

szabály sértés



Alkotmánybíróság

1535 Budapest
Pf. 773.

Elektronikusan megküldve:

elnok@mkab.hu,

bitskey@mkab.hu

Cc: ugyfelkapu@mkab.hu

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Kádár András mint a Magyar Helsinki Bizottság (székhely: 1074 Budapest, Dohány utca 20. II/9.) társelnöke, dr. Kalota Ágnes mint az Utcajogász Egyesület (székhely: 1061 Budapest, Paulay Ede u. 55.) társelnöke, valamint dr. Szabó Máté Dániel mint a Társaság a Szabadságjogokért (székhely: 1136 Budapest, Tátra utca 15/b. I/1.) szakmai igazgatója az alábbi közös

amicus curiae beadványt

kívánjuk előterjeszteni az Alkotmánybíróság előtt III/1628/2018, III/1704/2018, valamint III/1727/2018 számon folyamatban lévő, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 178/B. § alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések kapcsán.

A beadványozók 2015 decemberében alapították meg a Szabálysértési Munkacsoportot. A Munkacsoport a szabálysértésekre vonatkozó jogszabályi környezetet, valamint a jogalkalmazói gyakorlatot vizsgálja, különös tekintettel a következő három sérülékeny csoportra: szegénységben élők, így különösen hajléktalan emberek, romák és prostitúcióban érintettek. A Munkacsoport célja a jogszabályi környezet megváltoztatása és a jogalkalmazói gyakorlat jó irányba való befolyásolása egy igazságos és tisztességes szabálysértési rendszer megvalósítása érdekében. Ennek keretében a beadványozók szeretnék elérni, hogy bizonyos szabálysértési tényállásokat a jogalkotó módosítsa, illetve dekriminalizálja, valamint hogy a jogalkalmazás mentes legyen a diszkriminációtól. Jelen beadvány is a Munkacsoport tapasztalataira tekintettel a közös munka keretében került kidolgozására és benyújtásra.

-

Az alább kifejtett okokra hivatkozva, határozott álláspontunk szerint a Szabs. tv. 178/B. §-a ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközik, ezért azt az Alkotmánybíróságnak meg kell semmisítenie.

Tartalomjegyzék

I. A hajléktalanság mint létállapot kriminalizálása.....	3
II. A jogállamiság sérelme.....	15
IV. A méltósághoz való jog sérelme	20
V. A tulajdonhoz való jog, valamint a magán- és családi élethez való jog sérelme	22
VI. A tisztességes eljáráshoz, a hatékony jogorvoslatához, valamint a személyi szabadsághoz való jogok sérelme.....	24
VII. A tisztességes eljáráshoz, valamint a védelemhez való jog sérelme	29

I. A hajléktalanság mint létállapot kriminalizálása

Vonatkozó joganyag

Szabs. tv.

178/B. § (1) Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el.

Alaptörvény

I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

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.

VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

(2) Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmát.

XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

XXII. cikk (1) Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.

Érvelés

A korábbi joggyakorlat továbbra is irányadó

1) A tartalmi alkotmányossági kérdések elemzése előtt fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság 2012-ben már alaposan megvizsgálta és alaptörvény-ellenesnek találta az akkor hatályos Szabs. tv. 186. §-át, amely tartalmát tekintve szinte teljes egészében megegyezik a Szabs. tv. most hatályos 178/B. §-val. Ennek ellenére a jogalkotó újból szabálysértéssé nyilvánította az életvitelszerű közterületen tartózkodást. A Szabs. tv. hatályos 178/B. §-át beiktató törvény¹ indokolása szerint az életvitelszerű közterületi tartózkodás tényállásának beiktatását az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének

¹ 2018. évi XLIV. törvény

módosított rendelkezésével való koherencia megteremtése tette szükségessé. Ezzel a jogalkotó közvetetten arra utal, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének módosítását követően a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban foglaltak a továbbiakban nem irányadók, azok nem kötik a testület tagjait az új szabálysértési tényállás vizsgálata során.

2) Határozott álláspontunk szerint az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének módosítása nem változtatta meg oly mértékben az alkotmányos normaszöveget, hogy az indokolná a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban foglaltaktól, valamint a további vonatkozó alkotmánybírói joggyakorlattól való eltérést. Először is, az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) határozatában az életvitelszerű közterületen tartózkodást az Alaptörvény II. cikkében foglalt méltósághoz való jog, valamint a XIX. cikkben foglalt szociális biztonsághoz való jog alapján találta alaptörvény-ellenesnek. Az Alaptörvény ezen két rendelkezése az évek során érdemben nem módosult. Az Alaptörvény hetedik módosítása sem a II. cikket, sem pedig a XIX. cikket nem érintette, csupán a XXII. cikket módosította.

3) Jelenlegi megfogalmazásában az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése látszólag ellentmondást eredményez az Alaptörvényen belül, hiszen az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalmazása szembe megy azzal az értelmezéssel, amelyet a testület tulajdonított a II. és a XIX. cikknek a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban. 2012-ben a testület egyértelműen kimondta, hogy a hajléktalanság kezelése olyan kötelezettség, amelynek az állam szociális intézkedések útján tud eleget tenni, a kriminalizálás alaptörvény-ellenes. Így tehát a XXII. cikk (3) bekezdésében foglalt tilalomnak olyan értelmezése, amely megengedné a hajléktalanság szabálysértessé nyilvánítását, ellentmondást eredményezne az Alaptörvényen belül, ami pedig nem lehetséges.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a testület leszögezte:

[84] 6. A fent kifejtettek összegezéséeként az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányos követelmény, hogy az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor. Az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe ("beépítési parancs").

[85] Az alkotmányozó az Alaptörvényt egy jogi dokumentumban, az abban foglalt tartalommal és szerkezetben fogadta el. Az Alaptörvény szabályozza (és eredetileg is szabályozta) az Alaptörvény módosítására vonatkozó eljárást. A "beépítési parancs" nem csak az Alkotmánybíróság korábbi, az Alkotmány módosítására vonatkozó gyakorlatából, de az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből is egyértelműen következik. A beépítési parancs az Alaptörvény normaszövegének az egyértelműségét szolgálja, ide értve azt is, hogy a mindenkor hatályos normaszövegnek egyértelműen (vitathatatlanul) megállapíthatónak kell lennie.

[86] A beépítési parancs, mint alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogállamiság követelményéből, továbbá az Alaptörvény S) cikkéből és az Alaptörvény posztambulumból. Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. **Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania.**

4) Az alkotmánymódosító hatalom korlátja tehát, hogy egyetlen módosítás sem eredményezhet feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényen belül. Az Alaptörvény integritásának megőrzése végső soron az Alkotmánybíróság feladata. Amennyiben a testület észleli, hogy az Alaptörvény valamely módosítása feszültséget eredményez a normaszövegen belül, kötelessége olyan értelmezést adni az új rendelkezéseknek, amely biztosítja az Alaptörvény többi rendelkezésével és az azokat megtöltő alkotmánybírósági joggyakorlattal való összhangot. Az Alaptörvény hetedik módosítása úgy változtatta meg az XXII. cikk (3) bekezdését, hogy az felveti az Alaptörvényen belüli koherencia követelményének sérelmét. A testület kötelessége az, hogy ezt a tilalmat olyan módon értelmezze, hogy az összhangban legyen az II. cikkben foglalt emberi méltósághoz, valamint a XIX. cikkben foglalt szociális biztonsághoz való joggal, valamint a vonatkozó alkotmánybírósági joggyakorlattal. Ahogy az Alaptörvény korábbi szövegét, úgy a hetedik módosítás utáni szövegét sem értelmezheti úgy az Alkotmánybíróság, hogy az feloldhatatlan ellentmondásban álljon az Alaptörvény más normáival. Ha az Alaptörvény új, XXII. cikk (3) bekezdésének olyan értelmet tulajdonítana, amely alkotmányosan megengedi a hajléktalanság kriminalizálását, azzal feloldhatatlan ellentmondást hozna létre az Alaptörvényen belül. Ennek megfelelően tehát határozott álláspontunk szerint a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban foglaltak, és a további vonatkozó alkotmánybírósági joggyakorlat is irányadó maradt a Szabs. tv. 178/B. § felülvizsgálata során.

Az alkotmányos büntetőjog követelményei

5) A 178/B. § rendelkezései több ponton is sértik az Alaptörvény rendelkezéseit. A különböző alkotmányossági problémákat csak akkor tudjuk megfelelően elemezni, ha már a legelején meghatározzuk a jogalkotói intézkedés természetét. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértéssé nyilvánításával a jogalkotó egy alapvetően büntetőjogi természetű intézkedést fogadott el, amelyre az alkotmányos büntetőjog követelményei az irányadók. Ezt mind az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, mind pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alátámasztja.

6) A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat szerint az új Szabs. tv. hatálybalépésével a magyar szabálysértési jog „Janus-arcú” jellege megszűnt, a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a szabályozás a „bagatell büntetőjog” irányába tolódott el. A testület egyben azt is leszögezte, hogy az alkotmányos büntetőjognak az alkotmánybírósági gyakorlatban kimunkált követelményeit az Alaptörvény hatályba lépését követően is irányadónak tekinti a szabálysértési tényállások vizsgálata során:

[26] Mivel a Szabs.tv. a szabálysértést kriminális cselekményként értékeli, szabályozását a „bagatell” büntetőjog irányába toltta 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.”

[27] 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 a trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. (...)

[28] 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.

[29] 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.

[30] 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 felülvizgálatra. 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.)

[31] 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.)

[32] 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.)

[33] 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 eljárási jogi 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.)

[34] 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.

[35] 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 értelemben 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 statuuálása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési szankcionálás csak ultima ratio-ként alkalmazható.” (ABH 2011, 622, 628.)

[36] 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. [Ld.: *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. [Ld. *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 ítéli meg, hogy a jogellenessé nyilvánítás célja, a cselekményre vonatkozó anyagi, illetőleg eljárásjogi szabályozás, az alkalmazott felelősségi forma rendelkezik-e a büntetőjogi szabályozás sajátosságaival.

