19/2019. (VI. 18.) AB határozat

a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-a alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról és e rendelkezés alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról [1]

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Juhász Imre, dr. Schanda Balázs, dr. Stumpf István* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-ának hajléktalan személyek esetében történő alkalmazása során az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt. A szabálysértési szankció alkalmazásának meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának.
2. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: III/1628/2018.

[1] 1. A Kaposvári Járásbíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó1) az előtte életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt folyamatban lévő szabálysértési ügyben – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján – 9.Sze.4348/2018/3. számú végzésével bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Ebben indítványozta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 178/B. § (1) bekezdése, (5) bekezdése, (6) bekezdés *a)* és *b)* pontja, (7) bekezdése, valamint (13)–(15) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a támadott jogszabályi rendelkezéseknek a Kaposvári Járásbíróság előtt a 9.Sze.4348/2018. számon, az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt folyamatban lévő szabálysértési ügyben történő alkalmazása tilalmának elrendelését, valamint a jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárások felülvizsgálatának elrendelését.

[2] 2. A Pesti Központi Kerületi Bíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó2) az előtte életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt folyamatban lévő négy szabálysértési ügyben – az eljárások egyidejű felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján – 2.Sze.18.467/2018/4. számú végzésével, 2.Sze.21.334/2018/2. számú végzésével, 2.Sze.48/2019/2. számú végzésével és 2.Sze.3715/2019/3. számú végzésével négy bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Ezekben indítványozta a Szabs. tv. 178/B. § (1), (4) és (7) bekezdése, illetve a Szabs. tv. teljes 178/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

[3] 3. A Székesfehérvári Járásbíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó3) az előtte életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt folyamatban lévő szabálysértési ügyben – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján – 13.Sze.5810/2018/4. számú végzésével bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Ebben indítványozta a Szabs. tv. 178/B. § (2) bekezdés *b)* pontja, (7) bekezdése, illetve a Szabs. tv. teljes 178/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárások felülvizsgálatának elrendelését.

[4] 4. A Pesti Központi Kerületi Bíróság egy másik bírója (a továbbiakban: indítványozó4) az előtte életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt folyamatban lévő szabálysértési ügyben – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján – 3.Sze.20.621/2018/2. számú végzésével bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Ebben indítványozta a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése, (4) bekezdése, (7) bekezdése, (13) bekezdése, illetve a Szabs. tv. teljes 178/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

[5] 5. A Pesti Központi Kerületi Bíróság egy harmadik bírója (a továbbiakban: indítványozó5) az előtte életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt folyamatban lévő szabálysértési ügyben – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján – 12.Sze.6534/2019/3. számú végzésével bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Ebben indítványozta a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése, (4) bekezdése, (6) bekezdése és (7) bekezdése, illetve a Szabs. tv. teljes 178/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a támadott jogszabályi rendelkezéseknek a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt a 12.Sze.6534/2019. számon, az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt folyamatban lévő szabálysértési ügyben történő alkalmazása tilalmának elrendelését.

[6] 6. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok tárgya azonos, ezért azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

[7] 7. Az indítványozó1 kezdeményezése alapjául szolgáló ügyben a Kaposvári Rendőrkapitányság a bíróság elé állított eljárás alá vont személyt előállította, és feljelentést tett ellene a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt. A feljelentés szerint az eljárás alá vont személy 2018. október 25-én egy áruház lépcsőjén egy kartonpapíron aludt. Ezt megelőzően az eljárás alá vont személyt három alkalommal helyszíni figyelmeztetésben részesítették. Az indítványozó1 álláspontja szerint a Szabs. tv.-nek a jelen ügyben alkalmazandó, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról szóló 2018. évi XLIV. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) módosított szabályai az Alaptörvénybe ütköznek. Az indítványozó1 ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.

[8] 8. Az indítványozó2 kezdeményezése alapjául szolgáló első ügyben a Budapesti Rendőr-főkapitányság Szabálysértési Képviseleti Osztálya az eljárás alá vont személy ellen feljelentést tett a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt. A feljelentés szerint 2018. október 19-én egy, a közterületen foganatosított rendőri intézkedés során az eljárás alá vont személy a földön feküdt, mellette egy nagyobb táska, egy pokróc, valamint egy műanyag edényben élelmiszer volt elhelyezve. Az intézkedő rendőröknek elmondta, hogy bejelentett lakcímmel nem rendelkezik, nem tartózkodik hajléktalanszállón, az utcán él hét éve, segélyszervezet segítségét nem kívánja igénybe venni. A bíróság a gyorsított bíróság elé állítás keretében távmeghallgatás útján tartott tárgyalás során megállapította, hogy a bíróság elé állítás törvényi feltételei nem állnak fenn.

[9] Az indítványozó2 kezdeményezése alapjául szolgáló második ügyben az eljárás alá vont személy ellen a Budapesti Rendőr-főkapitányság IX. kerületi Rendőrkapitányság feljelentést tett a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt. A feljelentés szerint az eljárás alá vont személyt 2018. december 11-én egy ecseri úti metrómegálló aluljárójában rendőri intézkedés alá vonták. Az eljárás alá vont személy rendőri felszólításra nem hagyta el a helyszínt, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület munkatársainak segítségét nem volt hajlandó elfogadni, és velük sem volt hajlandó elhagyni a helyszínt. A Budapesti Rendőr-főkapitányság elrendelte az eljárás alá vont személy szabálysértési őrizetét gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából.

[10] Az indítványozó2 kezdeményezése alapjául szolgáló harmadik ügyben az eljárás alá vont személy ellen a Budapesti Rendőr-főkapitányság Szabálysértési Képviseleti Osztálya feljelentést tett a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt. A feljelentés szerint az eljárás alá vont személyt 2018. december 29-én egy aluljárójában rendőri intézkedés alá vonták. Az eljárás alá vont személy rendőri felszólításra nem hagyta el a helyszínt, és elmondta, hogy segélyszervezet segítségét sem fogadja el. A Budapesti Rendőr-főkapitányság az érintett személyt előállította, majd elrendelte az eljárás alá vont személy szabálysértési őrizetét gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából. A bíróság a gyorsított bíróság elé állítás keretében – távmeghallgatást útján – meghozott végzésében megállapította, hogy a bíróság elé állítás törvényi feltételei nem állnak fenn, ezért a gyorsított bíróság elé állítás keretében lefolytatandó eljárást befejezte, és az eljárást a Szabs. tv. 120. §-ában foglalt általános szabályok szerint rendelte folytatni. Az indítványozó5 arra is hivatkozott, hogy a feljelentés szerint életvitelszerűen az utcán tartózkodó eljárás alá vont személy alkoholbetegségéről is beszámolt, és a szabálysértési hatóság az előkészítő eljárása során nem vizsgálta a Szabs. tv. 178/B. § (11) bekezdésére figyelemmel a Szabs. tv. 10. §-ában meghatározott kizáró feltételek fennállását.

[11] Az indítványozó2 kezdeményezése alapjául szolgáló negyedik ügyben az eljárás alá vont személy ellen a Budapesti Rendőr-főkapitányság XV. kerületi Rendőrkapitányság feljelentést tett a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt. A feljelentés szerint az eljárás alá vont személyt 2019. február 3-án a Budapest, XV. kerület, Hősök útja 3. szám alatt rendőri intézkedés alá vonták, mivel az ott található orvosi rendelő bejáratánál a földön, kartonpapírokon, hálózsákban feküdt. Az eljárás alá vont személy a részére felajánlott segítséget nem volt hajlandó elfogadni, hajléktalanszállóra nem kívánt bemenni. Az intézkedés során megállapították, hogy az eljárás alá vont személyt 2018. december 26-án, 2019. január 6-án és 29-én életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt már figyelmeztették. A fogdaorvosi vizsgálat során megállapítást nyert, hogy az eljárás alá vont személy mozgáskorlátozott, ezért a fogdán történő elhelyezését orvosi szempontból nem javasolták. Az eljárás alá vont személy őrizetbe vételére nem került sor. Az eljárás alá vont személy rendőrségi meghallgatása során a szabálysértés elkövetését nem ismerte el. Az indítványozó2 álláspontja szerint a fenti eljárások során alkalmazandó Szabs. tv. 178/B. §-a alaptörvény-ellenes. Az indítványozó2 ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.

[12] 9. Az indítványozó3 kezdeményezése alapjául szolgáló ügyben a Székesfehérvári Járásbíróságon az érintett eljárás alá vont személlyel szemben a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt indult szabálysértési eljárás. A feljelentés szerint a rendőrök az eljárás alá vont személyt több alkalommal (2018. október 17-én, 18-án, majd 20-án) közterületen igazoltatták, és őt mindhárom alkalommal helyszíni figyelmeztetésben részesítették. Ezt követően a negyedik, 2018. október 24-én történt igazoltatást követően a Rendőrkapitányság feljelentést tett az elkövető ellen. A székesfehérvári Rendőrkapitányság az eljárás alá vont személyt bíróság elé állította. Az indítványozó3 arra hivatkozott, hogy az ezt követő eljárás során a Szabs. tv. 178/B. §-át kellett volna alkalmaznia. Álláspontja szerint a hivatkozott szabályozás alaptörvény-ellenes. Az indítványozó3 ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.

[13] 10. Az indítványozó4 kezdeményezése alapjául szolgáló ügyben a Budapesti Rendőr-főkapitányság Szabálysértési Képviseleti Osztálya az eljárás alá vont személy ellen feljelentést tett a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt. A feljelentés szerint 2018. november 29-én az eljárás alá vont személy egy XIV. kerületi gyalogos aluljáróban magát több takaróval betakarva, egy ágymatracon feküdve aludt. Az iratok tanúsága szerint az eljárás alá vont személy láthatóan életvitelszerűen tartózkodott a közterületen, az intézkedő rendőrök felszólítása ellenére az elkövetés helyét nem hagyta el, és a felajánlott segítség ellenére nem működött együtt a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében. A bíróság a gyorsított bíróság elé állítás keretében távmeghallgatás útján tartott tárgyalás során megállapította, hogy a bíróság elé állítás törvényi feltételei nem állnak fenn. Az indítványozó4 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. §-a alaptörvény-ellenes, és azt a bíróságnak a feljelentés elbírálása során alkalmaznia kell. Az indítványozó4 ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.

[14] 11. Az indítványozó5 kezdeményezése alapjául szolgáló ügyben a Budapesti Rendőr-főkapitányság I. Kerületi Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Osztálya az eljárás alá vont személy ellen feljelentést tett a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés miatt. A feljelentés szerint az eljárás alá vont személy 2019. március 22-én a Déli Pályaudvar aluljárórendszerben a kövezeten aludt, mellette egy hátizsák volt. Az intézkedés során megállapításra került, hogy az eljárás alá vont személyt az intézkedő rendőrök több alkalommal figyelmeztették. Az eljárás alá vont személy az intézkedő rendőrök felszólítása ellenére az elkövetés helyét nem hagyta el, és a felajánlott segítség ellenére nem működött együtt a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében. Az előállítását követően az eljárás alá vont személy a szabálysértési hatóság előtt a szabálysértés elkövetését nem ismerte el, valamint elmondta, hogy a budai részen minden hajléktalanszálló telítve van, tovább előadta, hogy nincs olyan lakcíme, ahol életvitelszerűen tartózkodhatna. Az indítványozó5 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. §-a alaptörvény-ellenes és azt a bíróságnak a feljelentés elbírálása során alkalmaznia kell. Az indítványozó5 ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.

[15] 12. Az indítványozó1 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szabálysértéssé minősíti az életvitelszerű közterületen tartózkodást. A Módtv. indokolása szerint azért szükséges a módosítás, hogy a Szabs. tv. összhangban legyen az Alaptörvény hetedik módosításával, utalva arra, hogy az Alaptörvény módosításával egyidejűleg megszűnik az a jogi keret, amely korábban lehetővé tette, hogy a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében törvény vagy helyi önkormányzati rendelet jogellenessé minősítse ezt a magatartást.

[16] Az indítványozó1 érvelése szerint a hajléktalanság mint – jellemzően – kényszerű, kiszolgáltatott állapot szabálysértéssé minősítése nem egyeztethető össze az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményével, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének az alapvető jogok korlátozására vonatkozó rendelkezéseivel, illetve az alaptörvény Nemzeti hitvallásának az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét kinyilvánító rendelkezésével. Önmagában az Alaptörvény hetedik módosítása nem teszi indokolttá, vagy szükségessé az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálását. Egyrészt az Alaptörvény módosítása csak egy, már alacsonyabb jogforrási szinten kodifikált, részlegesen meglévő tiltást emelt az Alaptörvénybe általános jelleggel, másrészt a szabálysértési tényállás megállapításának alkotmányos követelményei nem teljesülnek. Az Alkotmánybíróság több határozatában, köztük a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) már vizsgálta a büntető jogalkotás, ideértve a szabálysértési tényállás megállapítása alkotmányos követelményeit. Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában megsemmisítette a Szabs. tv.-nek a jelen ügyben alkalmazandó jogszabállyal tartalmilag megegyező tényállását, áll az indítványban. A Módtv.-vel beiktatott rendelkezéseknek az indítványozó1 álláspontja szerint nincs az Alaptörvényből levezethető legitim indoka, figyelemmel arra, hogy a hajléktalanok által esetenként tanúsított társadalomra veszélyes magatartásformákat (pl. koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés) a Szabs. tv. külön-külön is szankcionálja. Valójában a módosított rendelkezések a hajléktalanságot kriminalizálják, a szabálysértési jogkövetkezmények kilátásba helyezésével, a jogalkotó a korántsem teljeskörűen rendelkezésre álló szociális ellátások igénybevételére próbálja szorítani az érintetteket. Az indítványozó1 álláspontja szerint a hajléktalanság szabálysértéssé nyilvánításához továbbra is szükséges az, hogy a jogalkotó meghatározza azokat az alkotmányos értékeket, amelyek védelme indokolttá teszi a jogok védelmének ezen formáját. A tiltás általános jelleggel kimondása érdemi indoknak nem tekinthető.

