A törvényi szabályozás *közvetlenül nem korlátozza* a személyek alapvető alkotmányos jogait, nem irányul adott társadalmi csoport ellen, maga nem is nyilvánít adott magatartásokat jogellenessé, de – megfelelő korlátok és garanciák nélkül – olyan bizonytalan és esetleges, a joggyakorlást elfogadhatatlanul szűkítő szabályozási modellt és alapokat teremt (pl. a rendeltetésszerű magatartások meghatározásával), amely önkényes szabályozási megoldások irányába tolja el a helyi jogalkotást, majd ennek nyomán a jogalkalmazási gyakorlatot. A miniszteri válaszban jelzettekkel ellentétben az újonnan beiktatott szabályozás messze *nem alkalmas arra, hogy világos szempontokat és korlátokat állítson az eddigi* – a szaktárca által is elismert *–törvénytől, alkotmányellenes helyi szabályozások visszaszorítása érdekében*. 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.

Korábbi jelentéseimben megállapítottakkal²⁰ összhangban, a közterület-használat korlátozásával összefüggésben rá kell mutatnom arra, hogy demokratikus jogállamban az önrendelkezési jog, az egyéni autonómia biztosítása érdekében *a szabad közterület-használat, a közterületen való szabad jelenlét a mindenkor főszabály*, jogszabály által kifejezetten nem tiltott tevékenységre a közterület szabadon – az adott önkormányzat hozzájárulása és engedélye nélkül – felhasználható.²¹ Ezen jogállami alapvetéssel nem egyeztethető össze olyan jogi megoldás, amely a szabad közterület-használat kivételes voltát állapítja meg. Ebből következően nem tartom alkotmányosan igazolhatónak, így nem is tudok egyetérteni a belügyminiszter azon álláspontjával sem, miszerint „a közterület megjelölt rendeltetésétől eltérő, más tevékenység általában a társadalmi normákkal ütközőnek minősül”. A közterületi magatartások széleskörű kriminalizálási lehetőségének megteremtése könnyen „önbeteljesítő jóslatként” működhet, ha a jogellenesség körének (bizonytalan) kitágításával, az alkotmányos büntetőjog paradigmájának áttörésével a korábban egyébként ártalmatlan, a rendészet hatókörén kívül álló magatartások jogon kívülre, a tiltott zónába kerülnek.

Az Étv. megoldása 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 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 elvben olyan abszurd helyzetekhez vezethet, amellyel minden bizonnyal nem számolt a törvényalkotó. 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.

A jogértelmezés és jogalkalmazási zavart és bizonytalanságot tovább fokozza megfigyelésem szerint, hogy – a két törvény alapvető szabályozási köre közti különbségnek megfelelően – *az Étv. és a Szabs. tv. közterület fogalma között jelentős az eltérés*.

²⁰ Lásd különösen az AJB-756/2010. számú, valamint az AJB-1232. számú ombudsmani jelentéseket.

²¹ V. 5. 19/2010. (II. 18.) AB határozat, ABH 2010, 1027, 1029.

A Szabs. tv. 31. § (3) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a törvény alkalmazásában közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan magán-, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét. Az Étv. megoldásával szemben a szabálysértési törvény közterület-fogalma tehát nem a tulajdonjogi helyzetből (állami vagy önkormányzati tulajdon) indul ki, hanem abból, hogy az adott terület a nyilvános és az érintettek számára korlátozás nélkül hozzáférhető-e. A társadalmi együttélés alapvető, jogilag is rögzített szabályait ugyanis elsődlegesen a nyilvánosság szférájában kell betartani (kivételesen természetesen a védettebb magánszférában is számon kérhetőek bizonyos szabályok megtartása).

