

Mivel a helyi önkormányzati szabályok a jog kriminális eszközeinek segítségével kényszeríthetik a hajléktalan embert meghatározott közterület elhagyására, és figyelemmel arra a körülményre is, hogy a törvényi szabálysértési tényállással védett értékek az Alaptörvényben rögzítettek ugyan, mégis alanyi jogokat nem érintő, elvont értékek, ezért az új szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni: a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazható, ahol a védendő értékek kifejezetten érvényesülést kívánnak. Másrészt a megalkotott önkormányzati rendelet rendelkezéseinek a normavilágosság követelményének megfelelően, kellően pontosnak kell lenniük [2011. CDXXV. Tv. XXII. Cikk; 2012. II. Tv. 179/A. §, 2012. II. Tv. 250. § (4); 2011. CLXXXIX. Tv. 13. §

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

1. Az Alapvető Jogok Biztosa a Kúria normakontroll eljárását kezdeményezte „a Budapest főváros közigazgatási területén a közterületek azon részének kijelöléséről, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül” megnevezésű, 77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgyr.) törvényességi felülvizsgálatát és több rendelkezésének megsemmisítését.

2. Az indítvány értelmében a Kgyr. 1. mellékletének 4. és 8. pontjai, valamint a 2. melléklet több rendelkezése is ellentétes a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 179/A. § (2) bekezdésével, illetve a 250. § (4) bekezdésével. A Kgyr. megjelölt rendelkezései az Alapvető Jogok Biztosának értelmezése szerint szabályozásukban túlterjeszkednek a törvényi felhatalmazás keretein.

3. Az Alapvető Jogok Biztosának álláspontja értelmében a törvényi felhatalmazás korlátját jelenti az, hogy a tiltott zónák kijelölésére kizárólag a Szabs.tv.-ben meghatározott védendő értékekhez, célokhoz kötöten, azaz a közrend, a közbiztonság a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében van lehetőség. További korlátként jelentkezik továbbá az a törvényi kritérium, hogy az önkormányzati jogalkotó nem az egész közterületen, hanem a közterület meghatározott részén tilalmazhatja csupán az életvitelszerű tartózkodást.

A indítvány értelmében a Szabs.tv. felhatalmazó rendelkezéseit az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozata fényében, megszorítóan kell értelmezni.

Mindezek alapján az Alapvető Jogok Biztosa a Kgyr. azon rendelkezéseit ítélte aggályosnak, amelyek jelentős nagyságú területeket minősítenek tilalmazottnak - ezáltal az életvitelszerű tartózkodást szankcionálhatónak –, így az adott közterületen a tilalmazást téve főszabállyá legitim cél, érdemi indok nélkül.

A Kgyr. 1. melléklete kapcsán az Alapvető Jogok Biztosa aggályosnak ítélte a szabályozás azon módját, amely szerint a 8. pont a Fővárosi Közgyűlés egy másik rendeletére utalva – közvetetten és minden további vizsgálódás, indokolás nélkül – automatikusan tilalmaz közterületek egészen életvitelszerű tartózkodást.

Hasonló jogalkotói törvénysértést vélt tetten érhetőnek az 1. melléklet 4. pontjában, ahol kizárásra került a főváros 34 gyalogos aluljárója, mivel a törvényi követelmények nem állhatnak fenn valamennyi kijelölt aluljáró esetében.

4. A Kúria a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-a alapján 30 napos határidő tűzésével az indítványt megküldte az érintett önkormányzatnak állásfoglalás benyújtása céljából

5. Az érintett önkormányzat állásfoglalásában megalapozatlannak ítélte a indítványt és kérte annak elutasítását. A lakhatás jogának alkotmánybíróági értelmezésére alapozva [42/2000. (XI. 8.) AB határozat] rögzítette, hogy a közterület „közérdekű lakossági igényeket elégít ki” [46/B/1996. AB határozat], ezért annak fenntartása és kezelése körében az önkormányzatoknak számos szempontot figyelembe kell venni.