[17] Az indítványozó1 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. § (5) bekezdése, amely értelmezi az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés elkövetési magatartását, nem felel meg az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében kinyilvánított jogállami jogbiztonság követelményének. Az értelmező rendelkezés tautologikus szerkesztési megoldás mellett az elkövetési magatartást olyan konjunktív feltételekkel határozza meg, amelyek egyrészt az elkövető szándékara, másrészt a külső körülmények alapján levonható következtetésekre épülnek. Utóbbi körben 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 tevékenységeket a közterületen rövid időközönként visszatérően és rendszeresen végzi. Ezért ugyanannak a magatartásnak a tanúsítása (pl. tisztálkodás, étkezés) annak függvényében minősülne szabálysértésnek, hogy azt valaki – a látszat szerint – eseti jelleggel, vagy – mint ahogy a hajléktalanok, és szintén a látszat szerint – időnként visszatérően végzi. Ebből az is következik, hogy akár a közterület rendeltetésszerű használata esetén is elvonják a hajléktalan elkövető személyes szabadságát a Szabs. tv. alapján, ami diszkriminatív és sérti az emberi méltóságot.

[18] A Szabs. tv. 178/B. § (6) bekezdés *a)* és *b)* pontjai az általános szabályoktól eltérően nem teszik lehetővé pénzbírság, illetve helyszíni bírság kiszabását, továbbá az általános szabályoktól eltérően szigorúbban határozzák meg az ismételt elkövetés jogkövetkezményeit, mivel a (20) bekezdés értelmében az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés hat hónapon belüli harmadik elkövetése esetén kizárólag elzárás büntetés szabható ki. Tekintettel arra, hogy ennek a szabálysértésnek az elkövetői egyértelműen megállapíthatóan a hajléktalanok, ezért a hivatkozott rendelkezések az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe (törvény előtti egyenlőség és diszkriminációtilalom) ütköznek, áll az indítványban.

[19] Az indítványozó1 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. § (7) bekezdése értelmében az ott írt kivétellel az eljárás alá vont személyt őrizetbe kell venni. A módosítással bevezetett rendelkezések nem teszik lehetővé azt, hogy a bíróság mérlegelje a szabálysértési őrizet indokoltságát, az őrizet bírói döntés nélkül a Szabs. tv. 178/B. § (13) bekezdésében meghatározott határidőig tart, míg szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény elkövetése esetén az érintett – főszabályként – szabadlábon védekezhet. Egyebekben a Szabs. tv. általános 73. § (5) bekezdése jogorvoslatot biztosít az őrizet elrendelésével, illetve meghosszabbításával szemben. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabályainak megsértése esetén az ex lege őrizetbe vétel, valamint meghosszabbodás okán a jogorvoslat, ha a bíróság formálisan utat is biztosít, nem lehet hatékony, hiszen magából a törvény szövegéből következik, nem pedig az elrendelő szerv mérlegeléséből. Mivel a szabálysértési őrizet tartama automatikusan, a törvény erejénél fogva meghosszabbodik bizonyos esetben, az ez elleni fellebbezés eleve kilátástalan. Az indítványozó1 érvelése szerint ezen rendelkezések a törvény előtti egyenlőség és a diszkriminációtilalom [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés] követelményének megsértésén túl a tisztességes tárgyalás követelményével és a jogorvoslathoz való joggal is ellentétesek [Alaptörvény XXVVIII. cikk (1) és (7) bekezdés]. Tekintettel arra, hogy a vonatkozó rendelkezések diszkriminatívan határozzák meg a szabálysértési őrizet tartamát a hajléktalan elkövetői körre nézve, ez az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében foglalt szabadsághoz való joggal ellentétes, a jog korlátozása nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételeknek.

[20] Az indítványozó1 arra is hivatkozott, hogy a Szabs. tv. fenti szabályai az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 5–6. cikkével, a 13–14. cikkével és a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkével is ellentétesek, ennél fogva a nemzetközi jognak és a magyar jognak az Alaptörvény *Q)* cikk (2) bekezdése szerinti összhangja nem biztosított. Az Egyezmény a jogorvoslati jog korlátozását teszi lehetővé kisebb súlyú bűncselekmények, illetve szabálysértések esetén, de nem a hatékony jogorvoslat kizárását.

[21] Az indítványozó1 álláspontja szerint függetlenül attól, hogy az Alkotmánybíróság helyt ad-e a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdésének megsemmisítésére vonatkozó indítványnak, indokolt a Módtv. további rendelkezéseinek megsemmisítése, mivel önmagában a diszkriminatív szankciórendszer szabályainak megsemmisítése azt eredményezné, hogy a Szabs. tv.-nek nem lenne olyan időállapota, amely valamilyen jogkövetkezmény alkalmazását lehetővé tenné a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti szabálysértés esetén, mert az általános szabályok alkalmazása törvényi rendelkezés hiányában kizárt. Ezért az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt indított eljárásokra vonatkozó további speciális rendelkezések feleslegessé válnának, vagyis a jogbiztonság követelménye ezen további rendelkezések megsemmisítését indokolja.

[22] 13. Az indítványozó2 a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (a továbbiakban: Egyezségokmány) vonatkozó rendelkezésire (12. cikk 1. és 3. pontja) hivatkozott, melyek szerint a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga csak törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethetők alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közerkölcsnek, valamint mások jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal. Az indítványozó2 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése szerinti szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához való alapjog korlátozását, illetve sérelmét eredményezi. A Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése másik alapvető jog védelmének biztosítása nélkül korlátozza az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése szerinti alapvető szabadságjogként értelmezhető alapjogot. A Módtv. miniszteri indokolása az Alaptörvény XV. cikk (3) bekezdése [helyesen XXII. cikk (3) bekezdése] alapján tartja szükségesnek a Szabs. tv. módosítását az Alaptörvénnyel való koherencia megteremtése érdekében. A miniszteri indokolás hivatkozik továbbá arra, hogy az Alaptörvény feltétel nélkül mondja ki az életvitelszerűen közterületen tartózkodás tilalmát. Az indítványozó2 érvelése szerint az életvitelszerűen közterületen tartózkodás tilalma nem alkalmazható feltétel nélkül. Az indítványozó2 értelmezésében az emberi szabadságjogok körébe tartozó alapjogok biztosítása (szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához való alapjog) a szociális jogok közé sorolható alapvetésekhez képest (Alaptörvény XXII. cikk) mindenkor elsőbbséget élvez.

[23] Az indítványozó2 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése sérti továbbá az Alaptörvény I. cikk (1) és (4) bekezdéseit, valamint II. cikkét. Ebben a körben az Abh1.-ben foglalt megállapításokra hivatkozott, valamint arra, hogy sem a Szabs. tv. szabályozása, sem annak indokolása alapján nem állapítható meg az az ok, ami indokul szolgált arra, hogy az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt állami feladatvállalás alapján a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (a továbbiakban: Sztv.) a szociális ellátás körébe vont élethelyzetet a törvényhozó társadalomra veszélyes, kriminális magatartássá nyilvánítson.

[24] Az indítványozó2 szerint a Szabs. tv. 178/B. § (4) bekezdése az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése szerinti jogállami jogbiztonság (normavilágosság) követelményét sérti, az alábbiak szerint. A Szabs. tv. 178/B. § (4) bekezdése szerint, 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 jogalkotó 90 napon belül három figyelmeztetési lehetőséget ad a rendőrség számára, azonban nem rögzíti, hogy az egyes figyelmeztetések között milyen időköznek kell eltelnie. Az életvitelszerű tartózkodás megváltoztatása esetében egy pár órás időtartam nem elegendő ugyanis, a jogalkotó által előírt tilalomra tekintettel az új tartózkodási hely kialakítására.

[25] Az indítványozó2 továbbá arra is hivatkozott, hogy a Szabs. tv. 178/B. § (6) bekezdése a támadott szabálysértési tényállást megvalósító személyekkel szemben automatikusan kizárja a Szabs. tv. szerinti legenyhébb büntetés, azaz a pénzbírság alkalmazásának lehetőségét. Ennek okára a miniszteri indokolás nem tér ki, az vélhetően célszerűségi okokkal magyarázható, mivel a támadott tényállást jellemzően nehéz anyagi helyzetben lévő személyek valósítják meg, ugyanakkor a büntetés kiszabása során a célszerűségi szempontok mérlegelése a jogalkalmazó feladatkörébe tartozik.

[26] 14. Az indítványozó3 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. §-a az Alaptörvény II. cikkébe (emberi méltósághoz való jog), illetve a III. cikkének (1) bekezdésébe (embertelen és megalázó bánásmód tilalma) ütközik. Az indítványozó3 az Abh1.-ben foglalt megállapításokra hivatkozott, továbbá hangsúlyozta, hogy a Szabs. tv. 1. §-a értelmében az a tevékenység vagy mulasztás értékelhető szabálysértésként, amely veszélyes a társadalomra, azaz a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti, vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi, vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait. Ezzel összefüggésben felhívta a 176/2011. (XII. 29.) AB határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy önmagukban a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják ilyen preventív jellegű szabálysértési tényállás megállapítását. Maga az a körülmény, miszerint egy közterületen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan személy a közterületet használó más személyek számára zavaró hatású, önmagában még nem jelent egyet a társadalomra veszélyességgel. Annak feltételezése, hogy egy ilyen személy másoknál gyakrabban fog bűncselekményt vagy szabálysértést elkövetni, ellentétben áll az emberi méltóság sérthetetlenségével.

[27] A Szabs. tv. 178/B. § (2) bekezdés *b)* pontja a szabálysértési eljárás megindítása mellőzésének egyik esetét (büntethetőséget kizáró okot) tartalmazza arra az esetre, ha az életvitelszerűen közterületen tartózkodó személy a jelenlévő hatóság, vagy más szerv, vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva, a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében együttműködik. Az indítványozó3 kiemelte, hogy jelen esetben az eljárás alá vont személy fertőző betegségben szenved, így az esetleges együttműködés esetén is csak korlátozottan állnak rendelkezésére a különböző szociális ellátások. Amennyiben a szabálysértési felelősségre vonást elkerülendő az eljárás alá vont személy kényszerből, akarata ellenére venné igénybe a hajléktalanok részére biztosított ellátást, szintén sérülne az emberi méltóság sérthetetlenségéhez való joga, az önrendelkezés szabadságához való joga, illetve az általános cselekvési szabadsága.

[28] Az indítványozó3 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. §-ában megfogalmazott tényállás nemcsak a Szabs. tv. 1. § (1) és (2) bekezdései által támasztott követelményekkel nem áll összhangban – mivel az életvitelszerű közterületen tartózkodás a fentiek szerint önmagában nem lehet veszélyes a társadalomra –, de az Alaptörvény II. cikkébe is ütközik. Ennek alapulvételével pedig megalázó bánásmódnak tekinthető, így az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésének harmadik fordulatába ütközik a Szabs. tv. 178/B. § (7) bekezdésében rögzített eljárási szabály, miszerint a bíróság elé állítás érdekében az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetőjét a rendőrségre elő kell állítani, meg kell hallgatni, és a Szabs. tv. 10. §-ában rögzített elzárást kizáró okok kivételével szabálysértési őrizetbe kell venni. A Szabs. tv. 178/B. § (7) bekezdése tehát nem biztosít mérlegelési jogkört a szabálysértési hatóság részére egy, az indítványozó3 álláspontja szerint a társadalomra nem veszélyes cselekmény miatt foganatosítandó őrizetbe vétel – vagyis az Alaptörvény IV. cikkének (1) bekezdésében rögzített szabadsághoz való jog korlátozása – szükségességének szempontjából.

[29] 15. Az indítványozó4 az indítványozó2 indítványában foglaltakkal azonos indokok és azonos alkotmányos összefüggés alapján tartotta alaptörvény-ellenesnek a Szabs. tv. támadott rendelkezéseit, továbbá ugyanazon alaptörvényi rendelkezések sérelmét állította, mint az indítványozó2. Az indítványozó4 továbbá kiemelte, hogy a Szabs. tv. 178/B. § (7) és (13) bekezdései diszkriminatívan határozzák meg a szabálysértési őrizet tartamát a hajléktalan elkövetői körre, lehetővé teszik, hogy bírói döntés és az őrizet megszüntetésének lehetősége nélkül kerüljön sor a személyi szabadság korlátozására, amely rendelkezések ellentétesek az alaptörvény IV. cikkében írt személyes szabadsághoz való joggal. Az Alaptörvény IV. cikk (3) bekezdése ugyan a bűncselekménnyel gyanúsított személyként utal a jog alanyára, azonban az Alaptörvény *R)* cikk (3) bekezdésében írt értelmezési alapelvből következően ezen alapjogot nem csak a büntetőeljárás, hanem a szabálysértési eljárás során alkalmazott szabadságelvonás esetére is el kell ismerni.

[30] 16. Az indítványozó5 lényegében az indítványozó2 és az indítványozó4 indítványában foglaltakkal azonos indokok alapján tartotta alaptörvény-ellenesnek a Szabs tv. támadott rendelkezéseit, továbbá ugyanazon alaptörvényi rendelkezések sérelmét állította, mint az indítványozó2 és az indítványozó4.

