

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) közhasznú jogvédő szervezet, valamint a Menhely Alapítvány az ún. néma koldulást szankcionáló városi rendeletek ügyében fordultak a Tisztelt Alkotmánybírósághoz 2005-ben. Ezen indítványukban a Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület rendeltetéstől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló, többször módosított 7/2000. (II. 29.) rendelet 24/A. és 25. §§-i, Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület-használat rendjéről szóló 57/1999. (XII. 23.) rendelete 3. § k) pontja, 5. § (5) bekezdése és a 21. § (4) bekezdésének megsemmisítését kérte. Ezt követően a 916/B/2006 számon nyilvántartott indítványában kérte a TASZ a Budapest Főváros XIII. kerület Önkormányzata az önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 60/1995. (XIII. 11.) rendelet 18/A., 115. és 116. §§-ainak megsemmisítését. A megsemmisítést az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 2. § (1) bekezdésével, a 44/A. §-ával, 54. § (1) bekezdésével és a 58. § (1) bekezdésével, illetve a későbbi indítványban az előbbieken túl az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével, a 9. § (1) bekezdésével, a 60. §-ával, a 61. § (1) bekezdésével és a 70/A. §-ával való ütközés miatt kérték a beadványt benyújtók.

A beadványok megszületése óta további városokban született az ún. néma koldulás szankcionáló jogszabály (Eger, Pécs, Hajdúszoboszló).

Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata 33/2007. (X. 19.) rendeletének 15. §-a lényegében megismétli az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: szabálysértési kormányrendelet) 5. §-át, amely a zaklató módon folytatott koldulást tilalmazza.

Több városban (például Gyöngyös, Kaposvár) született az ún. guberálást szankcionáló szabály.

Indítvány

A Társaság a Szabadságjogokért (képviselőtében: dr. Dénes Balázs elnök, értesítési cím: 1084, Budapest Víg utca 28.) az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (4) bekezdésére való hivatkozással indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 40. §-alapján állapítsa meg, hogy

1. Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterületek rendeltetéstől eltérő használatának szabályozásáról szóló 14/2009. (III. 27.) rendeletének (továbbiakban: Eger rendelete) 3. § (13) bekezdése, valamint a 4. § (10) bekezdésének, illetve 17. § (5) bekezdésének „koldul” szövegrésze
2. Hajdúszoboszló Város Önkormányzata Képviselőtestületének a közterület-használat, közterület-hasznosítás helyi szabályairól szóló 5/2009. (II. 26.) számú rendeletének (továbbiakban: Hajdúszoboszló rendelete) 10. § (9) bekezdése, 19. § (9) bekezdése, illetve 20. § (15) bekezdése
3. Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a közterületek használatáról szóló 31/2008. (X. 15.) rendeletének (továbbiakban: Pécs rendelete) 3. § z) pontja, a 14. § (10) bekezdését és a 28. § (12) és (13) bekezdése

4. Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzatának Képviselőtestületének az V. kerületi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről 33/2007. (X. 19.) rendeletének (továbbiakban: V. kerület rendelete) 15. § (7) bekezdése
5. Aparhant Község Önkormányzat Képviselőtestületének a helyi környezet védelméről, a település tisztaságáról szóló 7/2008. (VI. 30.) rendeletének 19. § (6) bekezdése
6. Balatonakali Község Önkormányzat Képviselőtestületének a háztartási hulladékkezelés rendjéről szóló 11/2007. (XII. 22.) rendeletének 4. § (7) bekezdése „Tilos a hulladékgyűjtő edények tartalmának válogatása” szövegrésze, illetve 11. § (1) bekezdés d) pontja
7. Balottaszállás Önkormányzat Képviselőtestületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 3/2003. (II.26.) rendeletének 10. § (3) bekezdésének „A kihelyezett gyűjtőedényből guberálni tilos.” Szövegrésze
8. Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselőtestületének a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló 62/2007. (XI. 13.) rendeletének 5. § (11) bekezdése, valamint 15. § (2) bekezdése n) pontja
9. Csólyospálos Községi Önkormányzat Képviselőtestületének a települési szilárdhulladék kezelésével kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 9/2008. (X.14.) számú rendeletének 7. § (1) bekezdésének „A közterületen az ürítés céljából kihelyezett hulladékot válogatni (guberálni)”, illetve a 13. § „7. § (1)” szövegrészei
10. Csorna Város Önkormányzat Képviselőtestületének a közterületek tisztántartásáról és a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 5/2008. (IV. 1.) rendeletének 7. § (7) bekezdése, illetve 27. § (1) bekezdésének „7. §” szövegrésze
11. Dány Község Önkormányzat Képviselőtestületének a települési szilárd hulladék begyűjtésére, szállítására, kezelésére vonatkozó közszolgáltatás ellátásáról szóló 8/2009. (IX.24.) rendeletének 22. § (1) bekezdésnek l.) pontja
12. Dombóvár Város Önkormányzat Képviselőtestületének a közterületek, ingatlanok rendjéről és a település köztisztaságáról szóló 24/2007. (VI.6.) rendeletének 8. § (2) bekezdése, illetve a 18. § (7) bekezdése
13. Dunakeszi Város Önkormányzatának a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás ellátásáról szóló 40/2009. (VII. 1.) rendeletének 17. § (2) „A tartályokba guberálás céljából benyúlni tilos!” szövegrésze, illetve a 24. § (1) bekezdésének c) pontja
14. Esztergom Önkormányzatának a települési szilárdhulladék kezelési közszolgáltatásról szóló 10/2004. (IV.1.) rendeletének 9. § (7) bekezdése, illetve 15. § (3) bekezdése „9. § (7) bekezdése” szövegrésze
15. Göd Város Önkormányzatának a települési szilárd hulladék ártalmatlanítási közszolgáltatás ellátásáról szóló 36/2002. (XII.30.) rendeletének 15. § (2) „A tartályokba guberálás céljából benyúlni tilos!” szövegrésze, illetve 20. § (1) bekezdése j) pontjának „15. §” szövegrésze
16. Gyanógeregye Község Képviselőtestületének a köztisztaságról, a környezet védelméről, és a község üzemeléséről szóló 5/2000. (IV.28.) számú rendeletének 19. § (7) bekezdésnek „Különösen tilos a lerakott hulladékkal teli tároló edények felhasítása, kiöntése, a hulladékban turkálás. (guberálás) Az, aki az előírásoknak nem tesz eleget, tároló edényeket felnyitja, tartalmukat kiönti, köteles a szeméttelép környékét összetakarítani” szövegrésze

17. Gyöngyös Város Képviselőtestületének a környezetvédelemről szóló 15/2000. (V.22.) rendeletének (Gyöngyös rendelete) 5.§ (3) bekezdés a) pontja, illetve 32. § (1) bekezdésének „5. §” szövegrésze
18. Hajdúböszörmény Város Önkormányzat Képviselőtestületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 52/2004. (XII.17.) rendeletének 13. § (4) bekezdése, illetve 28. § (3) bekezdésének d) pontja
19. Jászládány Nagyközség Önkormányzatának a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról valamint a települési szilárd és folyékony hulladékkal összefüggő feladatok végrehajtásáról szóló 17/2004. (IV. 30.) rendeletének 11. § (5) bekezdése
20. Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a köztisztaság fenntartásáról, a települési szilárd hulladék kezeléséről, a hulladékok szelektív gyűjtéséről és ártalommentes elhelyezéséről szóló 54/2001. (XII. 6.) önkormányzati rendeletének 21. § (8) bekezdése
21. Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület rendeltetéstől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló, többször módosított 33/2005. (VI. 27.) önkormányzati rendelet 14. § (2) bekezdése
22. Keszthely Város Önkormányzat Képviselőtestületének a települési szilárd, és folyékony hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 10/2002. (IV. 12.) rendeletének 8. § (3) bekezdésének „A kihelyezett gyűjtőedényből hulladékot kigyűjteni (guberálni) tilos.” szövegrésze, illetve 20. § (1) bekezdésének b) pontja
23. Kőszeg Város Önkormányzat Képviselőtestületének a köztisztaság fenntartásáról szóló 14/1994. (VI. 1.) rendeletének 19. § (3) bekezdésének „illetve azokból a hulladékok kiszedése (guberálás)” szövegrésze
24. Letenye Város Önkormányzatának a települési szilárd hulladék összegyűjtéséről szóló 5/1998. (IV. 8.) számú rendeletének 7. §-nak „a szeméttelen, szemétkerakó helyen guberál” szövegrésze
25. Mezőberény Város Önkormányzat Képviselőtestületének a köztisztaság fenntartásáról és az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 14/2002. (VI. 24.) rendeletének 5. § (3) bekezdése, illetve 20. § g) pontja
26. Mezőtúr Város Önkormányzatának a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 15/2004. (IV. 2.) rendeletének 9. § (3) bekezdésének „A kihelyezett gyűjtőedényből guberálni tilos.” szövegrésze
27. Mohács Önkormányzatának a közterületek és ingatlanok tisztántartásáról, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 18/1992. (XI. 6.) rendeletének 3. § (5) bekezdése, 5. § (8) bekezdése, illetve 11. § (1) bekezdésének e) pontja
28. Mosonmagyaróvár Város Önkormányzat Képviselőtestületének a köztisztaságról és a hulladékgazdálkodásról szóló 19/2002. (VI. 28.) rendeletének 6. § (9) bekezdésnek b) pontja
29. Nagykanizsa Megyei Jogú Város Önkormányzatának a hulladékgazdálkodásról szóló 26/1996. (VI. 25.) rendeletének 11. § (8) bekezdése, illetve a 22. § „a 11. § (8) bekezdésében foglalt tilalmat („guberálás” tilalma) megszegi” szövegrésze
30. Olaszfalu községi Önkormányzat Képviselőtestületének a közterületek tisztántartásáról és települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 11/2007. (XII. 28.) rendeletének 14. § (4) bekezdése, illetve 26. § f) pontjának a 14. § (4) bekezdésére vonatkozó szövegrésze
31. Rákóczi falva Nagyközség Képviselőtestületének a település környezetének védelméről, valamint az állattartás szabályairól szóló 18/2008. (XII. 3.) rendeletének a