6. Értelmezve a Szabs.tv. 179/A. § (1) bekezdését, jogalkotási jogkörének terjedelmét azon területek kijelölésében határozta meg, amelyeken a Szabs.tv. törvényi tényállása – jogsértő magatartás tanúsítása esetén – megvalósulhat. A Szabs.tv. tehát a közterületek rendeltetésszerű használatát védi, a Kgyr. pedig csupán a szabálysértési tényállás érvényesülési területét jelöli ki.

7. Az érintett önkormányzat a Kgyr. 1. mellékletének 4. pontjával kapcsolatosan a közlekedés (helyváltoztatás) szabadságára alapozta álláspontját. A gyalogos aluljáróknak a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 2. § (5) bekezdésére, valamint 47. § 9. pontjára alapított közlekedésben betöltött alapvető jelentőségét megkérdőjelezhetetlenül ítélte. A közutak ezen műtárgyainak életvitelszerű tartózkodásra való használata nem rendeltetésszerű, amely akadályozza a közlekedés rendjét, végső fokon a közlekedéssel is összefüggésbe hozható helyváltoztatás szabadságát, valamint a közbiztonság garantálhatóságát. Utalt arra a tényszerű adatra, amely szerint a főváros fenntartásában álló 74 aluljáró közül a támadott melléklet a legforgalmasabb közlekedési csomópontok esetében tartotta szükségesnek a tilalom elrendelését.

8. A Kgyr. 8. pontjával kapcsolatosan az érintett önkormányzat arra hivatkozott, hogy a parkolási rendeletében védett övezetnek minősített közterületek egyúttal olyanok, amelyek összefvárosi szinten is védendő történelmi-kulturális értéket képviselnek, amelyek jelentős része egyben világörökségi terület is.

9. Az érintett önkormányzat utalt arra is, hogy a kijelölt területeken – a közbiztonság veszélyeztetése, a közterületeken megoldhatatlan közegészségügyi problémák nélkül -, nem biztosítottak azok az alapszolgáltatások, amelyek az életvitelszerű tartózkodással, a mindennapi élet szükségleteivel állnak összefüggésben.

10. Végül arra hivatkozott, hogy a fővárosban fővárosi és a civil szervezetek fenntartásában összességében 6500 férőhelyes kapacitás áll rendelkezésre annak érdekében, hogy az arra rászoruló embereknek ne kelljen a közterületeken életvitelszerűen tartózkodni. Ez a kapacitás az aktualizált adatok szerint 85 %-os kihasználtsággal működik.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

11. Az indítvány részben megalapozott.

12. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja a rendeletalkotási jogkört a települési önkormányzatok alkotmányos jogköréként fogalmazza meg. A jogalkotói jogkör az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében eredeti, illetve származékos jellegű lehet: „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”. Az

Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése szerint „[a]z önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

13. A Kúria megállapította, hogy a Kgyr. támadott rendelkezései a Szabs.tv. felhatalmazásán alapulnak, ezért végrehajtó jellegű normaként annak keretei között állapíthatnak meg magatartási szabályokat. A törvényi felhatalmazó rendelkezés kereteit túllépő önkormányzati szabályozás formai törvénysértésre vezet és a norma megsemmisítésének jogkövetkezményét maga után vonó érvénytelenséget eredményez.

14. Mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Szabs.tv. 179/A. § (3) bekezdése és a 250. § (4) bekezdés szerinti tartalmú felhatalmazást, a Fővárosi Közgyűlés jogalkotói jogkörének korlátozottságára tekintettel alkotmányosan aggályosnak ítélte, ezért ebben a körben az Alkotmánybírósághoz fordult. Erre tekintettel a Bszi. 48. § (5) bekezdés második fordulata alapján az indítvány Kgyr. 1. mellékletére vonatkozó elemeit elkülönítette a 2. mellékletre vonatkozóktól. Az utóbbi indítványi elemek megalapozottságát az Alkotmánybíróság döntését követően, annak ismeretében bírálja el.

