3/2016. (II. 22.) AB határozat

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete 7. § (3) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról[1]

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Kiss László* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete 7. § (3) bekezdése vonatkozásában az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a rendelet a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható.
2. Az Alkotmánybíróság Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete 7. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

[1] Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34. §-ában biztosított jogkörénél fogva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése, illetve 31. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7. § (3) bekezdését, mivel az ellentétes az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében és a II. cikkében foglaltakkal. Az Ör. 7. § (3) bekezdésében foglaltak – amely szerint aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el – sértik a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot, mivel az önkormányzat teljes közigazgatási területén, legitim alkotmányos cél és indok nélkül önmagában a hajléktalanság, a közterületen élés közigazgatási bírsággal történő büntethetőségét teremti meg. Az Ör. támadott rendelkezése nyilvánvalóan a közterületen életvitelszerűen tartózkodó, hajléktalan személyeket érinti, mivel számukra nem vagy csak kivételesen áll rendelkezésre a holmijuk tárolására hely (hiszen nincs lakhatásuk), így azokat szükségszerűen maguknál tartják.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: II/530/2014.

[2] Az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint igazolható, hogy az életvitelszerű közterületi lét velejáró eleme az életvitelszerű lakhatásra szolgáló ingóságok (pl. hálózsák, párna, takaró, sátor, ruhanemű stb.) közterületi tárolása, sőt e nélkül a közterületi lét el sem képzelhető. Következésképpen az önkormányzat akkor, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületi tárolását, illetve elhelyezését tiltja és szankcionálja, azzal hatásában a közigazgatási területén lényegében általánosságban az életvitelszerű közterületi tartózkodást bünteti a közösségi együttélési szabályok megsértése címén. Ezáltal pedig az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogalapon túllépve a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot sértve szankcionálja e magatartást. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése és a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény 179/A. §-a annak a lehetőségét teremti meg, hogy az egyes helyi önkormányzatok meghatározott alkotmányos értékek (közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális értékek) védelme érdekében, vagyis célhoz kötött módon jelölhessenek ki olyan közterületeket, ahol az életvitelszerű jellegű közterületi tartózkodás jogellenesnek, szabálysértésnek minősül. A törvényi felhatalmazás nyomán Kaposvár megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló 7/2000. (II. 29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör2.) 1. § (1a) bekezdése kimondja, hogy a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében az Ör2. 14. mellékletében meghatározott közterületeken az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenes. Ebbe a körbe tartozik a városközpont területe, a Berzsenyi park, a Városliget és a Jókai liget, a Zaranyi lakótelep, a Zaranyi erdő meghatározott része, valamint 79 játszótér és 126 buszmegálló. Az Ör. azonban – az Ör2.-ben meghatározottakon túlmutatóan – gyakorlatilag az önkormányzat teljes közigazgatási területén tiltja az életvitelszerű lakhatásra használt ingóságok tárolását és elhelyezését, közvetve a hajléktalan emberek életvitelszerű tartózkodásukat tiltja, teszi lehetetlenné. Az Ör. támadott rendelkezése ugyanis nem hagy szabadon használható közterületet a hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodása céljából (a kijelölt területeken az Ör2., míg a fennmaradó területen az Ör. teszi ezt szankcionálhatóvá), így sérti az emberi méltósághoz fűződő alapjogukat. A jogbiztonság, illetve a normavilágosság követelménye szempontjából pedig aggályos, hogy nem világos, pontosan mely tárgyak, holmik számítanak életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságnak.

II.

[3] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„XXII. cikk (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”

[4] 2. Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezése:

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

III.

[5] Az indítvány nem megalapozott.

[6] 1. Az indítvány utólagos normakontroll kérelmet tartalmaz, amivel összefüggésben az Abtv. 24. § (1) és (2) bekezdése alapozza meg, mivel az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa szerint a jogszabály alaptörvény-ellenes.