[37] Az ügy büntetőjogi jellegének megítélésében a Bíróság gyakorlatában nagy szerepet kap az alkalmazott szankció funkciója és súlya. A Bíróság büntető ügyként ítéli 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., Ziliberberg 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. 35533/04] 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 ítéli a Bíróság [Ld. a fent hivatkozott *Galstyan v. Armenia ügy*].*

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

7) A 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban foglaltakat azért tartottuk fontosnak ilyen terjedelemben idézni, mert kiválóan összefoglalja azokat az alkotmányos alapvetéseket, amelyeket a Szabs. tv. 178/B. § vizsgálata során is követnie kell a testületnek, jelesül:

- (i) a szabálysértési jog körébe tartozó jogalkotói intézkedések mind az Alkotmánybíróság, mind pedig az EJEB töretlen gyakorlata szerint büntetőjogi természetű jogalkotói intézkedésnek számítanak,
- (ii) ebből következően az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértési tényállásának (Szabs. tv. 178/B§) vizsgálata során az alkotmányos büntetőjog, valamint az Egyezménynek a büntető ügyekre irányadó rendelkezéseiből fakadó követelmények az irányadók,
- (iii) amelyek nem csupán a hajléktalanság büntetendővé nyilvánításának megítélését, de a Szabs. tv. 178/B. §-ban foglalt valamennyi rendelkezés alkotmányos vizsgálatát meghatározzák, ideértve az eljárási kérdéseket is,
- (iv) az Alkotmánybíróság ezen kérdések megítélése során különösen nagy figyelmet fordít arra, hogy döntései összhangban legyenek az EJEB esetjogával.

8) Az alkotmányos büntetőjog alkalmazásának követelményét a szabálysértési jog körébe tartozó kérdések vizsgálata során a testület későbbi határozataiban is megerősítette. Így például a 31/2015. (XI. 18). AB határozat egyértelműen leszögezi:

[48] A szabálysértési jog jogrendszerben elfoglalt helyének meghatározása azért különös jelentőségű, mert irányt mutat az Alkotmánybíróság számára arra vonatkozóan, hogy valamely szabálysértési rendelkezés alkotmányossági vizsgálata során mennyiben alkalmazandók az alkotmányos büntetőjogból, azaz a büntetőjog alaptörvényi garanciáiból származó követelmények. A szabálysértési jog és a büntetőjog szoros összefüggésére, továbbá a szabálysértések és a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel a szabálysértési kódex egyes rendelkezéseinek felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság alkalmazza a büntetőjog Alaptörvényben rögzített garanciáiból fakadó követelményeket.

Legitim cél hiánya

9) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányos büntetőjogból folyó egyik alkotmányos követelmény, hogy valamely magatartás büntetendővé nyilvánítása nem lehet önkényes, annak valamilyen elfogadható alkotmányos indoka kell, hogy legyen (lásd 38/2012 (XI. 14.) AB határozat). A 176/2011 (XII. 29.) AB határozat szerint:

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.

10) Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabálysértési tényállássá nyilvánítása önkényes, így nem is lehet legitim célja. A hajléktalanság nem egy tevékenység, vagy mulasztás, hanem egy létállapot, amely nem sérti semelyik másik ember életét, testi épségét, egészségét vagy jogát, ahogy nem sért általánosan elfogadott együttélési szabályt sem. A hajléktalanság egy súlyos krízishelyzet, amelyet szociális intézkedésekkel kell az államnak kezelnie, ezért kriminalizálása nem tekinthető a szabálysértési szankcionálás ultima ratio-ként való alkalmazásának. A testület korábbi joggyakorlata, elsősorban a 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, valamint a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, fényében a legitim cél hiánya egyértelműen megállapítható. Tekintettel arra, hogy a Szabs. tv. 178/B. § legitim céljának megítélése szoros összefüggést mutat a jogalkotói intézkedés alkalmasságának, szükségességének és arányosságának vizsgálatával, ezért a testület vonatkozó joggyakorlatát a 11-23 pontokban ismertetjük részletesen. Ugyanakkor már itt fontosnak tartjuk kiemelni a 176/2011. (XII. 29.) AB határozat indokolásának következő elemét (amelyet később a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat is megismételt):

Önmagukban (...) a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják e 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. Az említett érvek ezért nem szolgálhatnak a szabálysértési tényállás legitim indokául.

A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat pedig a következőképpen rendelkezett:

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, közerkölcs 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. (...)

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.

A hivatkozott AB határozatban foglaltakhoz hasonló alapon érvel a Székesfehérvári Járásbíróság is, amely szerint:

Maga a körülmény, miszerint a közterületen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan személy külseje, életmódja, vagy pusztán jelenléte a közterületet használó más személyek számára zavaró hatású, önmagában még nem jelenthet egyet a társadalomra veszélyességgel. Annak feltételezése pedig, hogy egy ilyen személy életkörülményeiből, anyagi lehetőségeiből adódóan másoknál előbb, vagy másoknál gyakrabban fog bűncselekményt, illetve szabálysértést elkövetni, ellentétben áll az Alaptörvény II. cikkével, az emberi méltóság sérthetlenségével. A társadalmi együttélés szabályai, a közrend megsértésének a lehetősége nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának.

Ezzel kapcsolatban továbbá érdemes felidézni az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában kidolgozott tételt is, amely szerint önmagában az a tény, hogy valamely magatartás vagy életforma mások szemében erkölcstelen, másokat zavar vagy bennük megbotrántkozást kelt még nem lehet alapja a büntetendővé nyilvánításnak. Valamely magatartás kriminalizálása csupán nyomós társadalmi érdekből (*pressing social need*) történhet. (Vö. *Dudgeon v. UK*, Appl. no. 7525/76)

A kriminalizálás alkalmatlansága

11) Először is, fontosnak tartjuk leszögezni, hogy az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértéssé nyilvánításával a jogalkotó valójában egy olyan kérdést kíván büntetőjogi eszközökkel kezelni, amelyről az Alkotmánybíróság már elvi érveléssel leszögezte, hogy alapvetően a szociális biztonsághoz való jog állami intézményvédelmi kötelezettségébe tartozik. A 176/2011. (XII. 29.) AB határozat a következőképpen fogalmazott:

A rászorultakról való gondoskodás az Alkotmány 17. §-a alapján az állam kötelessége. Ennek során a közösséghez tartozók számára az emberhez méltó léthez szükséges minimális feltételeket biztosítani kell, elsősorban persze a szociális ellátórendszer működtetésével és szociális támogatás nyújtásával, amelyhez civil szociális intézmények is társulhatnak.

Az Alkotmánybíróság szerint a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához, az emberhez méltó élethez. [32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 254.] Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának megvalósulása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. E rendszer kialakításakor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről - így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról gondoskodni. [42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.] A 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak „be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is”. (ABK 2011. május, 407, 412.)

12) Ehhez hasonlóan a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat is rögzítette, hogy az önkormányzatok (és azon keresztül értelemszerűen az állam) ellátási felelőssége a közterületen élők szociális segítésére terjed ki. Ezzel a követelménnyel szöges ellentétben áll az, ha az állam büntetőjogi eszközökkel szándékozik

reagálni a hajléktalanság mint szociális probléma jelentette kihívásokra. Éppen ezért a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat a közterület életvitelszerű használatának büntetendővé nyilvánítása kapcsán kimondta:

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 magatartássá nyilvánítson.

Az Alkotmánybíróság továbbá kifejezetten is megfogalmazta ugyanebben a határozatában, hogy „a hajléktalanság, mint [sic!] társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani...”

13) A testület álláspontjával egyetértésben, mi is úgy véljük, hogy a kifogásolt szabályozás tökéletesen alkalmatlan arra, hogy a hajléktalanságot kezelje, de még arra is, hogy a hajléktalan embereket a szociális ellátórendszer felé terelje. Ennek alátámasztására a következőket kívánjuk előadni. A lakhatási szegénységnek számos formája létezik, amelynek legszélsőségesebb formája a hajléktalanság. A Hajléktalanellátó Szervezetek Európai Szövetsége (FEANTSA) által kidolgozott klasszifikációs rendszer megkülönböztet “fedél nélkülieket” és “lakástalanokat.” A “fedél nélküliek” csoportjába a közterületen, valamint a krízisszálláson élő emberek tartoznak. “Lakástalanoknak” azok az emberek számítanak, akik hajléktalanszállón, anyaoththonban, bevándorlók szálláshelyén élnek, vagy valamilyen intézményi ellátásból - gyermekotthonból, büntetés-végrehajtási intézetből vagy kórházi ápolásból - a lakhatás megoldása nélkül kerülnek ki. A nemzetközi érdekvédelmi szervezet további két csoportot határoz meg. A “bizonytalan lakáshelyzetűek” csoportjába tartoznak, akiknek csak átmenetileg vagy szívességből biztosított a lakhatása, kilakoltatás előtt állnak vagy valamilyen erőszak hatására várhatóan el kell hagyniuk otthonukat. A biztos, ámde “elégtelen lakáskörülmények” között élő emberek azok, akinek lakhatásuk jogi értelemben megoldott, ugyanakkor a fizikai körülmények nem megfelelőek az emberhez méltó lakhatáshoz.² Jelen beadvány tárgyául szolgáló szabálysértési tényállás közvetlenül a közterületen és a krízisszállón élő embereket érinti, közvetetten viszont minden embert, akinek lakhatása - legyen az intézményi vagy otthonoszerű - bizonytalan, kiszolgáltatott.