15. Az Alkotmánybíróság a hajléktalansággal, a lakhatási szegénységgel összefüggő különböző tartalmú és szintű szabályozások alkotmányossági felülvizsgálata kapcsán több alkalommal is megfogalmazott alkotmányossági kritériumokat.

16. A tárgykörben formálódó szabályozás fejlődéstörténetét vizsgálva megállapítható, hogy a törvényalkotó elsődlegesen a szabálysértési szankcionálás és a helyi közösségek szintjén kívánta kezelni a hajléktalansággal kapcsolatos különböző helyzeteket. A helyi önkormányzatok - a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: régi Szabs.tv.) 1. § (1) bekezdése, majd a 2011. december 1-től hatályos 146/A. §-a, ezt követően pedig a 2012. április 15-ével hatályba lépő Szabs. 186. §-a, illetve az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2012. április 15-ig hatályos 54. § (6) bekezdése, és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (1) bekezdése mellett a 143. § (4) bekezdés e) pontja alapján – alkothatták meg a hajléktalansággal, illetve a kirívóan közösségellenes egyéb magatartásokkal kapcsolatos szabálysértési tényállásaikat és az ahhoz kapcsolódó szankciókat.

17. Az Alkotmánybíróság – vizsgálva e törvényi felhatalmazó és szabálysértési tényállást konstituáló rendelkezéseket, valamint az azokon alapuló egyes önkormányzati rendeleteket – egyik esetben sem tartotta a lakhatási szegénység és az ahhoz kapcsolódó magatartások (pl. a guberálás) kriminalizálását az Alaptörvénnyel, ezen belül a jogállamisággal, illetve a hajléktalan emberek méltóságvédelmével összeegyeztethetőnek.

18. Az Alkotmánybíróság határozataiból formálódó megközelítést a jelen eljárásban a Kúria sem mellőzhette. Ezért a Szabs.tv. 179/A. § (2) bekezdése, valamint a 250. § (4) bekezdése tartalmának, az azokban rejlő korlátok meghatározásakor figyelemmel kellett lenni az alábbiakra.

19. A lakhatási szegénység - és az azzal szoros összefüggésben álló guberálás - létállapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt. A hajléktalan életvitel társadalomra veszélyesség hiányában nem büntethető, a hajléktalanság általában nem teremt legitim okot arra, hogy valakit a szociális ellátás, a külterületi tartózkodás avagy a büntetés/szankció vállalásának választási kényszere elé állítson a közhatalom. A jog eszközei önmagukban nem alkalmazhatóak hatékonyan arra, hogy a közösséget „védjék” a lakhatási szegénység és az azzal járó körülmények

látványától.

20. A Szabs.tv. magára vállalja a szabálysértési tényállás megalkotását, amely nem a lakhatási szegénységet tilalmazza és rendeli szankcionálni. A Szabs.tv. szabálysértési tényállása [179/A. § (1) bekezdés] fogalmi elemek tisztázásával [179/A. § (4) bekezdés] – az Alaptörvényre visszavezethetően – meghatározott földrajzi helyhez kötötten tilalmazza és meghatározott feltételek teljesülése esetén szankcionálja a közterületi életvitelszerű tartózkodást. A helyi önkormányzati képviselő-testület – a fővárosban a Fővárosi Közgyűlés – végrehajtó jelleggel, 2013. október 15-től arra kapott felhatalmazást, hogy „(...) rendeletében kijelölheti a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül.”[Szabs.tv. 179/A. § (2) bekezdés, 250. § (4) bekezdés]

21. Tekintettel azonban arra, hogy a helyi önkormányzati szabályok a jog kriminális eszközeinek segítségével kényszeríthetik a hajléktalant meghatározott közterület elhagyására, és figyelemmel arra a körülményre is, hogy a törvényi szabálysértési tényállással védett értékek az Alaptörvényben rögzítettek ugyan, mégis alanyi jogokat nem érintő, elvont értékek, ezért az új Szabs.tv. felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni. Ebben a tekintetben tehát a Kúria osztotta az Alapvető Jogok Biztosának indítványban elfoglalt álláspontját.

