

## VI. Az Alkotmánybíróság határozatai és végzései

### Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozata a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás és más törvényi rendelkezések megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján – *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Pokol Béla és dr. Szívós Mária* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 186. §-a alkotmányellenes, ezért megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94/B. § (1)–(3) bekezdéseiben a „vagy önkormányzati rendelet” szövegrész alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94/B. § (1)–(3) bekezdései a következő szöveggel maradnak hatályban:

„94/B. § (1) Ha törvény lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot,

- a) amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak,
  - b) amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot,
  - c) amely jogsértés elkövetése útján jött létre,
  - d) amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak,
  - e) amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.
- (2) Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az (1) bekezdés a) és d) pontja esetében
- a) az elkobzást nem lehet elrendelni, ha a dolog nem a jogsértő tulajdona, kivéve, ha a tulajdonos a jogsértésről előzetesen tudott és a dolog ilyen célú használatába beleegyezett,
  - b) az elkobzás kivételesen mellőzhető, ha az a jogsértőre vagy a dolog tulajdonosára a jogsértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene.

(3) Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll.”

4. Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (4)–(5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt elutasítja.
5. Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (6) bekezdése, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény 146/A. §-a, valamint a Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése által a főváros közterületek használatáról és a közterületek rendjéről alkotott 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontja alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi. A megsemmisített törvényi rendelkezések e határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő napon vesztek hatályukat.

#### Indokolás

- I. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXVI. törvény 6. § (2) bekezdése új – közterületekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó – (4)–(6) bekezdéssel egészítette ki az épített környezet

alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 54. §-át. Ennek eredményeként az Étv. 54. § (6) bekezdése felhatalmazást adott a települési önkormányzatoknak arra, hogy a közterületek rendeltetésellenes használatát szabálysértéssé minősítsék. Ez a felhatalmazás vált az alapjává azoknak az önkormányzati rendeleti szabályoknak, amelyben az önkormányzat szabálysértéssé minősítette és büntetni rendelte a belterületi közterületek életvitelszerű lakhatásra való használatát. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa úgy ítélte meg, hogy a kialakult jogi helyzet kapcsán az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével és a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyének gyanúja merült fel, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot folytatott le. A vizsgálat eredményeként elkészült AJB-6724/2010. számú jelentésében a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Obtv. 25. §-a alapján kezdeményezte az Étv. 54. § (4)–(6) bekezdéseinek, valamint a főváros közterületek használatáról és a közterületek rendjéről alkotott 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgyr.) 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjainak felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését, illetőleg módosítását. Egyúttal felhívta a belügyminisztert arra, hogy vizsgálja meg az önkormányzatoknak a közterületekkel kapcsolatos feladatait, hatásköreit és szabályozási lehetőségeit tartalmazó, egyértelmű, az önkormányzatok szabályozási autonómiáját is tiszteletben tartó kerettörvény megalkotásának lehetőségét. Az ombudsman ezt követően 2011 decemberében fordult az Obtv. 22. § a) pontja alapján az Alkotmánybírósághoz. Indítványában az Étv. 54. § (4)–(6) bekezdése, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: régi Szabs.tv.) 146/A. §-a, valamint a Kgyr. 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontja alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az indítványban kifejtett álláspontja szerint a vitatott jogszabályi rendelkezések, amelyek alapján szabálysértésnek minősül az, ha a hajléktalanok életvitelszerűen a közterületen tartózkodnak, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményét és az 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jogot sérti.

Az indítványt az Alkotmánybíróság felhívására – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogutódja – az alapvető jogok biztosa 2012. február 17-én kelt beadványában fenntartotta, és kiegészítette azzal, hogy indítványozta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló – az indítvány benyújtásakor még nem hatályos – 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 186. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását is.

A Szabs.tv. 186. §-ába foglalt rendelkezés, amely szabálysértéssé minősíti a közterületek életvitelszerű lakásra való használatát – az indítványozó álláspontja szerint – az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése mellett sérti az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltósághoz való jogot. Az indítvány rámutat arra, hogy a közterületen életvitelszerű lakhatás szabálysértéssé nyilvánításának nincs alkotmányosan igazolható, valódi, érdemi és legitim indoka. Kifejti, hogy a vitatott szabálysértési tényállás a hajléktalanságot, mint állapotot, élethelyzetet kriminalizálja, ami összeegyeztethetetlen az érintett személyek alapvető jogaival, kiemelten az emberi méltósághoz való jogukkal, valamint – figyelemmel a kiszabható elzárás büntetésre – a személyes szabadsághoz való jogukkal.

Az alapvető jogok biztosa 2012. május 15-én kelt beadványában ismét módosította indítványát. Az időközben hatályba lépett Szabs.tv. hatályon kívül helyezte az Étv. 54. § (6) bekezdését, amely felhatalmazta a települési önkormányzatot arra, hogy rendeletében a település belterületén lévő közterületek – az Étv. 54. § (4) bekezdésében vagy más jogszabályban meghatározott – rendeltetéstől eltérő használatát szabálysértéssé nyilvánítsa. Ennek alapján az indítványozó úgy ítélte meg, hogy az indítvány benyújtását követő jogszabályi változások következtében az Étv. 54. § (6) bekezdése tekintetében az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kezdeményezése okafogyottá vált. Egyúttal kiterjesztette az indítványt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (4) bekezdésre, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontjára, amelyek felhatalmazást adnak a helyi önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy rendeletben pénzbírsággal sújtható tiltott, közösségellenes magatartásokat határozzanak meg.

Az indítványban kifejtett álláspont szerint az Étv. 54. § (4)–(5) bekezdésébe foglalt szabályok, amelyek meghatározzák a közterület rendeltetését, és felhatalmazást adnak az önkormányzatnak arra, hogy a közterület rendeltetésére és használatára nézve további szabályokat állapítsanak meg, valamint a Mötv. vitatott felhatalmazó rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével és az ebből folyó jogbiztonság követelményével. Az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonság értelmezésével összefüggésben kialakult gyakorlatára hivatkozva, az indítvány rámutat arra, hogy a helyi önkormányzatok számára a törvényben adott „bianco” felhatalmazások sértik a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, s a vitatott szabályokba foglalt normatartalom nem felel meg a normavilágosság követelményének.

II. Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alaptörvénynek az indítványozó által felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

2. Az Étv.-nek az indítvány által vitatott szabályai:

„54. § (...)

(4) 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.

(5) A közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.

(6) Önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének a (4) bekezdésben vagy jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja.”

A (6) bekezdést 2012. IV. 15-től hatályon kívül helyezte az új Szabs.tv. 254. § (1) bekezdés h) pontja.

3. A régi Szabs.tv. vitatott 146/A. §-a:

„146/A. § (1) Aki az önkormányzat rendeletében meghatározott, a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatára, illetve az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolására vonatkozó szabályokat ismételtelen megszegi, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott 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.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott szankció nem alkalmazható, ha a városi önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.”

Hatályon kívül helyezte 2012. IV. 15-től az új Szabs.tv. 254. § (1) bekezdés a) pontja.

4. A Kgyr. vitatott 15/B. § (1) bekezdése:

„15/B. § (1) 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 szabálysértést követ el, és ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

A Kgyr. 15/B. §-át 2012. május 31-től hatályon kívül helyezte az egyes fővárosi önkormányzati rendeletek, valamint fővárosi szabálysértési rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 30/2012. (V. 8.) Főv. Kgy. rendelet 2. § (6) bekezdése.

5. A Szabs.tv. vitatott 186. §-a:

„140. Közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése

186. § (1) Aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.”

6. A Mötv.-nek az indítványban vitatott felhatalmazó rendelkezései:

„51. § (...)

(4) A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.”

„143. § (...)

(4) Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

a)–d)

e) a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait;”

7. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (a továbbiakban: Ket.) az ügy elbírálása során figyelembe vett szabályai:

„VI/A. FEJEZET

A közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai

94/A. § (1) Ha jogszabály bírság kiszabását teszi lehetővé – ide nem értve a 61. § szerinti eljárási bírságot –, a hatóság az eset összes körülményeire tekintettel dönt a bírság kiszabásáról és a bírság összegének meghatározásáról. Ennek keretében – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – mérlegeli különösen:

a) a jogséttéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogséttéssel elért előny mértékét,

b) a jogséttéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,

c) a jogséttéssel érintettek körének nagyságát,

d) a jogsértő állapot időtartamát,

e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,

f) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint

g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

(2) Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja

a) az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul,

b) jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

(3) Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a (2) bekezdés szerinti egyéves határidő a hatóság számára újrakezdődik

a) a 94. § (1) bekezdés a) pontja szerinti végzés jogerőre emelkedésének napján,

b) ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezi.

(4) Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a 94. §-ban foglalt előírások keretei között – a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.

(5) A helyszíni bírság kiszabását megelőzően az ügyfelet tájékoztatni kell a (6)–(8) bekezdésben foglalt körülményekről, valamint szükség esetén a hatóság által megállapítható bizonyítékok köréről, továbbá a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről.

(6) Ha az ügyfél a jogsértést elismeri, a helyszíni bírság ellen nincs jogorvoslatnak.

(7) Az ügyfél elismerése esetén a helyszíni bírság kiszabásáról szóló döntést a hatóság a helyszínen közli az ügyféllel. A döntés indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni az ügyfél aláírásával együtt.

(8) Ha az ügyfél a jogsértést nem ismeri el, a hatóság köteles hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást és erről az ügyfelet a helyszínen értesíti a 29. § (5) bekezdésében meghatározott, rendelkezésre álló adatok közlésével.

94/B. § (1) Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot,

a) amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak,

b) amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot,

c) amely jogsértés elkövetése útján jött létre,

d) amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak,

e) amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

- (2) Ha törvény vagy önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az (1) bekezdés a) és d) pontja esetében
- a) az elkobzást nem lehet elrendelni, ha a dolog nem a jogsértő tulajdona, kivéve, ha a tulajdonos a jogsértésről előzetesen tudott és a dolog ilyen célú használatába beleegyezett,
- b) az elkobzás kivételesen mellőzhető, ha az a jogsértőre vagy a dolog tulajdonosára a jogsértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene.
- (3) Ha törvény vagy önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll.”
- „131. § (1a) Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben szabtak ki, akkor a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a 131. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazása helyett a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.
- (1b) A kötelezettet a megváltás elrendelése előtt előzetesen nyilatkoztatni kell arról, hogy hozzájárul-e a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásához. Az előzetes hozzájárulás megtagadása kizárja a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának elrendelését.
- (1c) Nincs helye a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának, ha a kötelezett
- a) a megváltásról szóló határozat meghozatalakor nem töltötte be a tizennyolcadik életévét,
- b) a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg ellátásban részesülő személy,
- c) a várandósság negyedik hónapját elérő nő, tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő vagy fogyatékos személy, illetve aki folyamatos ápolást, felügyeletet, illetve kiszolgálást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.
- (1d) A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe lépő közérdekű munka végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv gondoskodik.”

