

Fekete Judit, joghallgató

Pécsi Tudományegyetem

Allam-és Jogtudományi Kar

Az önkormányzati rendeletek gyöngyszemei - főszerepben a hajléktalanokkal

Napjaink egyik fontos kérdése számos vitát kelt az emberekben és sok problémát okoz a jogi szabályozásban: ez pedig a hajléktalanok és a velük kapcsolatos szabályozási tevékenységek.

Cikkemben egy várost – nevén nevezve Kaposvárt – emelném ki, ennek oka pedig az, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város erőteljes hangsúlyt fektet erre a kérdésre. Kezdjük az elejéről. Mit is jelent az, hogy alapjogok illetnek meg minket? Az alapjogok az emberi jogok jogi kifejeződései, morális gyökerű, az embert emberi mivoltánál fogva, a polgárt pedig mint a politikai közösség tagját megillető jogosultságok, amelyek alkotmánybeli elismerésüknél fogva a jogrendszer részei, ennél fogva jogi úton kikényszeríthetőek¹.

De mit is takar ez? Az Alaptörvény I. cikk – „elismeri” hogy léteznek. Mindenkit megilletnek, ahogyan az Alaptörvény következő részletében is olvashatjuk:

I. cikk

(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmiük az állam elsődendő kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

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.

Ezek csupán csak egy-egy részletek az Alaptörvényből, amelyek megmutatják, hogy a cikk főszereplőinek, a hajléktalanoknak is

vannak jogaik, amelyeket a kaposvári önkormányzati rendeletek megpróbáltak korlátozni. Ezt valóban megtehetik? Írhatnak olyan rendeletet, amely olyan embereket aláznak meg és korlátoznak, akik csupán csak annyiban mások, hogy az utcán élnek? Úgy bélyegzik meg ezeket az embereket, hogy nem ismerik a történetüket. Sosem tudhatjuk, hogy hogyan és miért kerültek oda, ahol éppen most vannak.

Kaposvár több rendeletet is alkotott, melyek tartalmilag sok szempontból megkérdőjelezhetőek. A cikkemben ezeket szeretném pellegérre állítani. Az egyik ilyen rendelet *Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól*. Ennek 4. alcíme (Közrend elleni magatartás) 7.§-a szerint:

„Aki kolduló, kéregető tevékenységet e rendelet mellékletében meghatározott területeken folytat, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

A pénzbírság összegét túlzásnak gondolom, ugyanis nem valószínű, hogy az, aki az utcán él és kéregetnie kell az életben maradáshoz, hirtelen harmincezer forintot ki tud majd fizetni. Sokan előítéletesek és egyből arra gondolnak, hogy úgyszólván alkohorra és cigarettára költené, valamint, hogy ő tehet arról, hogy odakerült. Pedig könnyen meglehet, hogy ezek egyike sem igaz. Személyes tapasztalomból is tudom, hogy nem minden egyes kéregető, koldus, hajléktalan fogja azt a pár száz forintot a fent említett dolgokra költeni. Sokan vannak, akik tényleg csak az életben maradásért küzdenek, hogy legyen mit enniük, vagy egy meleg teát inniuk.

Térjünk vissza rendeletekhez.

Itt egy másik tényállás ugyanebből a rendeletből:

„14. § (2) Aki a közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből szemetet önt ki, vesz ki vagy abban guberál, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

Guberál... Szabálysértésnek tekinthetjük-e a guberálást? Hadd idézzem *Dr. Bragyova András* alkotmánybíró szavait:

¹ Forrás: Dr. Vissy Beatrix: Emberi Jogok – Alapjogok. Az Alapjogok Rendszere http://alkjog.elte.hu/wp-content/uploads/Alapjogok_fogalma_rendszere_eavazlat.pdf
2016/1

„A Rendelet guberálást tiltó és/vagy szankcionáló szabálya szerintem két okból is alkotmányellenes. Egyrészt szabálysértéssé nyilvánít, és így büntet egy jogilag nem tiltott magatartás-típust. Ez ellentétes a jogállam alapelveivel, amely szerint bármely szabálysértési (vagy büntető) tényállás csak akkor alkotmányos, ha már meglévő, illetve tőle függetlenül fennálló tilalmat szankcionál. Másodszor, ha feltesszük, hogy a szabálysértési tényállás megállapítása mégis alkotmányos, mert van a guberálást tiltó jogi norma, akkor ez a norma lenne alkotmányellenes.”