[7] 1.1. Az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint az Ör. 7. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvét, mivel ellentétes az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésével és nem tesz eleget a jogállamiságból eredő jogbiztonság, illetve normavilágosság követelményének, nem határozza meg ugyanis, hogy mely tárgyak, holmik számítanak életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságnak, valamint sértik az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való jogot is. Az ombudsman szerint az Ör. az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés elkövetési magatartásának egyes részelemeit, vagyis az életvitelszerűen lakhatásra szolgáló ingóságok közterületen való tárolását vagy elhelyezését nyilvánítja a közösségi együttélés szabályait sértő magatartásnak, ezzel pedig megkerüli az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének követelményeit, illetve a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) korlátozásait.

[8] A támadott rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatához elsőként azt kellett tisztázni, hogy milyen alanyi körre, illetve milyen magatartásra vonatkozik. Az Alkotmánybíróság ezen szempontok vizsgálata után arra a következtetésre jutott, hogy nincs összefüggés az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között, az alábbiak miatt.

[9] Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében adott felhatalmazás alapján nyitva áll a lehetőség arra, hogy ha a jogalkotó az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást szankcionálni kívánja, akkor azt szabálysértéssé nyilvánítással vagy más közigazgatási szankció kilátásba helyezésével tegye. Arra is nyitva áll a lehetőség, hogy ezt az Országgyűlés, vagy pedig az egyes helyi önkormányzatok tegyék meg, azzal a korlátozással, hogy ez utóbbiak magatartást nem nyilváníthatnak szabálysértéssé. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértését ezen felhatalmazás adta keretek között a törvényhozó végül szabálysértéssé nyilvánította, e magatartást jelenleg a Szabstv. 179/A. §-a szankcionálja. A Szabstv. meghatározza az elkövetési magatartást, a felelősségi szabályokat, illetve az alkalmazható szankciók körét, e körben az önkormányzatok a törvényhozótól csak arra kaptak felhatalmazást, hogy kijelöljék az életvitelszerű tartózkodás szempontjából tiltott közterületek körét. Ez utóbbit jelen esetben az indítvánnyal nem támadott Ör2. szabályozza.

[10] Ugyan önmagában az nem minősül alaptörvény-ellenesnek, ha a jogalkotó ugyanazt a magatartást szabálysértési, illetve egyéb közigazgatási szankcióval is sújtja, amíg ezen eljárások egymáshoz való viszonya tisztázott – erre a legismertebb példa a közigazgatási bírsággal is sújtható közlekedési szabályszegések köre, amelyek kapcsán az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a szankcionálás kettős jellegét önmagában nem kifogásolta, jelen esetben azonban az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete minősítheti jogellenessé az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Az itt alkalmazott vagylagos szabályozás pedig azt jelenti, hogy ha a törvényalkotó élt e jogalkotási felhatalmazottságával, azzal kizárta az önkormányzat jogalkotási autonómiáját e körben, vagyis az életvitelszerű közterületi tartózkodás, és az annak tartalmát képező magatartások kizárólag szabálysértésként, és az ott meghatározott körben szankcionálhatóak.

[11] Az, hogy pontosan milyen magatartások töltik ki e szabálysértés, illetve a támadott rendelkezés tartalmát, a jogalkalmazó határozza meg. A jog tételes szabályai mindig értelmezésre szorulnak, alapvető elvárás ugyanakkor, hogy a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza, e körben pedig annak a meghatározása, hogy a jogalkalmazó számára mekkora mozgásteret ad a jogértelmezésre. Mindez mindaddig nem valósít meg – a normavilágosság követelményével összefüggő – alaptörvény-ellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [97], [116]}.

[12] Ezen felismerhető tartományon belül tehát a jog tényleges tartalmának „megtalálása” a jogértelmezést végző szervek alapvető feladata, a jogalkotó pusztán annyit tehet, hogy a kiszámítható, egységes értelmezés érdekében a saját eszközeivel segíti ezt a folyamatot. Ennek egyik módszere lehet az értelmező rendelkezések beiktatása (jogalkotói értelmezés), melyek céljukat tekintve a normatartalom egyértelműbb feltárását szolgálják.

[13] Jelen esetben a Szabstv. 179/A. § (4) bekezdése segíti elő ezt az értelmezési folyamatot azzal, hogy meghatározza az életvitelszerű tartózkodás körülményeit: „életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a kijelölt területen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi”.