- III.
1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányul, amelyet az Alaptörvény 24. § (2) bekezdésének e) pontja alapján absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosult nyújtott be, tartalmát tekintve megfelel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdésében, valamint 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak.
  2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a régi Szabs.tv., az Étv. 54. § (6) bekezdése a Szabs.tv. hatálybalépésével 2012. április 15-étől hatályát veszítette. Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése az egyes fővárosi önkormányzati rendeletek, valamint fővárosi szabálysértési rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 30/2012. (V. 8.) Főv. Kgy. rendelet 2. § 6. pontjában a Kgyr. támadott rendelkezését 2012. május 31-ével hatályon kívül helyezte.
- Az Abtv. 64. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt, ha a vizsgált jogszabály hatályvesztését állapítja meg. Az Abtv. e rendelkezése alapján ez alól csak a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz alapján indult, konkrét normakontrollra irányuló eljárások jelentenek kivételt. Tekintettel arra, hogy az indítvány absztrakt normakontrollra irányul, az Alkotmánybíróság az indítványnak azokat a részeit, amelyek a hatályukat veszített jogszabályi rendelkezések felülvizsgálatát kezdeményezték, visszautasította.
3. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi elbírálása során elsőként azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény alapján megállapítható-e a Szabs.tv. 186. §-ába foglalt, „közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése” címet viselő szabálysértési tényállás alaptörvény-ellenessége.
  - 3.1. A Szabs.tv. alapvetően változtatta meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben. A korábbi jogi szabályozás – amint arra az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában rámutatott – „Janus-arcú” jogintézménynek tekintette a szabálysértést. „A szabálysértés „kétarcú” jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).” (ABH 1997, 365, 367–368.)
- Ehhez képest a Szabs.tv. kizárólag a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. A törvény preambuluma „[a] társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem



rendelkező kriminális cselekmények elleni hatékony fellépés” biztosításában határozza meg a törvényi szabályozás célját. A 1. §-ában pedig a következőképpen határozza meg a szabálysértés fogalmát:

- „1. § (1) Szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.  
 (2) E törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra,  
 a) amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait, és  
 b) amelyre e törvény szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően elrendeli.”

E meghatározás alapján a büntetőjogi kodifikációra jellemző módon csak törvény minősíthet valamely magatartást szabálysértéssé, megszüntetve ezzel a kormány, illetőleg a helyi önkormányzatok szabálysértés statuálási jogát. Továbbá a szabálysértés fogalmi elemévé vált a személyes szabadság korlátozásában megnyilvánuló elzárás büntetés, vagy a járművezetéstől eltiltás alkalmazása. Bár a szabálysértések többségének pénzbírság a szankciója, amelynek alkalmazása közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik, a bírság elzárásra átváltoztatható, és ismételt elkövetés esetén, ha az elkövetőt hat hónapon belül pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt két ízben megbüntették, harmadik esetben az egyébként bírsággal büntethető szabálysértés esetén is közvetlenül elzárás alkalmazására van mód. [Szabs.tv. 23. § (1) bekezdés d) pont]

A Szabs.tv. mind felelősségi dogmatikájában, mind az eljárás szabályozásában büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmaz. (Pl. A Szabs.tv. 29. §-a kimondja, hogy a szándékosság és a gondatlanság, a kísérlet, a felbujtó, a bűnsegéd, a hozzátartozó, a csoportos elkövetés, a nagy nyilvánosság fogalmára, valamint a büntethetőséget kizáró okokra a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény által meghatározottakat a szabálysértésekre is alkalmazni kell. De ebbe a körbe tartozónak lehet tekinteni a halmazati büntetésre, az ismételt elkövetésre vonatkozó szabályozást, vagy a szabálysértési nyilvántartás szabályait is.)

Mivel a Szabs.tv. a szabálysértést kriminális cselekményként értékeli, szabályozását a „bagatell” büntetőjog irányába tolta el. Ezt a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a katasztrófavédelemmel kapcsolatos egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2012. évi XXXI. törvény (Szabs.tv.mód.) indokolása egyértelműen meg is fogalmazza:

„A Szabs.tv. preambuluma és 1. §-a egyaránt kriminális, törvény által büntetni rendelt, társadalomra veszélyes cselekményként definiálja a szabálysértéseket. Ezzel a megközelítéssel kvázi-trichotóm rendszer jött létre, a szabálysértési jogot egyértelműen a büntetőjog felé közelítve. Ez a közeledés az áldozat szempontjából pozitívan értékelhető, mivel számára a szabálysértés és a bűncselekmény megélése között nincs jelentős különbség olyan szempontból, hogy mindkét esetben ő szenved el a kriminális cselekmény hátrányos következményeit.”

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. A szabálysértés a Szabs.tv.-nyel lényegében trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. Hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint „A magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról” címet viselő 1879. évi XL. törvénycikkkel bevezetett és a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelettel megszüntetett kihágás intézménye.

A szabálysértési jog jogrendszerben elfoglalt helyének ilyen megváltozására tekintettel az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján azt kellett vizsgálnia, hogy valamely magatartás szabálysértéssé nyilvánításának alkotmányossági vizsgálata során mennyiben alkalmazandók az alkotmányos büntetőjog követelményei.

A szabálysértések és a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel, a szabálysértési kódex rendelkezéseinek felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is – összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával – az alkotmányos büntetőjog követelményeit alkalmazta.

A 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg az akkor hatályos szabálysértési kódex szabályozásával szemben, mert az nem biztosította a szabálysértési határozatok bíróság előtti megtámadását. E határozatában rámutatott arra, hogy a szabálysértési tényállásoknak az a csoportja, amely a kriminális magatartásokat szankcionálja, a büntetőjoggal rokon. „Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint e szabálysértések megvalósítása esetén is irányadó az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint: »A Magyar Köztársaságban ... mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, ... a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.« Az ún. kriminális szabálysértések esetében tehát a bírósághoz fordulás joga, mint alkotmányos alapjog

teremt alapot az elkövetők számára a bírósági úthoz. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem alkotmányellenes szabályozási mód az, ha az ún. kriminális szabálysértéseket a szabálysértési hatóság bírálja el, az elkövetőnek azonban lehetőséget kell biztosítani a teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatra. Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság eddig rendelkezésre álló gyakorlata is abba az irányba mutat, hogy az ún. kriminális szabálysértések tekintetében az Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdés első mondata szerinti tisztességes (ún. fair) eljárás valamennyi követelményének megfelelő bírói utat szükséges biztosítani. A Bíróság több, immár klasszikusnak számító ítéletéből (pl. a Belilos ügyből – Eur. Court HR, Belilos v. Switzerland) – kirajzolódik, hogy az Egyezmény 6. Cikkének rendelkezései a strasbourgi gyakorlat szerint olyan magatartások megítélésénél is alkalmazást nyernek, amelyek a nemzeti jog szerint akár fegyelmi, akár szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A minősítés szempontjából ugyanis a strasbourgi szervek azt vizsgálják, hogy a cselekmény kriminális jellegű-e (ennek során figyelemmel vannak arra is, hogy az adott magatartást a többi tagállamban milyen felelősségi alakzaton belül helyezik el), mi a funkciója a kilátásba helyezett és ténylegesen alkalmazott szankciónak (a büntetőjoghoz hasonlatos-e és a megtorlást-elrettentést szolgálja-e), valamint az milyen mértékű.” (ABH 1997, 365, 368–369.)

E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a szabálysértési jog a felelősségi szabályok terén a büntetőjog és a büntető eljárásjog elemeiből építkezik. „Szabálysértés elkövetője csak meghatározott életkort elért és megfelelő felismerési, akaratképző képességgel rendelkező természetes személy lehet, a büntetőjogi értelemben vett felróhatóság alapján. Szabálysértés miatt az elkövető akkor vonható felelősségre, ha cselekménye szándékos vagy gondatlan (Sztv. 5. §), a bizonyítási teher – a büntetőeljáráshoz hasonlóan – a hatóságokat terheli. A szabálysértési felelősségre vonás pedig a jogsértés természete, az elbírálás rendje és a szankció jellege tekintetében a büntető-igazságszolgáltatáshoz áll közel, azzal rokon. A szabálysértési felelősség – legyenek bár az elkövetett jogsértések igazgatásellenesek vagy kriminális jellegűek – alapvetően bűnfelelősség, azaz természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felróhatóság alapján meghatározott – represszív jellegű – joghátrányt helyez kilátásba.” (ABH 1997, 365, 371.)

Ugyancsak ebben a határozatában mutatott rá arra is, hogy az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében szabályozott ártatlanság vélelmének alkotmányos alapelve – ami elsősorban büntetőjogi alapelv – a szabálysértési eljárásban is alkalmazandó. (ABH 1997, 365, 372.)

A szabálysértési jognak a büntető, büntető eljárási joggal való rokonságával kapcsolatosan a 63/1997. (XII. 11.) AB határozatban kifejtettek alapján egyre szélesebb körben vont le következtetéseket a szabálysértési jogra nézve az Alkotmánybíróság az Alkotmány büntetőjogi alapelveket megállapító rendelkezéseire és korábbi büntetőjogi és büntető eljárásjogi gyakorlatában kimunkált követelményekre hivatkozással. 29/2000. (X. 11.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében szabályozott nullum crimen sine lege elve a szabálysértési jogban is irányadó, mint ahogy irányadó az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának követelménye is. (ABH 2000, 193, 200.) A 3/2007. (II. 13.) AB határozatában az előzetes letartóztatással kapcsolatosan kimunkált alkotmányossági követelményekből kiindulva állapított meg az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a szabálysértési őrizet szabályozásával összefüggésben. (ABH 2007, 107, 111.) Az Alkotmánybíróság az 1/2008. (I. 11.) AB határozatban – a fentiekben ismertetett elvekre tekintettel – ítélte az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott tisztességes eljárás követelményeivel ellentétesnek azt, hogy a bíróság az elkövető meghallgatása, tárgyalás tartása nélkül dönt a pénzbírságnak elzárásra történő átváltoztatásáról. (ABH 2008, 51, 64–68.)