[31] 17. Összefoglalóan elmondható, hogy az indítványok szerint:

a) Az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértéssé nyilvánításával a jogalkotó olyan kérdést kíván büntetőjogi eszközökkel kezelni, amelyről az Alkotmánybíróság már leszögezte, hogy alapvetően a szociális biztonsághoz való jog állami intézményvédelmi kötelezettségébe tartozik. Önmagában az Alaptörvény hetedik módosítása nem teszi indokolttá, vagy szükségessé az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálását. Egyrészt az Alaptörvény módosítása csak egy, már alacsonyabb jogforrási szinten kodifikált, részlegesen meglévő tiltást emelt az Alaptörvénybe általános jelleggel, másrészt a szabálysértési tényállás megállapításának alkotmányos követelményei nem teljesülnek.

b) A Szabs. tv. 178/B. §-ának több rendelkezése [konkrétan annak (4) és (5) bekezdése] 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.

c) A Szabs. tv. 178/B. §-ában szabályozott szabálysértési tényállás a hajléktalan személyeket célozza, ami vagyoni és társadalmi helyzet szerinti tiltott diszkriminációhoz vezet.

d) 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, amelyek részben csupán korlátozottan állnak rendelkezésre. Ha 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. A támadott szabályozás ezért az emberi méltósághoz való jogot sérti.

e) A Szabs. tv. több rendelkezése is kizárja az eljáró rendőr, valamint a bíróság mint jogalkalmazó szerv mérlegelését az eljárás alá vont személy szabadságtól való megfosztása vonatkozásában. 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. A szabálysértési őrizet tartama automatikusan, a törvény erejénél fogva meghosszabbodik bizonyos esetben, és az az elleni fellebbezés sikere eleve kilátástalan. A támadott szabályozás ezért a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben sérti a törvény előtti egyenlőséghez való jogot, az egyenlő bánásmódhoz való jogot, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz (azon belül a tisztességes tárgyaláshoz) való jogot és a hatékony jogorvoslathoz való jogot.

[32] 18. Eljárása során az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (1) és (2) bekezdései alapján beszerezte a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter és az emberi erőforrások minisztere véleményét. Az érintett három miniszter egységes véleményt fogalmazott meg (a továbbiakban: együttes miniszteri vélemény). Továbbá az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a Hajléktalanokért Közalapítványt, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesületet és a Menhely Alapítványt is megkereste az indítványokkal kapcsolatos szakmai álláspontja kifejtésére.

II.

[33] 1. Az Alaptörvénynek az indítványokban hivatkozott rendelkezései:

„Nemzeti hitvallás

Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét.”

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

„*Q)* cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„*R)* cikk (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

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

(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.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

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.

III. cikk (1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.”

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

(2) Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.

(3) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. A bíróság köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

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

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékosság, özvegység, 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 rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.”

„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.”

„XXVII. cikk (1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”

„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.”

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

[34] 2. Az indítványok által támadott Szabs. tv. rendelkezései:

„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.

(3) A helyszíni figyelmeztetéssel egyidejűleg a rendőr az elkövetőt tájékoztatja a (4) bekezdésben foglalt jogkövetkezményekről.

(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) 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.

(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.

(8) A rendőrség a szabálysértési őrizet ideje alatt gondoskodik az elkövető tisztálkodásáról és tiszta ruhával történő ellátásáról.

(9) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjének előállítása 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.

(11) Akivel szemben a 10. §-ban meghatározott elzárást kizáró ok áll fenn, azzal szemben az eljárást az előkészítő eljárást folytató szerv megszünteti.

(12) Ha a meghallgatás során az elkövető úgy nyilatkozik, hogy a közérdekű munka végzését vállalja, akkor az előkészítő eljárást lefolytató szerv a szabálysértési őrizet ideje alatt intézkedik a foglalkoztathatósági szakvélemény beszerzése iránt.

(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.

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

(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.

(19) A (17) bekezdés szerint kiszabott közérdekű munka végrehajtására az elkövetés helye szerinti településen kerül sor.

(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 ismételten elkövetett (1) bekezdés szerinti szabálysértés miatt közérdekű munka büntetés nem szabható ki, valamint figyelmeztetés intézkedés nem alkalmazható.

(21) Ha az elkövető a (17) bekezdésben meghatározott közérdekű munka büntetést vállalja, de azt nem teljesíti, és a közérdekű munka büntetés elzárásra történő átváltoztatása érdekében megtartott bírósági eljárásban az elkövető személyes jelenlétének a biztosítása szükséges, akkor ennek céljából az általános szabálysértési hatóság az elkövető körözését rendeli el.”

III.

[35] A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.

[36] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály összhangját az Alaptörvénnyel. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezések megfelelnek-e az Abtv. 25. §-a szerinti feltételeknek.

[37] Az Abtv. 25. §-a önálló címként – „Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt” – meghatározza az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte {összefoglalóan lásd a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [8]–[23]}. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az indítványok további formai és tartalmi feltételeit. A kérelem az Abtv. 52. § (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel. A vizsgált ügyben az indítványok nem indokolták meg a Szabs. tv. támadott rendelkezésére vonatkozóan azt, hogy miért sérti az Egyezmény, illetve az Egyezségokmány indítványokban hivatkozott rendelkezéseit. A jelen ügyben az indítványok az Alaptörvény *Q)* cikkét, IV. cikk (2) bekezdését, XXVII. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdését nevesítették ugyan mint megsértett alaptörvényi rendelkezést, de ezt meghaladóan nem terjesztettek elő releváns alkotmányjogi érvelést a tekintetben, hogy a támadott szabályozás miért ellentétes a hivatkozott nemzetközi szerződések megjelölt rendelkezéseivel. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok ezen részükben nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt feltételnek.

[38] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése értelmében az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerint a vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Mivel a bírói indítványok a fentiekben kifejtett okokból nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontjában foglalt és a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben értelmezett feltételnek, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítványok ezen részükben érdemben nem bírálhatók el.

[39] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyebekben a bírói kezdeményezések megfelelnek az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontjában foglalt és a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben értelmezett feltételnek.

[40] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványozók által hivatkozott Abh1. változatlan tartalommal irányadó-e jelen ügyben is, vagy annak meghozatala óta olyan mértékben megváltozott a jogi szabályozási környezet, ami az Abh1. és az arra épülő korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alkalmazhatóságát a vizsgált ügyben kizárja. Az Alkotmánybíróság erre nézve az alábbi megállapításokat teszi.

[41] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat felhasználhatósága kapcsán figyelemmel kell lennie saját, irányadó gyakorlatára. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) az alapvető jogok biztosának indítványára az Alkotmánybíróság elvi éllel úgy foglalt állást, hogy „a hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpeni hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” (Indokolás [32]), {6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [42]}.

[42] Fentiekből az következik, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi döntéseiben kifejtett érvek felhasználhatóságát mindig esetről esetre vizsgálja, figyelemmel az adott ügy egyedi jellegére. Ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatát jelen ügyben is mindezek szem előtt tartásával végezte el.

[43] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már vizsgálta a szabálysértési tényállás megállapítása alkotmányos követelményeit, és megsemmisítette a Szabs. tv.-nek a jelen ügyben alkalmazandó jogszabállyal tartalmilag megegyező tényállását. Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy önmagában az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogainak sérelmét, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának. Az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy a 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában felhívta a figyelmet arra, hogy önmagukban a közrendre és a köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják ilyen preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását.

[44] Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében az Alaptörvény XXII. cikke helyébe a következő rendelkezés lépett:

„XXII. cikk (1) 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 az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(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.”

[45] Az Alaptörvény hetedik módosítása az Alaptörvény XXII. cikkét az alábbiak szerint módosította. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett:

„(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.”

[46] Az Alaptörvény XXII. cikk (2)–(3) bekezdései helyébe a következő rendelkezések léptek:

„(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.”

[47] Az Alaptörvény 2018. október 15-től hatályos hetedik módosításának indokolása szerint: „[a] módosítás a XXII. cikkben az otthon fizikai védelmére vonatkozó szabályokat kívánja hangsúlyozni. Továbbra is államcél, hogy az emberhez méltó lakás feltételeit és a közszolgáltatáshoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás sérti a közterületek közcélú használatát, ami ellen indokolt fellépni.”

[48] A Szabs. tv. 178/B. §-át beiktató Módtv. indokolása szerint az életvitelszerű közterületi tartózkodás tényállásának beiktatását az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének módosított rendelkezésével való koherencia megteremtése teszi szükségessé.

[49] Az Alaptörvény hetedik módosításának a 2018. október 15-től hatályba lépett és fent hivatkozott XXII. cikk (2) és (3) bekezdései tehát új alaptörvényi rendelkezéseket iktattak az Alaptörvénybe, amelyek az Alaptörvény egészéhez képest is tartalmuknál fogva (közterület közcélú használatának alkotmányos védelme, kifejezett alaptörvényi tilalom az életvitelszerű közterületen tartózkodásra, a mondott alkotmányos védelem biztosítása érdekében) új alaptörvényi hátteret adnak a most vizsgált ügynek. Ebből következően már másként, újszerűen merül fel a jelen ügyben vizsgálandó alkotmányossági kérdés, mint a korábbi az Alaptörvény hetedik módosítása előtti alkotmánybírósági határozatok alapjául fekvő ügyekben.

[50] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Abh1. meghozatalát követően, mind az Alaptörvény, mind pedig a Szabs. tv. irányadó, illetve vizsgált rendelkezési módosultak, ezért az Abh1.-ben, továbbá a vonatkozó korábbi alkotmánybírósági gyakorlatában foglalt megállapítások a jelen indítványok alapján vizsgált szabályozási környezetben már nem irányadók, nem kötik az Alkotmánybíróságot az új szabálysértési tényállás alkotmányossági vizsgálata során.

[51] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény XXII. cikkének módosított tartalma mennyiben köti az alkotmányossági vizsgálat során.

[52] Az Alaptörvény hetedik módosítása az Alaptörvénybe iktatta a XXII. cikk (2) és (3) bekezdéseit, amelynek következtében – az indítványozók által sem vitatottan – az Abh1. meghozatalát követően a vonatkozó alaptörvényi szabályozás alapvetően változott meg. Az alkotmányozó a legmagasabb jogforrási szinten, az Alaptörvényben vezetett be egy általános, mindenkire vonatkozó olyan tiltó rendelkezést, amely tilalmazza az életvitelszerű közterületen tartózkodást, a közterület alkotmányos védelme céljából. Az Alaptörvény Negyedik módosítása által beiktatott korábbi XXII. cikk (3) bekezdés mint kivételt megállapító rendelkezés csupán a közterületen tartózkodás meghatározott területen és okból történő tilalmát írta elő, megteremtve annak a lehetőségét, hogy a helyi önkormányzatok meghatározott alkotmányos értékek (közrend, közbiztonság, közegészség) védelme érdekében jelölhessenek ki olyan közterületeket, ahol az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértésnek minősül.

[53] Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése az Alkotmánybíróság eljárását az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása körében csak a megalkotásra és a kihirdetésre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények vonatkozásában teszi lehetővé. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítását vizsgáló, korábban már hivatkozott Abh2.-ben úgy foglalt állást, hogy nem alkothatja meg és nem is változtathatja meg az Alaptörvényt, amelyet védeni hivatott, vagyis elhatárolódott az Alaptörvény, illetve annak egyes rendelkezési módosításának tartalmi alkotmányossági vizsgálatától.

[54] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy számára az Alaptörvény az alkotmányos mérce, az Alaptörvény tételes rendelkezéseit és annak módosítását tartalmi szempontból – az ezt lehetővé tevő hatáskör hiányában – nem ítélheti meg. Ebből következően az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott XXII. cikke kötelezően alkalmazandó mérce jelen ügyben is. Az Alaptörvény XXII. cikkéhez kapcsolt indokolásban kifejezésre juttatott alkotmányozói szándék, illetve cél sem hagyható figyelmen kívül. Ebben a körben, a megváltozott alaptörvényi szabályozási környezetben kiemelt jelentősége van az Alaptörvény XXII. cikke alaptörvényi tartalmának.

[55] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény XXII. cikkének alkotmányos tartalmát vizsgálta, figyelemmel az ezen alaptörvényi rendelkezéshez kapcsolódó, az Alaptörvény fent hivatkozott módosításához fűzött alkotmányozói célra is.

[56] Az Alaptörvény XXII. cikkének (2) bekezdése az államcél megfogalmazása mellett a közterület közcélú használatát alaptörvényi védelem alá helyezi. Ez a védelem szoros összefüggésben áll a (3) bekezdésben foglalt alaptörvényi tilalommal. A (2) bekezdést és a (3) bekezdést együtt és egymásra tekintettel kell értelmezni: a közterület közcélú használatának a védelmét biztosítja a (3) bekezdésben foglalt alaptörvényi tilalom. Ezt az értelmezést támogatja az Alaptörvény indokolása is, amikor kimondja azt, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás sérti az alkotmányosan védett közcélú közterület használatot. Az említett (3) bekezdés tehát egy alaptörvényi szinten megfogalmazott tilalom, ami mindenkire vonatkozik. A közterület közcélú használatának az alaptörvényi védelmét indokolja az, hogy „véges számú” és az is, hogy a közcélú használat a közösség egésze számára (bárki számára) nyitva álló, a közösség egészének az érdekében álló használatot jelent. Az ettől eltérő használat csak kivételes és jogszabályi feltételekhez kötött lehet. A fentiekből az következik, hogy a bárki általi közcélú közterület használatnak is korlátja mások jogainak a tiszteletben tartása.