14) A magyar államnak nem áll rendelkezésére nyilvántartás vagy statisztika a közterületen élők számával kapcsolatban, így csak eseti adatgyűjtések, illetve becslések alapján határozható meg, hogy pontosan hány személyt is érinthez a szabálysértési tényállás alkalmazása. Becslések szerint 15–30 ezer fő közé tehető a hajléktalanságban érintettek száma.³ A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal a társadalombiztosítási azonosító alapján nyilvántartja azokat, akik a hajléktalan-ellátás valamely szolgáltatását igénybe veszik. Az adatbázisban nem szerepelnek azok az emberek, akik nem vesznek igénybe semmilyen ellátást, illetve azok sem, akik csak az utcai szociális munkásokon keresztül kapnak ellátást, mert ezt a szolgáltatást nem kötelező az ún. KENYSZI adatbázisban regisztrálni. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által 2016-ban szolgáltatott közérdekű adatok szerint a 2015. évben legalább 12 ezer ember kényszerült arra, hogy egy éjszakát éjjeli menedékhelyen töltsön, azaz a

² A hajléktalanság és a lakhatásból való kirekesztettség európai tipológiája, forrás: https://www.feantsa.org/download/hu_2957983251444875415.pdf

³ Habitat for Humanity Magyarország: Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014, forrás: https://www.habitat.hu/files/HABITAT_2014_lakhatasi_jelentes_hosszu_1109.pdf

legalacsonyabb színvonalú szállásnyújtó ellátást vegye igénybe. 9000 ember élt átmeneti szálláson, és több mint 30 ezer ember vett igénybe nappali ellátást, vagyis szüksége volt segítségre alapvető szükségleteinek kielégítésében segítségre, utcán pedig legalább 3000 ember élt.⁴

15) A Központi Statisztikai Hivatal 1993 óta gyűjt adatokat a hajléktalan-ellátórendszer kapacitásairól. A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak című statisztikai nyilvántartása szerint a “Hajléktalanok otthona, szállása, éjjeli menedékhelye” ellátási formában a 2015. évben 10 376 főnek, 2016. évben 10 465 főnek, a 2017. évben pedig 10 201 főnek nyújtottak ellátást.⁵ A hajléktalan-ellátórendszerben dolgozó szociális szakemberekből álló Február Harmadika Munkacsoport - amelynek tagjai a Hajléktalanokért Közalapítvány, a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei, a Menhely Alapítvány, valamint a Twist Olivér Alapítvány munkatársai - becslése szerint 2017/18 telén egy átlagos napon legalább 14 ezer ember volt hajléktalan helyzetben Magyarországon, közülük 10 ezer ember valamilyen hajléktalan szálláson, 4 ezer ember közterületen aludt.⁶ Az adatfelvételnek nem a hajléktalan emberek számának népszámláláshoz hasonló meghatározása a célja, hanem kérdőíves módszerrel azon hajléktalan emberek helyzetének és igényeinek felmérése, akik az adott év február 3. napján ellátó-intézményekkel vagy utcai szolgálatokkal kerülnek kapcsolatba. A munkacsoport által közzétett adat tehát csak azokat jelzi, akik az ellátórendszer látókörébe kerültek az adott napon, nem pedig a hajléktalanságban érintettek teljes számát. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szerint 2017/2018 telén, az ún. krízisidőszakban országosan a hajléktalan emberek számára 9600 férőhely állt rendelkezésre, és a krízisidőszakban a férőhelyek számát 1500 férőhellyel növelték.⁷

16) A biztosított férőhelyekre vonatkozó hivatalos adatok és a hajléktalanságban érintett emberek becsült számának összevetése alapján látható, hogy Magyarországon számszerűen nem biztosított annyi férőhely, mint amennyi férőhelyre igény lenne. A Habitat for Humanity Magyarország lakhatási szervezet álláspontja szerint “a hajléktalanság kezelése a jelenlegi stratégia mentén, mely elsősorban pusztán a túlélést szolgáló szállás biztosítására és a büntetésre épül, nem lehetséges. Ezért a problémát komplexen kezelő, a hajléktalanság megelőzését és újratermelődését biztosító új megoldások rendszerszintű alkalmazására van szükség. (...) A közterületen élők büntetése helyett, tartós és megfizethető lakhatási megoldásokra, az egészségügyi ellátórendszer fejlesztésére (addiktológiai és pszichitáriai szolgáltatások elérhetővé tétele hajléktalan emberek részére), „Elsőként lakhatást” típusú

⁴ Hány hajléktalan ember él Magyarországon? A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által kiadott közérdekű adatok elemzése, forrás: https://avarosmindenkie.blog.hu/2016/09/03/hany_hajlektalan_ember_el_magyarorszagon

⁵ Központi Statisztikai Hivatal, forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsi001.html

⁶ Gyorsjelentés a 2018. februári hajléktalan adatfelvételről, forrás: <http://menhely.hu/index.php/magunkrol/rendezvenyek-esemenyek/8009-negy-hajlektalan-kozul-harom-lakasban-elhetne-gyorsjelentés-a-2018-februari-hajlektalan-adatfelvetelrol>

⁷ Az Emberi Erőforrások Minisztériumának sajtóközleménye 2017. október 26-án “Felkészült az ellátórendszer a télre” címmel, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/szocialis-ugyekert-es-tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/felkeszult-az-ellatorendszer-a-telre>

szolgáltatásokra van szükség, az utcán élő emberek sikeres és hatékony társadalmi integrációjának megvalósítása érdekében.”⁸

17) Mindezek fényében egyértelmű, hogy az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértéssé nyilvánítása teljesen alkalmatlan eszköz a hajléktalanság jelentette problémák kezeléséhez. A megfelelő információk birtokában a jogalkotó sem juthatott volna más következtetésre. Sajnálatos módon azonban a jogszabály előterjesztője nem tett megfelelően eleget sem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 18. § (1) bekezdésében foglalt indokolási kötelezettségének, sem pedig a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényben foglalt egyeztetési kötelezettségének. Mivel a jogszabály előterjesztői és a jogalkotónak így nem ismerte meg az általunk előadott tényeket a témában szakértelemmel és tapasztalattal rendelkező szervezetektől és szakemberektől, ezért egy szakmailag teljesen megalapozatlan jogszabály született. Az, hogy a jogszabály előkészítői nem rendelkeznek megfelelő információkkal, világosan kiderül az Emberi Erőforrások Minisztériumának a TASZ közérdekű adatigénylésére adott válaszából (**lásd az F/1 számú mellékletet**). A minisztérium levelében elismeri, hogy nem áll rendelkezésükre arra vonatkozó adat, hogy hány hajléktalan ember él Magyarországon, hány nappali melegező férőhely és éjszakai szállás férőhely található az országban és hány ember vette igénybe a hajléktalan személyek számára rendelkezésre álló szolgáltatásokat 2017-ben.

Szükségesség és arányosság

18) Először is, a 178/B. §-t beiktató törvény miniszteri indokolása szerint az életvitelszerű közterületi tartózkodás tényállásának beiktatását az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének módosított rendelkezésével való koherencia megteremtése tette szükségessé. Ennél a lakonikus megállapításnál többet azonban az indokolás nem tartalmaz. A jogszabály előterjesztője ezáltal megsértette a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettségét, amely szerint a jogszabály előkészítőjének indokolást kell csatolnia a tervezethez, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. Ez a hiányosság már önmagában is súlyos eljárási hibának számít, de az indokolási kötelezettség elmulasztása azért is kifogásolható, mert így nem találunk arra vonatkozó magyarázatot, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése miért teszi szükségessé azt, hogy a jogalkotó az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalmának pont a Szabs. tv. módosításával és nem pedig egyéb módon (pl. szociális intézkedésekkel, közigazgatási jogi vagy akár polgári jogi eszközökkel) tegyen eleget. Messzemenőig egyetértünk a Kaposvári Járásbíróság érvelésével, miszerint

Önmagában az Alaptörvény hetedik módosítása nem teszi indokoltá vagy szükségessé az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálását, ugyanis, egyrészt az Alaptörvény módosítása csak egy, már alacsonyabb jogforrási szinten kodifikált, részletesen meglévő tiltást emelt az Alaptörvénybe általános jelleggel, másrészt a szabálysértési tényállás megállapításának alkotmányos követelményei nem teljesülnek.

19) Annak meghatározása, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglalt tilalom milyen alkotmányos tartalmat hordoz, az Alkotmánybíróság jogosult. A testület következetes gyakorlata és Magyarország nemzetközi kötelezettségei szerint ugyanakkor ennek a tilalomnak nem adható olyan

⁸ A Habitat for Humanity Magyarország sajtóközleménye 2018 júliusában “A hajléktalan embereket büntetik valódi megoldások helyett” címmel, forrás: <https://habitat.hu/hirek/sajtokozlemenyek/2018/06/a-hajlektalan-embereket-buntetik-valodi-megoldasok-helyett/>

tartalom, amely a hajléktalanságot mint létállapotot kriminalizálná. Következésképpen az az érvelés, miszerint a XXII. cikk (3) bekezdése szükségessé tette volna a Szabs. tv. 178/B. § megalkotását, minden alapot nélkülöz.

20) Másodszor, a szükségesség követelménye azért sem érvényesül, mert – ahogy arra a Kaposvári Járásbíróság, a Pesti Központi Kerületi Bíróság, valamint a Székesfehérvári Járásbíróság is pontosan rámutatott – Szabs. tv. már valamennyi olyan magatartást szabálysértési tényállásként szabályoz, amely esetleg összefüggésbe hozható a hajléktalan létállapottal. Ilyen szabálysértési tényállásnak tekinthető az önkényes beköltözés (Szabs.tv.167. §), a koldulás (Szabs. tv. 185. §), a közzerkölc megsértése (Szabs. tv. 192. §), a veszélyeztetés kutyával (Szabs. tv. 193. §), a csendháborítás (Szabs. tv. 195. §), vagy a köztisztasági szabálysértés (Szabs. tv. 196. §).

21) Az Alkotmánybíróság a 176/2011. (XII. 29.) AB határozatban ugyanezen logika alapján találta az ügyben megtámadott önkormányzati rendeletek által szabályozott szabálysértési tényállásokat („közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből szemetet önt ki”, valamint „a közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből (...) szemetet vesz ki”) alkotmányellenesnek. A testület számba vette azokat a védendő célokat, amelyeket a jogalkotó megjelölt (mások alapvető jogainak, a köznyugalom, közrend, köztisztaság stb. védelme), majd kimutatta, hogy a szabálysértési jog már valamennyi olyan magatartást tilt, amely ezeket a célokat sérti. Következésképpen a testület megállapította, hogy a szabályozás beiktatására nem volt semmi szükség.

22) Végül pedig, a büntetőjog *ultima ratio* jellegéből következik, hogy minden szabálysértési tényállás Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségének vizsgálata során szigorú mércét kell alkalmazni. Ennek megfelelően a jelen normakontroll eljárás során is azt kell vizsgálni, hogy a Szabs. tv. 178/B. § „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.” (ABH 1992, 167, 176., hivatkozva a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat által) Ahogy arra fentebb utaltunk, a hajléktalanság kezelése egyáltalán nem követeli meg büntetőjogi intézkedések bevezetését. Az állam számára több megoldás is rendelkezésre áll, amelyek a szociálpolitika területére esnek. Csupán példálózó jelleggel

- (i) a nappali melegedők és éjszakai szálláshelyek férőhelyeinek bővítése, állapotának javítása, a szálláshelyek biztonságának növelése,
- (ii) a hajléktalan személyek számára nyújtott szolgáltatások színvonalának növelése,
- (iii) a hajléktalanság megelőzése a lakásszegénységben élő személyek támogatása útján,
- (iv) szociális bérlakásprogram indítása a hajléktalan, valamint a lakásszegénységben élő emberek számára,
- (v) a kihasználatlan önkormányzati és állami tulajdonban álló ingatlanok felhasználása a hajléktalan személyek számára elérhető szolgáltatás nyújtására stb.