Az eddigi érveken felül, annak igazolása érdekében, hogy jogállami működésre nézve a törvényi megoldásban (modellben) rejlő súlyos veszélyek, zavarok nem csupán esellegesek és elvi jelentőségűek, a következőkben utalnom kell néhány, álláspontom szerint a vizsgálat szempontjából releváns és elgondolkodtató, ha úgy tetszik elrettentő egyesült államokbeli példára, tapasztalatra és bírósági döntésre is. Az 1990-es évektől számos amerikai államban, városban hoztak ún. életminőségi törvényeket vagy rendeleteket, amelyek szigorúan szabályozni kívánták az utcai viselkedést, szűz, néha ezres nagyságrendben sorolva fel azokat a tevékenységeket, amelyek jogsértőnek minősülnek az adott területen.²² A szabályozás kimondott és hangsúlyozott célja a városkép védelme volt, valamint a helyi lakosság „megóvása” a zavartól, bosszúságtól és kellemetlenségtől, amit a hajléktalan, élszegényedett, utcán élő, alvó, szükségleteit végző emberek látványa jelentett.

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága (US Supreme Court) a *Robinson v. California* ügyben (1962) kimondta, hogy egy adott státusz (pl. „csavargó”, vagy „kábitószer-fogyasztó”) kriminalizálása kegyetlen és szokatlan büntetésnek minősül, ezért a vizsgált törvényt alkotmányellenesnek nyilvánította.²³ Tíz évvel később, egy másik híres döntésében a *Papachristou v. City of Jacksonville* (1972) ügyben a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a csavargás és más hasonló magatartások (pl. kéregetés, hazárdjáték, becsmélés, megrögzött semmittevés) széleskörű büntethetőségét megállapító jacksonville-i rendelet alkotmányellenes, mivel túl homályos, továbbá ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal. A csavargást és a hozzá kapcsolódó egyes „vétkeket” felsoroló rendelet a Legfelsőbb Bíróság szerint nem biztosít jogszerű eljárást, mivel a területen élő vagy tartózkodó személyek nem tudhatják, hogy magatartásuk vajon a rendelet hatálya alá tartozik-e és így tiltott, ráadásul a szabályozás alkalmas arra, hogy előmozdítsa az önkényes eljárásokat, döntéseket. Az ítélet kimondja, hogy a város olyan tevékenységeket kriminalizált, amelyek a modern jogi normák és mérce szerint önmagukban ártalmatlanok, így a rendészet hatókörén kívül esnek.²⁴

²² Don Mitchell egy 2003-as cikkében külön is kiemeli, hogy pl. San Francisco önkormányzata tiltotta a közterületen való „lézengést”, Atlantában bűncselekménynek számított átvágni egy parkolón vagy a köztéren akadályt képezni, Baltimore területén tilos a sötétedés után koldulni, kéregetni, Seattle városában pedig a járdán ücsörgést szankcionálta az önkormányzat. Lásd Don Mitchell: *The Annihilation of Space by Law: The Roots and Implications of Anti-Homeless Law*. In *The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space*. New York: Guilford Press, 162. p. Magyarul lásd: Replika. 2010/2. szám. 72. o.

²³ A California statute makes it a misdemeanor punishable by imprisonment for any person to "be addicted to the use of narcotics." and, in sustaining petitioner's conviction thereunder, the California courts construed the statute as making the "status" of narcotic addiction a criminal offense for which the offender may be prosecuted "at any time before he reforms," even though he has never used or possessed any narcotics within the State and has not been guilty of any antisocial behavior there. Held: As so construed and applied, the statute inflicts a cruel and unusual punishment in violation of the Eighth and Fourteenth Amendments. Pp. 660-668. *ROBINSON v. CALIFORNIA*, 370 U.S. 660 (1962) 370 U.S. 660.