[57] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően az egyén alkotmányos jogainak a közösség tagjaként való gyakorlását, az együttműködési kötelezettség kérdését vizsgálta.

[58] Az Alaptörvény SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG fejezetében határozza meg az alapvető jogok (szabadságok) katalógusát és az ezekhez társuló felelősségi elemeket. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége”. Ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait”.

[59] Az Alaptörvény II. cikke értelmében „[a]z emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz […]”.

[60] Az egyén az őt megillető alkotmányos jogokat, így az emberi méltóság alapjogából eredő önrendelkezési jogát is a közösség tagjaként gyakorolja. A közösség minden tagját egyenlően illetik meg az alkotmányos jogok, az egyén az önrendelkezési joga gyakorlása során is úgy kell, gyakorolja az alkotmányos jogát, hogy azzal mások alkotmányos joggyakorlását – a szükségesség-arányosság követelményrendszerének szem előtt tartásával – ne sértse. A jogosultságoknak azonban megjelenik az Alaptörvényben egy, az egyénnek a társadalomért viselt felelősségi oldala is. A szabadság ugyanis az egyén személyisége szabad kibontakozásának a terepe és mozgástere, a felelősség pedig mások szabadságának tiszteletben tartását, illetve a békés társadalmi együttélés szabályainak betartását jelenti. A Nemzeti hitvallás szerint „[v]alljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki”. Egyensúly kell, tehát, hogy fennálljon az egyén alkotmányos jogainak a gyakorlása és a közösség érdekei, a közösséget alkotó más személyek alkotmányos jogainak a gyakorlása között. Ezt az egyensúlyt bontja meg az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglalt alkotmányos tilalom megszegése. Az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglalt tiltás betartása mindenkinek alkotmányos kötelezettsége. Ha ezt az alkotmányos tilalmat az egyén átlépi, akkor szükségszerűen megbontja az egyén alkotmányos joga és a közösség érdeke (a közösség minden tagját egyenlően megillető alkotmányos jogok) közötti egyensúlyt. Az államot az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében foglalt államcél megvalósításában, illetve az ehhez kapcsolódó alapjogok védelmében objektív intézményvédelmi kötelezettség is terheli. Az egyén az alkotmányos jogai gyakorlása, illetve alkotmányos kötelezettségei teljesítése során együttműködni köteles nemcsak a közösség tagjaival, de az objektív intézményvédelem biztosítására köteles állammal is.

[61] Az Alaptörvény *O)* cikke értelmében: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Az emberkép formula az Alkotmánybíróság gyakorlatában először a 3110/2013. (VI. 4.) AB határozatban jelent meg. Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában rámutatott, hogy „[a]z Alaptörvény az egyén–közösségi viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény *O)* cikkéből és II. cikkéből” (Indokolás [49]), megerősítette a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [88]. Az Alkotmánybíróság az emberkép formulával összefüggésben a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatban azt vizsgálta, hogy a beteg együttműködési kötelezettségének előírása összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság fenti határozatában hangsúlyozta, hogy „az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé. Ez következik különösen az Alaptörvény *O)* cikkéből” (Indokolás [95]). Az Alkotmánybíróság értelmezésében ebből az alábbiak következnek. Az egyén közösségben él, jogai, így alkotmányos jogai gyakorlása során is nemcsak önmagáért, de a közösség többi tagja iránt is felelősséggel tartozik; alkotmányos joggyakorlása egyensúlyban kell, hogy álljon a közösség tagjaként a közösségért is viselt felelősséggel. Ennek az egyensúlynak a fenntartásához nélkülözhetetlen az együttműködési kötelezettség teljesítése. A jogellenes magatartás, az alaptörvényi tilalom megszegése kívül esik az alapjogok alkotmányos védelmi körén, megbontja a fenti egyensúlyt. Az állam köteles az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésben foglalt államcél, és az ehhez kapcsolódó alkotmányos jogok biztosítása érdekében az objektív intézményvédelem biztosítására. Ennek az állami feladatnak az ellátásához az Alaptörvény *O)* cikke értelmében az önmagáért és a közösség tagjaiért egyaránt felelős személy köteles hozzájárulni, annak hatékony ellátásában köteles tevékenyen közreműködni. Másként megfogalmazva, köteles az állami feladat ellátásában együttműködni az állammal. Az egyén önmagáért és a közösségért viselt felelősségéből nem az életvitelszerű közterületi tartózkodás önkéntes, szabad választása és ezzel az alaptörvényi tilalom megsértése, hanem az állammal történő konstruktív együttműködés kötelezettsége kell, hogy következzen.

[62] A hatékony objektív intézményvédelem, amely az állam alaptörvényi kötelezettsége nem tud megvalósulni az érintett egyének együttműködése nélkül. Közérdek, hogy a „bárki” által szabályozott jogi keretek között használható közterület a köz érdekében, eredeti rendeltetésének megfelelően kerüljön használatra. A rendeltetéstől eltérő használat csak kivételes, időben korlátozott és jogszabályi keretek között megvalósuló használat lehet, ami nem változtathatja meg a közterület eredeti rendeltetését; jogellenesen nem korlátozhatja, és nem akadályozhatja meg a „bárki” általi jogszabályok kereti között és annak megfelelően megvalósuló közterület használatot. Mindaddig, amíg az állam az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében foglalt államcél elérése és az ehhez kapcsolódó alapjogok intézményi védelme (az alapjogok tárgyi oldalának a biztosítása és védelme) területén teljesíti az alaptörvényi kötelezettségét, ellátja az ebből eredő állami feladatokat a hatékony feladatellátáshoz való hozzájárulást, addig e körben az állammal való együttműködést az egyén nem tagadhatja meg.

[63] Ezzel összefüggésben ugyanakkor alkotmányos kötelezettsége az államnak olyan jogi szabályozást és intézményrendszert kialakítani és fenntartani, amely a gazdasági teljesítőképességéhez igazodóan képes hatékonyan biztosítani az Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglalt államcélok megvalósulását, és az ehhez szorosan kapcsolódó alapjogok védelmét kiemelten is az Alaptörvény II. cikkében foglalt alapjog érvényesülését. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a megkeresett intézmények és szervezetek alkotmánybírósági megkeresésére adott válaszaiban foglalt tényeket e körben tényként fogadta el, és megállapította, hogy az állam jogilag szabályozott keretek között jelenleg is fenntart és működtet ilyen intézményrendszert, az állami feladat ellátásában az állam széles körben együttműködik az önkormányzatokkal, az alaptevékenységük szerint ilyen tevékenységet ellátó vagy azt segítő társadalmi szervezetekkel és az egyházakkal is.

[64] Az Alkotmánybíróság az intézményrendszer kialakításának célszerűségi, illetve működésének hatékonysági szempontjait alkotmányossági szempontból nem értékelheti. Azt azonban az együttműködési kötelezettség körében értékelnie kell, hogy az állam eleget tett-e az objektív intézményvédelmi kötelezettségének, megteremtette-e az alkotmányosan elvárt együttműködés feltételeit. E körben az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza azt, hogy az együttműködési kötelezettség nem az egyén szabad döntése, hanem az önmagáért és a közösségért is felelősséget viselő egyén alkotmányos kötelezettsége. Együttműködés nélkül, még az egyébként hatékony objektív állami intézményvédelem esetén sem tudja az állam egyoldalúan biztosítani az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében foglalt államcél megvalósítását.

[65] 6. Az Alkotmánybíróság ezt követően az alaptörvényi tiltást önkéntes jogkövetés hiányában „végrehajtó” Szabs. tv. szerinti szabályozást vizsgálta.

[66] Az Alaptörvény hetedik módosításához kapcsolódó indokolás külön is kiemeli, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás sérti az alkotmányos védelem alatt álló közcélú közterület használatot, „ami ellen indokolt fellépni”. Azaz a Szabs tv. kifogásolt szabályozása – önkéntes jogkövetés hiányában – ezt az indokolt fellépést biztosítja, az alkotmányos tilalom, illetve az együttműködési kötelezettség megszegéséhez fűz jogkövetkezményt. A Szabs. tv. „bárkit” szankcionál, aki megszegi az alaptörvényi tilalmat, vagyis az indítványokban leírtakkal ellentétben nem igazolt az, hogy kizárólag a hajléktalansághoz mint élethelyzethez kapcsol hátrányos jogkövetkezményt.

[67] A Szabs. tv. támadott szabályozása nem egy élethelyzetet, nem a hajléktalan létet, hanem az együttműködési kötelezettség szándékos és ismételt megtagadását, illetve folyamatos negligálását szankcionálja. A Szabs. tv. kifogásolt szabályozása ultima ratio eszköz, ami csak végső esetben alkalmazható, akkor, ha az együttműködési kötelezettséget szándékosan és ismételten (három alkalommal) megszegik. A fokozatosság elve nyilvánul meg abban, hogy a Szabs. tv. értelmében a szabálysértési szankcionálást egy intézkedés előzi meg: az eljáró hatósági személyek legalább három alkalommal felkérik az elkövetőt arra, hogy távozzon a helyszínről. A rendelkezés tehát abban tér el a szabálysértés általános eljárási rendjének szabályaitól, hogy első, második, valamint harmadik elkövetéskor nem azonnali szankcionálás, illetve szabálysértési feljelentés történik, hanem felkérik az elkövetőt a terület elhagyására. A szabálysértési eljárás lefolytatására az újabb elkövetéskor csak akkor kerülhet sor, ha az elkövető a felszólításnak három alkalommal nem tesz eleget.

[68] A Szabs. tv. további korlátozó feltételeket állapít meg: pénzbírság, illetve helyszíni bírság kiszabásának nincs helye. Elzárásra főszabály szerint nem kerülhet sor, a Szabs. tv. szabályozási logikáját követve viszont azokat, akik a közérdekű munka elvégzését nem vállalják, vagy azokat, akik visszaesőnek minősülnek (ha az eljárás alá vont személyt hat hónapon belül már kétszer, jogerősen felelősségre vonták az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt) más szabálysértések elkövetőihez hasonlóan, a bíróság döntése alapján elzárással lehet, illetve visszaeső esetén elzárással kell szankcionálni.

[69] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Szabs. tv. szabályozása a fokozatosság és az arányosság elvét érvényesíti, és megfelel az alkotmányos szabálysértési jog követelményeinek is, érvényesíti annak a garanciáit, amely garanciákat az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. egyes rendelkezéseit érintő alkotmányossági vizsgálatai során munkált ki határozataiban. A közterületen életvitelszerűen történő tartózkodás nem tartozik a közterület cél szerinti, rendeltetésszerű használatához. A közterület közcélú, a közösség minden tagja számára nyitva álló használata – figyelemmel a közterületek véges számára is – egy jogilag rendezett használatot jelent; több jogszabály figyelemmel a közterület konkrét rendeltetésére feltételekhez köti, illetve korlátozza annak a használatát. A közterületet „bárki” használhatja, de nem korlátlanul és nem bármilyen célra; a használatnak igazodnia kell az adott közterület rendeltetéséhez és az a használatra irányadó jogszabályi rendelkezések keretei között kell, hogy megvalósuljon. (Az egyes alapjogok, így például a kiemelt alkotmányos védelemben részesülő gyülekezéshez való alapjog is, amelynek a gyakorlása jellemzően közterületeken történik csak törvényi keretek között, azok betartásával gyakorolható, a törvénysértő joggyakorlás szankciót von maga után. Emellett a kiemelten védett alapjog gyakorlásának korlátját jelenti az is, hogy annak a gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt, illetve annak az elkövetésére való felhívást.) Az életvitelszerű közterületi tartózkodás azon túl, hogy az alaptörvényi tilalom, és az együttműködési kötelezettség megszegésének minősül, nem közcélú és nem a közterület eredeti rendeltetésének minősülő közterület használatot jelent, jogilag nem szabályozott és egyben alkotmányosan tiltott magatartás.

[70] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény „legfőbb őre”, az alaptörvény-védelmi funkciójából következik, hogy érvényre kell juttassa az Alaptörvényben védett értékeket, illetve tilalmakat. Erre is figyelemmel kell lennie egy-egy konkrét jogi szabályozás alkotmányosságának a megítélése során. Az Alaptörvényben megfogalmazott tilalmak a jogforrási rendszer szempontjából a legmagasabb szinten megfogalmazott tiltások, ebből következően azon túlmenően, hogy mindenkire nézve kötelezőek, önkéntes jogkövetés hiányában ki is kényszeríthetőek.

[71] Az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában foglaltak szerint „[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét”. Ezért az államnak támogatnia, segítenie kell azon személyeket, akik kétségtelenül a társadalom legkiszolgáltatottabb tagjai, ezt az állami kötelezettségvállalást erősíti meg az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdése. Ennek végrehajtására a szociális ellátórendszer általános mechanizmusai és különböző modellprogramok komplex segítségnyújtási formákat intézményesítenek a hajlék nélkül élő személyek számára.

[72] A jogalkotó az életvitelszerű közterületen tartózkodás kérdését nem büntetőjogi, hanem ennél enyhébb szabálysértési jogi eszközökkel kezeli, mivel az elkövetési magatartást nem bűncselekményként, hanem szabálysértésként szankcionálja. Annak eldöntése, hogy az Alaptörvényben védett értéknek, illetve az Alaptörvény által tiltott magatartástól való tartózkodásnak miként (milyen jogi szabályozás keretében) szerez érvényt a jogalkotó nem alkotmányossági kérdés, csak az lehet az Alkotmánybíróság által vizsgálható alkotmányossági kérdés, hogy a Szabs. tv. kifogásolt szabályozása (mint a jogalkotó által választott konkrét szabályozási mód) alaptörvény-ellenes-e.