23) Számítalan megoldás létezik a hajléktalanság problémájának kezelése, és arra, hogy a hajléktalan személyeket az ellátórendszer igénybevételére ösztönözzük. Ez a tudás rendelkezésre áll, de a jogalkotó nem volt hajlandó sem a törvény előkészítése, sem pedig a parlamenti eljárás során érdemben megismerni ezeket az információkat. Annak eldöntésére, hogy egy jogalkotói intézkedés megfelel-e az *ultima ratio* követelményének, a jogalkotó maga is köteles, nem csupán az Alkotmánybíróság. A törvényalkotási eljárás alapján ugyanakkor láthatjuk, hogy a jogalkotó elmulasztotta ezt a

kötelezettségét, aminek az lett az eredménye, hogy alaptörvény-ellenes jogszabály született. Ezt a hibát most az Alkotmánybíróságnak kell orvosolnia.

II. A jogállamiság sérelme

Vonatkozó joganyag

Szabs. tv.

178/B. §(1) Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el.

(2) Mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha

a) az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy

b) az elkövető a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében.

(4) Akit 90 napon belül 3 alkalommal a (2) bekezdés szerint a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető.

(5) bek. (5) Az (1) bekezdés alkalmazásában életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a közterületen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.

Alaptörvény

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

Érvelés

24) A Szabs. tv. 178/B. § több rendelkezése is sérti a jogállamiság elvét, mivel azok nem felelnek meg a normavilágosság követelményének és utat engednek az önkényes jogalkalmazásnak. Az alkotmánybírósági gyakorlatban kimunkált alkotmányos büntetőjog követelményrendszerének egyik fontos eleme a normavilágosság és az önkényes jogalkalmazás tilalma, amely 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., hivatkozva a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat)

25) A normavilágosság szempontjából először is fontos rámutatni arra, hogy a jogalkotó a 178/B. § megalkotásával ellentmondást eredményezett a jogszabályon belül. A Szabs. tv. 1. §-a bekezdése szerint ugyanis csak olyan magatartások (tevékenység vagy mulasztás) minősülnek szabálysértésnek, amelyek veszélyesek a társadalomra. A hajléktalanság egy létállapot, amely önmagában nem tevékenység és nem

is veszélyes a társadalomra. A 178/B. § (1) és (5) bekezdései így a szabálysértési jogon belül értelmezhető normatartalmat nem hordoznak.

26) Hasonlóan, az 178/B. §-ban meghatározott szabálysértés „elkövetőjének” bűnössége sem értelmezhető. A Szabs. tv. 2. § (1) bekezdése szerint a szabálysértés miatt az a személy vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan. Az ORFK által kiadott módszertani útmutató szerint ez a szabálysértés szándékos, de nem célzatos elkövetési magatartást feltételez:

Szándékos, mivel az elkövető tudatának át kell fognia azt, hogy ahol tartózkodik az közterület, ahogyan nyilván azt is, hogy ez a tartózkodás nem spontán és nem átmeneti. Ugyanakkor a szándék nem csak egyenes, de eshetőleges is lehet, miszerint bár minden körülmény arra utal, hogy az adott terület közterület, de az elkövetőt ezen körülmény nem érdekli annyira, hogy utána járjon, azaz ott tartózkodása következményeibe – a meggyőződés kialakítása nélkül – belenyugszik.

27) A hajléktalanság egy kényszerhelyzet, létállapot, amelyet az elkövetők nem tudatosan választanak, így az, hogy életvitelszerűen kénytelenek közterületen tartózkodni nekik nem felróható. Ebben az összefüggésben a szándékosság nem is értelmezhető, nyilvánvaló, hogy nem szándékosan valósítják meg a tényállást. Ezt az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban is leszögezte:

A hajléktalan személyek számára az, hogy a közterületen élnek egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami különböző kényszerek hatására jött létre, a legritkább 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.

28) Fontos egyértelműen leszögezni, hogy a társadalomra veszélyesség és a bűnösség hiánya miatt a 178/B. §-t meghatározott tényállás nem is képezhetné a Szabs. tv. részét. Az alkotmányossági probléma elsősorban ott jelentkezik, hogy a tényállás nem illik bele a szabálysértési jog rendszerébe, nem egyeztethető össze annak logikájával. Következésképpen, a jogalkalmazónak minden egyes esetben meg kéne állapítania, hogy a 178/B. §-ban meghatározott tényállás alapján indult eljárásokat meg kell szüntetni, mert fogalmilag kizárt a szabálysértés elkövetésének és az eljárás alá vont személy bűnösségének megállapítása.

29) Feltéve, hogy a hivatkozott rendelkezéseknek esetleg mégis tulajdonítható értelmezhető normatartalom, a 178/B. § által meghatározott szabálysértés esetében irányadó eljárás keretein belül a jogalkalmazónak erre nincs reális lehetősége – ahogy azt a Székesfehérvári Járásbíróság a következőképpen megfogalmazta:

Egy szabálysértési eljárás során – különösen egy soron kívül történő elbírálás érdekében alkalmazott bíróság elé állítás alkalmával – nincs lehetőség bizonyítás lefolytatására a tekintetben, miszerint az adott eljárás alá vont személy mikor, milyen körülmények között és neki mennyiben felróható okból került utcára, illetve a részéről mennyiben kényszerűség az életvitelszerű közterületen való tartózkodás. Ugyanakkor ahhoz, hogy e magatartásnak társadalomra veszélyessége szempontjából a bíróság állást foglalhasson, vizsgálnia kellene, hogy a közterületen tartózkodásban milyen mértékben játszott szerepet az emberi méltósághoz való jogának részét képező önrendelkezési szabadsága, általános cselekvési szabadsága. A szabálysértési eljárás keretei azonban erre nem biztosítanak lehetőséget.

30) A társadalomra veszélyesség és a bűnösség tehát nem értelmezhetők a Szabs. tv. 178/B. §-ban szabályozott tényállás kapcsán. Utalni kívánunk arra, hogy az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.)

AB határozatban ugyanezen logika alapján állapította meg a Szabs. tv. akkor hatályos 186. §-ának alaptörvény-ellenességét, amely az életvitelszerű közterületen tartózkodást rendelte büntetni. A testület érvelése szerint:

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 anyagi oldaltól független, gyakorlatilag objektív felelősséget teremt.

31) A 178/B. § (5) bekezdésében foglalt definíciós rendelkezés szerint a tényállás egyik konstitutív eleme az elkövető szándéka. A definícióból ugyanakkor nem derül ki, hogy mit jelent a „minden olyan magatartás”, amely alapján megállapítható lenne, hogy az illetőnek nincs szándéka lakó- és szálláshelyére vagy egyéb szállásra visszatérni. Ilyen szándéokra következtetni vagy bármilyen magatartásból ezt megállapítani nem is lehet, tekintettel arra, hogy a hajléktalan emberek nem önszántukból élnek az utcán. A hajléktalanság létállapot, nincs olyan lakó- vagy tartózkodási helyük, ahová vissza tudnának térni, így az ezzel kapcsolatos szándékuk nem is vizsgálható. Az egyéb szálláshelyre visszatérés szándéka szintén nem értelmezhető a statisztikai adatok ismeretében (lásd 13-17 pontok fentebb).

32) A tényállás megvalósulásának további eleme a 178/B. § (5) bekezdése szerint, hogy a körülményekből, vagy a magatartásból arra lehessen következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi. Ezzel a definíciós elemmel a jogalkotó egy teljesen szubjektív és valós tartalommal meg nem tölthető feltételt iktatott a rendelkezések közé. Ahogy arra a Kaposvári Járásbíróság maga is rámutatott:

Az értelmező rendelkezések tautologikus szerkesztési megoldás mellett az elkövetési magatartást olyan konjunktív feltételekkel határozza meg, amelyek egyrészt az elkövető szándékára, másrészt a külső körülmények alapján levonható következtetésekre épülnek. Utóbbi körében a törvény csak annyit követel meg az elkövetési magatartás megállapításához, hogy az ott írt külső körülményekből arra lehessen következtetni, hogy az elkövető a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi. Ennek következtében ugyanannak a magatartásnak a tanúsítása (pl. tisztálkodás, étkezés) annak függvényében minősülnek szabálysértésnek, hogy azt valaki – a látszat szerint – eseti jelleggel, vagy – mit ahogy a hajléktalanok, és szintén a látszat szerint – időnként visszatérően végzi. Ebből az is következik, hogy akár a közterület rendeltetészerű használata esetén is elvonják a hajléktalan elkövető személyes szabadságát a Szabs. tv. alapján...

33) Az sem egyértelmű, hogy a szabálysértési tényállás hol, milyen területen tud megvalósulni. A Szabs. tv. 29. § (2) bekezdés a) pontja szerint 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 a közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is. A Szabs. tv. így tehát a magántulajdonban álló területeket is közterületnek minősíti. Ez azt jelenti, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabálysértést olyan személyek is megvalósíthatják, akik egyébként a tulajdonos engedélyével

tartózkodnak a magántulajdonban álló területen (például parkoló, erdő). Az érintettek nem is tudhatják minden esetben, hogy ahol tartózkodnak, az szabálysértési jogi értelemben közterületnek minősül-e, így eljárás indulhat velük szemben akkor is, ha el akarták kerülni, hogy szabálysértést valósítsanak meg. Utalni kívánunk arra, hogy a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban a testület a Szabs. tv. akkor hatályos 186. §-át részben azért találta az Alaptörvénybe ütközőnek, mert nem volt világos, hogy szabálysértési tényállás pontosan hol, milyen területen követhető el.