²⁴ The Jacksonville vagrancy ordinance, under which petitioners were convicted, is void for vagueness, in that it "fails to give a person of ordinary intelligence fair notice that his contemplated conduct is forbidden by the statute," it encourages arbitrary and erratic arrests and convictions, it makes criminal activities that by modern

A két döntés elvi alapja, hogy *senkit nem lehet sem közvetlenül, sem pedig közvetve – a szankcionálandó magatartások széles körének felsorolásával – pusztán a helyzete, státusza, állapota alapján büntetni*, érvként pedig a „jövőbeli bűnözés” lehetősége nem fogadható el. Az 1990-es és 2000-es években – az új hajléktalanellenes jogszabályok nyomán – az *Egyesült Államok Fellebbviteli Bírósága* (US Court of Appeals) számos döntésében erősítette meg azt az álláspontot, hogy egyébként ártalmatlan (közterületi) cselekményért vagy pusztán a hajléktalanság okán bárkinek – akinek egyébként nincs hová mennie – őrizetbe vételét előírni alkotmányellenes.²⁵ Álláspontom szerint a vizsgált törvényi felhatalmazás [Étv. 54. § (4)-(6) bekezdés] nem akadályozza meg, nem korlátozza, éppen ellenkezőleg – sajátos, kifordított megoldása révén – kifejezetten támogatja és ösztönzi arra az egyes önkormányzatokat, hogy a rendeltetésszerű közterület-használat előírása címén mindennemű a helyi lakosokat esetlegesen zavaró, kellemetlen, felháborító, de a szabálysértési, valamint a büntetőjogi jogszabályok által nem tilalmazott magatartásokkal szemben fellépjen. A jogalkotás során elegendő lehet kizárólag a felhatalmazásra hivatkozniuk.²⁶

Mivel a törvényi rendelkezések a fentiek alapján igazolhatóan nem alkalmasak arra, hogy az önkormányzatok számára egyértelműsítsék a közterület-használat szabályozásának alkotmányos kereteit, egyáltalán nem világos, hogy a törvényalkotó *milyen szükségszerű indokkal magyarázza a szankcionálásra adott egyébként is rendhagyó, az Étv. kerülő útján adott felhatalmazást*. A hatályos Szabs. tv., valamint a Szabs. r. I. fejezetének 1. címe (a közterület és a nyilvános hely rendje elleni szabálysértések) számos szankcionálandó közterületi magatartást határoznak meg az ország egész területére nézve, ide tartozik pl. a garázdaság, a tiltott szerencsejáték, a közérkölcse megsértése, a tiltott fürdés, a zaklató jellegű koldulás, a csendháborítás, a köztisztasági szabálysértés (szemetelés) vagy éppen a közterületi szeszesital-fogyasztás tilalmának megszegése. Meglátásom szerint e tényállások kifejezetten alkalmasak arra, hogy az illetékes hatóságok fel tudjanak lépni az erőszakos, zaklató, mások jogát sértő közterületi magatartásokkal szemben. Az állami büntetőpolitika megvalósítása során a törvényalkotó nagy szabadságot élvez, ennek megfelelően, ha mindezekkel együtt úgy látja, hogy szükséges újabb konkrét tényállások tilalmazása és szankcionálása, akkor ezt – a kényszerítő alkotmányos ok feltárása és a normavilágosság szempontjainak figyelembe vétele mellett – a szabálysértési jogszabályok megfelelő módosításával teremtheti meg.

