



Napirend:

ELŐTERJESZTÉS

Vác Város Önkormányzat Képviselőtestületének
2012. év december 13. napi ülésére

Szám: 1/160-13/2012.
Tárgy: A 27/2012. (VI.15.) sz. rendelet hatályon kívül helyezése
Melléklet: 1 rendelet-tervezet
1 AB határozat

Előterjesztő: Deákné dr. Szarka Anita - aljegyző
Készítette: Deákné dr. Szarka Anita - aljegyző
Előadó:

Előzmény/korábbi döntés:
Terjedelem: 1 oldal

Bizottsági tárgyalások: VKB-2012. 12.04.

Döntéshozatal módja: Nyílt ülésen (Ötv. 12. § (3) és (6) bek.)
Minősített többséggel (Ötv. 15.0.§ (1) bek.)

Törvényességi
véleményezésre bemutatva Dr. Csereklye Károly - Jogi Osztályvezető

Törvényességi észrevétel: Dr. Maruszkai Gábor - Jegyző

Nincs az alábbi:

Véleményezésre
megkapta: Fördős Attila - Polgármester



Ikt. szám:1/160-13/2012.

Hiv. szám: -

Előadó: Deákné dr. Szarka Anita - aljegyző

Telefon: 27/513-434

Tárgy: Tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló rendelet hatályon kívül helyezése

Melléklet: 1 db – Alkotmánybírósági határozat

VÁC VÁROS ÖNKORMÁNYZAT KÉPVISELŐ-TESTÜLETÉNEK

Helyben

Tisztelt Képviselő-testület!

Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatára hivatkozva, kérem a Tisztelt Képviselő-testületet a lentebb részletezett ügy elbírálására.

Az Alkotmánybíróság határozatának 2. pontja megsemmisítette a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 51. § (4) bekezdését, valamint a 143. § (4) bekezdés e) pontját, miszerint a továbbiakban a helyi önkormányzatok képviselő-testületei nincsenek felhatalmazva arra, hogy helyi rendeletben határozzák meg a tiltott, közösségellenes magatartásokat.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a Vác városában a közösségellenes magatartások szankcionálási lehetősége a továbbiakban nem áll fenn. A jövőben a Szabs. tv. 170.§-a ad lehetőséget – igaz csak a rendőrségnek – arra, hogy garázdaság esetén eljárjon.

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

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. Így Vác városában továbbra is tilalmazott lesz a 27/2012.(VI. 15.) sz. rendeletben foglalt – elsősorban a közterület használatának rendjéről szóló – tényállások nagy része, tekintettel arra, hogy a rendőrség szabálysértésként szankcionálhatja azokat, amennyiben a Szabs. tv. szerinti garázdaság tényállása megvalósul.

Tekintettel arra, hogy 2012. november 14-én lépett hatályba a döntés, a 27/2012.(VI. 15.) sz. rendelet hatályon kívül helyezése szükségeltetik.

A rendelet hatályon kívül helyezése jogi kötelesség, miszerint önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes felsőbb szintű jogszabállyal.

Kérem a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy az előterjesztést tárgyalja meg és fogadja el a rendelet hatályon kívül helyezését.

Vác, 2012. december 5.

Deákné dr. Szarka Anita
Aljegyző

Vác Város Önkormányzatának/2012. (... ..) sz. rendelete a Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének 27/2012.(VI. 15.) sz. tiltott, közösségellenes magatartásokról, valamint a tiltott közösségellenes magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól szóló rendelet hatályon kívül helyezéséről

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 10. § (1) bekezdése, valamint az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés b) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1.§

Hatályát veszti a Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének 27/2012. (VI. 15.) sz. tiltott, közösségellenes magatartásokról, valamint a tiltott közösségellenes magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól szóló rendelet.

2. §

(1) Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba, és az azt követő napon hatályát veszti.

(2) A rendelet kihirdetéséről a Szervezeti és Működési Szabályzatban foglaltak szerint a jegyző gondoskodik.

Vác, 2012. december 13.

Dr. Maruszki Gábor sk.

jegyző

Fördös Attila sk.

polgármester

INDOKOLÁS

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete 27/2012.(VI. 15.) számmal rendeletet alkotott a tiltott, közösségellenes magatartásokról, valamint a tiltott közösségellenes magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól.

Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatának 2. pontja megsemmisítette a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 51. § (4) bekezdését, valamint a 143. § (4) bekezdés e) pontját, miszerint a továbbiakban a helyi önkormányzatok képviselő-testületei nincsenek felhatalmazva arra, hogy helyi rendeletben határozzék meg a tiltott, közösségellenes magatartásokat.

A döntés 2012. november 14-én lépett hatályba, miszerint jogi kötelesség a 27/2012.(VI. 15.) sz. rendeletet hatályon kívül helyezése.

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 megtiltson, 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. hatályba lépésének napján váltak hatályossá, és a helyi önkormányzatok képviselő-testületét korábban a régi Szabs.tv. alapján megillető szabálysértés statuuálási jogkör helyébe léptek.

1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a törvényhozó a Mötv. felhatalmazó rendelkezéseiben a szankció statuuálási 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 jogellenessé 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 bizza 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 - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [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 statuuálási 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 statuuált szankciókat alkalmazó önkormányzati hatóságok eljárásának szabályait, és az eljárás rendjének szabályozásán túl

tartalmazzanak anyagi jogi keretszabályokat is a szankciók konkrét ügyben való alkalmazására nevezve. 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 elévüléséről. 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 Möt.v. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzatok által statuált 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 statuált 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 statuált szankciók alkalmazására. Így az önkormányzatok által statuált 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 Möt.v. 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 hatályba lépésének 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 Möt. 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 itél 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 beszedett 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 Möt. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt megjelölése nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem. Az Alkotmánybíróság – működésének kezdeteitől 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. [Előszőr: 26/1992. (III. 5.) AB határozat ABH 1992, 135, 142.]

A felhatalmazás tartalmának értelmezését nehezíti, hogy nem egyértelmű a Möt. 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 Möt. 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 jogalányok

(csak természetes személyek, vagy szervezetek) magatartásának szabályozására objektív, vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuíálására terjed ki. A Möt. 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 fordulatajának 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 Möt. 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 Möt. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés e) pontjában adott rendeletalkotási felhatalmazás és a Ket. 94/B. §-a között. Ugyanis a Möt. 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 kezet 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 ítelt 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 megtiltson.

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. I. §-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 használóinak, 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, tartalmaznak 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 megsemmisítésről 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. Bragyova 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. Lévay 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

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

Nem érték 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 vagyonjogi 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 felléphessenek 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 illetősegi 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 legitimitását 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 pónalizál. 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 pónalizálja.) 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 törvényiszöveg egészen egyszerű értelmezése nyomán teljesen világosan megállapítható, hogy önmagában a közterületen való (akár folyamatos) tartózkodást a jogalkotó nem szándékozott pónalizálni. 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 ok, az a védendő 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 pönalizálásának az okai a védendő érdekek egyértelműen megállapíthatóak. A határozat azonban a büntetni rendelt magatartást 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 „[ő]nmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét, mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti”, egyrészt ismételtén azt sugallja, mintha a jogalkotó a puszta közterületen élést szankcionálná, másrészt pedig téves. Az ésszerű terjedelmi 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 koncentrálódás, 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”. Szükségesnek tartom emiatt ismételtén 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 „szöcsere”, 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. (Törtelen és egységes, több évtizedes jogalkalmazói gyakorlat épül a jelen ügyben vizsgálnál sokkal kevésbé megragadható, még kevésbé egzakt fogalmakra, pl.: „a becsület csorbitása”, „közösséggellenes 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 büntetethetővé 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 alaptörvényellenességét 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 jogséremlme 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

rendeletek tekintetében, hogy az azok alapján önkormányzati rendeleti formában megalkotott tényállások törvényeknek való megfelelést a Kúria is vizsgálhatja.

A határozat által kifogásolt fogalmak („közösségellenes” illetve „kirívóan közösségellenes”) tartalmának jogbiztonságot sértő határozatlanságát, illetve 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 tekintetében is egyértelmű: a „többen 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 örködik, amely az önkényességgel kapcsolatos aggályokat végképp eloszlatja.)

Álláspontom szerint tehát a Mőtv. 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