3. § (3) bekezdése, 7. § (6) bekezdése, 7. § (7) bekezdése, valamint 18. § (1) bekezdés a) pontja
32. Sajóbáony Nagyközség Önkormányzat Képviselőtestületének a közterület használat engedélyezése, a köztisztasággal összefüggő tevékenység szabályozásáról szóló 5/2009. (II. 25.) rendeletének 29. §-a
33. Sáránd Község Önkormányzat Képviselőtestületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 1/2005. (I. 25.) rendeletének 28/C. § (1) bekezdésének d) pontja
34. Sárretudvari Nagyközség Önkormányzat Képviselőtestületének a helyi környezet és a természet védelméről szóló 11/2008. (X. 30.) rendeletének 5. § (1) bekezdésnek „közterületen elhelyezett gyűjtőedényből a szemetet kiönti, kiveszi, illetve abban turkál (guberál)” szövegrésze
35. Sárvár Város Önkormányzat Képviselőtestületének a köztisztaság fenntartásának rendjéről és a hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 5/2002. (II. 21.) rendeletének 15. § (6) bekezdése, illetve 42. § (1) bekezdésének 15. § (6) bekezdésére vonatkozó szövegrésze
36. Siófok Város Önkormányzatának a köztisztaságról szóló 36/2006. (XII. 15.) rendeletének 15. § (14) bekezdése, illetve a 19. § „15. § ... (14)” szövegrésze
37. Somlónásárhely községi Önkormányzat Képviselőtestületének a község rendjéről és a környezet védelméről szóló 6/2009. (VII. 14.) rendeletének 8. § (3) bekezdése
38. Somogyjád Községi Önkormányzatának a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról és a közterületek tisztántartásáról szóló 13/2004 (V. 24.) rendelete 20. § (3) bekezdése, illetve a 27. §-nak a 20. § (3) bekezdésére vonatkozó szövegrésze
39. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a közterületek tisztántartásáról és a települési szilárd hulladék kezeléséről szóló 33/2002. (XII. 27.) rendeletének 15. § (4) bekezdése, illetve a 26. §-nak a 15. § (4) bekezdésére vonatkozó szövegrésze
40. Tarcfal Község Önkormányzatának a közterület használatáról és tisztántartásáról szóló 16/2005. (IX. 13.) rendeletének 11. § (2) bekezdésének x) pontja
41. Tordas Község Képviselőtestületének a köztisztaságról és környezetvédelemről szóló 5/2004. (IV. 21.) rendeletének 18. § (3) bekezdése, illetve a 27. § (1) bekezdésének „18. §. /3/ bekezdésében” szövegrésze
42. Zirc Város Önkormányzat Képviselőtestületének a közterületek tisztántartásáról és a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 17/2004.(IV. 26.) rendeletének 16. § (4) bekezdésének, illetve 34. §-a f) pontjának a 16. § (4) bekezdésére vonatkozó része
43. Zsámbok Község Önkormányzat Képviselőtestületének a köztisztaság fenntartásáról, a környezetvédelemről és az állattartásról szóló 14/2005. (XI. 30) rendeletének 3. § (3) bekezdésének „Tilos a háztartási hulladék szállítására szolgáló gyűjtőedényekben, a lomtalanítás és az egyéb hulladékgyűjtés során a guberálás.” szövegrésze, illetve a 14. § (2) bekezdésének a 3. § (3) bekezdésére vonatkozó része

alkotmányellenes és semmisítse meg azokat.