A belügyminiszter válaszában kiemelte, hogy az Étv. módosítás nem a hajléktalanügy kezelését célozza, ugyanakkor arra is utalt, hogy kormányzati szinten olyan a szociális ellátó-rendszert, ezen belül a hajléktalan-ellátó rendszert érintő megoldásokon dolgoznak, amelynek segítségével az utcán (közterületen) élő személyek lakhatáshoz és más szükséges szolgáltatáshoz juthatnak, így „elkerülve a büntetést, helyzetük további romlását”. Bár a törvénytervezet – kötelező erővel egyébként sem rendelkező – indokolásából valóban kikerült a hajléktalanok közterületi jelenlétének korlátozásával (esetleges kitilthatóságával) összefüggő példa, mind a szabályozás bemutatott jellegzetességei, mind az idézett miniszteri válasz, mind pedig a később (lásd következő pont) elemzett fővárosi önkormányzati rendelet szabályozása alapján megállapítható, hogy elsődlegesen a hajléktalan, eleve kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek közterületi jelenlétének korlátozását kívánja megteremteni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Étv. 54. § (4)-(6) bekezdésében meghatározott „rendeltetésszerű” közterület-használat, illetve azzal ellentétes magatartások széleskörű szankcionálására az önkormányzatoknak adott, indokolatlanul tág, az Sztv. rendelkezéseivel nehezen összeegyeztethető, felhatalmazás folytán kialakult bizonytalan, kiszámíthatatlan jogi helyzet sérti a jogállamiság elvét és a jobbiztonság követelményét.

standards are normally innocent, and it places almost unfettered discretion in the hands of the police. Pp. 161-171. PAPACHRISTOU v. CITY OF JACKSONVILLE, 405 U.S. 156 (1972), 405 U.S. 156.

²⁵ Lásd különösen Pottinger v. Miami (1992), illetve a Jones v. City of Los Angeles (2007) ügyeket.

²⁶ A felhatalmazás adta keretekkel kapcsolatban lásd 1359/H/2008. AB határozatot.

2. A Fővárosi Közgyűlés által elfogadott és 2011. május 17-étől hatályos a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kr.) – 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. A Kr. általános és részletes indokolása az új tényállásokkal összefüggésben érdemi megállapításokat nem tartalmaz, pusztán az Étv. 54. § (6) bekezdésében meghatározott felhatalmazásra hivatkozik. A főpolgármester megkeresésre adott válaszában – ideiglenes megoldásként – a szabályozás megfogalmazását azzal indokolta, hogy ennek nyomán az önkormányzatnak lehetősége lesz a fellépésre a kiemelt közterületen életvitelszerűen tartózkodó, renitens, az együttműködés minden formáját elutasító, alkalmanként erőszakos és zaklató magatartást tanúsító személyekkel szemben. A Fővárosi Közgyűlés a Kr. módosításának elfogadásáról határozó ülésének válaszhoz mellékelten megküldött jegyzőkönyvmásolata nyomán a vitában az előterjesztő részéről ugyanezen érvek hangzottak el, csak azon személyeket érint majd a felelősségre vonás, aki nem fogadja el a felkínált segítséget, valamint kizárólag az egyes kiemelt, frekvenciált közterületek (így különösen a kijelölt aluljárók) vonatkozásában.

Mindenekelőtt meg kell állapítanom, hogy a főpolgármesteri válasz és indokolás, valamint az elfogadott Kr. 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjának szövege nincs összhangban egymással: a jogi szabályozás egyrészt valamennyi fővárosi közterületre²⁷ vonatkozik, másrészt a szankcionálással összefüggésben nem tartalmaz semmilyen további előfeltételt. A Kr. egyértelműen az életvitelszerű „utcán élést” (közterületen tartózkodást) és az ahhoz szorosan kapcsolódó helyzetet (ingóságok elhelyezése) bünteti, azaz *közvetlenül a hajléktalanság, mint állapot, helyzet (státusz) kriminalizálását jelenti, azaz egy státuszvétséget hoz létre.* Meglátásom szerint nem csak méltatlan és elfogadhatatlan, hanem mind a hatályos Alkotmánnyal, mind a 2012. január 1-étől hatályos Alaptörvénnyel ellentétes és ideiglenesen sem fogadható el semmilyen státuszvétség meghatározása. Mindezt úgy, 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.*

Már több jelentésemben és közleményben hangsúlyoztam, hogy elemi alkotmányos követelmény, hogy amíg nem áll rendelkezésre minden érintett számára valódi, választható alternatíva az „utcán éléssel” szemben, addig – kényszerhelyzet okán – eleve fel sem merülhet semmiféle szankcionálási lehetőség, ez fogalmilag ellentétes az egyenlő méltósághoz való joggal, mert 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 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 hatályos szabálysértési jogi szabályozás ugyanakkor (lásd az előző, 1. pontot) jelenleg is megvan a lehetőség, hogy az alapvető társadalmi együttélési szabályokat áthágó (pl. szemetelő), másokat zaklató, erőszakos személyekkel szemben az illetékes hatóságok fellépessenek.