[14] Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből tehát az következik, hogy ha a törvényhozó élt a jogalkotási felhatalmazással, akkor a közterületi életvitelszerű tartózkodást és annak tartalmát a fenti szabálysértési tényállás szerint megtöltő magatartásokat helyi önkormányzat nem nyilváníthat jogellenessé és nem szankcionálhat. Igaz ez akkor is, ha az önkormányzat nem jelölte ki az életvitelszerű tartózkodás szempontjából tiltott közterületek körét. A következőekben tehát azt kellett megvizsgálni, hogy az Ör. ellentétes-e ezzel a követelménnyel.

[15] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése arra ad felhatalmazást, hogy feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkosson. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. A 143. § (4) bekezdés *d)* pontja pedig felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. Ezen felhatalmazás alapján született meg 2013-ban az Ör. Nem hagyható figyelmen kívül e körben, hogy a szabályozás jogalapját az Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontja képezi, amely felhatalmazásnak a jogállamiság elvével való összeegyeztethetőségét az Alkotmánybíróság már vizsgálta. A 29/2015. (X. 2.) AB határozatban megállapította, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alaptörvényi szinten telepítette ugyanis a helyi önkormányzatok képviselő-testületeire az eredeti és – külön nevesítetten is – a származékos jogalkotást. Az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit pedig az Alaptörvény maga határozza meg. E körben az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazás kereteit az Országgyűlés – a helyi közügyek intézése körében – törvényben szabadon jelölje ki. Ez megvalósulhat egyrészt akként, hogy az Mötv.-ben vagy más jogszabályban adott felhatalmazás a jogszabályi rendelkezések végrehajtására irányul. Másrészt az sem ellentétes az Alaptörvénnyel, ha a felhatalmazás általános, azaz csak a rendeletalkotás tárgykörét határozza meg, feltéve, hogy abból a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat kiderül {29/2015. (X. 2.) AB határozatban, Indokolás [22], [33]–[34]}. Mindebből az következik, hogy a felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendeletek alkotmányosságát esetről-esetre kell vizsgálni.

[16] Az Ör. értelmezése körében az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy az alapvető jogok biztosa az indítvány előzményét képező vizsgálat során ajánlással fordult a Somogy Megyei Kormányhivatalt vezető kormánymegbízotthoz, aki válaszában tájékoztatta az Ör. támadott rendelkezése megalkotásának indokairól. Eszerint egyes városrészekben a lakosság közérzetét, biztonságérzetét negatívan befolyásoló jelenség, hogy egyes lakossági csoportok lakóházaik előtt a járdát, egyéb közterületet elfoglalva, bútorokat kirakva élik mindennapi életüket, a járdát teljes egészében elfoglalva akadályozzák a gyalogos közlekedést, így pedig lehetetlenné teszik a közterület funkciójának megfelelő használatát. Ez a magatartás meglátása szerint nem szankcionálható szabálysértésként a Szabstv. 179/A. § (1) bekezdése alapján. A kormánymegbízott arra is felhívta a figyelmet, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdésében rögzített tilalom azért sem eredményezhet kettős szankcionálást, mivel az Ör. 1. § (3) bekezdése kizárja a közösségi együttélési szabályokat megsértő magatartás miatti bírságolást akkor, ha az a magatartás egyben szabálysértést valósítana meg. A kormánymegbízott válasza szerint tehát az Ör. támadott rendelkezése más alanyi körre, más jellegű magatartásra vonatkozik, nem az ombudsman indítványában megjelölt hajléktalan személyekre és a hajléktalan léttel szükségszerűen összefüggő tevékenységekre.

[17] Az Alkotmánybíróság az Ör. mikénti értelmezése körében nem lát okot arra, hogy a jelen esetben az Ör.-nek ettől eltérő tartalmat tulajdonítson, a támadott rendelkezés e tartalommal való kitöltése ugyanis önmagában nem ellentétes az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésével, tekintettel arra, hogy nem a hajléktalansággal kapcsolatos, a fenti szabálysértési tényállással szankcionált magatartásokat vonja a tárgyi hatálya alá.