Az Alkotmány érintett rendelkezései:

2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.

44./A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

58. § (1) Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén - törvényben meghatározott esetek kivételével - megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.

60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.

61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.

70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

I.

Az V. kerület rendeletének 15. § (7) bekezdése kimondja „közterületen kolduló tevékenység zaklató módon nem folytatható”.

A 123/2009. (XII. 17.) AB határozat a következőket állapítja meg. „A Szabs. tv. [a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény] 1. § (1) bekezdése szerint önkormányzati rendelet is nyilváníthat jogellenes cselekményt szabálysértéssé. Ez a felhatalmazás azonban nem korlátlan, az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezések és a Szabs. tv., valamint az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet rendelkezéseivel való összhang követelményét a Szabs. tv. 169. § (2) bekezdése konkrétan is megfogalmazza, miszerint az önkormányzatok 2000. március 1-jéig voltak kötelesek felülvizsgálni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket,

és azokat, amelyek a törvény, illetve a kormányrendelet rendelkezéseivel nem voltak összhangban, vagy csak megismételték a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott szabálysértési tényállást, hatályon kívül kellett helyezniük.”

Az V. kerület rendeletének érintett szabálya csak az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 5. §-ban megfogalmazott tilalmat ismétli meg.

Ezek alapján kérjük, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a hivatkozott rendelkezést.

II.

Eger rendeletének 3. § (13) bekezdése szerint „Koldulás: Közterületen vagy nyilvános helyen kéregetve (pénzt vagy egyéb dolgot) gyűjtő tevékenység, vagy erre utaló magatartás tanúsítása, mely nem jár együtt mások zaklatásával, házalással, továbbá nem gyermekkorú személy társaságában, vagy a gyermekkorú személy rábírásával történik”. A rendelet 4. § (10) bekezdése alapján többek között tilos a koldulás a rendelet mellékletét képező körzethatárok alapján megállapított I. körzetben lévő közterületeken. A rendelet 17. § (5) bekezdése alapján pedig e tilalom megsértői szabálysértést követnek el és 30. 000 forintig terjedő pénzbírsággal sújthatóak.

Pécs rendeletének 3. § z) pontja szerint „Koldulás: közterületen, vagy közterületre nyitott nyilvános helyen kéregetve (pénzt, vagy egyéb dolgot) gyűjtő tevékenység, vagy erre utaló magatartás tanúsítása /néma koldulás/, mely nem jár együtt mások zaklatásával, házalással, továbbá nem gyermekkorú személy társaságában, vagy gyermekkorú személy rábírásával történik”. A rendelet 14. § (10) bekezdése meghatározza, hogy mely közterületeken tilos a koldulás, míg a 28. § (12) és (13) bekezdése rendelkezik a szabálysértéssé nyilvánításról, arról, hogy az ezt elkövetők 30. 000 forint pénzbírsággal sújthatóak, illetve a Közterület Felügyelet helyszíni bírság kiszabási lehetőségéről.

Hajdúszoboszló rendeletének 20. § (15) bekezdése a fentiekkel lényegében megegyezően definiálja a koldulás fogalmát: „közterületen, vagy közterületre nyitott nyilvános helyen kéregetve (pénzt, vagy egyéb dolgot) gyűjtő tevékenység, vagy erre utaló magatartás tanúsítása (néma koldulás), mely nem jár együtt mások zaklatásával, házalással, továbbá nem gyermekkorú személy társaságában, vagy gyermekkorú személy rábírásával történik”. A rendelet többi hivatkozott bekezdése rendelkezik arról, hogy tilos a kolduló tevékenység folytatása *különösen* (!) a megjelölt közterületeken, illetve a szabálysértéssé nyilvánítja e tevékenységet és 30.000 forintig terjedő pénzbírsággal rendeli szankcionálni azt.