²⁷ A Kr. 1. § (2) bekezdése alapján a rendelet alkalmazásában közterület a Budapest főváros területén található az ingatlan-nyilvántartás helyrajzi számmutatójában közterületként nyilvántartott földrészlet, vagy a földrészlet és építmény közhasználatra vagy gyalogos forgalom részére átadott része.

A szankcionálással összefüggésben emellett ismételtelen le kell szögezmem, hogy a guberálást vagy éppen az utcán élést és hasonló magatartásokat szankcionáló 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 a 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.

A Kr. 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjában rögzített tevékenység, helyesebben inkább állapot szankcionálása akkor is szükségtelen és aránytalan megoldás volna, ha egyébként minden esetben valós választás és alternatíva állna rendelkezésre, hiszen a kriminalizált helyzet (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 előtt ugyanakkor súlyos tragédiákat okozhat a téli hónapokban.

A főpolgármester által kiemelt Társadalmi Megbékélés Programban (TMP) rögzített alapvető célokkal és megoldásokkal – ha magának a TMP egyes elemeinek a korábbi kommunikációjával („aluljárók megtisztítása”) nem is – alapvetően egyetértek és támogatom, a foglalkoztatás és az egészségügy területén megvalósuló fejlesztések, programok különösen előremutatónak látszanak. Ombudsmanként számomra is nyilvánvaló, hogy az utcai lét kényszerhelyzet, nem életkarrier, továbbá a hajléktalanság – ahogy más helyzet sem – nem jelenthet felmentést a hatályos jogszabályok betartása alól, nem jelent törvényt kívülséget.

Megjegyzem a TMP szakmai rendszeréhez, alapvetői céljaihoz és eddig megvalósult elemeihez egyértelműen nem illeszkedik az életvitelszerű közterületen élés és a hozzá kapcsolódó, alapvetően jogszerű magatartások külön szabálysértési szankcionálása. A TMP éppen az élő és működő példa arra, hogy a célok eléréséhez – a szakszerű, megalapozott szociális munka mellett – szükségtelen, indokolatlan a parttalan szankcionálást, az önkényes megoldásokat biztosító rendeleti szabályozás megléte, ez legfeljebb a fellépő hatóságok számára egyfajta igazolási „kényelmet” biztosít. Ismételtelen megerősíteni kívánom álláspontomat abban a tekintetben, hogy a hajléktalanság megelőzése, megszüntetése irányába tett lépések nem azonosíthatóak a tiltással, a zaklatással és a fenyegetéssel, valamint a jelenség elfedésével, az érintettek egyszerű eltávolításával meghatározott területekről.

A Kr. továbbá álláspontom szerint kifejezetten alkalmas arra, hogy az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévő, perifériára szorult, társadalmi megvetéstől sújtott hajléktalan személyeket közvetlenül, önkényesen, ésszerű indok nélkül hozza hátrányosabb helyzetbe: a szankcionálás ugyanis kizárólag ellenük, intézményesített kirekesztésükre irányulhat. Érdemes arra is rámutatni, hogy a Fővárosi Közgyűlés által elfogadott rendeletmódosítás tartalma, a felhatalmazásra való mechanikus hivatkozás egyben vissza is igazolja az Étv. 54. § (4)-(6) bekezdésével kapcsolatos, az előző pontban részletesen kifejtett aggályaimat.