22. A megszorító értelmezés azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott – teret engedve ezzel a szabálysértési eljárásnak és a szankció esetleges alkalmazásának -, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak. Azokon a közterületeken, illetve a közterületek azon jól körülhatárolható részein tehát, ahol az életvitelszerű tartózkodás és az azzal szükségképpen, elkerülhetetlenül együtt járó körülmények kifejezetten összeegyeztethetetlenek a közrend, a közbiztonság, a közegészség, és a kulturális értékek védelmének szempontjaival.

23. A Szabs.tv. felhatalmazó rendelkezése értelmében a helyi önkormányzatok, illetve a Fővárosi Közgyűlés „a közterület meghatározott azon részeit” jelölhetik ki tilalmazottként. A törvényi fordulatból a megszorító értelmezés körében két további következtetés adódik:

24. A megfogalmazás részben visszaigazolja azt az alkotmánybíróági követelményt, amely szerint a hajléktalan személy nem rekeszthető ki a települések, egyes önkormányzatok illetékességi területének egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem. Az ilyen szabályozás ugyanis a hajléktalan embert, a hajléktalanságot sújtaná.

25. Másrészt viszont a megalkotott önkormányzati rendelet rendelkezéseinek nem csupán a védett – közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális elvont - értékek védelmének fennálltát kell tükrözniük, hanem a normavilágosság követelményének megfelelően kellően pontosnak kell lenniük. A szabálysértés jogi eszközének alkalmazása miatt nem megengedhetőek a helyi jogalkotásban az olyan megfogalmazások, amelyek bizonytalanná teszik annak a közterületnek a lehatárolását, relativizálják a tilalmazott közterület kiterjedését, amelyen a hajléktalan ember életvitelszerű tartózkodása szabálysértést valósít meg.

26. E törvényességi szempontok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa a felülvizsgált Kgyr. 1. melléklete támadott 4. és 8. pontjával összefüggésben az alábbi megállapításokat tette.

27. A Kgyr. 4. pontja 34 olyan gyalogos aluljárót és annak 50 méteres távolságon belüli területét

sorolja fel, amelyek a főváros kiemelt közlekedési csomópontjaiban találhatóak. A Kúria megalapozottnak ítélte az érintett önkormányzat állásfoglalását abban a tekintetben, hogy a gyalogos aluljárók a Kkt. 47. § 9. pontja szerinti olyan közúti műtárgyak, amelyek törvényi meghatározottságuknál és fizikai kiterjedésüknél fogva egyértelműen körülírhatóak.

28. Funkciójuk a közrend és azon belül a közlekedés rendjének fenntartásához, biztonságához kapcsolja e közterületeket. Fizikai jellegük indokolja úgy a zavartalan megközelíthetőségüket, mint az azokból való biztonságos kijutást (védőtávolság előírása, a területek szabad, akadálymentes megközelíthetősége). Fokozottan fennállnak ezek a követelmények azon gyalogos aluljárók esetében, amelyek mérhető adatokkal alátámasztottan, napi szinten kitettek a tömeges használatnak. A közutak ezen műtárgyainak rendszeres, tömegek általi használata, a közbiztonsági követelmények garantálhatósága nem egyeztethető össze az életvitelszerű lakhatással és az azzal szükségképpen együtt járó körülményekkel.

29. A Kúria ebben a körben értékelte az érintett önkormányzat azon hivatkozását is, amely szerint az 1. melléklet 4. pontja a főváros nem mindegyik, csak a legnagyobb igénybe vételnek kitett aluljárókat tartalmazza. Számszerűsítve a 71 aluljáró közül csupán 34-et.