Ezekben a határozataiban büntetőjogi alkotmányos elvek, eljárási követelmények alkalmazása során hivatkozott az Alkotmánybíróság a szabálysértési és a büntetőjog szoros összefüggésére, arra mutatott rá, hogy – a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel – ez az eljárás is meg kell, hogy feleljen a büntető eljárással szemben támasztott, Alkotmányból levezethető legalapvetőbb követelményeknek.

A 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában a büntetendővé nyilvánítás alkotmányos követelményeit érvényesítette az Alkotmánybíróság a szabálysértéssé nyilvánítással szemben – a Szabs.tv. hatálybalépése előtt –, amikor a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban kifejtettek alapján, elvi érveléssel kimondta:

„Alapvetően a jogalkotó felelősségi körébe tartozik annak megítélése, hogy mely cselekményeket vonja közrendvédelmi szabályozás körébe. A pönalizálás határainak meghúzásakor azonban a jogalkotónak szem előtt kell tartania, hogy az általános cselekvési szabadságból következően alkotmányos demokráciában a polgároknak – jogi értelemben – mindent szabad, amit normatív rendelkezés nem tilt. Az általános cselekvési szabadság védelméből következően az állam köteles az egyén szabadságát tiszteletben tartani, függetlenül attól, hogy az egyéni cselekedet valamely speciális, erős védelemben részesülő alapvető jog védelmi körébe tartozik-e. Más megfogalmazásban, az állam intézményei az egyének szabadságába önkényes módon nem avatkozhatnak be. Az államnak minden egyén érdekét egyenlően kell mérlegelnie és a szabadságkorlátozást megfelelően, racionális érvekkel kell indokolnia.

Jogszabály ezért akkor minősíthet egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka. Kriminális szabálysértések esetében jellemzően akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért, s ha az elkövetési magatartás statuálása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési szankcionálás csak ultima ratio-ként alkalmazható.” (ABH 2011, 622, 628.)

- 3.2. Az Alkotmánybíróság eljárása során áttekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a közigazgatási, ezen belül a szabálysértési szankciók megítélésével összefüggő gyakorlatát. A Bíróság az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény rendelkezéseivel összefüggésben számos ítéletében értelmezte a büntető ügy, a büntetőjogi vád fogalmát. A Bíróság kialakult gyakorlata szerint az Egyezménynek a büntető ügyekre irányadó szabályai szerint ítélt meg olyan jogellenes magatartásokat is, amelyek a nemzeti jog szerint nem minősülnek bűncselekménynek, hanem más, fegyelmi vagy szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A Bíróság a vizsgált cselekmény kriminális jellegének megítélése során általában három tényezőt vesz alapul. Elsősorban a nemzeti jogból indul ki, s azt vizsgálja, hogy az eljárás tárgyát képező jogellenes magatartás az adott állam jogrendszerében bűncselekménynek minősül-e. Ennek a szempontnak azonban csak relatív értéket tulajdonít. [L. Kadubec v. Slovakia, judgment of 2 September 1997, Reports 1997-V. p. 1830 § 51.] Ha a vizsgált jogellenes cselekmény a nemzeti jog szabályai szerint nem minősül bűncselekménynek, a Bíróság a cselekmény minősítése során az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint a kilátásba helyezett, illetőleg alkalmazott szankció jellegét és súlyát veszi figyelembe. [L. Engel and Others v. the Netherlands judgment of 8 June 1976, Series A no. 22., Öztürk v. Germany, judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, § 53., Demicoli v. Malta, judgment of 27 August 1991, Series A no. 210, §§31–34.] A Bíróság gyakorlatában – ha e szempontoknak megfelelnek – büntető ügynek minősülnek közigazgatási jogi, szabálysértési szankciók is. A közigazgatási szankciók minősítése során az elkövetett cselekmény kriminális jellegét annak alapján ítélt meg, hogy a jogellenessé nyilvánítás célja, a cselekményre vonatkozó anyagi, illetőleg eljárásjogi szabályozás, az alkalmazott felelősségi forma rendelkezik-e a büntetőjogi szabályozás sajátosságaival.

Az ügy büntetőjogi jellegének megítélésében a Bíróság gyakorlatában nagy szerepet kap az alkalmazott szankció funkciója és súlya. A Bíróság büntető ügyként ítélt meg az ügyet, ha a felelősség a bűnösségen alapul és a kiszabható szankció természetét tekintve a büntetőjogi szankciókhoz hasonlóan represszív, megtorló jellegű. [Pl. a fent hivatkozott Öztürk ügy, Garyfallou AEBE v. Greece judgment of 24 September 1997, Reports 1997-V. p. 1821., Lauko v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI., p. 2492., Kadubec v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI. p. 2518., Ziliberg v. Moldova judgment of 1 February 2005 no. 61821/00, Galstyan v. Armenia judgment of 15 November 2007 no. 26968/03, Mamidakis v. Greece judgment of 11 January 2007 no. 35533/4] A szankció súlyának megítélése során a büntetés szigorát, egyrészt az alkalmazott pénzbírság mértékét veszi figyelembe [Pl. a fent hivatkozott Garyfallou AEBE v. Greece ügy], a személyes szabadság elvesztésével járó büntetést általában a kriminális szférába tartozónak ítélt a Bíróság [L. a fent hivatkozott Galstyan v. Armenia ügy].

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a Bíróság az Egyezménynek a büntető ügyekre irányadó rendelkezései alapján ítélt meg a szabálysértési ügyeket is.

- 3.3. Az Alkotmánybíróság – kialakult gyakorlatában – a büntetőjogi beavatkozás alkotmányosságát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból következő alkotmányos követelmények, valamint a 8. § (2) bekezdéséből származó alapjog-korlátozási feltételek alapján ítélte meg. Az alkotmányos büntetőjog szempontjából az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdését tekintette annak az alaprendelkezésnek, amely a jogállamiság általános normatív tartalmán túl védi az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen. [42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 304.; I. még 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 785–786.] A 21/1996. (V. 17.) AB határozatban megállapította, hogy a bűncselekmények megállapítása törvényhozói kompetencia, s így a demokratikus többségi vélemény érvényesülésének tere, kivételes esetekben azonban itt is érvényesülhet az alkotmánybírósági kontroll (ABH 1996, 74, 82.).
- 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kijelölte az alkotmánybírósági kontroll szempontjait is. Rámutatott arra, hogy: „Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszer csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges.” (ABH 1992, 167, 176.)



Ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy a büntető jogszabály alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy a Btk. konkrét rendelkezése „mértéktartó és megfelelő választ ad-e a veszélyesnek, nemkívánatosnak ítélt jelenségre, azaz az alkotmányos alapjogok korlátozása esetén irányadó követelménynek megfelelően a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozik-e. Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.” (ABH 1992, 167, 176.) Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügy elbírálása során két kérdésben kellett állást foglalnia. Egyrészt, hogy ezek az Alkotmány alapján kimunkált alkotmányossági követelmények támaszthatók-e a büntetendő magatartások körének meghatározásával kapcsolatosan az Alaptörvény alapján is. Másrészt, hogy ezek a követelmények irányadónak tekinthetők-e a szabálysértéssé nyilvánításra is.

Az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével azonos módon szabályozza a jogállamiság elvét, az I. cikk (3) bekezdése pedig az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult értelmezésnek megfelelő tartalommal fogalmazza meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó rendelkezését.

Így az Alkotmánybíróság az alkotmányos büntetőjognak a magatartások büntetendővé nyilvánításával kapcsolatosan az alkotmánybírósági gyakorlatban kimunkált követelményeit a továbbiakban is irányadónak tekinti.

Kialakult gyakorlatában az Alkotmánybíróság kettős alkotmányossági követelményt állított a büntetendővé nyilvánítással szemben. Egyrészt azt, hogy valamely magatartás büntetendővé nyilvánítása nem lehet önkényes, annak valamely alkotmányos indoka kell, hogy legyen, másrészt azt, hogy a szankciót kilátásba helyező norma feleljen meg a jogállamiság elvéből következő normavilágosság követelményeinek.

A szabálysértés a társadalomra a bűncselekménynél kisebb mértékben veszélyes magatartás és a hozzáfűzött szankciók is enyhébbek, azonban tekintettel a szabálysértési jog szerepének megváltozására és arra, hogy a szabálysértések elkövetői személyes szabadságot korlátozó szankcióval is sújthatók, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a büntetendővé nyilvánítással kapcsolatosan korábbi gyakorlatában megfogalmazott követelmények a szabálysértéssé nyilvánításra is irányadók.

- 3.4. Az Alkotmánybíróságnak e követelményeket figyelembe véve a Szabs.tv. 186. §-ának alkotmányossági megítélése során azt kellett vizsgálnia, hogy a szabálysértéssé nyilvánításnak megállapítható-e valamely legitim indoka, a szabálysértési tényállás megfelel-e a büntetendő magatartást megállapító normával szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek, elég határozott-e.

A fentiekben ismertetett határozataiban az Alkotmánybíróság a büntetendő magatartást megfogalmazó tényállásokkal szemben alkotmányossági követelményként állította a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatását. A vitatott szabálysértési tényállás tekintetében a büntetendővé nyilvánításnak sem az indoka, sem a törvényhozó által védeni kívánt jogtárgy nem állapítható meg egyértelműen.

A Szabs.tv. 186. §-a a közterület rendeltetésétől eltérő használatának minősíti, és szabálysértéssé nyilvánítja a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. A jogalkotó ezzel egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek. A hajléktalan személyek számára az, hogy a közterületen élnek egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami különböző kényszerek hatására jött létre, a legkritikább esetben tudatos, átgondolt, szabad választásuk következménye. A hajléktalanok elvesztették otthonukat és nincs lehetőségük arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában kénytelenek – miután az az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület – a közterületen élni. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) a szociális gondoskodás körébe vonja a közterületen élő hajléktalanokról való gondoskodást. Az Sztv. 4. § (3) bekezdése a törvény meghatározott rendelkezései tekintetében azokat minősíti hajléktalannak, akik közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben élnek és olyan szociális ellátási formákat intézményesít, amelyek kifejezetten az ő ellátásukat szolgálják (pl. utcai szociális munka, nappali melegedő, éjjeli menedékhely). Az Sztv. tehát nem jogellenes magatartásként értékeli azt, hogy hajléktalanok az utcán élnek, hanem az önkormányzatok ellátási felelőssége körébe tartozó feladatként írja elő a közterületen élők szociális segítségét.