34) Szeretnénk rámutatni továbbá a 178/B. § (2) és (4) bekezdésével kapcsolatos normavilágossági kifogásokra. A (2) bekezdés szerint – az ott meghatározott esetekben – mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni. A (4) bekezdés ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy akit 90 napon belül 3 alkalommal a (2) bekezdés szerint a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető. A jogszabály azt ugyanakkor nem határozza meg, hogy három figyelmeztetés között mennyi minimális időnek kell eltelnie. A Székesfehérvári Járásbíróság beadványa szerint az eljárás alá vont személyt 2018. október 17., 18., valamint 20. napján figyelmeztették, majd pedig október 24. napján kezdeményeztek vele szemben eljárást. A Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a rendőrség még ennél is tisztességtelenebb módon járt el. Az eljárás vontat 2018. október 15-én figyelmeztették először, aztán október 19-én 10 óra 40 perckor és 12 óra 15 perckor. A negyedik figyelmeztetésre és az eljárás megindítására pedig ugyanúgy október 19-én 15 óra 10 perckor került sor. Ez a szabályozás nyilvánvalóan tálcán kínálja a szabálysértési hatóság számára az önkényes jogalkalmazás lehetőségét. Emellett, – ahogy arra a PKKB is rámutatott beadványában – a pár órás időtartam a figyelmeztetések között nyilvánvalóan nem elegendő az új tartózkodási hely kialakítására.

35) Végül pedig utalni szeretnénk arra, hogy a 178/B. § (2) bekezdés b) pontjának beiktatásával a jogalkotó normakollíziót idézett elő a jogrendszeren belül. A hivatkozott rendelkezés ugyanis gyakorlatilag kötelezővé teszi a hajléktalan személyek számára a hatóságokkal való együttműködést és a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevételét, hiszen máskülönben nem mentesülnek a felelősségre vonás alól. Ez viszont szöges ellentétben áll a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc. tv.) 93. § (1) bekezdésében foglaltakkal, amely szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevétele önkéntes, az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője szóbeli vagy írásbeli kérelmére, indítványra történik.

III. A diszkrimináció tilalmának sérelme

Vonatkozó joganyagok

Szabs. tv.

178/B. § (1) Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el.

Alaptörvény

XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Érvelés

36) A Szabs. tv. 178/B. §-ban szabályozott szabálysértési tényállás nyilvánvalóan a hajléktalan személyeket célozza, ami vagyoni és társadalmi helyzet szerinti tiltott diszkriminációhoz vezet. Az, hogy a jogszabályhely kifejezetten a hajléktalan személyekre irányul magából a 178/B. §-ból is kiderül, amelynek (2) bekezdés b) pontja kimondja, hogy mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha az elkövető együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében. Ez a megállapítás kifejezett utalás nélkül is nyilvánvaló, hiszen a közterületet tipikusan olyan személyek veszik igénybe életvitelszerű tartózkodás céljából, akiket – a köznyelvben összefoglalóan – hajléktalan személyeknek nevezünk. Ugyanerre a következtetésre lehet jutni a törvényjavaslat⁹ parlamenti vitájának jegyzőkönyve alapján is.

37) Az olyan jogalkotás ugyanakkor, amely egy védendő tulajdonság alapján meghatározható társadalmi csoportot céloz és azt stigmatizálja, tiltott diszkriminációt valósít meg, ahogy arra az Alkotmánybíróság Kaposvár Önkormányzatának 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelete 14. § (2) bekezdésének alkotmányos felülvizsgálata tárgyában született 176/2011. (XII. 29) AB határozatában is rámutatott:

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha látszólag semleges rendelkezések sora vezet a jog és a társadalmi szokás által gyakorta hátrányos megkülönböztetéssel sújtott, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tételesen felsorolt, illetve az azzal döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárásához vagy valamely lehetőségtől való megfosztásához. A 63/2008. (IV. 30.) AB határozat ehhez hasonlóan fogalmazza meg, hogy „[a]z elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia. Azt is biztosítania kell, hogy a minden[kire] egyformán érvényes jogi norma végül a [személyek] egy jól körülhatárolható csoportja esetében de facto ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést.” (ABH 2008, 559, 570-571.)

Ezt az elvet juttatja kifejezésre az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-a, amely alapján közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

A Rendelet 14. § (2) bekezdése alapján szabálysértést követ el, aki a közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből szemetet önt ki, vesz ki vagy abban guberál. A Rendelet 14. § (2) bekezdése látszólag általános, semleges, mindenkire vonatkozó rendelkezés, amely alapján szankcionálható volna például az a személy, aki a véletlenül a kukába dobott mobiltelefonját megpróbálja előkeresni. Valójában azonban - ahogyan arra az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az AJB 756/2010. számú ügyben kiadott jelentése is utal - a guberálási tevékenység tiltása egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányul. A szemét összegyűjtésére és a guberálásra kényszerülők ugyanis tipikusan a kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, akiknek megélhetését végső soron a szeméttárolókból kiszedett dolgok hasznosítása és a kidobott élelem biztosítja. Ha a szemetelést meg nem valósító cselekményeket, a dolgok szemétből való kivételét és a guberálást az önkormányzat szabálysértéssé nyilvánítja, azzal a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálja. Ez pedig az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tiltott egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést okoz.

⁹ T/708 számú törvényjavaslat a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról

A társadalmi, vagyoni helyzet alapján történő diszkriminációt nem csupán az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 8. § q) pontja, de az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése is kifejezetten tiltja.

IV. A méltósághoz való jog sérelme

Vonatkozó joganyagok

Szabs. tv.

178/B. § (2) Mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha

- a) az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy
- b) az elkövető a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében.

Alaptörvény

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.

Érvelés

38) A Szabs. tv. 178/B. § (2) bekezdése gyakorlatilag rákényszeríti az eljárás alá vont hajléktalan embereket arra, hogy igénybe vegyék a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátásokat. Ha a hajléktalan személyek nem élnek ezzel a lehetőséggel, a helyszíni figyelmeztetés helyett szabálysértési eljárást indítanak ellenük, amely során elzárás szabható ki. Azzal szemben pedig, akit 90 napon belül három alkalommal a helyszínen figyelmeztettek, az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető. Ennek eredményeképpen a hajléktalan személynek, ha el akarja kerülni, hogy szabálysértési eljárás induljon ellene, nincs más választása, mint igénybe venni a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátásokat.

39) Ez a rendelkezés szöges ellentétben áll a Szoc. tv. 93. § (1) bekezdésével, amely szerint hajléktalan személyek számára elérhető ellátások igénybevétele önkéntes alapon, kérelemre történik. Ez a szabályozás egyrészt normakollíziót eredményez a Szabs. tv. 178/B. § (2) bekezdése és a Szoc. tv. 93. § (1) között. Emellett pedig a törvény beakadályozza a hajléktalan embereket az ellátórendszerbe, ami sérti a hajléktalan emberek méltósághoz való jogából levezethető önrendelkezéshez való jogát. Hasonló álláspontot fogalmazott meg a Székesfehérvári Járásbíróság is, amely szerint:

Amennyiben a szabálysértési felelősségre vonást elkerülendő az eljárás alá vont személy kényszerből, azaz akarata ellenére venne igénybe a hajléktalanok részére biztosított ellátást, szintén sérülne az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltóság sérthetetlenségéhez való jog, az önrendelkezéshez való jog, az általános cselekvési szabadság.

40) Az ilyen szabályozás nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Ahogy arra már a 176/2011 (XII. 29.) AB határozat is rámutatott, egy magatartás büntetendővé nyilvánítása során a jogalkotónak alapvetően az egyéneket megillető, és a méltósághoz való jogból eredő általános cselekvési szabadságból kell kiindulnia:

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.

41) A hajléktalanság egy társadalmi probléma, amelyet a jogalkotó a szociális ellátórendszer fenntartásával és működtetésével, általánosabban megfogalmazva a szociális biztonsághoz való jog minél magasabb szintű védelmének elérével köteles biztosítani – ahogy azt fentebb a 11-12 pontban részletesen kifejtettük. Ez az ellátás ugyanakkor az igénybevétel önkéntességén alapul. Az államnak természetesen jogában áll, sőt kötelessége a hajléktalan személyeket ösztönözni arra, hogy igénybe vegyék az állami intézményrendszer nyújtotta szolgáltatásokat. Ugyanakkor ez semmilyen körülmények között nem valósulhat meg a hajléktalan személyek kényszerítése, a cselekvési szabadságuk szükségtelen és aránytalan korlátozása formájában. Ahogy azt a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban a testület megfogalmazta:

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 igénybevételére.

42) Kifejezetten cinikus az a jogalkotói érvelés, amely szerint a hajléktalan személyek részére rendelkezésre álló állami ellátórendszer jól működik és képes minden rászoruló személynek megfelelő ellátást nyújtani. Ahogy ezt fentebb már alaposan részleteztük, ez az érvelés tényszerűen nem állja meg a helyét, hiszen az állami intézményrendszer által nyújtott szolgáltatások sokszor elégtelenek, alacsony színvonalúak és komoly kapacitáshiányt mutatnak. Ezért az állam folyamatosan megsérti a szociális biztonsághoz és a méltósághoz való jogból eredő állami intézményvédelmi kötelezettségét, hiszen a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat szerint „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó szolgáltatásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni.” Azáltal pedig, hogy az állam nem képes a minimumot elérő szolgáltatás nyújtására valamennyi rászoruló számára, sérül a hajléktalan emberek méltósághoz való joga.

43) A hajléktalan személyek rendelkezésére álló állami szolgáltatások alkalmatlanságára a Székesfehérvári Járásbíróság is rámutatott:

A hajléktalan-ellátásra létrejött intézmények kihasználtsága különböző okoknál fogva nem teljeskörű, mint ahogy az életvitelszerű közterületen tartózkodásnak, a hajléktalanszállók igénybevételének, vagy igénybe nem vételének okai is igen különbözőek lehetnek. Jelen esetben az eljárás alá vont személy fertőző betegségben szenved, így az esetleges együttműködése esetén is értelemszerűen csak korlátozottan állnának rendelkezésre a különböző szociális ellátások. (...)

A Kaposvári Járásbíróság pedig így fogalmazott:

... a szabálysértési jogkövetkezmények kilátásba helyezésével a jogalkotó a korántsem teljeskörűen rendelkezésre álló szociális ellátások igénybevételére próbálja szorítani az érintetteket.

V. A tulajdonhoz való jog, valamint a magán- és családi élethez való jog sérelme

Vonatkozó joganyagok

Szabs. tv.

178/B. § (9) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjének előállítására során azon ingóságokat, amelyeket az elkövető nem vesz magához, de úgy nyilatkozik, hogy azokra igényt tart, valamint amelyek vonatkozásában a nyilatkozat a helyszíni intézkedés során nem szerezhető be, a Kormány rendeletében meghatározott szerv ideiglenes tárolásba veszi.