Mindezek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros Közgyűlése a közterület életvitelszerű lakhatás céljára való használatának, valamint ezzel összefüggésben az ingóságok közterületen tárolásának szankcionálása, ezzel a hajléktalanság státuszvétséggé nyilvánítása miatt kialakult jogi helyzet sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét, valamint az érintett személyek emberi méltóságához való jogával összefüggő összefüggést okoz, továbbá egy kényszerhelyzet kriminalizálása okán továbbá a szabályozás az egyenlő bánásmód követelményével is ellentétes.

3. Az egyes határozatokban töretlenül képviselt alkotmánybíróági értelmezés alapján a közterület mind rendeltetését, mind tulajdoni formáját tekintve sajátos tulajdoni tárgy, olyan „közjóság”, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat. A közterület közcélokat szolgáló ingatlan, amelynek *mindenki számára hozzáférhető*, biztonságos és zavartalan használatát jogszabályi előírások biztosítják. A közútnak nem minősülő egyéb közterületekre vonatkozó szabályok megállapítása jelenleg az egyes települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A közterületek közcélú rendeltetésére tekintettel a közterületek tulajdonosai ezekkel a tulajdoni tárgyakkal nem rendelkeznek szabadon, e jogok elsődlegesen a közérdekű célok megvalósulása érdekében illetik meg a tulajdonost.²⁸

Egyetértek a belügyminiszter azon megállapításával, miszerint a kapcsolódó, áttanulmányozható alkotmánybíróági döntések arra engednek következtetni, hogy a jogszabálysértő helyi rendelkezések egy része visszavezethető a közterület fogalmának meghatározásával és a közterület-használatához való hozzájárulással összefüggő szabályozás hiányosságaira, részben emiatt pedig az önkormányzatok a használat szabályozása során esetenként túllépték azt a keretet, mely az Alkotmány rendelkezéseivel összeegyeztethető.

Az elmúlt három-négy évben számos határozatában foglalkozott az Alkotmánybíróság az önkormányzatok közterület-használatával kapcsolatos rendeleteinek alkotmányosságával, és jó néhány rendelkezést talált alkotmányellenesnek és semmisített meg, a legtipikusabbak a következő problémakörök, kérdések voltak:

- a) a közterület-használati hozzájárulás megadása mozgóboltból történő árusításra;²⁹
- b) a közterület-használati hozzájárulás beszerzése írják egyéb (köztük politikai) rendezvényekhez kapcsolódó építmények, berendezések, valamint járművek parkolásnak nem minősülő elhelyezéséhez közterületen;³⁰
- c) a közterület használatát biztosító szerződés tartalma;³¹
- d) a közterület-igénybevételi szerződéshez való polgármesteri hozzájárulás ellen jogorvoslat biztosításának hiánya;³²
- e) a „nem rendeltetésszerű felületképzés (falfirka, graffiti) elhelyezése” szabálysértéssé nyilvánítása és szankcionálása;³³
- f) plakát engedély nélküli vagy engedélytől eltérő elhelyezésére való felbujtás szabálysértéssé nyilvánítása és szankcionálása;³⁴
- g) a vásár és piactartás helyi szabályai, a piacfelügyelő által alkalmazható intézkedések;³⁵
- h) a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos építmények, berendezések használatának közterület-használati engedélyhez kötése.³⁶

Megjegyzendő, hogy jelen pillanatban több egymással azonos jogforrási szinten található törvény is meghatároz közterület fogalmat, a már említett Étv. 2. § (3) bekezdése, valamint a Szabs. tv. 31. § (3) bekezdésében szereplő közterület-fogalom mellett a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. §-a is tartalmaz – alapvetően a Szabs. tv. rendelkezéséhez hasonló – önálló közterület fogalmat, valamint a Kr. 1. § (2) bekezdése pedig a Főváros vonatkozásában rögzít egy részben ugyancsak eltérő tartalmú közterület-fogalmat.