Szerencsére később ezt a rendeletet az Alkotmánybíróság megsemmisítette alaptörvény-ellenesség miatt, bár a határozatában a guberálási tilalmat megszegővel szembeni szabálysértési tényállás alkotmányosságát vizsgálta és csupán a jogforrási hierarchia sérelme merült fel alkotmányossági aggályként (amely végül a megsemmisítéséhez vezetett).

De ez még csak a kezdet volt, később kicsit átfogalmazva újra elfogadták a guberálást szankcionáló rendeletet.

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól a 9. alcímben (Hulladékgyűjtő edényzettel kapcsolatos magatartások) ekként szabályoz:

„15.§ (2) *Aki a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket – ide tartoznak az utcai szemétyűjtő edények, szelektív hulladékgyűjtő szigetek, társasházak kukái – rendeltetéstől eltérően használja, felbatalmazás nélkül elmozdítja, azokból kommunális hulladékot kivéve, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.*”

2011-ben máshol is megjelentek ehhez hasonló rendeletek. Budapest Főváros VIII. kerület Józsefváros önkormányzata a következőket írta: „aki a közszolgáltató elkülönített hulladékgyűjtést szolgáló gyűjtőeszközéből hulladékot vesz el, szabálysértést követ el”. Azt hiszem, egyetértenelek velem, ha azt mondom, hogy elindult egyfajta lavina. Egyre több és változatosabb formában jelennek meg a diszkriminációnak e jogi köntösbe bujtatott változatának módjai. Az AB gya-

korlatában illetve több város önkormányzati rendeletében számtalan hasonló esettel találkozhatunk. Például a „16/2006. (V. 29.) Budapest Főváros XIII. kerületi önkormányzati rendelet az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 60/1995. (XII. 11.) Budapest Főváros XIII. kerületi önkormányzati rendelet módosításáról”,² melyben a következők találhatók:

4. § A Rendelet az alábbi új 8/A. §-al egészül ki:

„8/A. § (1) A Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló közterületeken 6 óra és 22 óra között koldulás, kéregető tevékenység nem folytatható.

7. § A Rendelet 15. §-a új (6) bekezdéssel egészül ki az alábbiak szerint:

„(6) Koldulás: közterületen vagy nyilvános helyen pénzt vagy egyéb dolgot kéregetve gyűjtő tevékenység vagy erre utaló magatartás tanúsítása, mely nem jár együtt mások zaklatásával, házalással, továbbá nem gyermekkorú személy társaságában vagy a gyermekkorú személy rábírásával történik.”

Hasonlóan jó példa Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének 44/2005. (XI. 15.) Kgy. rendelete a közterület-használat rendjéről szóló 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendelet módosításáról³, melyben az alaprendelet 21. § (4) bekezdése helyébe az alábbi szöveg lépett:

„21. § (4) Szabálysértést követ el és 25.000.-Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható, aki a Tisza Lajos körút páratlan oldala és a Tisza folyó által határolt területen, valamint a Mars tér teljes területén koldul.”

A Kúria Köf.5.020/2014/6. számú határozatában törvénysértő volta miatt 2014. december 31-ével megsemmisítette a 77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendelet 1. melléklet 8. pontját, ami a közterületi tartózkodás jogel-

² A rendelet forrása: <http://www.budapest13.hu/onkormanyzat/rendeletek/20060529/2006-16>. Érdemes a jelöléssel kapcsolatban megjegyezni, hogy az a jogalkotási elvárásokkal sincs szinkronban.