(10) A Kormány rendeletében meghatározott szerv a (9) bekezdés szerinti ingóságot 6 hónapig őrzi meg. A megőrzési idő leteltét követően az általános szabálysértési hatóság intézkedik az ingóságok megsemmisítése iránt. Ha az ingóság gyorsan romló, bomló, tárolhatatlan dolog, akkor azt haladéktalanul meg kell semmisíteni.

Alaptörvény

VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. (...)

(2) Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmaát.

XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Emberi Jogok Európai Egyezménye

8. Cikk - Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog

Első kiegészítő jegyzőkönyv, 1 Cikk – Tulajdon védelme

Érvelés

44) A Szabs. tv. 178/B. § (9) és (10) bekezdései szerint az eljárás alá vont hajléktalan személy ingóságait – kivéve azokat, amelyeket magához vett – valamely állami szerv ideiglenes tárolásba veszi erre irányuló nyilatkozat alapján. Amennyiben az ideiglenes tárolás a hat hónapot meghaladja, az általános szabálysértési hatóság intézkedik az ingóságok megsemmisítése iránt. A hivatkozott jogszabályhelyek sértik a magán- és családi élethez való jog, azzal összefüggésben pedig a tulajdonhoz való jogot a következők szerint.

45) A hajléktalan személyeknek számos alapvető fontosságú ingóságot kell maguknál tartaniuk, úgy mint matrac, ruházat, étkezéshez szükséges eszközök stb. Ezeket az ingóságokat a hajléktalan emberek nem tudják tárolni, elhelyezni, azokat kénytelenek állandóan maguknál tartani. Amennyiben eljárást indítanak velük szemben, az ilyen ingóságok nagy részét az eljáró hatóság szükségképpen ideiglenes tárolásba fogja venni, hiszen azokat a hajléktalan személyek nem tudják magukhoz venni, az ellőállítás és az elzárás során nem vihetik magukkal. Amennyiben a hajléktalan személy szabadságtól megfosztása hat hónapon belül megszűnik, úgy visszaigényelheti ideiglenes tárolásba vett ingóságait egy formalizált eljárás keretében. A hatósági ügyintézés még az átlag állampolgárok számára is megterhelő tud lenni, de a hajléktalan személyeknek – akiknek eleve alacsony az érdekérvényesítő képességük és nehezebben tudják jogaikat gyakorolni – még nagyobb teherként jelent.

46) Ugyanakkor elképzelhető, hogy egy hajléktalan személyt hat hónapot meghaladó időtartamra fosztanak meg szabadságától. Ebben az esetben a törvény szerint az ingóságait meg kell semmisíteni, azokat nem tudja visszaigényelni. A törvény ilyen helyzetre semmilyen rendelkezést nem tartalmaz, ami a hajléktalan személyek számára kártalanítást irányozna elő.

47) A szabályozás olyan ingóságokra is vonatkozhat, amelyek a hajléktalan emberek számára valójában az otthonukat jelentik, így például sátor, vagy különböző anyagokból összeállított bungaló, valamint a hozzájuk tartozó használati tárgyak. Amennyiben ezeket az ingóságokat ideiglenes tárolásba veszik, és esetleg utána megsemmisítik, az már nem csupán a tulajdonhoz való jog, de egyben a magán- és családi élethez való jog sérelmét is megvalósítja.

48) Az Európai Emberi Jogi Egyezmény (EEJE) 8. cikkében foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog kiterjed az otthon védelmére is. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB, Bíróság) következetes gyakorlata szerint a 8. cikk használatában az „otthon” egy autonóm fogalom, amely nem korlátozható a hagyományos értelemben vett definíciókra és nem függ a nemzeti jogban található meghatározásoktól sem. Minden olyan helység otthonnak tekintendő, amellyel a kérelmezőnek elégséges és állandó kapcsolata (*sufficient and continuous link*) alakult ki. (Vö. Winterstein and Others v. France, Appl. no. 27013/07) A Bíróság kifejezetten elismerte, hogy a 8. cikk védelme kiterjed a bungalókra és a rögzítés nélküli hajlékokra is, függetlenül attól, hogy azok felállítása és az otthon alapjául szolgáló terület elfoglalása jogszerű volt-e vagy sem. (Vö. Chapman v. the UK [GC], Appl. no. 27238/95, §§ 71-74; Winterstein and Others v. France, Appl. no. 27013/07, § 141; Yordanova and Others v. Bulgaria, Appl. no. 25446/06, § 103) Az EJEB joggyakorlata szerint a 8. cikkbe való beavatkozást (*interference*) jelent az otthon nyugalmanak megzavarása, az onnan való kilakoltatás, az otthon elkobzása, annak megrongálása vagy megsemmisítése. (Vö. Winterstein and Others v. France, Appl. no., § 143; Orlic v. Croatia, Appl. no. 48833/07, § 56; Selcuk and Asker v. Turkey, Appl. nos. 23184/94 and 23185/94, § 86.)

49) A 8. cikkben szabályozott jogba való beavatkozás csak akkor egyeztethető össze az Egyezményvel, ha az kiállja a szükségesség próbáját. A Bíróság joggyakorlata szerint a 8. cikk alatt a jogba való beavatkozás nem tekinthető szükségesnek, ha az csupán „hasznos” (*useful*), „ésszerű” (*reasonable*) vagy „kívánatos” (*desirable*). A szükségesség feltételezi, hogy létezik egy „nyomós közérdek” (*pressing social need*). Annak eldöntésében, hogy mi minősül nyomós közérdeknek, a tagállami hatóságok széles mozgásteret (*margin of appreciation*) élveznek, amely azonban korántsem korlátlan. (általános jelleggel lásd Dudgeon v. the UK, Appl. no. 7525/76, §§ 51-53; Piechowicz v. Poland, Appl. no. 20071/07, § 212) Az alábbiakban három olyan szempontot említünk, amelyek a jelen beadvány alapjául szolgáló jogkérdés eldöntése szempontjából relevánsak, és szűkítik a tagállamok mozgásterét.

50) Először is, minél súlyosabb a magán- és családi élethez való jogba történő beavatkozás, annál fontosabb, hogy a tagállam meggyőzően bizonyítsa, hogy a beavatkozás valóban egy nyomós társadalmi érdeket szolgál. Az otthon megrongálása, megsemmisítése értelemszerűen a jogba való legsúlyosabb beavatkozás, amelyen keresztül továbbá sérül az Első Kiegészítő Jkv. 1. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog is. Másodszor, a Bíróság szerint szűkül a tagállami mozgástér, ha a jogba való beavatkozás sérülékeny társadalmi csoportokat érint. A kérelmezők társadalmi helyzetének, kiszolgáltatottságának vizsgálatára az EJEB következetesen nagy hangsúlyt helyez. (Vö. Connors v. the UK, Appl. no. 66746/01, § 84; Yordanova and Others v. Bulgaria, Appl. no. 25446/06) Végül pedig jogba való beavatkozás megengedhetőségének mérlegelése során a Bíróság fokozottan figyelembe veszi az eljárási garanciákat is. Igaz ugyan, hogy a 8. cikk kifejezetten nem rendelkezik eljárási kérdésekről, de a Bíróság állandó gyakorlata szerint a jog címzettje számára rendelkezésre álló eljárási garanciák megléte nagyban befolyásolja, hogy a jogba való beavatkozás tisztességesnek, és így az Egyezményvel összeegyeztethetőnek minősül-e. (Vö. Buckley v. the UK, Appl. no. 20348/92, § 76; Tanda-Muzinga v. France, Appl. no. 2260/10, § 68; Lazirova v. Ukraine, Appl. no., § 63.)

51) A Szabs. tv. 178/B. § (9) és (10) bekezdései úgy korlátozzák az eljárás alá vont hajléktalan személyek magán- és családi élethez, valamint tulajdonhoz való jogát, hogy valójában nem mutatható ki olyan nyomós társadalmi érdek, amely igazolná a jogkorlátozást. A jogba való beavatkozás súlyos, mert akár az hajléktalan személyek otthonának és ingóságainak megsemmisítésével is járhat, a jogi szabályozás kifejezetten hátrányosan érint egy társadalmilag eleve kiszolgáltatott helyzetben élő csoportot és semmilyen eljárási garancia nem biztosított számukra, hogy jogaik csak a feltétlenül szükséges mértékben csorbuljanak és megrongált vagy megsemmisített ingóságaikért kártérítést kapjanak.

VI. A tisztességes eljáráshoz, a hatékony jogorvoslathoz, valamint a személyi szabadsághoz való jogok sérelme

Vonatkozó joganyag

Szabs. tv.

178/B. § (4) Akit 90 napon belül 3 alkalommal a (2) bekezdés szerint a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető.

(...)

(6) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés

a) miatt pénzbírság nem szabható ki,

b) elkövetésén tetten ért személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának nincs helye.

(7) A bíróság elé állítás érdekében az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetőjét a rendőrségre elő kell állítani, meg kell hallgatni és – a (11) bekezdésben meghatározott kivétellel – szabálysértési őrizetbe kell venni.

(...)

(13) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjével szemben a szabálysértési őrizet a bíróság jogerős döntéséig, de legfeljebb a nem jogerősen kiszabott szabálysértési elzárás tartamáig tart. Az elsőfokú bíróság által nem jogerősen kiszabott közérdekű munka büntetés esetén a szabálysértési őrizet a 14. § (2a) bekezdésében meghatározott beszámítás szerinti tartamig tart. Ha az elsőfokú bíróság figyelmeztetés intézkedést alkalmaz, az elkövetőt haladéktalanul szabadítani kell.

(14) A bíróság az elsőfokú döntését az őrizetbe vételtől számított 72 órán belül hozza meg. Az elsőfokú döntés elleni fellebbezést a végzés kihirdetését követően a tárgyaláson be kell jelenteni, amelyet a bíróságnak írásba kell foglalnia. A bíróság az iratokat haladéktalanul felterjeszti a törvényszékhez.

(15) A bíróság a másodfokú döntését az elsőfokú döntést követő 30 napon belül hozza meg.

(...)

(17) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az e törvényben foglalt feltételek fennállása esetén figyelmeztetés intézkedés, közérdekű munka vagy elzárás szabható ki. Ha az elkövető a közérdekű munka elvégzését nem vállalja, elzárás szabható ki.