Sem a Szabs. tv. szabályozása, sem annak indokolása alapján nem állapítható meg az az ok, az a védeni kívánt érdek, ami indokul szolgált arra, hogy az Alaptörvény XIX. cikkében szabályozott állami feladatvállalás alapján az Sztv.-ben

a szociális ellátás körébe vont élethelyzetet, a törvényhozó társadalomra veszélyes, kriminális magatartással nyilvánítson.

A Szabs.tv. XXIV. fejezetének címéből, illetőleg a tényállás megfogalmazásából arra lehet következtetni, hogy a jogalkotó a közrend védelmében alkotta meg ezt a tényállást. A közrend védelme lehet olyan alkotmányos érdek, amelynek érdekében a jogalkotó szabálysértési szankció alkalmazását írja elő. Önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti. Azoknak a magatartásoknak a szankcionálására, amelyek a közterület használata során mások jogait sértik, a közrendet veszélyeztetik, a Szabs.tv. számos önálló tényállást (pl. koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszes ital fogyasztás tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közérkölcse megsértése, garázdaság stb.) állapít meg, ezek alapján büntethető az a hajléktalan is, aki a közterületet a közrendet veszélyeztető módon használja. Az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának. A 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy önmagukban a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják ilyen preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását. „Ellenkező esetben ugyanis a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna, hiszen azok sok esetben zavaróan hatnak a városképre, a lakók közérzetére és többnyire zajjal járnak.” (ABH 2011, 615, 630.)

Ha a 186. § (2) bekezdésében szabályozott felelősséget kizáró okot is figyelembe vesszük, arra a következtetésre kell jutni, hogy valójában nem a közrend védelméhez fűződő érdekek motiválták a jogalkotót e tényállás megállapítása során. A 186. § (2) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy nem állapítható meg a szabálysértés, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja. Azaz, ott, ahol az önkormányzat nem tesz eleget az ellátási felelőssége körébe tartozó hajléktalan-ellátási feladatainak, a közterület életvitelszerű lakhatásra való használata nem minősül büntetendő magatartásnak, szabálysértésnek. Ebből arra a következtetésre kell jutnunk, hogy nem a közrend védelme a közterületen élés szabálysértéssé nyilvánításának valódi indoka. A települések belterületeinek közterületein élés büntetendővé nyilvánítása azt jelenti, hogy a törvény a büntetés, a személyes szabadság korlátozásával is járó állami kényszer kilatásba helyezésével további kényszerhelyzetet teremt az amúgy is krízis helyzetben levő hajléktalanok számára, választhatnak, vagy a település külterületén keresnek maguknak lakhatási lehetőséget, vagy igénybe veszik az önkormányzatok által nyújtott hajléktalan ellátást. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie. Az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. Sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszeríti a szociális szolgáltatások igénybe vételére. (Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a hajléktalanság, mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek.)

- 3.5. A vitatott szabálysértési tényállás nem felel meg – a büntetést megállapító normákkal szemben a jogbiztonságból fakadóan fokozott követelményként támasztott – a normavilágosság követelményének sem.

A 186. §-ban meghatározott szabálysértési tényállás meghatározásával a törvényhozó ellentmondásba került a szabálysértési tényállások alkalmazásával kapcsolatosan saját maga által előírt követelményekkel is. A Szabs.tv. 1. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Szabs.tv. alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait. Tekintettel arra, hogy a 186. §-ban szabályozott tényállás megvalósítása önmagában nem sérti és nem veszélyezteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek személyét és jogait, a jogalkalmazó számára nem állapítható meg, hogy a közterületen lakás mikor minősül olyan társadalomra veszélyes cselekménynek, amely a szabálysértési büntetés kiszabását indokolja. A Szabs.tv. 2. § (1) bekezdése szerint a szabálysértési felelősség szubjektív felelősségi forma: „Szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti.” Tekintettel arra, hogy a vitatott tényállás nem egy magatartást (cselekedetet, vagy mulasztást), hanem egy objektív tényként fennálló élethelyzetet rendel büntetni, amellyel

összefüggésben a bűnösség nem értelmezhető, a tényállás lényegét tekintve az alanyi oldaltól független, gyakorlatilag objektív felelősséget teremt.

A Szabs.tv. 186. § (1) bekezdésében megfogalmazott tényállás alapján nem állapítható meg egyértelműen az elkövetési magatartás sem.

Ez a szabály a „közterület belterületén” tilalmazza és szankcionálja az életvitelszerű lakhatást. A közterület belterülete a hatályos jog tükrében nem értelmezhető fogalom. A Szabs.tv. 29. § (2) bekezdés a) pontja definiálja a közterület fogalmát: „a) közterület a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is”. E fogalom meghatározás alapján azonban nem állapítható meg, hogy mely terület tekinthető a közterület belterületének, hogy a 186. §-ban statuált szabálysértés a település mely területén követhető el. A belterület fogalmát az Ét. 2. § 4. pontja határozza meg: „4. Belterület: a település közigazgatási területének – jellemzően a település történetileg kialakult, elsősorban összefüggő, beépített, illetőleg beépítésre szánt területeket tartalmazó – kijelölt része.” Ha ezt a fogalmat összevetjük a közterület fent idézett definíciójával megállapítható, hogy a belterületen vannak közterületek és nem a közterületen belterületek.

Ugyancsak határozatlan fogalom az „életvitelszerű lakhatás”. E megfogalmazás alapján nem állapítható meg, hogy mikor valósul meg a szabálysértés. Csak akkor állapítható meg a szabálysértés elkövetése, ha a hajléktalan a nappalait és az éjszakáit is az utcán tölti, vagy akkor is, ha éjszakára bemegy az éjjeli menedékhelyre, de nappal az utcán él, vagy már akkor is, ha valaki egy közterületi padon alszik. E tényállás alapján az érintettek számára nem egyértelmű, mely magatartásukkal követnek el jogsértést, és magában hordozza a jogalkalmazók önkényes jogértelmezésének lehetőségét.

A Szabs.tv. 186. § (2) bekezdése alapján nem állapítható meg az sem, hogy a közterületen élő hajléktalan mikor mentesül a szabálysértési felelősség alól. Az Sztv. a hajléktalan ellátásnak különböző formáit szabályozza. A hajléktalanok az Sztv. alapján részesülhetnek pénzbeli ellátásban (pl. időskorúak járadéka, foglalkoztatást helyettesítő támogatás, rendszeres szociális segély, átmeneti segély stb.), a szociális alapszolgáltatások körében az önkormányzatok étkeztetést, nappali ellátást (nappali melegedő) és utcai segítségnyújtást nyújtanak számukra. Az Sztv. a hajléktalanok elhelyezésére szakosított intézmények létrehozásáról is rendelkezik (hajléktalanok otthona, hajléktalanok rehabilitációs intézménye), és ugyancsak a hajléktalan ellátás intézményei közé tartoznak az átmeneti intézmények (éjjeli menedékhely, hajléktalanok átmeneti szállása). A települési önkormányzatok kötelezően ellátandó szociális ellátási feladatait a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (4) bekezdése és az Sztv. 86. és 88. §-a szabályozza. Az Ötv. 8. § (4) bekezdése alapján a települési önkormányzat köteles gondoskodni a szociális alapellátásról. Az Sztv. pedig IV. címében azt határozza meg, hogy a természetbeni és személyes szolgáltatást nyújtó ellátások közül melyek tartoznak a települési önkormányzatok ellátási felelőssége körébe.

Az Sztv. 86. §-a a települések lakosságszámától függően differenciáltan állapítja meg az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatait. Ennek alapján a hajléktalanok ellátására szolgáló ellátások közül minden települési önkormányzat köteles megszervezni az étkeztetést, a tízezer főnél nagyobb állandó lakosság számú önkormányzatok a nappali ellátás körében a nappali melegedőt, a harmincezernél nagyobb lakosság számú települési önkormányzatok az étkeztetés, a nappali ellátás mellett az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményi ellátás (éjjeli menedékhely, hajléktalanok átmeneti szállása) megszervezésére kötelesek. A fővárosban a hajléktalanok éjjeli menedékhelyének és átmeneti szállásának megszervezése és fenntartása – ha a fővárosi és a kerületi önkormányzatok másként nem állapodnak meg – a fővárosi önkormányzat feladata. Az Sztv. e szabályai alapján megállapítható, hogy a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó szociális feladatainak körébe a hajléktalanok ellátásának azok az intézményi formái tartoznak, amelyek az Sztv. 4. § (3) bekezdése és 84. §-a alapján kifejezetten a közterületen élő hajléktalanok számára nyújtanak ellátást. Az Sztv. 88. §-a kimondja, hogy az állam a megyei fenntartó útján, valamint a fővárosi önkormányzat köteles gondoskodni azoknak a szakosított ellátásoknak a megszervezéséről, amelyek biztosítására e törvény alapján a települési önkormányzat nem köteles.

Azt, hogy az alapszolgáltatások és a személyes szolgáltatást nyújtó intézményi ellátás körébe tartozó intézmények milyen szolgáltatásokat kötelesek nyújtani, a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet (a továbbiakban: SZCSMr.) határozza meg. Sem az Sztv., sem az SZCSMr. nem rendelkezik a hajléktalan ellátás körébe tartozó ellátások minőségi követelményeiről, és még általános követelményként sem fogalmazza meg azt, hogy az ellátásokat úgy kell megszervezni, hogy azok minden rászoruló számára rendelkezésre álljanak. Az SZCSMr. 107/A–C. §-aiban azt

szabályozza, hogy téli időszakban a nappali melegedőkben, éjjeli menedékhelyeken, hajléktalan szállókban milyen módon kell férőhely bővítést végrehajtani, a közterületen élőket fenyegető közvetlen életveszély elhárítása érdekében.

E szabályokat figyelembe véve a Szabs.tv. 186. § (2) bekezdésében szabályozott felelősségre vonást kizáró ok nem értelmezhető. E szabály alapján nem állapítható meg, hogy mikor hivatkozhat eredményesen a hajléktalan a hajléktalan ellátás feltételeinek hiányára, csak akkor-e, ha az önkormányzat a hajléktalanok ellátására semmilyen ellátást nem biztosít, vagy akkor is, ha a törvényben előírt ellátások valamelyikét nem biztosítja, illetőleg akkor is, ha férőhely hiányában, vagy az ellátás megfelelő (pl. közegészségügyi, biztonsági stb.) feltételeinek hiánya miatt, nem tudja az ellátást igénybe venni.