²⁸ Vö. 19/2010. (II. 18.) AB határozat, ABH 2010, 1027, 1029.

²⁹ 27/2011. (III. 30.) AB határozat, 26/2011. (III. 30.) AB határozat, 24/2011. (III. 30.) AB határozat, 198/2010. (XII. 17.) AB határozat, 141/2010. (VII. 8.) AB határozat, 139/2010. (VII. 8.) AB határozat, 106/2010. (VI. 10.) AB határozat, 120/2009. (XI. 20.) AB határozat, 50/2009. (IV. 24.) AB határozat, 49/2009. (IV. 24.) AB határozat, 105/2008. (VII. 11.) AB határozat, 102/2008. (VII. 11.) AB határozat.

³⁰ 40/2010. (IV. 15.) AB határozat.

³¹ 27/2010. (III. 5.) AB határozat.

³² 19/2010. (II. 18.) AB határozat.

³³ 123/2009. (XII. 17.) AB határozat, 101/2008. (VII. 11.) AB határozat.

³⁴ 78/2009. (VII. 10.) AB határozat.

³⁵ 77/2009. (VII. 10.) AB határozat.

³⁶ 4/2007. (II. 13.) AB határozat.

Az ombudsmani gyakorlat tapasztalatai³⁷ is arra mutatnak, hogy a közterület-használat kérdésével, különösen pedig annak helyi önkormányzati engedélyezésével, a használathoz való hozzájárulással kapcsolatban tehát jelenleg valóban nem állnak rendelkezésre egyértelmű és világos keretszabályok, amelyek megszabnák a használat szabályozásának határait.

A 2008-ban végzett, a gyülekezési jog érvényesülését feltáró projekt keretében zajlott vizsgálatokat rögzítő jelentéseimben több alkalommal rámutattam, hogy ez a probléma fennáll a közterületen zajló a gyülekezéssről szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) hatálya alá tartozó, kizárólag bejelentés-köteles, valamint az egyéb, közterület-használati hozzájárulás, azaz engedélyköteles (pl. kulturális vagy sport-) rendezvények viszonyának szabályozásával kapcsolatban is.³⁸ Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy már 2009-ben az AJB-4721/2009. számú jelentésemben alapvető joggal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében javasoltam az Országgyűlésnek, hogy állapítsa meg a különböző célú közterület-használatra vonatkozó legalapvetőbb szabályokat, ezzel is biztosítva a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának garanciáit.

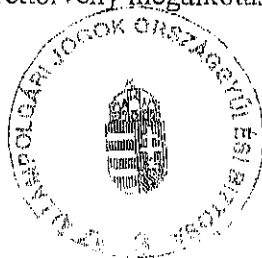
Mindezekre figyelemmel, továbbá az önkormányzati alapjogok (pl. tulajdonhoz való jog) és szabályozási autonómia messzemenő tiszteletben tartása mellett *megfontolandónak tartom annak áttekintését, hogy szükséges-e egy, az önkormányzatok közterület-használatának garanciális szabályait rögzítő, egységes törvényi keretszabályozás kialakítása.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Obtv. 25. §-a alapján *felkérem* az építésügyért felelős belügyminisztert, hogy – az igazságügyért és a helyi önkormányzati működés törvényességi ellenőrzéséért felelős közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködésben – kezdeményezze az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (4)-(6) bekezdésének felülvizsgálatát, a kifogásolt rendelkezések hatályon kívül helyezését, illetve azok megfelelő módosítását;
2. az Obtv. 25. §-a alapján *felkérem* Budapest Főváros Közgyűlését, hogy vizsgálja felül és 60 napon belül helyezze hatályon kívül a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 15/B. § (1) bekezdésének c) és d) pontját;
3. az Obtv. 25. §-a alapján *felkérem* a közterület-felügyelet szabályozásáért, a helyi önkormányzatokért, valamint a területrendezésért felelős belügyminisztert, hogy – a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködésben – vizsgálja meg az önkormányzatok közterület-használattal összefüggő feladatait, hatásköreit és szabályozási lehetőségeit tartalmazó, egyértelmű, az önkormányzatok szabályozási autonómiáját is tiszteletben tartó kerettörvény megalkotásának lehetőségét.