(18) Ha a bíróság elzárás büntetést szab ki, ennek azonnali foganatba vételét rendeli el.

(...)

(20) Ha az eljárás alá vont személyt az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül már két ízben jogerősen felelősségre vonták az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetése miatt, az ismételt elkövetett (1) bekezdés szerinti szabálysértés miatt közérdekű munka büntetés nem szabható ki, valamint figyelmeztetés intézkedés nem alkalmazható.

Alaptörvény

IV. cikk (1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.

XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. (...)

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

EEJE

5. Cikk - Szabadsághoz és biztonsághoz való jog

6. Cikk - Tisztességes tárgyaláshoz való jog

13. Cikk - Hatékony jogorvoslathoz való jog

Érvelés

Mérlegelés hiánya

52) A Szabs. tv. 178/B. § több rendelkezése is kizárja az eljáró rendőr, valamint a bíróság mint jogalkalmazó szervek mérlegelését az eljárás alá vont személy szabadságtól való megfosztása vonatkozásában. Először is, az intézkedő rendőrnek törvényi kötelezettsége az eljárás alá vont személyt előállítani és őrizetbe venni. A bíróságnak nincs joga mérlegelni sem az őrizet elrendelésének, sem pedig annak fenntartásának/meghosszabbításának indokoltságát, végül pedig a bíróság mérlegelési joga az általános szabályokhoz képest korlátozottabb a szankció kiszabásának terén.

53) A Szabs. tv. 178/B. § (7) bekezdése szerint az intézkedő rendőrnek nincs mérlegelési joga, kötelessége az eljárás alá vont személy előállítása, majd őrizetbe vétele. Másrészt pedig a bíróság elé állításos eljárást követően az őrizet ex lege meghosszabbodik a Szabs. tv. 178/B. § (13) bekezdése szerint. Minden más, elzárással büntethető tényállás esetében a Szabs. tv. 73. § (1) bekezdése szerint az intézkedő rendőrnek tettenérés esetén mérlegelési lehetősége van, hogy előállítja, majd később őrizetbe

veszi-e az eljárás alá vontat. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. § (2) bekezdés f) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állítja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani. A Szabs. tv. 178/B. § (7) bekezdése azonban mind a Szabs. tv. őrizetre vonatkozó általános, mind pedig az Rtv. előállításra vonatkozó szabályaihoz képest eltérően rendelkezik az előállításról és az őrizetbe vételről. A mérlegelést nélkülöző, automatizált előállítással így sérül az Rtv. 15. § alapelvi rendelkezése szerinti arányosság követelménye. Ez a szabályozás továbbá a szabadsághoz való joggal összefüggésben sérti a törvény előtti egyenlőséghez való jogot, az egyenlő bánásmóddhoz való jogot (Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés).

54) Az általános szabályok szerint csak akkor van lehetőség a szabálysértési őrizet meghosszabbítására, ha alappal feltehető, hogy az eljárás alá vont személy szabadlábon újabb, szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértést követne el. Az általános szabályok szerint a meghosszabbítás sem tarthat tovább, mint a kiszabott elzárás vagy tíz naptári nap. Lényeges tehát, hogy amíg az általános szabályok szerint az őrizet időtartamának növelése a bíróság mérlegelésébe és indokolási kötelezettsége alá esik, addig a módosított tényállás nem meghosszabbításról, hanem automatikus meghosszabbodásáról rendelkezik, eképpen semmilyen, az eljárás alá vont személyében rejlő indokot nem kell vizsgálni és erre hivatkozva megindokolni a szabadságkorlátozást.

55) A hivatkozott jogszabályhelyekkel kapcsolatban valamennyi indítványozó bíróság aggályainak adott hangot. A Kaposvári Bíróság szerint „[a] módosítással bevezetett rendelkezések nem teszik lehetővé azt, hogy a bíróság mérlegelje az őrizet indokoltságát, az őrizet bírói döntés nélkül a Szabs. tv. 178/B. § (13) bekezdésében meghatározott időtartamig tart.” A Pesti Központi Kerületi Bíróság pedig a következőket adta elő:

A Szabs. tv. 178/B. § (6) bekezdése a támadott szabálysértési tényállást megvalósító személyekkel szemben automatikus kizárja a Szabs. tv. szerinti legenyhébb büntetés, azaz a pénzbírság alkalmazásának lehetőségét. Ez vélhetően célszerűségi okokkal magyarázható, mivel a támadott tényállást jellemzően nehéz anyagi és szociális helyzetben lévő személyek valósítják meg. A büntetés kiszabása során a célszerűségi szempontok mérlegelése a jogalkalmazó feladatkörébe tartozik.

A Székesfehérvári Járásbíróság továbbá megjegyezte:

A Szabs. tv. 178. § (7) bek. tehát mérlegelési jogkört sem biztosít a szabálysértési hatóság részére egy a bíróság álláspontja szerint társadalomra nem veszélyes cselekmény miatt foganatosítandó őrizetbe vétel – vagyis a szabadsághoz való jog korlátozása – szükségességének szempontjából.

56) Az eljáró jogalkalmazó szervek, de legfőképpen a bíróság mérlegelési jogkörének ilyen fokú korlátozása sérti az eljárás alá vontak tisztességes eljáráshoz való jogát. A 38/2012 (XI. 14.) AB határozat megerősítette a testület korábbi gyakorlatát, amely szerint a szabálysértési eljárások során is érvényesülniük kell az alkotmányos büntetőjog alapvető követelményeinek:

3.1. (...) 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 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. (...) 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.)

(...)

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.

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

Lásd továbbá a 5-8 pontokban foglaltakat.

57) A szabálysértési eljárás során az eljárási alá vont személy jogai védelmének alapvető fontosságú garanciája a jogalkalmazó szervek, de különösképpen az eljáró bíróság mérlegelési szabadsága. Csak így biztosítható, hogy az eljárás alá vont személy jogainak korlátozása a személyes körülményei figyelembevételével, valóban csak a szükséges és arányos mértékben valósul meg. A mérlegelési jog radikális korlátozása, sőt kizárása ezért nagyon súlyos aggályokat vet fel az alkotmányos büntetőjog követelményei fényében. Az EJEB vonatkozó gyakorlatából is megállapítható, hogy a hatósági és bírósági eljárások során az eljárás alá vont személy szabadságának automatikus megvonása vagy meghosszabbítása a személyes körülményeinek figyelembevétele és a jogkorlátozás indokoltságának mérlegelése nélkül az Egyezmény sérelmével jár. (Vö. Tase v. Romania, Appl. no. 29761/02, § 40; Thimothawes v. Belgium, Appl. no. 39061/11, § 73; Mahamed Jama v. Malta, Appl. no. 10290/13, § 146)

Hatékony jogorvoslat hiánya

58) Az előző pontokban kifejtett alkotmányos aggályokkal szoros összefüggésben áll az, hogy a 178/B. § (13) bekezdése folytán a szabálysértési őrizet tartama automatikusan, a törvény erejénél fogva meghosszabbodik bizonyos esetben, és az ez ellen való fellebbezés sikere eleve kilátástalan. A Kaposvári Bíróság megfogalmazásában:

A módosítással bevezetett rendelkezések nem teszik lehetővé azt, hogy a bíróság mérlegelje az őrizet indokoltságát, az őrizet bírói döntés nélkül a Szabs. tv. 178/B. § (13) bekezdésében meghatározott tartamig tart. Ez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben a bíróság az elkövetővel szemben nem jogerősen közérdekű munka büntetést szabna ki, az eljárás bármely résztvevője által bejelentett fellebbezés esetén az eljárás alá vont személy továbbra is őrizetben maradna. A fellebbezés a részéről kilátástalan lenne, míg az előkészítő eljárást lefolytató szerv fellebbezése a szabadságelvonás fenntartását eredményezné a fellebbezés konkrét tartalmától függetlenül.

59) Amíg tehát a Szabs. tv. általános 73. § (5) bekezdése jogorvoslatot biztosít az őrizet elrendelése, illetve meghosszabbításával szemben, az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése esetén *ex lege* őrizetbe vétel, valamint meghosszabbodás okán a jogorvoslat, ha a bíróság formálisan utat is biztosít, hatékony nem lehet, hiszen magából a törvény szövegéből következik, nem pedig az elrendelő szerv mérlegeléséből.

60) Alapvető követelmény valamennyi eljárási joggal kapcsolatban, hogy annak nem csupán elméleti szinten kell léteznie, de alkalmasnak kell lennie arra, hogy az eljárás alanyát képessé tegye érdekei érvényesítésére. Ezért rendelkezik az Egyezmény nem egyszerűen jogorvoslathoz, hanem hatékony jogorvoslathoz való jogról, amely természetesen az Alkotmánybíróság gyakorlatában is rögzítésre került. Amennyiben egy eljárási jog érvényesítését a jogszabály valamely rendelkezése eleve alkalmatlanná teszi funkciója betöltésére, úgy a jog kiüresedik és nyilvánvalóan sérülnek az alkotmányos büntetőjog követelményei.

Szabadságkorlátozás mértéke

61) Részben az eljárási szabályok hiányosságai, részben pedig az eljárás alá vont szabadságtól való megfosztásának mértéke következtében sérül a személyi szabadsághoz való jog is. A szabályozás aránytalansága különösen jól látszik, ha azt összevetjük a büntetőeljárás általános szabályaival. A szabálysértési őrizet és a szabálysértési elzárásra vonatkozó szabályok szükségtelen és aránytalan mértékben korlátozzák az eljárás alá vont személy szabadsághoz való jogát.

62) Az őrizetbe vétellel kapcsolatban kiemelendő, hogy a törvénymódosítás miniszteri indokolása szerint az elérni kívánt cél az eljárásban való részvétel biztosítása. Ugyanakkor a mérlegelés nélküli kötelező őrizetbe vétel, vannak annak *ex lege* meghosszabbodása mint feltétlenül szükséges mérték az alapjog korlátozás kapcsán nem igazolható. Ezzel kapcsolatban a Kaposvári Bíróság a következőképpen érvelt:

Amennyiben akár ugyanaz a hajléktalan – a Szabs. tv. 1. § (2) bekezdésében kinyilvánítottan a társadalomra kevésbé veszélyes cselekményt, a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti szabálysértést követi el, akkor bírói döntés, és az őrizet megszüntetésének lehetősége nélkül a törvény elvonja a személyi szabadságát, míg szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény elkövetése esetén – főszabályként – szabadlábban védekezhet.