[18] Az Ör. támadott rendelkezésére is igazak a fenti megállapítások, vagyis a jogalkalmazó feladata – és egyben felelőssége – annak értelmezése, tartalommal való megtöltése. Az indítvány már önmagában rámutat arra, hogy jelen esetben számtalan értelmezést lehet a támadott rendelkezésnek tulajdonítani, ugyanakkor az Alkotmánybíróság most is hangsúlyozza, hogy „nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélésszerűen gyakorolnák. Az önkényes joggyakorlás semmilyen felhatalmazás mellett nem megengedett, mégis előfordulhat tévedésre visszavezethető alaptörvény- vagy törvénysértő értelmezés, sőt, akár szándékos törvénysértés is, mivel nem alkotható olyan szabály, amellyel ne lehetne visszaélni. Éppen ezekre az esetekre hozta létre az alkotmányozó hatalom a bíróságokat és az Alkotmánybíróságot. A Kúriának az önkormányzati jogalkotás törvényessége, az Alkotmánybíróságnak pedig a jogalkotás és jogalkalmazás alkotmányossága tekintetében lehetősége van arra, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényt szerezzen.” {29/2015. (X. 2.) AB határozatban, Indokolás [38]}. Mindezeken túl ismételten hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra, nem merül fel a normavilágosság követelményével összefüggő alaptörvény-ellenesség {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [97], [116]}.

[19] Az önkormányzati jogalkalmazónak tehát tekintettel kell lennie arra, hogy az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás és az ennek tartalmát kitöltő egyes magatartások szabálysértést valósíthatnak meg, vagyis az Ör. 7. § (3) bekezdésének nem tulajdoníthat olyan tartalmat, amely magában foglalhat szabálysértésként értékelhető magatartást. Megjegyzi egyben azt is az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján olyan tartalom sem tulajdonítható e rendelkezésnek, ami alapján olyan magatartás lenne szankcionálandó, amit más jogszabály már szabályoz. A helyi önkormányzat mint jogalkalmazó mellett pedig minderre tekintettel kell lennie a helyi önkormányzatok feletti kontrollt gyakorló jogalkalmazó szerveknek is. Mindezeken túl fontos azt is hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság jelen esetben a támadott rendelkezés absztrakt normakontroll eljárásban történő vizsgálatát végezte el, vagyis nincsen akadálya annak, hogy ha e döntés ellenére a jogalkalmazó szervek a közterületen életvitelszerű lakhatás szankcionálására alkalmazzák, akkor a kérdéssel összefüggésben alkotmányjogi panaszeljárást is lefolytasson. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésébe ütközés, illetve az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvéből levezethető normavilágosság követelménye vonatkozásában az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján elutasította.

[20] 1.2. Az alapvető jogok biztosa hivatkozott arra is, hogy az Ör. támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való joggal.

[21] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése szerint az emberi méltóság sérthetetlen, és minden embernek joga van az emberi méltósághoz. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is számtalan ügy során értelmezte az emberi méltósághoz való alapvető jog tartalmát, illetve más alapjogokhoz való viszonyát. Jelen esetben e döntésekből csak annyit emel ki az Alkotmánybíróság, hogy a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság foglalkozott a hajléktalanság és az emberi méltósághoz való jog összefüggéseivel is. Mivel azonban már a fentiekben megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Ör. támadott rendelkezése nem alkalmazható a hajléktalan léttel összefüggő cselekményekre, más értelmezést pedig az alapvető jogok biztosa nem tulajdonított a támadott rendelkezéseknek, illetve önmagában az, hogy valaki tárolhatja-e vagy sem közterületen az ingóságait, nem hozható kapcsolatba az emberi méltósághoz való alapvető joggal, az Ör. támadott 7. § (3) bekezdését e szempontból az Alkotmánybíróság nem vizsgálta.

[22] 1.3. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányos értelmezésének előmozdítása érdekében megállapította, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdése a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható.

[23] 2. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2016. február 16.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[24] Jelen határozatában az Alkotmánybíróság az Ör. 7. §-ának érintett (3) bekezdését utólagos normakontroll eljárásban vizsgálta. E támadott norma absztrakt vizsgálatával lehet a határozatban foglalt következtetésre jutni: az Ör. 7. § (3) bekezdése – az indítványban felvetett alkotmányossági szempontokat érintően – összhangban áll az Alaptörvénnyel. De csak és kizárólag az Ör. felülvizsgált rendelkezésének azzal a határozatban alkotmányosnak elfogadott értelmezésével, hogy ez az előírás nem tilthatja „az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást” [Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése], nem szolgálhat az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás, illetve a hajléktalanok szankcionálásra. Ám ezzel az értelmezéssel nem egyeztethető össze a határozat indokolásának általános megállapítása, miszerint „nincs összefüggés az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között”, mert ha ez így lenne, ez az alaptörvényi rendelkezés nem képezhetné alkotmányos követelmény megállapításának alapját.