[73] Önmagában a társadalom perifériájára szorulásért az ezzel sújtott egyént jogi felelősség nem terhelheti és a vonatkozó szabályozás alapján nem is terheli. Az elesettek védelmére vonatkozó állami kötelezettségből a hatóságok és a bíróság számára az a kötelezettség adódik, hogy az érintett személyekkel szemben az állami gondoskodás érvényesítőjeként járjanak el, annak nyilvánvalóvá tétele mellett, hogy a közterületen élés alkotmányos tilalmának érvényesülése mind az érintett egyén, mind pedig a társadalom közös érdeke.

[74] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott Szabs. tv.-beli tényállás nem egy, az érintett személytől független objektív tényt (a hajléktalan létet) szankcionál, hanem egy rendészeti jellegű együttműködési kötelezettség aktív cselekvésben megnyilvánuló, megsértését, ezért a támadott szabályozás nem sérti az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését, az I. cikk (3) bekezdését, valamint az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában nevesített célokat.

[75] 7. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozók azon érveit vizsgálta, mely szerint a Szabs. tv. 178/B. § (4) és (5) bekezdései sértik a jogállamiság elvét, mivel azok nem felelnek meg a normavilágosság, illetve a jogbiztonság követelményének, és utat engednek az önkényes jogalkalmazásnak.

[76] Az indítványok szerint a Szabs. tv. 178/B. § (4) bekezdése az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése szerinti jogállami jogbiztonság (normavilágosság) követelményét sérti, mert annak értelmében, 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 jogalkotó 90 napon belül három figyelmeztetési lehetőséget ad a rendőrség számára, azonban nem rögzíti, hogy az egyes figyelmeztetések között milyen időköznek kell eltelnie.

[77] Az indítványozó1 álláspontja szerint a Szabs. tv. 178/B. § (5) bekezdése, amely értelmezi az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés elkövetési magatartását, nem felel meg az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében kinyilvánított jogállami jogbiztonság követelményének. Az értelmező rendelkezés az elkövetési magatartást olyan konjunktív feltételekkel határozza meg, amelyek egyrészt az elkövető szándékára, másrészt a külső körülmények alapján levonható következtetésekre épülnek. Utóbbi körben 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 tevékenységeket a közterületen rövid időközönként visszatérően és rendszeresen végzi. Ezért ugyanannak a magatartásnak a tanúsítása (pl. tisztálkodás, étkezés) annak függvényében minősülne szabálysértésnek, hogy azt valaki – a látszat szerint – eseti jelleggel, vagy – mint ahogy a hajléktalanok, és szintén a látszat szerint – időnként visszatérően végzi. Ebből az is következik, hogy akár a közterület rendeltetésszerű használata esetén is elvonják a hajléktalan elkövető személyes szabadságát a Szabs. tv. alapján.

[78] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a normavilágosság a szabálysértési normával szemben is alkotmányos követelmény, csakúgy, mint az önkényes jogalkalmazás tilalma. A norma megszövegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi {3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [10]}.

[79] A jelen ügyben a Szabs. tv. 178/B. § (4) bekezdésével összefüggésben nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az abban szereplő azon előírás, mely 90 napon belül három alkalommal történő előzetes figyelmeztetéshez köti a szabálysértési eljárás kötelező megindítását, eleve értelmezhetetlen és ezért alkalmazhatatlan lenne.

[80] Az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál minden esetben értelmezi a jogszabályt is. Ez mindig szükségszerű, mert meg kell állapítani a jogszabály tartalmát és annak alkalmazási körét. Új jogszabálynál, amelyhez még nem tapad bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat. A jogszabály absztrakt tényállásának és valamely történeti tényállásnak az egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály alkotmányos értelmezését végzi el. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő értelmezés az eljáró bíróságok számára alkotmányos parancs. A vizsgált esetben a támadott normaszöveg rugalmas mérlegelési lehetőséget ad a jogalkalmazó szervek számára annak kialakítására, hogy milyen magatartást minősítenek „életvitelszerűnek”. Hangsúlyozandó továbbá, hogy a közterületen való tisztálkodás eleve nem tartozik a közterület cél szerinti, rendeltetésszerű használatához. Mindezen értelmezési keretek kialakítása ugyanakkor az ítélkező bíróságok feladata.

[81] A Szabs. tv. 178/B. § (5) bekezdésével összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a konkrét ügyben az adott élethelyzet leíró jellegű meghatározása szükséges ahhoz, hogy az együttműködésre kötelezettek, illetve az azt elmulasztók (a szabálysértési tényállás alanyai) köre meghatározható legyen. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás ismérveiről a Szabs. tv. csupán példálózó felsorolást ad, annak egyes elemei az életvitelszerűség szempontjából legjellemzőbb cselekvéseket, körülményeket tükrözik. Az életvitelszerűség törvényi fogalmát taxatív felsorolással körülírni nem lehet, és az ellentétes is lenne a jogszabály céljával, mivel csak az összes körülmény gondos mérlegelése alapján állapítható meg, hogy valóban életvitelszerű közterületi tartózkodásról van-e szó a konkrét esetben. Ez pedig minden egyes esetben a jogalkalmazó szervek feladata.

[82] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy jelen esetben az elkövetési magatartást értelmező rendelkezésben szereplő fogalmak általánossága a jogalkotás jogfogalmaira jellemző absztrakciós fokot nem haladja meg.

[83] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás nem sérti a normavilágosság, illetve a jogbiztonság követelményét.

[84] 8. Az Alkotmánybíróság ezt követően a szabálysértési tényállás indítványok által állított diszkriminatív jellegével és a szabadságelvonással összefüggő kérdéseket vizsgálta. Az indítványok szerint a szabálysértési tényállás a hajléktalan személyeket célozza, továbbá a Szabs. tv. több rendelkezése is kizárja az eljáró rendőr, valamint a bíróság mint jogalkalmazó szerv mérlegelését az eljárás alá vont személy szabadságtól való megfosztása vonatkozásában. 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. A szabálysértési őrizet tartama automatikusan, a törvény erejénél fogva meghosszabbodik bizonyos esetben, és az az elleni fellebbezés sikere eleve kilátástalan. A támadott szabályozás ezért a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben, azon keresztül sérti a törvény előtti egyenlőséghez való jogot, az egyenlő bánásmódhoz való jogot, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz (azon belül a tisztességes tárgyaláshoz) való jogot és a hatékony jogorvoslathoz való jogot.

[85] Az indítványozók két oldalról is állították a Szabs. tv. támadott szabályozásának az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel való kollízióját. Egyrészt a tényállás az indítványozók szerint egy meghatározott társadalmi csoportra, a hajléktalanokra vonatkozik. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy ez az állítás a normaszöveg alapján önmagában nem igazolható. A szabálysértési tényállás általános alanyú, az életvitelszerű közterületen éléssel összefüggően az együttműködési kötelezettség megtagadását kivétel nélkül mindenki számára tiltja. Maga az Alaptörvény is egy általános tilalmat fogalmaz meg, amit az indítványozók sem vitattak. Az indítványok tényszerűen nem támasztották alá azt, hogy a Szabs. tv. kifogásolt szabályozása kizárólag a hajléktalan személyeket szankcionálja az általános alaptörvényi tilalom megsértése miatt. Irányadó hatósági jogalkalmazói, illetve bírósági joggyakorlat hiányában jelenleg nem ismert az, hogy hányszor és konkrétan kiket marasztaltak el eddig az új Szabs. tv.-beli tényállás alapján a bíróságok. Hangsúlyozandó, hogy a 176/2011. (XII. 29.) AB határozattal elbírált ügytől eltérően, jelen esetben a jogszabály nem olyan magatartáshoz (az életvitelszerű közterületen tartózkodás) kapcsol szankciót, amely egy bizonyos társadalmi helyzetben élők élethelyzetéből szükségszerűen adódik, hanem annak alkalmazása az egyén és az állam közötti együttműködési kötelezettség alkotmányos jogrendszerbeli alapelvének megsértésével függ össze.

[86] Másrészt az indítványok szerint sérti az egyenlő bánásmód követelményét, hogy a támadott tényállás esetében a Szabs. tv. főszabályától eltérő szankcionálási lehetőségeket teremtett meg a jogalkotó. Az eltérések körében az őrizet kötelező alkalmazásával összefüggésben az indítványozók felvetik az Alaptörvény IV. cikkének sérelmét. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint: „[h]átrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket” {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [183]}.

[87] Megállapítható, hogy a jogalkotó azon speciális alanyi kör tekintetében teremti meg a szankció alkalmazásának lehetőségét, akik az erre irányuló alaptörvényi tilalom, illetve többszöri, kifejezett felhívás ellenére sem kívánnak felhagyni az életvitelszerű közterületen tartózkodással. A fentiek szerint a Szabs. tv. támadott szabályozása a korábban részletesen kifejtettekre is figyelemmel nem célzottan és kizárólagosan a hajléktalanokra, hanem az elkövetők jól elkülöníthető csoportjára nézve állapít meg sajátos szabályokat, továbbá a támadott szabályozása ezen jól elkülöníthető csoport minden egyes tagjára vonatkozik, vagyis az nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába.

[88] Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseit (törvény előtti egyenlőség, egyenlő bánásmód követelménye).

[89] 9. Ezt követően az Alkotmánybíróság a személyi szabadság korlátozásával összefüggő indítványi elemeket vizsgálta (Alaptörvény IV. cikk).

[90] Az Alaptörvény IV. cikk (3) bekezdése értelmében a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. Az Abh1. értelmében ez a rendelkezés és az azzal kapcsolatban levezetett követelmények megfelelően alkalmazandók a szabálysértési őrizetre is.

[91] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a szabadságelvonás alkotmányossága megítélésében meghatározó jelentőségű a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak indokoltsága, valamint a jogtalan szabadságelvonás esetén a jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása, illetve azok megfelelősége.

[92] Az Alkotmánybíróság korábbi – az Alaptörvény hatálybalépését követően is hivatkozott – döntésében hangsúlyozta, hogy az egyén alaptörvényből eredő joga a személyi szabadságra és a személyi biztonságra akkor élvez hatékony védelmet, ha az eljárás tényleges időtartama nemcsak a törvény szerint maximális határidőn belül marad, hanem az ügy sajátosságaival is adekvát [vö. 3/2007. (II. 13.) AB határozat, megerősítette Abh1.].

[93] A Szabs. tv. 178/B. § (13) bekezdése többoldalú garanciát épít be az őrizet maximális időtartama meghatározására. Egyrészt kimondja, hogy a szabálysértési őrizet a bíróság jogerős döntéséig, de legfeljebb a nem jogerősen kiszabott szabálysértési elzárás tartamáig tart. Másrészt rögzíti, hogy ha a bíróság elsőfokú döntésében – amelyet a (14) bekezdés értelmében 72 óra, tehát a Szabs. tv. 72. § (3) bekezdésében meghatározott, a szabálysértési őrizetre irányadó határidőn belül hoz meg – közérdekű munka büntetést szab ki, a szabálysértési őrizet a Szabs. tv. 14. § (2a) bekezdésében meghatározott beszámítás szerinti tartamig tart. Egyebekben a Szabs. tv. 178/B. § (17) és (20) bekezdései vonatkoznak a kiszabható szankciókra, ezen rendelkezések alapesetben a bírói mérlegelés lehetőségét biztosítják, az kizárólag a visszaeső elkövetők (akiket 6 hónapon belül kétszer elmarasztaltak) esetében korlátozott (esetükben ti. csak elzárás szabható ki). Ha pedig az elsőfokú bíróság figyelmeztetést alkalmaz, az elkövetőt haladéktalanul szabadítani kell. Ezzel a szabálysértési őrizet időtartamának meghatározása a Szabs. tv. főszabályát csak annyiban módosítja, amennyiben a cselekmény sajátosságaira tekintettel feltétlenül szükséges, egyúttal több oldalról garanciákat is ad a szabálysértési őrizet időtartama maximalizálása érdekében. A hatékony jogorvoslat lehetősége a Szabs. tv. általános szabályai szerint az így elrendelt szabálysértési őrizettel szemben is biztosított, ezért a szabályozás eleget tesz az Abh1.-ben foglalt követelményeknek.

[94] Az Alkotmánybíróság a kifejtettekre tekintettel megállapította, hogy a támadott szabályozás a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben nem sérti a törvény előtti egyenlőséghez való jogot, az egyenlő bánásmódhoz való jogot, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot és a hatékony jogorvoslathoz való jogot.

[95] 10. Az Alkotmánybíróság végül azon indítványozói érveket vizsgálta, melyek szerint 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, amelyek részben csupán korlátozottan állnak rendelkezésre. Ha 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. A támadott szabályozás ezért az emberi méltósághoz való jogot sérti.

[96] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy a hajléktalan személyek részére fenntartott differenciált ellátások korlátozott rendelkezésre állását az indítványozók nem igazolták. Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elem elbírálása során is tényként fogadta el, a megkeresett intézmények és társadalmi szervezetek alkotmánybírósági megkeresésére adott válaszaiban e körben tett tényállításait, és közölt adatait. Az Alkotmánybíróság megkeresésére adott együttes miniszteri véleményben közreadott statisztikai tényadatok alapján a legtöbb ellátási területen kapacitás többlet állapítható meg, azaz a rendelkezésre álló kapacitások nincsenek teljes körben kihasználva. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az érintettek részéről az alkotmányos együttműködési kötelezettség tanúsítása és az alaptörvényi tilalom megtartása ugyanakkor csak akkor várható el, ha az állam is eleget tesz az objektív intézményvédelmi kötelezettségének, azaz, ha kialakítja és működteti, illetve – a gazdasági teljesítőképességéhez mérten – folyamatosan fejleszti a hajléktalan személyek részére fenntartott differenciált ellátásokat nyújtó ellátórendszert.