Az Alkotmánybíróság 54/2004. (XII. 13.) AB határozatában rámutatott: „A büntetési rendszernek része annak meghatározása is, hogy az állam a büntetőjogi igény érvényesítéséről mikor, milyen körülményekről mond le, így ez is csak alkotmányos keretek között történhet. Ebbe pedig éppen az alkotmányos jogok védelme érdekében beletartozik a feltételek pontos, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének követelményeit kielégítő meghatározása is, minthogy a jogbiztonság követelménye az egyes normák egyértelműségét éppen úgy megköveteli, mint azok alkalmazásának kiszámíthatóságát. [Részletesen legutóbb: 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.]” (ABH 690, 741.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált tényállásnak a – fentiekben részletezett – hiányosságai, ellentmondásai olyan súlyos, a normavilágossággal összefüggő problémákat jelentenek, amelyek jogalkalmazói jogértelmezéssel nem oldhatók fel, így az nem felel meg a jogállamiság követelményeinek.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Szabs.tv. 186. §-a sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, valamint I. cikkének (3) bekezdését, ezért azt megsemmisítette.

- IV. 1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy a Mötv. 51. § (4) bekezdésében, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontjában a helyi önkormányzat számára adott rendeletalkotási felhatalmazás megfelel-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság követelményének. A Mötv. 51. § (4) bekezdése arra hatalmazza fel a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy önkormányzati rendeletében közösségellenes magatartásokat megtiltsa, és e magatartások elkövetőjével szemben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelje el. A 143. § (4) bekezdés e) pontjában pedig némiképp eltérő szövegezéssel arra ad felhatalmazást a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben határozza meg „a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait”.
- A Mötv.-nek ezek a szabályai 2012. április 15-én az Szabs.tv. hatálybalépésének napján váltak hatályossá, és a helyi önkormányzatok képviselő-testületét korábban a régi Szabs.tv. alapján megillető szabálysértés statuálási jogkör helyébe léptek.
- 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a törvényhozó a Mötv. felhatalmazó rendelkezéseiben a szankció statuálási jogkör garanciális törvényi kereteinek meghatározása nélkül, indokolatlanul tág – ráadásul szövegbeli ellentmondásokkal terhelt – felhatalmazást ad a helyi önkormányzatok számára szankciók megállapítására, s ez sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét. E rendelkezések úgy adnak felhatalmazást a helyi önkormányzatok számára valamely magatartás jogellenesség nyilvánítására és szankcionálására, hogy annak kereteit nem, illetőleg csak határozatlan jogfogalommal: „közösségellenes magatartás”, „kirívóan közösségellenes magatartás” határozzák meg. A felhatalmazásnak ez a módja a helyi önkormányzatok szabad belátására bízva annak megítélését, hogy a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében mely magatartásokat értékelnek olyan mértékben közösségellenesnek, ami azok elkövetőinek szankcióval való sújtását indokolja.
- Az Alkotmánybíróságnak e szabályokkal kapcsolatosan abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a felhatalmazásnak ez a módja összeegyeztethető-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével.
- Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom – benne a jogalkotás – gyakorlásának korlátait, kereteit, és a jogállamiságból két, a jelen ügy megítélése szempontjából irányadó követelményt vezetett le, a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét.
- Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint:
- „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. „Ez a követelmény magában foglalja azt is, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.” Ennek alapján állapított meg az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény 2. § f) pontja tekintetében. Megállapította, hogy „[...] alkotmányellenes helyzet állt elő, mert a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a szükséges jogi szabályozás hiányában, jogi kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint korlátozzon alkotmányos jogot.” [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94–95.]

Ezt a határozatot irányadónak tekintve mondta ki az Alkotmánybíróság a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15. § (3) bekezdésében és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. § h) pontjában meghatározott, az önkormányzatokat rendeletalkotásra felhatalmazó rendelkezések alkotmányellenességét: „[...] a jogalkotási hatáskör kereteit illetően nem érvényesülnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó követelmények, azaz a jogalkotó közhatalom, a (fővárosi közgyűlés) tevékenységét – a törvényi felhatalmazások tartalma miatt – nem tudja alkotmányosan gyakorolni. Az ilyen, korlátok nélküli és a közszolgáltatások biztosításának speciális körülményeit figyelmen kívül hagyó felhatalmazás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.” [109/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 941, 962.]

A jogállamiságnak ezt a követelményét fogalmazza meg tételes jogi kötelezettségként a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 5. § (1) bekezdése, amikor kimondja: „[a] jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”

- 1.2. A vitatott felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy nincsenek-e a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszüntetik a helyi önkormányzatok szankció statutuális jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatoknak a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához.

A Mötv. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzatok olyan közigazgatási jogi szankciók megállapítására kaptak felhatalmazást, amelyek alkalmazása a Ket. hatálya alá tartozik. A Ket. szabályai határozzák meg az önkormányzatok által statutuált szankciókat alkalmazó önkormányzati hatóságok eljárásának szabályait, és az eljárás rendjének szabályozásán túl tartalmaznak anyagi jogi keretszabályokat is a szankciók konkrét ügyben való alkalmazására nézve. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény (a továbbiakban: Ket.mód.) 2012. február 1-jétől hatályos 46. §-a egy új, „[a] közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi alapjai” címet viselő VI/A. fejezettel egészítette ki a Ket.-et. Amint az a Ket.mód. indokolásából kitűnik, e szabályok megalkotásával a törvényhozó szándéka az volt, hogy a Ket. kiegészítő, szubszidiárius szabályokat állapítson meg az ágazati, közigazgatási anyagi jogi bírságok (pl. építésügyi bírság, fogyasztóvédelmi bírság, környezetvédelmi bírságok stb.) alkalmazására azokban az esetekben, ha az ágazati jogszabályok úgy állapítanak meg mérlegelési jogkört a hatóság számára, hogy nem határozzák meg a mérlegelési szempontokat, illetőleg nem rendelkeznek a bírságolás lehetőségének elvüléséről. A Ket.mód. ezzel sajátos módon anyagi jogi szabályokat iktatott be az eljárási kódex szabályrendszerébe.

A Szabs.tv.mód. ismét módosította a Ket.-et, többek között annak érdekében, hogy a Mötv. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzatok által statutuált szankciók alkalmazásának rendje szabályozottá váljon.

A Szabs.tv.mód. két ponton érintette a Ket. szabályait. Egyrészt kiegészítette a Ket. – immár „A közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai” címet viselő – VI/A. fejezetében foglalt rendelkezéseket. Másrészt kiegészítette a pénzfizetési kötelezettség végrehajtására vonatkozó szabályokat a helyi önkormányzatok által statutuált bírság végrehajtásának speciális szabályaival.

A Szabs.tv.mód. beépítette a helyi önkormányzat által szabályozott bírságokat és a helyszíni bírságot a Ket. VI/A. fejezetébe, s ennek következtében a Ket. az ágazati közigazgatási anyagi jogi szankciókkal azonos szabályokat állapít meg az önkormányzatok által statutuált szankciók alkalmazására. Így az önkormányzatok által statutuált szankciók alkalmazására ugyanazok a kiegészítő jellegű szubszidiárius keretszabályok az irányadók, mint az ágazati anyagi jogi szankciók szabályozására, amelyek esetében törvény, vagy kormányrendelet alapvetően szabályozza a szankció



alkalmazásának feltételeit és szabályait. A Ket. új, a Szabs.tv.mód.-dal beiktatott 98/B. §-a az Ötv. 51. § (4) bekezdésében foglaltakon túlmenő vagyoni szankció, az elkobzás megállapítására is felhatalmazást ad a helyi önkormányzat képviselő-testületének. A Ket. 131. §-ának módosítása a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás elkövetőjével szemben kiszabott közigazgatási bírság megfizetésének elmulasztása esetén a közérdekű munkával való megváltás lehetőségét teremti meg. Amint arra a törvény indokolása rámutat „[a] módosítás a közigazgatási bírság megfizetésére irányuló hajlandóság növelése mellett arra ad lehetőséget, hogy a közösségellenes magatartás elkövetője a közösség javára teljesített munkavégzés által adjon jóvátételt.”

A Szabs.tv.mód. 20. § (4) bekezdése módosította a Ket. 100. §-át. E módosítás szerint nincs helye fellebbezésnek a Mötv. 51. § (4) bekezdésében meghatározott bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen. Ez a szabályozás eltér a Ket. jogorvoslati rendszerének önkormányzati hatósági ügyekben irányadó szabályaitól, s azzal, hogy kizárja a rendes jogorvoslat lehetőségét, gyengíti az eljárásjog garanciális szerepét is.

A Szabs.tv.mód. e szabályai 2012. április 15-én, a szabálysértési kódex hatálybalépésének napján léptek hatályba.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Ket. szabályai teremtenek eljárásjogi garanciákat az önkormányzatok által statuált szankciók alkalmazásához, de a felhatalmazás hiányosságait nem pótolják, a jogalkotással szemben nem biztosítanak garanciákat a polgárok számára. A Ket. VI/A. fejezetének szabályai nem korlátozzák, hanem – az elkobzás önkormányzati rendeleti szabályozásának lehetőségével – kiszélesítik a helyi önkormányzatok – az Ötv. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés e) pontjából eredő – szabad belátáson alapuló szabályozási jogkörét.

- 1.3. A Mötv. vitatott rendelkezései arra hatalmazzák fel a helyi önkormányzatokat, hogy megtiltsanak – e szabályozás hiányában – jogellenesnek nem minősülő magatartásokat, és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba a tilalmak megszegőivel szemben. Azaz, a helyi önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. A „közösségellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára, annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe. A törvényi keretek határozatlansága miatt a jogalkotó hatáskörrel való visszaélés veszélyét növeli az is, hogy az Ötv. 51. § (4) bekezdése gazdasági érdekeltséget is teremt az önkormányzatok számára azzal, hogy e rendeletek alapján beszédett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezik. Törvényi garanciák nélkül, ez a gazdasági érdekeltség arra sarkallhatja az önkormányzatokat, hogy bevételi forrásaik növelése érdekében minél szélesebb körben írjanak elő tilalmakat, és minél magasabb összegű bírságot szabjanak ki, illetőleg ilyen módon biztosítsanak közmunkásokat feladataik ellátásához. Az Alkotmánybíróság – a fentiekben már idézett – 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában a korlátok nélküli jogalkotási felhatalmazás alkotmányellenességének megállapítását többek között arra is alapította, hogy a törvényhozó nem volt figyelemmel a helyi önkormányzatnak a díjmegállapításban fennálló gazdasági érdekeltségére. (ABH 2009, 941, 962.)

Az önkormányzatok által megtiltható magatartások körének a Mötv. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt megjelölése nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem. Az Alkotmánybíróság – működésének kezdetétől következetesen érvényesített gyakorlatában – a jogbiztonság elemének tekintette a normavilágosság követelményét. Számos határozatában elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. [Először: 26/1992. (III. 5.) AB határozat ABH 1992, 135, 142.]