[25] A konkrét norma gyakorlatban érvényesülő valódi tartalmáról az utólagos normakontroll eljárásban nem lehetett minden kétséget kizáró bizonyosságot szerezni. (E szempontból a Somogy Megyei Kormányhivatalt vezető kormánymegbízott elkülönült eljárásban – az alapvető jogok biztosának ajánlására válaszul – megfogalmazott véleménye sem perdöntő, ezért azt érvként nem is lett volna szabad felhasználni.) Amennyiben a vizsgált norma – a jelen határozatban alkotmányosnak elfogadott értelmezésétől eltérően – érvényesülne (mert pl. az eljáró közterület felügyelő az Ör. támadott rendelkezése alapján bírságot szabna ki az életvitelszerűen megvalósuló közterületen tartózkodás miatt, hajléktalanokat szankcionálna), akkor egy a jelen határozat által ténylegesen nem vizsgált, alkotmányosnak el nem fogadott jogértelmezésen alapulna a sérelmes jogalkalmazói döntés.

[26] Az így bekövetkezett sérelmek érdemben megítélendőek és orvosolandóak, végeredményben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata keretében.

Budapest, 2016. február 16.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[27] Nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjában foglaltakkal, mert az alábbi indokok szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az Ör. 7. § (3) bekezdését.

[28] 1. A többségi álláspont szerint nincs összefüggés az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között.

[29] Ezzel összefüggésben mindenekelőtt arra szeretnék utalni, hogy az Alaptörvény negyedik módosításával a jogalkotó arról rendelkezett: „[a]z emberhez méltó lakhatás feltételeinek a biztosítása mellett […] nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében [ezért] törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Garanciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg.” (az Alaptörvény negyedik módosításához fűzött indokolás)

[30] A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXLIX. törvény ezért szabálysértésként definiálta az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást azzal, hogy e magatartás csak akkor lehet jogellenes, ha a következő két konjunktív feltétel teljesül: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás a helyi önkormányzat rendeletében a bemutatott alkotmányos követelmények figyelembevételével kijelölt közterületrészen valósul meg, és a szabálysértést elkövető a kijelölt közterületet a szabálysértési hatóságok képviselői felkérésére önként nem hagyja el.

[31] 2. Egyetértek az indítványban foglaltakkal azzal összefüggésben, hogy az esetleges szubjektív jogalkotói céltól függetlenül az Ör. támadott rendelkezése „nyilvánvalóan a közterületen életvitelszerűen tartózkodó, hajléktalan személyeket egyértelműen érinti”. Ennek az indítványozó által kifejtett indoka, hogy „az életvitelszerű közterületi lét velejáró eleme az életvitelszerű lakhatásra szolgáló ingóságok (pl. hálózsák, párna, takaró, sátor, ruhanemű stb.) közterületi tárolása, sőt enélkül a közterületi lét el sem képzelhető. Következésképpen az önkormányzat akkor, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületi tárolását, illetve elhelyezését tiltja és szankcionálja, azzal hatásában a teljes területén lényegében az életvitelszerű közterületi tartózkodást bünteti a közösségi együttélési szabályok megsértése címén általánosságban és a teljes közigazgatási területén.”

[32] Erre tekintettel, az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése között az összefüggés annak következtében merül fel, hogy az érintett önkormányzat az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében meghatározott felhatalmazási kereten túllépett, és olyan szabályozást alkotott, amely a fenti okok miatt érinti a közterületen életvitelszerűen tartózkodó személyeket.

[33] 3. Az önkormányzatoknak az említett szabályozási tárgykörre vonatkozó rendeletalkotási jogával összefüggésben már a jogalkotó is kifejezetten felhívta a figyelmet a jogbiztonság követelményére. A fentiekben hivatkozott 2013. évi CXLIX. törvényhez fűzött indokolásában ugyanis egyértelműen rámutatott, hogy „a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga korlátozott, a tiltást csak az Alaptörvény által szabott keretek között, egyes, meghatározott területeken és a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy és a kulturális értékek védelme érdekében tehetik meg.”