63) Az elzárás tekintetében pedig fontos rámutatni, hogy ha a döntés elsőfokon jogerőre emelkedik, akkor az elzárást más szabálysértésekkel szemben azonnal foganatosítják, így külön felhívás nélkül azonnal el kell kezdeni tölteni az elzárást, mégpedig büntetés-végrehajtási intézetben. Az általános szabályoktól eltérő őrizetbe vételi és a kiszabott elzárás azonnali foganatosítása kötelezettségéből következik, hogy az utcáról előállítva, megszakítás nélkül akár több hónapra is elzárható a hajléktalan személy. Az ilyen komoly szabadságkorlátozás a szabálysértési jogban kivételes, az sokkal inkább a büntetőjog sajátossága, azon belül is inkább a nagy tárgyi súlyú cselekmények esetében, amennyiben a terhelt szabadságkorlátozása már az eljárás során is indokolt. Tekintettel arra, hogy a létállapotot kriminalizáló szabálysértés elkövetése, a megindítható eljárás és elmarasztalások folyamatossá válhatnak, így a kiszabható és töltésre váró elzárások száma egyre növekedhet. Bármely közterületi tartózkodás társadalomra veszélyességének foka nem áll arányban az Alaptörvény által garantált szabadsághoz való joggal.

VII. A tisztességes eljáráshoz, valamint a védelemhez való jog sérelme

Vonatkozó joganyagok

Szabs. tv.

178/B. § (16) Ha a technikai feltételek biztosítottak, akkor a bírósági eljárásban az elkövető jelenléte telekommunikációs eszköz útján is biztosítható.

Alaptörvény

XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. (...)

(3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

Európai Emberi Jogi Egyezmény

6. Cikk - Tisztességes tárgyaláshoz való jog

Érvelés

64) A Szabs. tv. 178/B. § (16) bekezdése alapján csak életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt indított eljárásokban van lehetőség az „elkövető” telekommunikációs eszközön keresztüli részvételének biztosítására, más szabálysértési bíróság elé állításos eljárásokban nem. Ez a szabály több szempontból is sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot és vele egyetemben a védelemhez való jogot, mivel (i) szükségtelen és aránytalan mértékben korlátozza az eljárási jogok hatékony gyakorlását, (ii) megalázó helyzetnek teszi ki az eljárás alá vont személyt és (iii) a szabályozás pontatlansága folytán eljárási nehézségeket eredményez. Továbbá, az említett alapjogokkal összefüggésben sérti a törvény előtti egyenlőséghez, az egyenlő bánásmódhoz való jogot is (Alaptörvény XV. cikk (1) és (1) bekezdések), hiszen szükségtelenül és aránytalanul tesz különbséget alapjog gyakorlással összefüggésben, közvetetten társadalmi és vagyoni helyzet, mint védett tulajdonságok alapján.

65) Először is, az Egyezmény 6. cikke (lásd 5-8 pontok), csakúgy, mint az Alaptörvény XXVIII. cikkét megtöltő alkotmánybírósági joggyakorlat szerint, a tisztességes eljáráshoz való jog és a védelemhez való jog megköveteli az eljárási jogok hatékony gyakorlásának lehetőségét. Ez a követelmény magában foglalja azt is, hogy az eljárás alá vont személy jelen legyen az eljárás során és azt követni tudja. Az eljárás alá vont fizikai elkülönítése, és telekommunikációs eszköz útján történő részvétele viszont értelemszerűen korlátozza ezt a jogot, mivel a közvetett kommunikáció és a fizikai jelenlét hiánya miatt kétséges, hogy az eljárás alá vont az eljárás valamennyi szereplőjének verbális és nonverbális megnyilvánulását megfelelően észlelni tudja, és azokra képes reagálni, ami felveti az Egyezmény 6. cikkének sérelmét. (Vö. Svinarenko and Slyadnev v. Russia [GC], Appl. nos. 32541/08 and 43441/08, § 134) Továbbá, a telekommunikációs eszköz alkalmazása korlátozza az eljárás alá vont és az eljárás többi szereplője, különösen a bíróság közötti közvetlen kapcsolatot és a büntetőeljárás alapvetően szóbeli jellegét.

66) A telekommunikációs eszköz útján való részvétel ezen kívül megnehezíti a védő és védece közötti kapcsolattartást a tárgyalás során. Ennek következtében mind a védő, mint pedig az eljárás alá vont személy jogai sérülnek. A védelemhez való jog kimerítő ismertetését adta a testület a 8/2013 (III. 1.) AB határozatban, amely szerint:

[26] 2.2. Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén kimondta, hogy a védelemhez fűződő jog az alkotmányos büntetőeljárás jog egyik olyan alapelve, amely a büntetőeljárás valamennyi szakaszában számtalan különböző részletszabályban érhető tetten. Az Alkotmánybíróság a 25/1991. AB határozatában ezt úgy fogalmazta meg, hogy „[a] védelemhez való jog alkotmányos büntetőeljárás alapelve az eljárás egész menetében számtalan részletszabályban ölt testet. A védelemhez való jog a büntetőeljárás alá vont személy azon jogaiban, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejthesse, az igénnyel szembeni érveit felhozassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá védő segítségét vehesse igénybe. A védelemhez való jog tartalmát képezik a védő azon eljárási jogosítványai, illetve a hatóságok azon kötelezettségei, amelyek részéről a védelem ellátását lehetővé teszik.” (ABH 1991, 414, 415.) A büntetőeljárásban a terheltnek joga van ahhoz, hogy saját magát megvédje, és ahhoz is, hogy ennek érdekében védőt vegyen igénybe. (...)

[27] Éppen ezért a védelemhez való jog alkotmányos megítélése csakis a terhelt és a védő jogainak együttes szemlélete alapján lehetséges. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a védelemhez fűződő jog felőleli egyfelől a terhelt saját eljárási jogosítványait, másfelől pedig a védő jogállását, ugyanis a védő a büntetőeljárás önálló perbeli személye, ezért jogai nem átruházott, hanem önálló eljárási jogosítványok, amelyek külön alkotmányos védelemben részesülnek. [1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 684-686.] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában a jogállami büntetőeljárás korlátozhatatlan minősége az eljárás tisztessége, amelynek egyik eleme az a követelmény, hogy a terhelt védelemhez való joga hatékonyan érvényesüljön. [17/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 175, 185.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 255.]

67) A védő és az eljárás alá vont jogainak együttes érvényesülése az Egyezmény 6. cikke alatt is kiemelt védelmet élvez. Azon belül a Bíróság különös hangsúlyt helyez a védő és védece közötti kapcsolattartásra az eljárás során. A Bíróság joggyakorlata szerint amennyiben az eljárás alá vont személy fizikai elkülönítése miatt a védő és védece nem tud bizalmasan konzultálni a tárgyalás alatt, az komolyan felveti a 6. cikk sérelmét. (Vö. Yaroslav Belousov v. Russia, Appl. nos. 2653/13 and 60980/14, §§ 151-154.) A 178/B. § (16) §-ban szabályozott megoldás annak fényében kifejezetten aggályos, hogy a Be.-vel szemben a Szabs. tv. nem ad teret az eljárás alá vont személyes jelenléti szándékának, így ha az eljárás alá vont részt is kíván venni személyesen a tárgyaláson, a bíróság azt nem köteles biztosítani, a személyes jelenlét mellőzését pedig indokolni nem szükséges. A jogorvoslat szintén nem biztosított az eszköz alkalmazásának elrendelése ellen.

68) Másodszor, azzal, hogy a módosítás nem emelte általános szabállyá a telekommunikációs eszköz útján történő tárgyalás lehetőséget, láthatóvá válik, hogy a jogalkotó másként viszonyul ehhez a kriminalizált körhöz. Egyrészt, ahogy a módosítás indokolása is leszögezi, a mielőbbi döntés meghozatala indokolja az egyébként is gyorsított eljáráson belüli gyorsítást. Másrészt, ezen rendelkezést összevetve azzal, hogy az eljárás során a rendőrség „gondoskodik az elkövető tisztálkodásáról és tiszta ruhával történő ellátásáról”, feltételezhető, hogy ha ez utóbbi mégsem sikerülne a rendőrségnek, a jogalkotó a kriminalizált csoportot inkább távol kívánja tartani a bíróságtól. A tárgyalás során a fizikai elkülönítés alkalmazása megalázó helyzetben hozhatja az eljárás alá vontat, amely kihat az eljárási jogainak hatékony gyakorlására és így felveti az Egyezmény 6. cikkének sérelmét. (Vö. Yaroslav Belousov v. Russia, Appl. nos. 2653/13 and 60980/14, § 147.)

69) Végül pedig utalni kívánunk arra, hogy szemben a büntetőeljárás törvénnyel, a Szabs. tv. nem rendelkezik arról, hogy a telekommunikációs eszköz elrendelését közölni kell az eljárás szereplőivel, így az lényegében csak a tárgyaláson válhat világossá. A Szabs. tv. nem szabályozza továbbá, hogy kik lehetnek jelen a telekommunikációs eszköz használata során, így elképzelhető, hogy az egész eljárást úgy folytatják le, hogy a szabadságkorlátozás alá eső eljárás alá vont mindvégig csak a rendőrség képviselőivel érintkezik, azok jogi és pszichikai értelemben vett kontrollja alatt áll. A jelen lévők körén kívül hiányzik továbbá annak meghatározása, hogy a telekommunikációs eszköz alkalmazása kép- és hangfelvétel vagy folyamatos hangfelvétel továbbítását jelenti-e. A szabályozás tehát meglehetősen pontatlan, amely nehézségekhez vezethet a tárgyalás során és reálisan veszélyeztetheti az eljárási jogok hatékony érvényesítésének lehetőségét.

Jelen beadványban kifejtett érvekre tekintettel közösen kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a támadott jogszabályi rendelkezéseket a bírói indítványokkal egyezően, a bírói indítványok által nem támadott rendelkezéseket pedig hivatalból megsemmisíteni szíveskedjék.

Budapest, 2018. december 20.

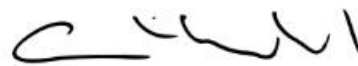
Tisztelettel,



dr. Kádár András
Magyar Helsinki Bizottság
társelnök



dr. Kalota Ágnes
Utcajogász Egyesület
társelnök



dr. Szabó Máté Dániel
Társaság a Szabadságjogokért
szakmai igazgató