[97] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy jelen esetben az Alaptörvény II. cikkének (emberi méltósághoz való jog) alkotmányos védelmi köréből nem az érinthetetlen „méltóságmag” állt az alkotmányossági vizsgálat középpontjában, hanem annak szelvényjogát képező önrendelkezési jog mint az emberi méltósághoz való jog korlátozható aspektusa, illetve azzal összefüggésben a cselekvési autonómia (szabad mozgás és tartózkodás joga) állított sérelme.

[98] Az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésének az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását előíró rendelkezéséből az következik, hogy ezen államcél megvalósítása érdekében az állam és a helyi önkormányzatok törekednek valamennyi hajléktalan személy számára szállást biztosítani. Ebből a fokozott állami szerepvállalásból pedig az következik, hogy az állam az intézményvédelmi, illetve életvédelmi kötelezettségének is eleget kíván tenni. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az utcán élés az, ami emberhez méltatlan életkörülményeket jelent. Épp a méltóság és az emberi élet védelme érdekében kell az államnak az intézményvédelmet biztosítani, figyelemmel a szegények és elesettek megsegítésének az Alaptörvény Nemzeti hitvallásban foglalt rendelkezésére is.

[99] Az állam fokozott intézményvédelmi kötelezettség keretében jogilag szabályozott és megfelelően fenntartott ellátórendszer igénybevétele érdekében az érintett együttműködési kötelezettségének a megszegését ultima ratio eszközként szabálysértési tényállás keretében szankcionálja. Ezen alapul az Alaptörvény általános tilalmat meghatározó rendelkezése az életvitelszerű közterületen tartózkodás vonatkozásában. Ezen tiltó rendelkezés alkotmányos következménye az, hogy az államot a hajléktalan személyeket érintően – figyelemmel az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében foglaltakra – fokozott mértékű intézményvédelmi kötelezettség terheli, hiszen biztosítania kell, hogy a hajlék nélküli személyeknek minden időben legyen olyan tartózkodási helyük, amely nem a közterületen van. Az Alaptörvény tiltó rendelkezéséből következő fokozott intézményvédelmi kötelezettségét az állam csak a hajléktalan embereknek az ellátórendszerbe való bekerülése esetén képes biztosítani, ha ez önkéntes jogkövetés hiányában nem következik be, az állam fokozott intézményvédelmi kötelezettségét előíró alkotmányos parancs alkotmányos célja kiüresedik, az állam ezzel összefüggésben az életvédelmi kötelezettségének nem tud eleget tenni.

[100] Az indítványozók nem igazolták azt, hogy az ellátórendszer igénybevétele esetén az azt igénybe vevőket tárgyként kezelnék, dehumanizálnák. Az sem igazolt, hogy az ellátórendszer igénybevétele esetén emberhez méltatlan körülmények közé kerülnének az érintettek. Amennyiben ilyen helyzet mégis előfordulna, az érintettek számára az alapjogi jogvédelem biztosított az alapvető jogok biztosán és a rendes bírósági rendszeren keresztül.

[101] Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia az emberi méltósághoz való alapjog szelvényjogai. Ezen jogok állított sérelme kapcsán figyelembe kell venni az alkotmányos jogok (önrendelkezés, cselekvési autonómia) és kötelezettségek (együttműködés), illetve tilalmak (életvitelszerű közterületen tartózkodás) szoros összetartozását, és azt is, hogy az Alaptörvényben tiltott magatartások, illetve a szabálysértések mint a társadalomra – a bűncselekményeknél kisebb fokban – veszélyt jelentő magatartások mindenkor korlátját képezik a mondott szelvényjogoknak. Az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől és az alkotmányos tilalmak megtartásától. Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia nem terjed ki az alaptörvényi tilalom megszegésére, az Alaptörvényben tiltott magatartás választására, sem pedig szabálysértés elkövetésére. Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia a Szabs. tv. támadott szabályozásán keresztül szükséges korlátozás alá esik, mert az alkotmányosan védett érték (közterület közcélú jogszabályi keretek között történő „bárki” általi használata), illetve ahhoz kapcsolódóan mások alapjogai ezt megkövetelik. A korlátozás arányos is egyben, mert a szabálysértési szankció csak ultima ratio eszköz, amely megfelel a szabálysértési joggal szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek (fokozatosság, arányosság) és a jogszabályi keretek közötti „bárki” általi jogilag szabályozott keretek közötti közterület használatot továbbra is biztosítja, attól senkit nem zár el.

[102] Az Alaptörvény generális tiltó rendelkezése világosan illeszkedik az Alaptörvény értékrendjébe, amely értékrend középpontjában az emberi méltóság áll. A Nemzeti hitvallás szerint: „[v]alljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság. Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki. Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet. Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye. Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.” Mindebből az Alkotmánybíróság értelmezésében az is következik, hogy szabadság felelősséggel jár, az egyéni szabadság pedig a társadalmi együttélés során bontakozik ki.

[103] Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az emberi méltóság mint minden emberi szabadság alapja az emberi társadalomban, az emberi együttélés során képes csak kibontakozni, az emberi méltóság az Alaptörvény szerint a társadalomban élő, a társadalmi együttélés felelősségét hordozó egyén méltósága. Nemcsak az egyén tartozik azonban felelősséggel a társadalmi együttélésért, hanem a társadalom is az egyénért. Az Alaptörvény értékrendje szerint a társadalmi együttélés célja a közös boldogulás, melynek alapja a munka és a szellemi teljesítmény, legfőbb kerete pedig a család és a nemzet. Az emberi társadalom célja és legfőbb kerete világosan kijelöli az állam szerepét e célok megvalósulásában és a fő keretek védelmében, támogatásában. A jelen ügyben vizsgált szabálysértési tényállás egyik lehetséges – de nem kizárólagos – elkövetői köre a hajlék nélküli személyek kiszorultak a közös boldogulást eredményező munkavégzés, vagy szellemi teljesítmények elérése lehetőségéből, s ennek eredményeként – többnyire emberi sorstragédiák áldozataiként is – a társadalmi élet peremére kerültek. A nincstelenség, az emberi hajlék hiánya minden ember számára súlyos teher, mely párosulva a társadalom közönyével, vagy éppen negatív értékítéletével olyan hátrányos emberi helyzetek kialakulásához vezethet, melyekből az egyén számára kiút csak az állami segítségnyújtás igénybevételével mutatkozik. Az Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelenségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga, ez az állapot nem az emberi méltósághoz való jog része, éppen ellenkezőleg, ez a helyzet olyan a társadalmi együttélés és az egyéni élet egymáshoz kapcsolódó diszfunkcióiból keletkezik, amelyeket a hűség, a hit és szeretet alapján álló társadalomnak ezen elvek alapján kell kezelnie, s lehetőség szerint megszüntetnie. Ebben a folyamatban az egyénnek és a társadalom érdekeit képviselő államnak a céljai azonosak. Az emberi méltósághoz való jogot súlyosan sérti az embernek az emberi társadalomból való kiszorulása, az emberi méltóság sérelmét azonban éppen az okozná, ha az egyént az állam magára hagyná elesett, társadalmilag számkivetett helyzetében. Az Alaptörvény értékrendjét képviselő állam a segítségre szoruló, elesett, magáról gondoskodni képtelen személyt sohasem hagyhatja magára, ez az állami intézményvédelmi kötelezettség következik az Alaptörvény értékrendjéből, a szegények és elesettek védelmére vonatkozó állami kötelezettségből.

[104] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás nem sérti az emberi méltósághoz való alapjogot.

[105] 11. Mivel az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a Szabs. tv. kifogásolt rendelkezéseit, ezért az alkalmazási tilalom elrendeléséről nem kellett határoznia.

IV.

[106] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az együttes miniszteri vélemény tényadatai alapján tényként állapítható meg az, hogy az állam és az önkormányzatok – a társadalmi szervezetekkel és az egyházakkal szoros együttműködésben – jelenleg is működtetik a hajlék nélküli személyek differenciált ellátását biztosító ellátórendszert. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéseiben foglalt államcél és az alaptörvényi tilalom érvényre juttatása érdekében – azok hatékony megvalósulására és az egyénnek az ezzel összefüggő együttműködési kötelezettségére tekintettel – az Abtv. 46. § (3) bekezdésében írtak alapján, hivatalból eljárva szükségesnek látta ugyanakkor alkotmányos követelmény megállapítását.

[107] Az alkotmányos követelmény az indítványokkal támadott új Szabs. tv.-beli tényállásnak az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéseivel összhangban álló jogalkalmazói jogértelmezését segíti elő.

[108] Az Alkotmánybíróság elvi éllel mutat rá arra, hogy a támadott Szabs. tv.-beli szabályozásnak a hajléktalan személyek esetében történő alkalmazása során a jogalkalmazó szerveknek egyrészt figyelemmel kell lenniük az államnak az elesettek védelmére irányuló alkotmányos kötelezettségére, másrészt arra is, hogy a fokozott állami intézményvédelmi, illetve életvédelmi kötelezettség csak az érintett személyeknek az ellátórendszerbe történő bekerülése esetén biztosítható, ami az érintett személyek oldalán együttműködési kötelezettségét keletkeztet. A szabálysértési szankció mint ultima ratio eszköz alkalmazásának a célja az, hogy az érintett személy bekerüljön az állam által erre a célja kialakított és fenntartott ellátórendszer keretei közé, mivel az érintett élethez, illetve emberi méltósághoz való joga csak ekként biztosítható, figyelemmel az életvitelszerű közterületen tartózkodással szükségszerűen együtt járó, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet (szélsőséges időjárási körülmények, élet ellenes támadásnak, betegségnek való kitettség) elhárítására. Az emberi lét alapvető feltételei az érintettek esetében ezen szabályozási keretek között biztosíthatók, az állam az egyén együttműködési kötelezettségére (az állam által biztosított ellátás igénybe vétele az érintett részéről, ha az ellátórendszerben való elhelyezése biztosított) tekintettel végső esetben csak ezen szabályozási keretek között tud hatékonyan gondoskodni az emberi lét alapvető feltételeinek a biztosításáról, azok esetében akik ezt saját erejükből, állami segítség nélkül nem tudják megteremteni. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Szabs. tv. 178/B. § (8)–(10) bekezdései, valamint az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértéssel kapcsolatban közreműködő egyes szervek kijelöléséről és feladatairól szóló 178/2018. (X. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) az érintettek személyi és tárgyi körülményeivel kapcsolatos garanciális rendelkezéseket tartalmaznak. A Korm. rendelet alapján az intézkedő rendőr megkeresésére az Sztv. 65/E. § (2) bekezdése szerinti diszpécserközpont nyújt tájékoztatást az elkövetés helye szerinti ellátási területen szabad férőhellyel rendelkező ellátó intézményekről. Az intézkedő rendőr kérésére a diszpécserközpont megkeresi az elkövetés helye szerint illetékes, utcai szociális munkát biztosító szervezetet vagy a modellprogram keretében megszervezett hajléktalanellátó helyet, amelynek munkatársa segítséget nyújt a hajléktalanellátó intézménybe való eljutás megszervezése érdekében, ha az érintett az őt fogadni képes szabad férőhellyel rendelkező hajléktalanellátó intézménybe állapotánál fogva önállóan nem képes eljutni.

[109] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egészséghez való joggal összefüggésben az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális ellátó rendszert megszervezi és működteti. Az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak igen szélső esetekre (ellátatlanság, a megfelelő számú férőhely hiánya) korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges alkotmányos minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az állam által fenntartott és működtetett intézmény, illetve ellátórendszer célszerűségi, illetve hatékonysági szempontjainak mikénti megítélése azonban nem alkotmányossági kérdés, vagyis az ellátás színvonalának önmagában nincsen alkotmányos mércéje. Az állam ugyanakkor az alkotmányos kötelezettsége teljesítése során nem okozhat területenként, vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az érintettek a bíróság konkrét ügyben meghozott döntésével szemben alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, vagyis a vizsgált Szabs. tv.-beli szabályozással összefüggésben az egyéni alapjogvédelem lehetősége is biztosított.

[110] Az alkotmányos követelmény megfogalmazása során az Alkotmánybíróság arra helyezte a hangsúlyt, hogy az állam és az önkormányzatok gazdasági teljesítőképességükhöz igazodóan kötelesek az alkotmányos követelményben foglalt államcél megvalósulásához szükséges feltételeket biztosítani, illetve az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésben foglalt tilalmat érvényre juttatni. Ezt szolgálja – az állam és az önkormányzatok gazdasági teljesítőképességéhez igazodó – a hajlék nélkül élő személyek szállását biztosító, illetve a társadalmi reintegrációjukat elősegítő differenciált ellátást biztosító szociális intézményrendszer fenntartása és folyamatos továbbfejlesztése.

[111] A szegények és elesettek megsegítésének a Nemzeti hitvallásban foglalt kötelezettsége, valamint az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéseiben foglaltak feltétlen érvényre juttatása – szem előtt tartva a hajlék nélküli személyek ellátásával összefüggésben felmerülő differenciált ellátási igényeket – a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel biztosítható.

V.