Budapest, 2011. július 28.



Prof. Dr. Szabó Máté

³⁷ Lásd különösen az OBH 1004/2007, OBH 2063/2008, OBH 3419/2008, OBH 5372/2008. számú jelentéseket.

³⁸ Ezzel összefüggésben lásd az OBH 3262/2008. számú ombudsmani jelentést.

ikt. szám: 70/533-2/2011

Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa
Prof. Dr. Szabó Máté úr részére

1051 Budapest, Nádor u. 22.

Tisztelt Országgyűlési Biztos Úr!

Hivatkozással AJB-6724/2010. számon, 2011. július 28-án kelt, hivatalomhoz 2011. augusztus 04-én érkezett levelében foglaltakra, az alábbiakat közölhetem:

Jelentésében leírt álláspontját tiszteletben tartva tájékoztatom, hogy a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995.(X.20.) Főv. Kgy. rendelet jelenleg hatályos szövegének megváltoztatására irányuló előterjesztést egyelőre nem kívánok a Fővárosi Közgyűlés elé terjeszteni.

A jelentés részletesen tartalmazza mind a Belügyminisztérium, mind a Fővárosi Önkormányzat álláspontját a közterületek rendeltetésellenes használatára vonatkozóan.

A Fővárosi Közgyűlés által elfogadott rendeletmódosítás a törvényszintű szabályozással összhangban áll és azt a szándékot erősíti, hogy a közterületet a főváros lakossága valóban közösségi rendeltetéseinek megfelelően használja. Nem szükséges ennek a célnak a megvalósításához bármilyen magyarázatot fűzni, mert ez a kérdés oly mértékben összetett, hogy köztisztasági vagy városképi szempontok kiemelése a szándék félremagyarázásához vezethet.

A hajléktalanság problémájának megoldása érdekében számos intézkedést tettünk és szándékozunk tenni a jövőben is. Azzal természetesen egyetérték Önnel, hogy a tiltás - megfelelő megoldás hiányában - nem képes egyetlen társadalmi problémát sem felszámolni.

I. r. 1. melléklet

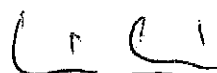
Megfelelően alkalmazva viszont - más eszközökkel összhangban - elősegítheti, hogy a kedvezőtlen folyamatok helyes irányt vegyenek a jövőben. Nem hiszem, hogy ebből az irányból vissza kellene fordulnunk arra hivatkozással, hogy egy embernek, a demokrácia keretein belül, akár az utcán is van joga élni, még akkor is, ha ez a közösség vagy a saját érdekével ellentétben áll.

A hajléktalansággal szemben szeretnénk alternatív megoldást kínálni, elsősorban azok számára, akik elfogadják a felkínált segítséget.

Bízom benne, hogy a hajléktalanok érdekében tett intézkedéseink további eredményeket hoznak és a jövőben jelentős pozitív változás történik ennek a fontos társadalmi problémának a megoldása érdekében.

Budapest, 2011. 08. 25.

Tisztelettel:



Tarlós László
Főpolgármester

2011. 07. 24.



Közterületi szabálysértések¹

15/B. §¹ (1) Aki a közterületet az e rendeletben előírt hozzájárulás nélkül vagy attól eltérő módon, illetve azt meghaladó mértékben használja, a rendeletben szabályozott kötelezettségeket megszegi, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

¹ Beiktatta: 54/2001. (IX. 20.) Föv. Kgy. rendelet 4. §. Hatályos: 2001. X. 1-től.