[34] A jogbiztonsággal összefüggésben az Alkotmánybíróság gyakorlatában az vált hangsúlyossá, hogy „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

[35] Álláspontom szerint a jogbiztonság elvéből fakadó követelmények az adott ügyben vizsgált jogszabály esetében nem teljesülnek. Ennek okát abban látom, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdése alapján nem lehet egyértelműen meghatározni a címzettek körét, illetve a szabályozással rendezni kívánt életviszonyt sem.

[36] Egyetértek a határozat indokolásának azzal a megállapításával, hogy „alapvető elvárás: „a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk”. E követelmény pedig akkor teljesül, ha „a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [97], [116]}. Ugyanakkor a többségi álláspontal szemben – az adott esetben – éppen e követelmény sérelmében látom az Ör. támadott rendelkezése alaptörvény-ellenességének az indokát. Vagyis, véleményem szerint az érintett önkormányzatnak egyértelműbben kellett volna meghatároznia azt, hogy a közösségi együttélés keretében mi az a konkrét szabályozási kör, amelyre a rendeletet megalkotta. Egyértelműen meg kellett volna határoznia azt is, hogy mely jogalanyok magatartására vonatkozik a szabályozás.

[37] 4. A határozatban hivatkozott kormányhivatalt vezető kormánymegbízott – az alapvető jogok biztosának megkeresésére – bemutatta az Ör. támadott rendelkezése megalkotásának indokait. Erre tekintettel egyértelműen feltárható az a helyi közösség együttélésében felmerült konkrét probléma, amely a szabályozás indokául szolgált. E problémát ezért konkrétabb szabályozás keretében is lehetett volna rendezni. Ezért álláspontom szerint, szükségtelen volt egy nehezen felismerhető normatartalmat hordozó rendelkezés megalkotása, amellyel összefüggésben megalapozottan merül fel annak veszélye, hogy szubjektív, önkényes jogalkalmazás alapja lehet. Megjegyzem, ezt támasztja alá az a tény is, hogy az Alkotmánybíróságnak alkotmányos követelményt kellett megállapítania az Ör. támadott rendelkezéséhez, amellyel azonban a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét csak részben orvosolta, az továbbra is jogalkalmazói bizonytalanságok forrása lehet.

[38] 5. Álláspontom szerint azt, hogy az Ör. támadott rendelkezése indokolatlanul általános jellegű (absztrakt), alátámasztja az is, ha megvizsgáljuk más önkormányzatok e tárgykörben alkotott rendeleteit [pl. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 9/2013. (II. 19.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről (6. §); Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2014. (VI. 24.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről (11. §); Gárdony Város Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2015. (III. 26.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről (13. §); Gödöllő Város Képviselő-testületének 23/2015. (X. 16.) önkormányzati rendelete Gödöllő város közterületének használatáról, a közterületek és a vásárok rendjéről (3–7. §)].

[39] A fentiek alapján látható, hogy az adott szabályozási tárgykör (közterület használat) egyértelműbb rendezésére nem olyan nehéz alkotmányos megoldást találni. Ezekben közös, hogy az önkormányzati rendeletek egyértelműen meghatározzák azt a címzetti kört, amelyre a szabályozás vonatkozik, másrészről azokat a konkrét magatartásokat, amelyek a közösségi együttélést – a közterület használatával összefüggésben – indokolatlanul sértik. Álláspontom szerint az adott esetben is egy ilyen tartalmú szabályozás felelt volna meg a jogbiztonság követelményének.

Budapest, 2016. február 16.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

[40] Nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjában foglaltakkal, mert az alábbi indokok szerint az Alkotmánybíróságnak alaptörvény-ellenesség miatt meg kellett volna semmisítenie az Ör. 7. § (3) bekezdését.

[41] 1. A többségi álláspont szerint nincs összefüggés az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között.