A felhatalmazás tartalmának értelmezését nehezíti, hogy nem egyértelmű a Mötv. fogalomhasználata. Az 51. § (4) bekezdése „közösségellenes” magatartások tilalmazására ad felhatalmazást. A 143. § (4) bekezdés e) pontjába foglalt felhatalmazás pedig „kirívóan közösségellenes” magatartások meghatározására szól. E rendelkezések megfelelő értelmezését tovább nehezíti a Szabs.tv. 170. §-a, amely a következőképpen határozza meg a garázdaság tényállását:

„170. § Aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.”

A Szabs.tv. e rendelkezése az egész ország területén megtiltja és büntetni rendeli azokat a kihívóan közösségellenes magatartásokat, amelyek alkalmasak arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsenek.

E rendelkezéseket figyelembe véve a vitatott szabályok alapján nem értelmezhető, hogy mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mötv. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás.

A törvényi szabályozás nem tartalmazza azokat a keretrendelkezéseket sem, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmaktól megszegői számára. Nem állapítható meg, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely jogalanyok (csak természetes személyek, vagy szervezetek) magatartásának szabályozására, objektív, vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjed ki. A Mötv. 51. § (4) bekezdése meghatározza az önkormányzati rendeletben előírható helyszíni bírság, bírság felső határát, de a 143. § (4) bekezdésének e) pontja az önkormányzatok szabad belátására bízta, hogy differenciálnak-e a bírság mértéke tekintetében az egyes jogellenes magatartások súlya és veszélyessége tekintetében, állapítanak-e meg felelősséget kizáró, kimentési okokat. A Ket. 94/A. §-ában a bírság alkalmazásával összefüggésben megállapított szabályok – tekintettel arra, hogy más típusú bírságok alkalmazására alkották meg azokat – nem pótolják az önkormányzati jogalkotás törvényi kereteinek hiányát, de nem is korlátozzák az önkormányzatok szabályozási jogkörét, mivel azok szubszidiárius szabályok, amelyek akkor alkalmazandók, ha jogszabály másként nem rendelkezik, így az önkormányzatok rendeletükben eltérő szabályokat állapíthatnak meg.

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az Alaptörvény 32. cikke szabályozza. A 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a 32. cikk (2) bekezdése alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulataként megfelelően – törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Mötv. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés e) pontjában adott rendeletalkotási felhatalmazás alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét.

- 1.4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs összhang a Mötv. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés e) pontjában adott rendeletalkotási felhatalmazás és a Ket. 94/B. §-a között. Ugyanis a Mötv. csak helyszíni bírság és pénzbírság kilátásba helyezésére ad jogalkotási felhatalmazást az önkormányzatnak, a Ket. 94/B. § (1) bekezdése ezt a felhatalmazást kiterjeszti a tulajdon elvonására lehetőséget adó elkobzásra is. Ez a felhatalmazás a jogbiztonság sérelmén túl magában hordozza a tulajdonhoz való jog sérelmének a veszélyét is. A közigazgatási szervek által közigazgatás-ellenes magatartásokkal összefüggésben alkalmazott elkobzás – amint arra az Alkotmánybíróság 33/2002. (VII. 4.) AB határozatában a jövedéki elkobzással összefüggésben rámutatott – a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozó jogintézmény. E határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alkotmányellenes a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény 81. §-a, – mivel az nem differenciál az elkobzás alapjául szolgáló jogsértés súlya, az elkobzással érintett dolog jellege és értéke tekintetében – nem biztosítja a tulajdonjog Alkotmányban biztosított védelmének érvényesülését (ABH 2002, 173, 180–183.).

Az Alaptörvény XIII. cikke alapján a tulajdonhoz való jog alapvető jog, amely csak az I. cikk (3) bekezdésében meghatározottak szerint törvényben korlátozható. Az Alaptörvény e rendelkezéseit is sérti az a törvényi szabályozás, amely szabad belátáson alapuló jogalkotási felhatalmazást ad a helyi önkormányzatok számára a tulajdon elvonására. A megyei önkormányzatoknak a tulajdonhoz való jog korlátozására adott parttalan felhatalmazás miatt állapította meg a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 11. § (3) bekezdésébe foglalt rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság. E határozatában kimondta: „Az utóbbi rendszerbe a Tft. 11. §-ának (3) bekezdése nem csupán amiatt nem illeszkedik be, mert a terület-felhasználás tárgykörében nincs a Tft.-nek anyagi jogi háttér-törvénye (...), hanem azért sem, mert a hivatkozott rendelkezés az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütköző módon parttalan felhatalmazást adott a megyei önkormányzat közgyűlése számára egy alapvető jog – a tulajdonjog – korlátozására nézve. Az a felhatalmazás ugyanis, hogy a megyei területrendezési tervet megállapító önkormányzati rendelet a más jogszabályokban előírtaknál nagyobb mértékben korlátozó terület-felhasználási szabályokat határozhat meg, mind a korlátozások jellegét, mind azok mértékét illetően teljesen szabad kezdet ad a megyei önkormányzat közgyűlése számára, s tartalmát tekintve nem egyéb, mint az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdésében az

Országgyűlés számára fenntartott szabályozási jogkör átruházása a megyei önkormányzatra.” [3/1997. (I. 22) AB határozat, ABH 1997, 33, 35–36.]

A Ket. 94/B. §-a meghatározza az elkobzás alá eső dolgok körét, annak meghatározása, hogy az elkövetett jogsértés súlya, a dolog jellege, értéke mely esetekben indokolja az elkobzás alkalmazását önkormányzati rendeleti szabályozás tárgyát képezi. Nincs olyan törvényi szabály, amely a tulajdonhoz való jog védelmének érvényesülését biztosító differenciálást előírná a helyi önkormányzatok számára.

Az Abtv. 52. § (3) bekezdése felhatalmazást ad az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezés alaptörvény-ellenességét is megvizsgálja, és azt megsemmisítse, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené.

Az Alkotmánybíróság – bár az indítványozó a Ket. e szabályait nem támadta – a vitatott szabályokkal való szoros összefüggése alapján kiterjesztette vizsgálatát a Ket. 94/B. § (1)–(3) bekezdésének alkotmányosságára, és a fentiek alapján megállapította, hogy e rendelkezéseknek a „vagy önkormányzati rendelet” szövegrésze alaptörvény-ellenes, az elkobzás önkormányzati rendeletben való előírása – a törvényi keretek szabályozásának hiányában – sérti a jogbiztonságot és a tulajdonhoz való jog védelmével összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróság a Ket. alaptörvény-ellenesnek ítélte rendelkezéseit is megsemmisítette.

2. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az Étv. 54. § (4)–(5) bekezdése megfelel-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményének.

Az indítványozó az Étv. 54. § (6) bekezdésében a helyi önkormányzatok számára adott – időközben hatályát veszített – felhatalmazással összefüggésben állítja az Étv. 54. § (4) és (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét. Az Étv. hatályon kívül helyezett 54. § (6) bekezdése arra adott felhatalmazást, hogy önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének az 54. § (4) bekezdésében vagy más jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő, engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilvánítsa. Ez a felhatalmazás volt a törvényi alapja azoknak az önkormányzati rendeleteknek, amelyek a közterületen való életvitelszerű lakhatást szabálysértéssé nyilvánították. Az indítványban kifejtett álláspont szerint az 54. § (4) bekezdésében a közterület rendeltetésének meghatározása olyan keretszabályokkal történik, amelyek alapján nem állapíthatók meg a jogszerűség és jogszerűtlenség határai, ugyanakkor az (5) bekezdés felhatalmazást ad arra, hogy jogszabály – így a helyi önkormányzat rendelete is – további szabályokat állapítson meg a közterületek rendeltetésére és használatára nézve. Az indítványozó álláspontja szerint az Étv. e szabályai alapján a helyi képviselő-testület teljesen „szabad kezet” kapott arra, hogy bármely közterületi magatartást megtiltsa.

Az indítványozó kiegészítő indítványában utalt arra, hogy hatályon kívül helyezése miatt az Étv. 54. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt benyújtott indítványa tárgytalanná vált, és indítványozta e tekintetben az eljárás megszüntetését. Miután a kiegészítő indítvány az Étv. 54. § (4)–(5) bekezdés felülvizsgálatára nézve ilyen nyilatkozatot nem tartalmaz, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványozó korábbi indítványát e rendelkezésekre nézve fenntartotta.

Az 54. § (6) bekezdésének hatályon kívül helyezését követően a közterületek rendeltetését meghatározó (4)–(5) bekezdés megszűnt a közterület-használat jogszerűségének vagy jogszerűtlenségének mércéje lenni. Az Étv. 54. § (4)–(5) bekezdésében megállapított szabályok az Étv. rendszerébe illeszkedő, az Étv. más szabályaival együtt értelmezendő szabályokként értékelendők. Az Étv. 1. §-a pontosan meghatározza azokat a településrendezési, településtervezési és építésügyi tevékenységeket, amelyekre a törvény hatálya kiterjed. Ez a szabályozás nem sorolja a hatálya alá tartozó szabályozási tárgyak közé a közterületek használatára, a közterületeken tanúsítandó magatartásokra vonatkozó előírások megállapítását. Az Étv. szabályozási rendszerében az 54. § (4) bekezdésébe foglalt előírások nem értelmezhetők másként, mint a településrendezési és az építésügyi tevékenységek során érvényesítendő szabályok. Ebben az összefüggésben az Étv. e rendelkezései a közterületek funkcióját, a közterületek kialakításának általános céljait határozzák meg, megfogalmazásából kitűnően alapvetően nem a közterület használoinak, hanem a közterület tulajdonosainak, a településrendezés körében a közterületek kialakításáért felelős önkormányzatoknak szóló szabályozás. A közterületek sajátossága, hogy azok a település területének közhasználatú, azaz mindenki számára nyitva álló terei. Azonban ez nem jelenti azt, hogy minden közterületnek minősülő terület korlátozás nélkül bármely célra és módon használható. Az Étv. 54. § (5) bekezdésének második mondata arra utal, hogy a közterületek használatának módját, feltételeit külön jogszabályok mások jogainak, életének, testi épségének, biztonságának védelme érdekében szabályozzák. [Pl. a közutak használatának feltételeit és módját a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, illetőleg a KRESZ részletesen szabályozzák, a közterületek építési célú használatát az Étv. és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) szabályai behatárolják, tartalmazznak szabályokat a közterületi értékesítésre nézve a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény és a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről

szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet, a közművek vezetékeinek, berendezéseinek közterületen való elhelyezéséről pedig az egyes közműszolgáltatásokat szabályozó jogszabályok rendelkeznek stb.] A közterületek rendeltetésének, használatának szabályozásában kétségtelenül nagy szerepe van a helyi önkormányzatoknak. Az Étv. II. fejezetében szabályozott településrendezési feladatkörükben eljárva a településrendezési tervekben, helyi építési szabályzatban döntenek a közterületek kialakításáról és meghatározzák azok rendeltetését (pl. közpark, játszótér, közút stb.). E hatáskörük gyakorlása során az önkormányzatok nem rendelkeznek szabad döntési jogkörrel. A településrendezési hatáskörök gyakorlásának módját és tartalmi követelményeit az Étv. és az OTÉK szabályai meghatározzák. A helyi önkormányzatok, mint a közterületek tulajdonosai, fenntartói felelősek a közterületek tisztaságáért, rendjéért, így e körben rendelkeznek szabályozási jogkörrel a közterületek használatával összefüggő magatartási szabályok megállapítására, azonban ez a szabályozási jogkörük nem az Étv. 54. § (5) bekezdésén, hanem az Alaptörvény 32. cikke (2) bekezdésén alapul, mely szerint a helyi önkormányzatok rendeletet alkothatnak feladatkörükben eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére. A helyi önkormányzatok szankció megállapítási jogköre az Étv. 54. § (5) bekezdésébe foglalt felhatalmazásból nem következik. Így az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Étv. 54. § (4)–(5) bekezdésének alaptörvény-ellenessége az indítványban kifejtett érvek alapján nem állapítható meg. Ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján rendelte el. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. §-a alapján rendelkezett úgy, hogy az e határozatában megsemmisített jogszabályi rendelkezések az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon vesztek hatályukat, és e naptól nem alkalmazhatók.

Budapest, 2012. november 12.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragya András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1477/2012.

*Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye*

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival és azok indokolásával.

1. A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaiban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 186. §-a (1. pont), illetőleg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontja (2. pont) alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti. A megsemmisítő rendelkezések indokolása összességében azon a kiinduló ponton alapul, hogy az elkövetési magatartások alkotmányellenességének megítéléséhez az alkotmányos büntetőjog követelményeit kell kielégíteni. Ennek azonban a hivatkozott törvényi rendelkezések nem felelnek meg, azok „objektív tényként fennálló élethelyzetet (megjegyzésem: a hajléktalanságot) rendel(nek) büntetni, amellyel összefüggésben a bűnösség nem értelmezhető, a tényállás lényegét tekintve az alanyi oldaltól független gyakorlatilag objektív felelősséget teremt.” (A határozat indokolásának 3.5 pontja.)

Elismerve a közterület rendeltetésétől eltérő módon életvitelszerű lakhatás céljára használó személyek szabálysértési bírsággal való fenyegetettségének céltalanságát az esetek többségére nézve, ugyanakkor szemben a fentiek szerinti érveléssel a fő problémám a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival a következő:

A közterület használata rendkívül összetett kérdéseket érint, azok személyiségi jogi és vagyoni jogi kérdésekre egyaránt kiterjednek. A közterület rendeltetészerű használatának biztosítása, biztonságának védelme közrendi, közigazgatási ügy, ezen érdekek védelmét szintén biztosítani kell, a szabálysértési büntethetőséggel való esetleges érdekösszeütközés esetén is.

A hivatkozott rendelkezések megsemmisítése esetén az önkormányzati szerveknek semmilyen jogi eszköze nem marad arra, hogy a közrend biztosítása céljából fellépessenek azokkal a közösségellenes magatartásokkal szemben, amelyek meghatározott, sűrűn látogatott (pl. metró aluljárók, műemléki épületek stb.) közterületen való életvitelszerű lakhatással nemcsak általánosságban zavarják az adott közterület rendeltetészerű használatát, hanem egyúttal veszélyeztetik is az emberi életet, egészséget, illetőleg a környezet védelmét, valamint a vagyonbiztonságot.

2. Álláspontom szerint a kétféle érdek összeütközéséből eredő jogi probléma feloldása mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával és a jogalkotónak a hatályos törvényi szabályozások hiányosságainak és ellentmondásainak meghatározott határidőn belüli kiküszöbölésére való kötelezettségével megoldható lett volna, illetőleg ezt a határozat elfogadása után is lehetségesnek tartom.

Egyetértek a határozat indokolásának azzal a megállapításával, hogy „a közterület belterületen a hatályos jog tükrében nem értelmezhető fogalom”. Ebből kiindulva és a szabálysértési kódexnek a hajléktalanok alapellátását szabályozó törvényi (az önkormányzatokról szóló 1990. évi LV. törvény, illetőleg a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1973. évi III. törvény) rendelkezésekkel való egybevetése alapján a jogalkotási tevékenységek lényege az alábbiakban foglalható össze:

Az önkormányzatoknak arra kellene felhatalmazást kapniuk, hogy az illetőségi körükbe tartozó közterületeken – az említett közrendvédelmi okokból – meghatározzák azokat a helyeket, ahol jogellenes és tilos az életvitelszerű ott tartózkodás. A tilalmat megszegőkkel szemben alkalmazható jogkövetkezmények számbavételénél és meghatározásánál pedig a hangsúlyt az elkövetőnek az elkövetési helyről való hatósági úton, ha szükséges kényszerintézkedéssel történő eltávolítására indokolt helyezni, nem kizárva ugyanakkor az ismétlődő, kirívóan közösségellenes cselekedetekre nézve a szabálysértési büntethetőség fenntartását sem.

Budapest, 2012. november 12.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró



*Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye*

Az elfogadott határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival és az azokhoz kapcsolódó indokolással nem értek egyet. Álláspontom szerint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 186. §-a, illetőleg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdése és a 143. § (4) bekezdése nem alaptörvény-ellenes.

1. Az új szabálysértési kódex jelen határozattal megsemmisített 186. §-a a közterületen történő életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegését rendeli büntetni. Elfogadom a tervezet azon kiindulópontját, miszerint a szóban forgó szabálysértési tényállás alkotmányosságát a büntetőjoggal szemben támasztott alkotmányos követelmények mentén, azaz elsősorban az alapjogi korlátozás feltételeinek és a jogállamiság elvéből következő alkotmányos kritériumok fényében szükséges és indokolt vizsgálni. A határozat ezen elemzési vezérfonal mentén tett megállapításai és levont következtetései azonban véleményem szerint egyrészt helytelenek, másrészt magát az alkotmányossági vizsgálódás körét is hiányosnak tartom, ugyanis számos, a büntetendővé nyilvánítás legitimációját érintő kérdést nem, vagy csupán felületesen érint.

Álláspontom szerint alapvetően téves, helytelen következtetésekre alapot adó az a gondolatmenet, miszerint a hajléktalan lét és a közterületen történő életvitelszerű lakás, mint két, a vizsgálódás szempontjából kulcsfontosságú fogalom, ugyanazt a jelenséget jelöli, azaz a szóban forgó szabálysértési tényállás nem egy magatartást, hanem egy objektív élethelyzetet pőnalizál. A határozat rögzíti, miszerint „[a] jogalkotó ezzel egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek.” Véleményem szerint a határozat ezen leegyszerűsítő, inkább filozófiai, mintsem jogi jellegű fogalom-meghatározása súlyosan téves. (Meglátásom szerint ez a megközelítés olyan, mintha az Alkotmánybíróság a szegénységet azonosítaná a lopással, mondván, hogy a Büntető Törvénykönyv 316. §-a magát a szegénységet, ha úgy tetszik, az anyagi rászorultságot pőnalizálja.) Hajléktalan az, akinek nincsen otthona. A hajléktalan lét ugyanakkor nem vezet okszerűen a közterületen történő életvitelszerű lakhatáshoz, a két jelenség távolról sem ugyanaz. A szóban forgó tényállás nem azt az – egyébként valóban objektív – élethelyzetet rendeli büntetni, hogy egy adott személynek (bármely okból) nincs otthona, hanem egy ettől jogilag teljes mértékben elkülönülő és külön is értékelendő magatartást. Azt a magatartást, miszerint a hajléktalan (de a törvény általános személyi hatályára figyelemmel nem feltétlenül hajléktalan) személy életvitelszerű lakhatás céljára használja a közterületet. A büntetni rendelt magatartás jogi mibenlétét tehát a határozat helytelenül határozza meg, sőt – miután azt a hajléktalan léttel, mint szociológiai jelenséggel azonosítja – azzal bővebben nem is foglalkozik, holott a büntetőjogon keresztül megvalósuló alapjogi korlátozás alkotmányossága szempontjából éppen a büntetni rendelt magatartás precíz és kellően körültekintő meghatározása kellene, hogy a vizsgálódás központi kérdése legyen. A határozat ebben körben további pontatlan és ezért félrevezető megállapításokat is eszközöl: „A hajléktalanok elvesztették otthonukat és nincs lehetőségük arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában kénytelenek (...) a közterületen élni.” Szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a megsemmisített törvényi tényállás nem az otthon elvesztésének tényét és nem is a közterületen történő élést rendeli büntetni. A törvényszöveg egészen egyszerű értelmezése nyomán teljesen világosan megállapítható, hogy önmagában a közterületen való (akár folyamatos) tartózkodást a jogalkotó nem szándékozott pőnalizálni. A határozat fentiekhez hasonló megállapításai tehát, amelyek azt sugallják, hogy a szóban forgó szabálysértési tényállás pusztán a hajléktalan létet, avagy a közterületen történő tartózkodást (élést) rendeli büntetni, tévesek.

A határozat megítélésem szerint helytelen következtetésre jut a vitatott szabályozás legitim célját, a védendő érdeket illetően is. [A határozat rögzíti, miszerint „nem állapítható meg az az ok, az a védeni kívánt érdek, ami indokul szolgált arra, hogy a szóban forgó magatartást a törvényhozó társadalomra veszélyes, kriminális cselekménnyé nyilvánítson”. E megállapításnak némiképp ellentmond az az ugyancsak határozatbéli (azonos bekezdésben szereplő) állítás, miszerint „a Szabs.tv. XXIV. fejezetének címéből, illetőleg a tényállás megfogalmazásából arra lehet következtetni, hogy a jogalkotó a közrend védelmében alkotta meg ezt a tényállást.”]