³ A rendelet jelölése itt sincs szinkronban a jogalkotási elvárásokkal.

lenességét szabályozta. A Kúria többek között a következő indokkal hozta meg döntését: „A lakhatási szegénység - és az azzal szoros összefüggésben álló guberálás - létálapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt. A hajléktalan életvitel társadalomra veszélyesség hiányában nem büntethető, a hajléktalanság általában nem teremt legitim okot arra, hogy valakit a szociális ellátás, a külterületi tartózkodás avagy a büntetés/szankció vállalásának választási kényszere elé állítson a közhatalom. A jog eszközei önmagukban nem alkalmazhatóak hatékonyan arra, hogy a közösséget „védjék” a lakhatási szegénység és az azzal járó körülmények látványától.”

Visszatérve Kaposvárhoz.

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól ekként szabályoz:

4. Közrend elleni magatartás

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

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

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

Továbbra sincs vége.

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 58/2011. (XI. 14.) önkormányzati rendelete így rendelkezik:

„(2a) Aki közhasználatú zöldterületre letelepszik – kivéve az e célra kijelölt és felirattal jelzett

területeket – szabálysértést követ el és 50.000,-Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(3) A (2)-(2a) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő báromezer forinttól húszezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

Megfelelnek ezek az Alaptörvényben leírtakkal? Mit tehet ezek ellen az Alkotmánybíróság?

Az Alkotmánybíróság idén tavasszal hozott egy igen érdekes döntést a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló kaposvári önkormányzati rendeletről. Meg kell mondanom, elég megdöbbentő, amit a döntésben olvashatunk. E döntés a 3/2016. (II. 22.) AB határozat Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete 7. § (3) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezése az alábbi volt:

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

Az Alkotmánybíróság szerint a kaposvári rendelet nem követett el alaptörvényellenességet, ugyanis az AB szerint addig nem valósít meg alaptörvényellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra, mivel a Szabstv 179/A.§ (4) bekezdése meghatározza az életvitelszerű tartózkodás körülményeit a következőképpen:

„életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet - így különösen

alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás - az elkövető a kijelölt területen rövid időnként viszsztatérően és rendszeresen végzi”.

A testület a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban megállapította, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Azt is megállapította az AB, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdésében rögzített tilalom kettős szankcionálást sem eredményez, mivel az Ör. 1.§ (3) bekezdése kizárja a közösségi együttélési szabályokat megsértő magatartás miatti bírságolást, akkor, ha az a magatartás egyben szabálysértést valósítana meg. Szerintük az Ör. támadott rendelkezése más alanyi körre, más jellegű magatartásra vonatkozik, nem az ombudsman indítványában megjelölt hajléktalan személyekre és a hajléktalan léttel szükség-szerűen összefüggő tevékenységekre.

Kérdem én, akkor mégis kikre vonatkozik? Milyen jelzót használunk azokra az emberekre, akik az utcán élnek és az ingóságaikat magukkal cipelik?

A következő kérdés az Alaptörvény II. cikkében megfogalmazott emberi méltósághoz való jog. Ezzel kapcsolatban csak annyit emel ki az Alkotmánybíróság, hogy a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság foglalkozott a hajléktalanság és az emberi méltósághoz való jog összefüggéseivel is. Mivel azonban már a fentiekben megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Ör. támadott rendelkezése nem alkalmazható a hajléktalan léttel összefüggő cselekményekre, más értelmezést pedig az alapvető jogok biztosa nem tulajdonított a támadott rendelkezéseknek, illetve önmagában az, hogy valaki tárolhatja-e vagy sem közterületen az ingóságait, nem hozható kapcsolatba az emberi méltósághoz való alapvető joggal, az Ör. támadott 7. § (3) bekezdését e szempontból az Alkotmánybíróság nem vizsgálta.

Néha az a korlátunk, hogy a bíróság csak abban hozhat döntést, amit elé tárnak, eléggé megnehezíti a helyes döntést.

Három alkotmánybírónk is más véleményen volt, mint az AB, eltérő álláspontjukat különvéleményükben olvashatjuk. Mindhárman egyetértettek abban, hogy meg kellett volna semmisíteni a rendelkezést.