[42] A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 41. § (1) bekezdése rendelkezésének megfelelően az Ör. 7. §-a a „Közrend elleni magatartások” alcím alatt ugyanazon jogintézmény körében tartalmaz a közösségi együttélés alapvető szabályairól rendelkezéseket (kolduló, kéregető tevékenység, közterület rendeltetésétől eltérő célú használata, ingóságok közterületen történő tárolása). Az Ör. támadott rendelkezése az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen történő tárolását vagy elhelyezését tiltja. E szabályozás ellehetetleníti a közterületen történő életvitelszerű lakhatást, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen történő tárolását vagy elhelyezését Kaposvár teljes közigazgatási területén tiltja és szankcionálja. Életszerűtlen, hogy a közterületen életvitelszerűen lakó emberek (hajléktalanok) – más lehetőség híján – ne a közterületen tárolják az életvitelszerű lakhatás céljára használt, szükségszerűen maguknál tartott ingóságaikat (takaró, hálózsák, sátor stb.), illetve a közterületen történő tartózkodás (pl. alvás) esetén az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságaikat ne a közterületen helyezzék el. Az Ör. 7. § (3) bekezdése így nem hagy szabadon használható közterületet az Ör. támadott rendelkezésének potenciális alanyai, a hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodása céljából, hatásában Kaposvár teljes közigazgatási területén lényegében az életvitelszerű közterületi tartózkodást tiltja és bünteti a közösségi együttélési szabályok megsértése címén. Ez ellentétes az Alaptörvény – Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása (2013. március 25.) 8. cikkével megállapított – XXII. cikk (3) bekezdése rendelkezésével, amely alapján helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan minősítheti jogellenessé az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Az Alaptörvény negyedik módosítása 8. cikkéhez fűzött indoklás szerint az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása mint államcél többek között úgy valósítandó meg, hogy az állam és a helyi önkormányzatok törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani, de e mellett nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást, törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást, azonban „[g]aranciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg”.

[43] 2. Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen és minden embernek joga van az emberi méltósághoz. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 15.) AB határozatában rámutatott: „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.” (Indokolás [53]) Az Ör. 7. § (3) bekezdésében elkövethető közösségellenes magatartás potenciális alanyai – figyelemmel az Ör. 7. §-a által szabályozott közrend ellenes magatartások alanyaira és az Ör2. – határozat indokolásának I. pontjában hivatkozott – 1. § (1a) bekezdésének rendelkezésére – a hajléktalan, közterületen életvitelszerűen tartózkodó személyek. Az Ör. támadott rendelkezése ugyanis nem hagy szabadon használható közterületet a hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodása céljából (a kijelölt területeken az Ör2., míg a fennmaradó területen az Ör. teszi ezt szankcionálhatóvá). Az Alaptörvény negyedik módosítása 8. cikkéhez fűzött indoklásban is kifejtett államcél az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása és az ezzel szervesen összefüggő Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének szabályozása egyértelműen meghatározza, hogy a hajléktalanok életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodását általánosságban megtiltani és szankcionálni nem lehet. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás velejárója az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen tárolása vagy helyezése. Ezen ingóságoknak az Ör. 7. § (3) bekezdésében történő módon való szankcionálása az életvitelszerűen közterületen tartózkodó személyek, a hajléktalanok körülményeit lehetetlenítik el oly módon, hogy az már az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát sérti.

[44] 3. A fentiekben kifejtettek alapján álláspontom szerint az Ör. támadott rendelkezése túlterjeszkedik a helyi önkormányzat számára e szabályozási tárgykörben az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében adott jogalkotási felhatalmazáson és sérti az Alaptörvény *T)* cikk (3) bekezdésének rendelkezését, amely alapján jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot és ebből következő jogbiztonság elvét és sérti az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való jogot is. Ezért az Alkotmánybíróságnak az Ör. 7. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét meg kellett volna állapítania és azt a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napjával meg kellett volna semmisítenie. A jogalkotónak a megsemmisítést követően a határozat 1. pontjában meghatározott alkotmányos követelmény figyelembe vételével lehetősége van új szabályozás megalkotására a vizsgált kérdéskörben.

Budapest, 2016. február 16.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

[45] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. február 16.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

TARTALOMJEGYZÉK

3/2016. (II. 22.) AB határozat ---- 1
Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete 7. § (3) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról ---- 1
Indokolás ---- 1
I. ---- 1
II. ---- 2
III. ---- 2
Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása ---- 7
Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye ---- 8
Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye ---- 10