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

Budapest, 2019. június 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[113] A határozat rendelkező részét és indokolását is támogatom, de a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelmény indokolását ki szeretném egészíteni egy további alátámasztó érvvel. Az előírt követelmény ugyanis azzal, hogy a Szabs. tv. 178/B. §-ában rögzített szabálysértési szankciót csak akkor engedi alkalmazni, ha a hajléktalanellátó rendszerben az adott hajléktalan elhelyezése biztosított volt, az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdései közötti feszültséget és részbeni ellentmondást is feloldani igyekszik.

[114] Ebben az összefüggésben ki kell emelni, hogy Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdése csak azt írja elő, hogy az államnak és az önkormányzatoknak alaptörvényi kötelezettsége a törekvés a hajlék nélküli személyek számára a szállás biztosítására. Ez a megfogalmazás tehát nem alkotmányos alapjogként biztosítja a hajléktalanok számára a hajléktalanszállókon való elhelyezés lehetőségét, és az állam, illetve az önkormányzatok számára sem jelent kötelezettséget, hogy ténylegesen is minden hajléktalan elhelyezését biztosítsák. Ám ezzel szemben e cikk (3) bekezdése kategorikusan megtiltja az életvitelszerű közterületen való tartózkodást, és ennek törvényi szintű konkretizálása az említett szabálysértéssé nyilvánítás és a szankció elrendelése. Ezt a szankcionálást alátámasztja ugyan az alaptörvényi szintű tiltás a XXII. cikk (3) bekezdésében, de a (2) bekezdés ennek intézményi hátterét nem kötelező jelleggel írja elő. Így a jelen határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény ezt az alaptörvényi feszültséget iktatja ki azzal, hogy ha az adott esetben a szankciókiszabás előtt álló hajléktalan ténylegesen nem volt elhelyezhető a hajléktalanellátó rendszerben, akkor ezt a szankciót nem lehet kiszabni vele szemben.

Budapest, 2019. június 4.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[115] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint az indítványozók által támadott jogszabályi rendelkezés (Szabs. tv. 178/B. §) alaptörvény-ellenes, ezért az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

[116] 1. Mindenekelőtt fontosnak tartom kiemelni, hogy álláspontom szerint a hajléktalanság egy nagyon sokrétű és összetett társadalmi probléma. Amint az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben megállapította: „[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” (Indokolás [50]).

[117] A hajléktalan személyek segítésével foglalkozó szociális szervezetek közül az Alkotmánybíróság többet is megkeresett a jelen ügyben. A megkeresésekre adott válaszok alapján látható: a szervezetek munkatársai gyakran tapasztalják, hogy az utcán élők a legváltozatosabb és a legsúlyosabb problémákkal küzdenek, akiknek ellátásához többnyire nem elég egy szabad férőhely a szálláson. Egyetértek ezért az Abh1.-ben tett azon megállapítással is: „[a] hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie” (Indokolás [53]).

[118] Mindezek előrebocsátása mellett a rendelkező részben foglalt döntéssel a következő indokok miatt nem értek egyet.

[119] 2. Nem értek egyet azzal, hogy az Alaptörvény hetedik módosításának a 2018. október 15-től hatályba lépett XXII. cikk (3) bekezdése új alaptörvényi hátteret ad a most vizsgált ügynek, ezért az Abh1.-ben foglalt megállapítások már nem irányadók.

[120] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság részben a jelen ügyben is támadott jogszabályi rendelkezéshez tartalmában hasonló rendelkezést, a Szabs. tv. 186. §-ának az alaptörvény-ellenességét vizsgálta. A Szabs. tv. 186. § (1) bekezdése alapján „[a]ki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el.”

[121] Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a tényállás hiányosságai, ellentmondásai olyan súlyos, a normavilágossággal összefüggő problémákat jelentenek, amelyek jogalkalmazói jogértelmezéssel nem oldhatók fel, így az nem felel meg a jogállamiság követelményeinek. Az Alkotmánybíróság tehát az Abh1.-ben a Szabs. tv. 186. §-ának alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése alapján, és nem az Alaptörvény XXII. cikke alapján vizsgálta. Véleményem szerint ezért az Alaptörvény XXII. cikkének megváltozott tartalma nem zárja ki az Abh1.-ben foglaltak hivatkozhatóságát, és az abban foglaltak a jelen szabályozási környezetben is irányadónak tekintendők.

[122] 3. A fentiek alapján tehát az Alkotmánybíróságnak az Abh1.-ben foglalt értelmezési szempontok alapulvételével kellett volna vizsgálnia az indítványokban foglaltakat.

[123] 3.1. Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, 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 trichotom büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. Hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint »A magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról« címet viselő 1879. évi XL. törvénycikkel bevezetett és a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelettel megszüntetett kihágás intézménye” (Indokolás [27]).

[124] A szabálysértési jog jogrendszerben elfoglalt helyének ilyen megváltozására tekintettel az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a szabálysértési eljárás kriminális jellege miatt meg kell, hogy feleljen a büntetőeljárással szemben támasztott legalapvetőbb követelményeknek (Abh1., Indokolás [34]).

[125] Az Abh1.-ben ezért az Alkotmánybíróság megerősítette azt a korábbi gyakorlatát, amely szerint „[a]z alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.].

[126] A fentiekben bemutatott szempontok alapján tehát az Alkotmánybíróságnak elsősorban azt kellett volna vizsgálnia, hogy a szabálysértéssé nyilvánításnak megállapítható-e valamely legitim indoka.

[127] 3.2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a szabálysértéssé minősítés legitim indokát az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdéséből vezette le. Megállapította ugyanis, hogy az e rendelkezésben foglalt államcél elérése érdekében az egyén az állammal való együttműködést nem tagadhatja meg. Az indítványozók által támadott törvényi rendelkezés ezért nem egy, az érintett személytől független objektív tényt (a hajléktalan létet) szankcionálja, hanem az együttműködési kötelezettség szándékos és ismételt megtagadását, illetve folyamatos negligálását.

[128] Álláspontom szerint e szempontok nem alapozzák meg az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabálysértéssé minősítését, és az Alkotmánybíróság által felhozott indokok nem következnek az Alaptörvény XXII. cikkéből.

[129] Az Alaptörvény XXII. cikkének 2012. január 1-jén hatályba lépett rendelkezése szerint „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.” Az alkotmányozó hatalom már az eredeti normaszöveghez fűzött indokolásában hangsúlyozta: „[a]z Alaptörvény célként fogalmazza meg, hogy az állam lehetőségeihez mérten segítse elő a hajléktalanság elkerülését és felszámolását, az elemi létkörülmények biztosítását” (az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás).

[130] Az Alaptörvény negyedik módosításával, amely kiegészítette a XXII. cikket a (2) és (3) bekezdésekkel, az alkotmányozó hatalom kinyilvánította, hogy „[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 módosításának normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás). Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése még utalt arra, hogy melyek lehetnek azok a legitim célok, illetve alkotmányos indokok, amelyek a közterületen tartózkodás jogellenességét megalapozhatják, és az alkotmányozó hatalom szándéka szerint garanciális jellegű szabály volt, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor.

[131] Az Alaptörvény hetedik módosítása az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését teljesen új tartalommal módosította, és megállapította: „[t]ilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.” Az alkotmányozó hatalom e módosítást azzal indokolta, hogy „[a]z életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás sérti a közterületek közcélú használatát, ami ellen indokolt fellépni.”

[132] Álláspontom szerint a fentiek alapján az állapítható meg, hogy az Alaptörvény XXII. cikkében foglaltak azt a célt szolgálják, hogy az állam lehetőségeihez mérten segítse elő a hajléktalanság elkerülését és felszámolását. Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglalt tiltást azért emelte az Alaptörvénybe, mert az életvitelszerű közterületi tartózkodás „sérti a közterületek közcélú használatát”. Az alkotmányozó hatalom azt ugyanakkor nem nyilvánította ki, és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből sem következik, hogy a közterületi tartózkodást büntetni kell.

[133] 3.3. A Szabs. tv. 178/B. §-át a Módtv. állapította meg. Ennek indokolása szerint „[a]z életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés tényállás módosítását az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése 2018. október 15. napon hatályba lépő módosítása indokolja.” Vagyis a jogalkotó úgy ítélte meg, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodásnak szabálysértési tényállássá minősítését az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése megalapozza. Ebből következően tehát a szabálysértési tényállássá minősítésnek is csak az lehet az indoka, hogy „[a]z életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás sérti a közterületek közcélú használatát, ami ellen indokolt fellépni.”

[134] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a]lapvetően 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 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” [176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622, 628.]. Rámutatott az Alkotmánybíróság: „az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti” (Abh1., Indokolás [52]).

[135] A kifejtettek alapján úgy gondolom, hogy a közterületen tartózkodás szabálysértési tényállássá nyilvánításának nem tárható fel alkotmányosan indokolt legitim célja. Nem minősül olyan cselekménynek, amely emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért. Önmagában az az indok, hogy sérti a közterületek közcélú használatát, véleményem szerint, a szabálysértési tényállássá minősítést nem alapozhatja meg.

[136] 4. Álláspontom szerint a Szabs. tv. 178/B. §-a más okokból sem felel meg a jogbiztonság követelményének.

[137] 4.1. Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „jelen esetben az elkövetési magatartást értelmező rendelkezésben szereplő fogalmak általánossága a jogalkotás jogfogalmaira jellemző absztrakciós fokot nem haladja meg. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás nem sérti a normavilágosság, illetve a jogbiztonság követelményét.”

[138] A jogbiztonsággal összefüggésben az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor 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.].

[139] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben megerősítette azt a gyakorlatát is, hogy „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” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.]. E szempontok tehát az Abh1.-ben foglaltak szerint a szabálysértési tényállásra is irányadók.

[140] 4.2. A fentiek alapján, úgy gondolom, a Szabs. tv. 178/B. §-ának alkotmányosságát elsősorban a Szabs. tv. 1. §-ában foglaltakhoz mérten kellett értékelni. E rendelkezés szerint „[s]zabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.”

[141] A Szabs. tv. 1. §-a alapján tehát csak tevékenység vagy mulasztás minősíthető szabálysértésnek.

[142] A fentiekben már utaltam arra, hogy az Alaptörvény XXII. cikkéből álláspontom szerint nem vezethető le olyan tartalmú együttműködési kötelezettség, amely a szabálysértési tényállássá minősítést megalapozná. A hajléktalanságot az Alkotmánybíróság már az Abh1.-ben is létállapotnak tekintette, amikor utalt arra, hogy a hajléktalanság mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani. A hajléktalanság ezért, mint létállapot, álláspontom szerint nem minősülhet szabálysértési tényállásnak.

[143] A Szabs. tv. 1. §-a alapján csak olyan tevékenység vagy mulasztás minősíthető szabálysértésnek, amely veszélyes a társadalomra.

[144] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság már megállapította: az életvitelszerű közterületen tartózkodás „önmagában nem sérti és nem veszélyezteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek személyét és jogait”. A jogalkalmazó számára ezért „nem állapítható meg, hogy a közterületen lakás mikor minősül olyan társadalomra veszélyes cselekménynek, amely a szabálysértési büntetés kiszabását indokolja” (Abh1., Indokolás [55]). Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben is ezt kellett volna megállapítania.

[145] 4.3. A Szabs. tv. 2. § (1) bekezdése értelmében szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan. A Szabs. tv. 2. § (1) bekezdése szerint tehát a szabálysértési felelősség szubjektív felelősségi forma.

[146] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben utalt arra is, hogy „[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” (Indokolás [50]). Erre tekintettel, úgy gondolom, hogy a konkrét szabálysértés esetén értelmezhetetlen a szándékosság vagy a gondatlanság vizsgálata, mert amint az Alkotmánybíróság is utalt rá: a hajléktalan személyek számára az, hogy közterületen élnek, nem tudatos vagy átgondolt döntés eredménye.

[147] Tekintettel arra, hogy az indítványok által támadott tényállás nem egy magatartást (cselekedetet vagy mulasztást), hanem egy objektív tényként fennálló élethelyzetet rendel büntetni, amellyel összefüggésben a bűnösség nem értelmezhető, a hatályos szabályozás alapján is irányadónak tekinthető az Alkotmánybíróságnak az a korábbi megállapítása, hogy a „tényállás lényegét tekintve az alanyi oldaltól független, gyakorlatilag objektív felelősséget teremt” (Abh1., Indokolás [55]).

[148] 4.4. A jogbiztonság elvéből fakadó alapvető követelmény, hogy 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]}.

[149] Az adott esetben az indítványozó bírók – akiknek a tényállását alkalmazniuk kell –, éppen e követelmények állított sérelme miatt fordultak az Alkotmánybírósághoz. Amint az egyik indítványozó rámutatott: „[a]z 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 – mint ahogy a hajléktalanok, és szintén a látszat szerint – időnként visszatérően végzi.”

[150] A Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdésében foglalt elkövetési magatartás – figyelemmel annak az (5) bekezdésében foglalt értelmezésére is – a jogalkalmazók számára tehát nem hordoz egyértelmű normatartalmat. Erre tekintettel, az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítani a normavilágosság sérelmét.

[151] 4.5. Fontosnak tartom kiemelni azt is, hogy álláspontom szerint a Szabs. tv. 178/B. § (2) és (4) bekezdésének egymásra tekintettel történő alkalmazása is jogértelmezési bizonytalanságot vet fel. A 178/B. § (4) bekezdése ugyanis jogalkalmazói mérlegelést nem engedve előírja: azzal a személlyel szemben, akit 90 napon belül 3 alkalommal a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető.