A három különvélemény közül hadd emeljek ki Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményéből pár igen fontos megállapítást.

Az első, hogy az Alaptörvény tartalmazza a következő előírást: *„[a]z emberhez méltó lakhatás feltételeinek a biztosítása mellett [...] nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében [ezért] törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Garanciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg.”*

A jogalkotó két konjunktív feltételhez köti e magatartás jogellenességét, ha ezek teljesülnek tehát, ha: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás a helyi önkormányzat rendeletében a bemutatott alkotmányos követelmények figyelembevételével kijelölt közterületrészen valósul meg, és a szabálysértést elkövető a kijelölt közterületet a szabálysértési hatóságok képviselői felkérésére önként nem hagyja el.

A másik a jogbiztonság követelményére hívja fel a figyelmet, mely szerint *„a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga korlátozott, a tiltást csak az Alaptörvény által szabott keretek között, egyes, meghatározott területeken és a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy és a kulturális értékek védelme érdekében tehetik meg.”*

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró álláspontja szerint a jogbiztonságból fakadó követelményeknek nem felel meg a rendelet, ugyanis az Ör. 7. § (3) bekezdése alapján nem lehet egyértelműen meghatározni a címzettek körét, illetve a szabályozással rendezni kívánt életviszonyt sem. Felhívja a figyelmet, hogy megalapozottan felmerül annak a veszélye, hogy szubjektív, önkényes jogalkalmazás

alapja lehet egy ilyen rendelkezés, valamint felhívja a figyelmet más városok önkormányzati rendelkezéseit ugyanebben a tárgykörben, amelyekben nem volt olyan nehéz alkotmányos megoldást találni. Kifejti azt is, hogy ezekben a rendelkezésekben közös, hogy az önkormányzati rendeletek egyértelműen meghatározzák a címzetti kört, amelyre a szabályozás vonatkozik, valamint azokat a konkrét magatartásokat is, amelyek a közösségi együttélést a közterület használatával összefüggésben indokolatlanul sértik. Álláspontja szerint „adott esetben is egy ilyen tartalmú szabályozás felelt volna meg a jogbiztonság követelményének.”

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye is nagy hangsúlyt fektet arra, hogy az Ör. támadott rendelkezése az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen történő tárolását vagy elhelyezését tiltja ez által a szabályozás ellehetetleníti a közterületen történő életvitelszerű lakhatást, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen történő tárolását vagy elhelyezését Kaposvár teljes közigazgatási területén tiltja és szankcionálja. Így nem hagyva használható közterületet, amelyet az Ör. támadott rendelkezésének potenciális alanyai, a hajléktalanok lehetnének.

Dr. Kiss László felhívja a figyelmet arra, hogy ez a szabályozás nem egy, hanem két, Alaptörvénybe foglalt cikkel ellentétes: *egyrészt az Alaptörvény - Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása (2013. március 25.) 8. cikkével megállapított - XXII. cikk (3) bekezdése rendelkezésével, amely alapján helyi önkormányzat*

rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan minősíteti jogellenessé az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

Másrészt, az Alaptörvény negyedik módosítása 8. cikkéhez fűzött indoklás szerint az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása mint államcél többek között úgy valósítandó meg, hogy az állam és a helyi önkormányzatok törekedjenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani, de e mellett nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást, törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősíteti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást, azonban „[g]aranciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg”.

Összegzésként elmondhatjuk, vannak még megoldandó problémák a jogalkotásban, melyeket mihamarabb kezelni szükséges, hogy ne legyen lehetséges több ilyen rendelkezést meghozni. Ugyanis az a tény, hogy 2016-ban még lehetséges a jog ilyesfajta értelmezése Magyarországon, számomra elég megdöbbentő és elutasítandó.

Végezetül Abraham Lincoln szavait idézném:

"Ne kritizálj másokat; ők pontosan azok, akik mi lennénk hasonló körülmények között."