Álláspontom szerint a vizsgált szabálysértési tényállásban büntetni rendelt magatartás pőnalizálásának az okai a védendő érdekek egyértelműen megállapíthatóak. A határozat azonban a büntetni rendelést szükségessé tevő körülmények feltárását mellőzi, és csupán a végletekig leegyszerűsített, általános jellegű megállapításokat eszközöl, a konkrét hatások, társadalmi, gazdasági, egészségügyi stb. következmények és egyéb összefüggések vizsgálata nélkül. Véleményem szerint a határozat azon kinyilatkoztatása, miszerint „[ö]nmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét, mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetészerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti”, egyrészt ismételt az, hogy a jogalkotó a pusztán közterületen élést szankcionálná, másrészt pedig téves. Az ésszerű területi korlátokra tekintettel csupán példálózó jelleggel utalok itt néhány olyan körülményre, melyek alaposan és körültekintő

módon figyelembe kellett volna venni: [közegészségügy és köztisztaság, fertőző betegségek terjedése; gyalogosok közlekedésének akadályozása; vendéglátó- és egy szolgáltatóipari egységek forgalmát, illetőleg az idegenforgalmat befolyásoló tényezők; az érintett helyen lakókat érő hang- és szaghatások, illetőleg általában a lakosok nyugalma; kriminalizáció (közismert tény, hogy a hajléktalanok egy adott helyen történő életvitelszerű tartózkodása, a koncentráció, vonzza a bűnözők egy adott területre „specializálódott” csoportját)]; stb. Külön ki kell emelni, hogy a szóban forgó szabályozás (annak ellenére, hogy büntetőjogi jellegű) végső soron a hajléktalanok evidens érdekeit szolgálja, az ő méltóságukat védi. Kifejezetten visszásnak tartom a határozat e körben alkalmazott érvelést, amely szerint az emberi méltósággal (az abból folyó cselekvési szabadsággal) összeegyeztethetetlen az, ha az állam az érintett személyi kört a szociális szolgáltatások igénybevételére kényszeríti. Elveim és szilárd jogi meggyőződésem szerint nem sérti (nem sértheti) az emberi méltóságot egy olyan szabályozás (legyen az akár büntető jellegű szankciókkal fenyegető törvény), amely alkalmas lehet arra, hogy az embert az emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére rávegye, hovatovább az egészséget, végső soron az életet veszélyeztető életmód felől a mind fizikálisan, mind mentális értelemben egészségesebb lét felé terelje. A határozatban kifejtett ezen álláspont ezért véleményem szerint az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jog helytelen, sőt a valós tartalommal kifejezetten ellentétes értelmezése.

Vitatom a határozat azon megállapítását is, miszerint a szóban forgó szabályozás nem felel meg jogbiztonságból következő kritériumoknak, így a normavilágosság követelményének. Ebben a körben a határozat megintcsak abból az alapvetően téves megállapításból indul ki, miszerint „a vitatott tényállás nem egy magatartást (cselekedet, vagy mulasztást), hanem egy objektív tényként fennálló élethelyzetet rendel büntetni...”. Erre tekintettel pedig rögzíti a határozat, miszerint „a bűnösség nem értelmezhető az alanyi oldaltól függetlenül”, a tényállás „gyakorlatilag objektív felelősséget teremt”. Szükségem tartom emiatt ismételtelen leszögezni, hogy a megsemmisített tényállás nem egy, a jogalanytól független, objektív tény (a hajléktalan létet) szankcionálja, hanem egy olyan aktív cselekvésben megnyilvánuló szándékos magatartást, amely legfeljebb csak szociológiai értelemben függ össze a hajléktalan léttel, de abból szükségszerűen semmi esetre sem következik. A szabálysértési jogi dogmatikában (is) használt bűnösségfogalom ezért – meggyőződésem szerint – a szóban forgó tényállás kapcsán világos egyértelműséggel alkalmazható.

A határozat kitér az elkövetési magatartással kapcsolatosan a törvényszövegben szereplő „közterület belterülete” megjelölésre. Nem vitatom, hogy a „közterület belterülete” fogalom értelmezhetetlen, ez azonban – nyilvánvalóan – olyan „szócseré”, ami tipikusan elírási hiba, alkotmányos kérdéseket azonban nem vet fel, az erre való hivatkozást a normavilágossággal összefüggésben, vagy bármely kontextusban, ironikusnak tartom. (A jogalkalmazás során senkinek sem okozott volna különösebb nehézséget annak felismerése, hogy a belterületnek van közterületi része, a szókapcsolat fordítva értelmezhetetlen.)

A határozat a normavilágossággal összefüggésben „az életvitelszerű lakhatás”, mint az elkövetési magatartáshoz kapcsolódó fogalom határozatlanságát állítja, egyúttal rögzíti, miszerint mindez önkényes jogalkalmazói jogértelmezésnek enged teret. Álláspontom szerint azonban a vitatott fogalom általánossága a büntető jogalkotás fogalmaira jellemző absztrakciós fokot nem haladja meg. (Töretlen és egységes, több évtizedes jogalkalmazói gyakorlat épül a jelen ügyben vizsgálnál sokkal kevésbé megragadható, még kevésbé egzakt fogalmakra, pl. „a becsület csorbítása”, „közösségellenes magatartás”, „fajtalankodás”, „jogtalan előny”, „üzletszerűség” stb.). Véleményem szerint a törvényi tényállásban szereplő fogalom mind a jogkövető állampolgárok, mind pedig a jogalkalmazók számára éppúgy értelmezhető kifejezés, mint a büntetőjogban, avagy más jogágakban szereplő elvont kifejezés, ezért az a normavilágosság kritériumának megfelel.

Álláspontom szerint tehát a szabálysértési kódex 186. §-a büntetőjoggal szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel, hiszen egyértelműen megállapíthatóak azok a jogalkotói célok, társadalmi érdekek és védendő értékek, amelyek a szóban forgó magatartás szankcionálását szükségessé teszik. A tiltáson és büntethetőség tételen keresztül megvalósuló alapjogi korlátozás pedig – figyelemmel a kilátásba helyezett szankció mértékére is – az elérni kívánt célokhoz képest arányosnak tekinthető. A törvényszöveg a jogállamiságból következő jogbiztonság feltételeinek is megfelel, a normavilágosság elvét nem sérti.

2. Nem értek egyet a határozat Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 51. § (4) bekezdése és a 143. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességét kimondó rendelkezésével sem. A vizsgált szabályozás a helyi önkormányzatok képviselő testületei számára (a korábbi, szabálysértési tényállás alkotására vonatkozó jogosítványhoz hasonlóan) közigazgatási jellegű szankció statuálási jogkört biztosít, tehát felhatalmazó rendelkezésnek tekintendő. A határozatban kifejtett álláspont szerint ez a szabályozás nélkülözi azokat a garanciális elemeket, amelyek az önkormányzat rendeletalkotásának törvényi kereteit meghatározná, emellett a törvényszöveg részben bizonytalan tartalmú, másrészt ellentmondó fogalmakat használ, emiatt pedig sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében

szabályozott jogbiztonság követelményét. Véleményem szerint azonban a szabályozás megfelel a jogbiztonság elvéből következő, a hasonló jellegű normatartalmat hordozó jogszabályokkal szemben támasztható követelményeknek. Kielégítő mértékű garanciát jelent ugyanis az, hogy a szóban forgó felhatalmazó rendelkezés alapján megalkotott közigazgatási típusú szankciót alkalmazó önkormányzati hatóság döntésével szemben a Ket. eljárási szabályai szerinti jogorvoslati út áll rendelkezésre. A megbírságot személy végső soron a bírósághoz fordulhat esetleges jogséremlé orvoslása érdekében. [Ebben a körben szintén kiemelten fontos garanciális elem, hogy a határozat által vitatott, a Mötv. 51. § (4) bekezdésében, illetőleg 143. § (4) bekezdésének e) pontjában szereplő fogalmakat a bíróság jogalkalmazó gyakorlata értelmezheti, amely bírósági gyakorlat az önkormányzati szervek jogalkalmazó tevékenységét illetően is meghatározó.] További garanciális elem a szóban forgó felhatalmazó törvényi rendelkezések tekintetében, hogy az azok alapján, önkormányzati rendeleti formában megalkotott tényállások törvényeknek való megfelelését a Kúria is vizsgálhatja.

A határozat által kifogásolt fogalmak („közösségellenes”, illetőleg „kirívóan közösségellenes”) tartalmának jogbiztonságot sértő határozatlanságát, illetőleg egymásnak ellentmondó mivoltát szintén vitatom. Mindkét fogalom ugyanis régóta használt kategória a büntető jogalkotásban, tartalmukhoz világos és töretlen bírósági gyakorlat tapad, a jogalkalmazás és a jogkereső állampolgárok számára értelmezési nehézséget ezért nem jelenthetnek. A két fogalom között ellentmondás sincs, csupán fokozati különbség, amely a normavilágossággal kapcsolatos aggályokat nem vet fel. Álláspontom szerint tehát az önkormányzatok felhatalmazása etekintetben is egyértelmű: a „többben a kevesebb” logikája alapján az önkormányzat mind a közösségellenes, mind pedig az ennél súlyosabb megítélés alá eső, kirívóan közösségellenes magatartások szankcionálására is jogosítványt kapott a törvényhozótól.

A határozatban kifejtett azon megállapítás, miszerint a vizsgált törvényi szabályozás lehetőséget teremt az önkormányzat számára, hogy e rendeletalkotási jogkörével önkényesen visszaéljen, téves. Éppen az Alkotmánybíróság feladata ugyanis az, hogy az Alaptörvényben biztosított alapjogok eltűzzön, avagy az elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozását megvalósító normát (önkormányzati rendeletet) megsemmisítse. Ez az a garanciális korlát, amely a határozat által – egyébként minden ok nélkül – előre (ha úgy tetszik idő előtt) vizionált „önkormányzati önkényesség” gátja lehet. (Az önkormányzati rendeletalkotás törvényessége felett egyébiránt a – fentebb már említett – Kúria is őrködik, amely az önkényességgel kapcsolatos aggályokat végképp eloszlatja.)

Álláspontom szerint tehát a Mötv. vizsgált rendelkezései nem sértik a jogszabályokkal szemben támasztott, jogbiztonságból folyó követelményeket.

Budapest, 2012. november 12.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

---

A Magyar Közlönyt a Szerkesztőbizottság közreműködésével a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Biró Marcell,  
a szerkesztésért felelős: dr. Borókainé dr. Vajdovits Éva.

A szerkesztőség címe: Budapest V., Kossuth tér 2–4.

A Határozatok Tára hivatalos lap tartalma a Magyar Közlöny IX. részében jelenik meg.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://kozlony.magyarorszag.hu> honlapon érhető el.

A Magyar Közlöny oldalhű másolatát papíron kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető igazgató.