[152] Az indítványozók e rendelkezéssel összefüggésben hangsúlyozták: problémát jelent, hogy a jogszabály nem határozza meg, hogy a három figyelmeztetés között mennyi minimális időnek kell eltelnie. Az egyik indítványozó bíró előtt folyamatban lévő ügyben az eljárás alá vont személyt 2018. október 17., 18., valamint 20. napján figyelmeztették, majd pedig október 24. napján kezdeményeztek vele szemben eljárást. Egy másik indítványozó bíró előtt folyamatban lévő ügyben az eljárás alá vont személyt 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. Erre tekintettel az indítványozó rámutatott: a pár órás időtartam a figyelmeztetések között nyilvánvalóan nem elegendő az új tartózkodási hely kialakítására.

[153] A szabályozás tehát e tekintetben is felveti a jogbizonytalanság sérelmét, mert lehetőséget ad a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra, amely az Alkotmánybíróságnak a fentiekben hivatkozott – 34/2014. (XI. 14.) AB határozatban foglalt – gyakorlatára tekintettel nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

[154] 4.6. Kétségtelen, hogy a Korm. rendelet részben szabályozza azon szervek vagy szervezetek körét és feladatait, amelyek segítségnyújtása az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés vonatkozásában együttműködésnek minősül. E szabályok ugyanakkor olyan technikai jellegű rendelkezések, amelyek a fentiekben hivatkozott alkotmányossági problémákat nem oldják fel.

[155] A Korm. rendelet rögzíti például, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés elkövetőjének együttműködési szándéka esetén az intézkedő rendőr megkeresésére az Sztv. 65/E. § (2) bekezdése szerinti diszpécserközpont tájékoztatást nyújt az elkövetés helye szerinti ellátási területen szabad férőhellyel rendelkező hajléktalanellátó intézményekről. A Korm. rendelet előírja azt is, hogy az intézkedő rendőr kérésére a diszpécserközpont megkeresi az elkövetés helye szerint illetékes, utcai szociális munkát biztosító szervezetet vagy a modellprogram keretében megszervezett hajléktalanellátó helyet, amelynek munkatársa segítséget nyújt az elkövető hajléktalanellátó intézménybe való eljutásának megszervezése érdekében, ha az elkövető az őt fogadni képes, szabad férőhellyel rendelkező hajléktalanellátó intézménybe állapotánál fogva önállóan nem képes eljutni.

[156] Véleményem szerint azonban a hivatkozott rendelkezések nem alkalmasak arra, hogy a Szabs. tv. 178/B. §-a alapján fennálló értelmezési bizonytalanságokat kiküszöböljék. E szabályok ugyanis a fentiekben hivatkozott, a konkrét ügyekben eljáró bírák által kifogásolt értelmezési problémákat nem orvosolják.

[157] 5. A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítani a Szabs. tv. 178/B. §-ának sérelmét, mert az sérti a jogbiztonság követelményét.

Budapest, 2019. június 4.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

[158] A határozat rendelkező részének 1. pontjában meghatározott alkotmányos követelménnyel és annak indokolásával nem értek egyet az alábbiak miatt:

[159] 1. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.” A jogalkotó a Szabs. tv. indítványokkal támadott 178/B. § (1) bekezdésében a következő szabályt alkotta: „Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el.” A szabálysértés törvényi tényállásnak idézett rendelkezése tehát az „elkövetési magatartást”, illetve annak szankcionálását illetően további distinkciót nem tartalmaz.

[160] A törvényhely idézett bekezdését követő – elsősorban az eljárást meghatározó – rendelkezései sem állapítanak meg olyan anyagi jogi feltételt, melynek fennállása a szankció (legenyhébb esetben a figyelmeztetés) alkalmazását kizárná, vagy azt feltételhez kötné. A többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában megfogalmazott alkotmányos követelmény ezzel szemben a szankció (bármely szankció) alkalmazását attól teszi függővé, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében meghatározott államcél teljesülése a cselekmény elkövetésekor biztosított volt-e, vagy sem, továbbá mindez igazolható-e, avagy sem. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság ezzel – a XXII. cikk (3) bekezdésben foglalt kategorikus tiltást, mintegy ellensúlyba állítva a XXII. cikk (2) bekezdésében államcélként megfogalmazott törekvéssel – egy új rendelkezést fűzött a törvényi tényálláshoz, amely rendelkezés az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéseinek egymásra tekintettel történő értelmezéséből sem vezethető le.

[161] Megjegyzendő, hogy a Szabs. tv. 2012. november 14. napjáig hatályos 186. §-a – az Abh1.-gyel történt megsemmisítéséig – egy egészen más szabályozási környezetben valóban tartalmazott a jelen alkotmányos követelményhez hasonló kitételt a következőképpen: „(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.”

[162] Nem tudom, hogy a többségi határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményt a több mint hat évvel ezelőtt megsemmisített, itt idézett szabály inspirálta-e, vagy valamely más megfontolás, de annak kimondására az Alkotmánybíróságnak – álláspontom szerint – alkotmányos lehetősége nem volt.

[163] 2. Nem vitatható, hogy amikor az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazásával élve alkotmányos követelményt állapít meg, szűk mezsgyén kell, hogy egyensúlyozzon, és időnként – akárcsak a Kúria a jogegységi határozatok meghozatalakor – a jogalkotás határán járhat. Ezen eseteket azonban egyértelműen el kell határolni attól, amikor a megfogalmazott követelmény a jogértelmezés általános szabályainak megtartása mellett sem vezethető le az Alaptörvényből. Alkotmánybíróként (így például két ízben is jogegységi határozatot a jogalkotó hatáskörének megsértése miatt megsemmisítő alkotmánybírósági határozat előadó alkotmánybírájaként) mindig azt az álláspontot képviseltem, hogy az alkotmányos rend alapja az Alaptörvény *C)* cikk (1) bekezdésében deklarált hatalommegosztás elve, amelyből az is következik, hogy a bíróságok nem terjeszkedhetnek túl hatáskörükön, nem vindikálhatnak maguknak jogalkotói jogkört.

[164] Szilárd álláspontom szerint ez igaz az Alkotmánybíróságra is.

[165] Összegezve: véleményem szerint a többségi határozat által megállapított alkotmányos követelmény egyrészt nem vezethető le az Alaptörvényből, másrészt a jogalkotó feje felett átnyúlva, úgy ad közvetlenül kötelező értelmezési parancsot a jogalkalmazónak (nevén nevezve: a szabálysértési hatóságnak és a bíróságnak), hogy ilyen irányú jogalkotói szándék a jogszabály szövege szerint bizonyosan nem volt.

Budapest, 2019. június 4.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

[166] Álláspontom szerint az életvitelszerű közterületen tartózkodás alkotmányi szinten előírt tiltásából nem következik egyenesen annak büntethetősége (szabálysértéssé minősíthetősége) is; azt a jogalkotónak igazolnia kell. Ebből a szempontból másképp látom azt a helyzetet, amikor a jogalkotó igazolt közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi vagy kulturális értékek védelme érdekében lép fel, mint amikor a hajléktalan létből fakadó közterületen tartózkodást rendeli büntetni.

[167] Egyetértek a határozat III. 5. pontjában (Indokolás [57] és köv.) kifejtett azon okfejtéssel, amely szerint az állam törekedni köteles a megfelelő (az emberi méltóságot és a magánszférát biztosító) életkörülmények biztosítására és az ezeket nélkülöző személyek megsegítésére. Az egyén – ideértve hajléktalan embertársainkat is – pedig a közösség tagjaként, az együttélési szabályok tiszteletben tartásával köteles együttműködni ezen alkotmányos feladatok teljesítésében. Az egyéni felelősség tekintetében ugyanakkor számot kell vetni azzal, hogy a hajléktalanok egy része (már) nem képes, vagy csak korlátozottan képes az együttműködésre. A lakhatási szegénység társadalmi kihívását az Alkotmánybíróság nem tudja orvosolni, azonban alkotmányvédő szerepében sem feledkezhet meg a társadalmi valóságról.

[168] Egyetértek a határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény tartalmával: „A szabálysértési szankció alkalmazásának meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának.” Ugyanez megfordítva azt jelenti, hogy alaptörvény-ellenes a szabálysértési szankció, ha annak célja nem az elesett személyekről való gondoskodás, ellátás. Ebből az elvi alapból kiindulva a következtetésem az, hogy az Alaptörvény keretei között a hajléktalan személy felszólítható távozásra vagy a hajléktalan-ellátóval való együttműködésre, bíróság elé azonban a hajléktalan életforma miatt nem állítható, ez az eljárás ugyanis nem közvetlenül az ellátását, a róla való gondoskodást segíti. A szabálysértési eljárás nem szolgálja az ellátórendszerbe vonást, a bírósági eljárásnak az eljárás alá vont személy csupán tárgya és nem alanya, és ez nem egyeztethető össze emberi méltóságával. Álláspontom szerint így a Szabs. tv. 178/B. § (4) bekezdése [és kapcsolódó (3) bekezdése] alaptörvény-ellenes, és e rendelkezést az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2019. június 4.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

[169] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. június 4.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

[170] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. június 4.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

[171] Egyetértek a többségi határozattal abban, hogy az állam „a segítségre szoruló, elesett, magáról gondoskodni képtelen személyt sohasem hagyhatja magára, ez az állami intézményvédelmi kötelezettség következik az Alaptörvény értékrendjéből, a szegények és elesettek védelmére vonatkozó állami kötelezettségből” (Indokolás [103]).

[172] Vitatom ugyanakkor, hogy a Nemzeti hitvallás egyes megállapításaiból, illetve az Alaptörvény *O)* cikkéből és II. cikkéből a támadott szabályozás alkotmányossága levezethető lenne. Ahogy arra a többségi határozat indokolása is rámutat, az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben megsemmisítette a Szabs. tv.-nek a jelen ügyben alkalmazandó jogszabályhoz tartalmilag hasonló tényállását (Indokolás [40] és köv.). Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „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 kényszerít a szociális szolgáltatások igénybe vételére” (Indokolás [53]). Az Alaptörvénynek a fent hivatkozott részei nem módosultak az Abh1. elfogadása óta. Álláspontom szerint sem az emberi méltósághoz való jogból, sem az egyén önmagáért viselendő felelősségéből, sem a másokkal való együttműködés kötelezettségéből, sem az Alaptörvény emberképéből, sem pedig a hűség, a hit és a szeretet értékeiből nem következik, hogy önmagában az életvitelszerű közterületen tartózkodást – ha az egyéb sérelmet nem okoz – alkotmányosan büntetni kellene és lehetne. Ezért a többségi indokolásnak az ezekre vonatkozó érvelésével nem értek egyet (vö. III. 5. és 10. pont, Indokolás [57] és köv. és Indokolás [95] és köv.).

[173] Az Abh1.-hez képest kétségtelenül új körülmény, hogy az Alaptörvény Hetedik módosítása az Alaptörvény XXII. cikkét kiegészítette az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalmával. A tilalom ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az annak a kikényszerítésére alkotott bármely tartalmú törvényi szabályozás a részleteit tekintve feltétlenül összhangban áll az Alaptörvény más rendelkezéseivel is.

[174] A többségi határozat (III. 6. pont) a vizsgálat során megállapította, hogy a „Szabs. tv. szabályozása a fokozatosság és az arányosság elvét érvényesíti, és megfelel az alkotmányos szabálysértési jog követelményeinek is, érvényesíti annak a garanciáit, amely garanciákat az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. egyes rendelkezéseit érintő alkotmányossági vizsgálatai során munkált ki határozataiban” (Indokolás [69]). Hiányolom a következtetés alapjaként figyelembe vett alkotmányos garanciáknak, illetve az ezeket kifejtő alkotmánybírósági határozatoknak az egyértelmű nevesítését.

[175] A személyi szabadság korlátozásával összefüggő indokolás (III. 9. pont) miután a támadott szabályozást ismerteti, a releváns alkotmányjogi mércékkel összevető részletes érvelés nélkül, sommásan állapítja meg, hogy „a támadott szabályozás a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben nem sérti a törvény előtti egyenlőséghez való jogot, az egyenlő bánásmódhoz való jogot, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot és a hatékony jogorvoslathoz való jogot” (Indokolás [94]).

[176] A határozatnak az emberi méltóság sérelmével kapcsolatos indokolását (III. 10. pont) ellentmondásosnak tartom amiatt, hogy először azt állítja, hogy az „önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia nem terjed ki az alaptörvényi tilalom megszegésére, az Alaptörvényben tiltott magatartás választására, sem pedig szabálysértés elkövetésére” (Indokolás [101]) (ebből az utolsó kitétel eleve vitatható, hiszen az alapjog tartalma nem függhet a szabálysértési törvényhozástól), majd mégis vizsgálja a korlátozás szükségességét és arányosságát. Itt a szükségességi érvelést sem gondolom meggyőzőnek, ti. hogy a Szabs. tv. szabálya a közterület mások általi használatát és mások jogait védené, hiszen erre utaló elemeket nem tartalmaz a szabálysértési tényállás.

[177] Mindezek alapján álláspontom szerint a többségi határozat nem támasztotta alá, hogy a vizsgált rendelkezés olyan módon hajtja végre az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését, hogy az indítványokban felhívott alapvető jogokat az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban, tehát szükségesen és arányosan korlátozza.

Budapest, 2019. június 4.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

TARTALOMJEGYZÉK

19/2019. (VI. 18.) AB határozat ---- 1
a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-a alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról és e rendelkezés alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról ---- 1
Indokolás ---- 1
I. ---- 1
II. ---- 10
III. ---- 13
IV. ---- 27
V. ---- 29
Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása ---- 29
Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye ---- 30
Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye ---- 35
Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye ---- 36
Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye ---- 37