30. A kifejtettek értelmében a Kúria az 1. melléklet 4. pontja vonatkozásában nem látta megvalósulni az indítványban megfogalmazott aggályokat, ezért elutasította az Alapvető Jogok Biztosának ezen indítványi elemét.

31. Az indítvány a Szabs.tv. felhatalmazó rendelkezésébe ütközően törvénysértőként kérte megsemmisíteni az 1. melléklet 8. pontját is.

A hivatkozott rendelkezés értelmében tilalmazott a hajléktalan emberek számára a „Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjairól és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló fővárosi közgyűlési rendelet szerinti védett és kiemelten védett területek az Óbudai-sziget kivételével.”

32. Ebben a körben az indítvány megalapozott.

33. Ahogy arra összefoglaló jelleggel az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában és annak nyomán a Kúria Köf.5018/2014. számú határozata is rámutatott, a parkolás a közúti közlekedés nyugvó formája. A gépjárművel való parkolás közszolgáltatás, amelynek biztosítása az Möt.v. 16/A. §-a szerinti feltételekkel a 13. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti önkormányzati feladat. Annak indoka az, hogy a közutak olyan közjavak, amelyekhez mindenkinek joga van hozzájutni, végességük azonban igényli a parkolási helyekkel való ésszerű gazdálkodást, mindenki által betartandó szabályozás kialakítását. Így a nyugvó közlekedéssel összefüggő önkormányzati szabályozás nem hozható összefüggésbe a hajléktalanság társadalmi problémájával. Ezért nem értelmezhető és a Szabs.tv. felhatalmazásának kereteit meghaladja az olyan utaló szabály, amely lényegében összekapcsolja a parkolást és az közterületen való kényszerű életvitelt a tilalmazás szintjén.

34. Ezen túlmenően a szabályozás ezen módja nem tesz eleget a felhatalmazó rendelkezés egyértelműségi követelményének sem, mivel nem a „közterület meghatározott azon részeit” jelöli ki a maguk konkrétságában, hanem csupán közvetetten, egy másik rendeleti szabályra utalással tesz eleget a felhatalmazásban foglaltaknak. Megjegyzendő az is, hogy a parkolási rendelet védett területekre vonatkozó esetleges módosítása automatikussá teszi a hajléktalan emberek kiszorítását

további közterületekről is.

35. Mindezen indokok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványban foglaltakkal egyezően arra a következtetésre jutott, hogy a Kgyr. 1. melléklet 8. pontja jelen formájában a Szabs.tv. 179/A. § (2) bekezdésébe, illetve a 250. § (2) bekezdésébe ütközően törvénysértő.

36. A Kúria a Bszi. 56. § (2) és (3) bekezdése alapján határidő tűzésével, a jövőre nézve rendelkezett a Kgyr. 1. melléklet 8. pontjának megsemmisítéséről. A Kúria a határidőt a 2014. október 12-ére kitűzött helyhatósági választásokra is figyelemmel, a jogalkotás időigényére is figyelemmel állapította meg.

A döntés elvi tartalma

37. Mivel a helyi önkormányzati szabályok a jog kriminális eszközeinek segítségével kényszeríthetik a hajléktalan embert meghatározott közterület elhagyására és figyelemmel arra a körülményre is, hogy a törvényi szabálysértési tényállással védett értékek az Alaptörvényben rögzítettek ugyan, mégis alanyi jogokat nem érintő, elvont értékek, ezért a Szabs.tv. felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni

38. A megszorító értelmezés azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak. A hajléktalan személy nem rekeszthető ki a települések, egyes önkormányzatok illetékességi területének egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem. Másrészt a megalkotott önkormányzati rendelet rendelkezéseinek a normavilágosság követelményének megfelelően, kellően pontosnak kell lenniük. Nem megengedhetőek az olyan megfogalmazások, amelyek relativizálják annak a tilalmazott közterületnek a kiterjedését, amelyen a hajléktalan ember életvitelszerű tartózkodása szabálysértést valósít meg.

(Kúria Köf. 5.020/2014.)