A három rendelet szövege a koldulás definícióját lényegében azonosan határozza meg, ide sorolja nem csak az ún. néma koldulást, hanem az arra utaló magatartást is, így ezt is tilalmazza. A néma koldulásra utaló magatartás olyan tágan értelmezhető, hogy az veszélyezteti a normavilágosságot, így a jogbiztonság követelményét (Alkotmány 2. § (1)). A jogállamiság alkotmányos alapelveinek lényeges eleme a jogbiztonság követelménye. A jogbiztonság nem valósulhat meg akkor, ha a jogi normák nem egyértelműen megfogalmazottak, nem előre kiszámíthatóak [1160/B/1992 AB határozat, 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, 7/2001. (III. 14. AB határozat)]. Nehezen értelmezhető, hogy mi számít koldulásra utaló magatartásnak, például koldulásra utal-e az, hogy ha egy elhanyagolt külsejű ember egy közterületen ül a padon vagy valaki nyilvánosan számolja az aprót a markában. A jogértelmezés bizonytalanságai a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása jogának korlátozása, a nem kívánatosnak tekintett személyekkel szembeni diszkriminatív jogalkalmazás veszélyét hordozza magában.

A TASZ és a Menhely Alapítvány a már hivatkozott 2005-ben beadott, illetve a 916/B/2006 számon nyilvántartott beadványokban előadott érvelést az ún. néma koldulást szankcionáló rendelkezések vonatkozásában fenntartjuk.

Ahhoz a következőket tesszük hozzá:

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint – amelyet először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat rögzített – rendeletben alapjogot érintő kérdést csak „közvetett és távoli összefüggés” esetén lehet szabályozni. Az érintett alkotmányos jogok az emberi méltósághoz való jog, illetve az abból levezetett általános személyiségi jog és cselekvési szabadság, valamint a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog. Az alapjogok korlátozásának pedig minden esetben meg kell felelnie a szükségesség és arányosság kritériumának is [amelyet a 56/1994. (XI. 10.) AB határozat foglal össze]. Álláspontunk szerint az ún. néma koldulást szankcionáló rendeletek egyik fenti követelménynek sem felelnek meg.

A már említett alapjogokon túl álláspontunk szerint az ún. néma koldulás szankcionálása alkotmányellenes korlátozást jelent az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítás és szólás szabadságának. A véleménynyilvánítás és szólás szabadsága alapjog, amelynek tartalomalapú korlátozása az Alkotmánybírói gyakorlat szerint alkotmányosan csak igen kivételes esetekben engedhető meg [13/2000. (V. 12.) AB határozat, 14/2000. (V. 12.) AB határozat]. A 30/1992 (V. 26.) AB határozat a következőképpen fogalmaz: „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke”. A véleménynyilvánítás és szólás joga kiterjed beszédre, szimbolikus beszédre, vagy akár hallgatással való kommunikációra is. Ebbe a körbe beletartozik az is, hogy másokat – jogaik gyakorlásában nem zavarva – megszólítsunk, segítséget kérjünk. Egy demokratikus társadalomban az alapján, hogy egy kérés – amely más jogát nem sérti – kizárólag tartalma alapján nem tiltható meg. Az ilyen kommunikáció lehetőségének megvonása a véleménynyilvánítás és szólás szabadságának aránytalan korlátozást jelent. A mások jogait sértő módon történő koldulás szankcionálásra jelenleg is módot ad a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (továbbiakban: szabálysértési törvény) és a szabálysértési kormányrendelet. Azonban a köztéren való kommunikációnak egyes formái, mint a kérés önmagában nem tiltható meg. Abszurd helyzetet eredményezne, ha valaki nem kérhetne segítséget az utcán, aki elvesztette a pénztárcáját. A jogalkotó pedig szociális alapon nem tehet különbséget kérés és kérés között – pénztárcáját elvesztő ember kérhet segítséget, más okból pénztelen ember nem. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a megtámadott rendeletekben nem felel meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sem.

III.

A 5-43. számokon hivatkozott önkormányzati rendeletek különböző formában az ún. guberálás tilalmát fogalmazzák meg. A fenti rendeletek többsége a guberálást szabálysértéssé nyilvánítja, s bírság kiszabását írja elő. A hivatkozott önkormányzati rendeletek kisebb része nem nyilvánítja szabálysértéssé az adott tevékenységet, de tilalmazza azt.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 756/2010. számú ügyben született jelentésében megállapította, hogy „Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának képviselő-testülete a guberálás szabálysértéssé nyilvánításával [...] és szankcionálásával érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozta az eljárás alá vont, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek alapvető jogait. Az önkormányzati szabályozás megalkotása folytán kialakult jogi helyzet az emberi méltósághoz való joggal és abból levezethető általános cselekvési szabadsággal összefüggő visszásságot okoz, azaz a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti”.

Ezentúl a TASZ álláspontja szerint az önkormányzatok túllépték az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése biztosította jogkörüket, amely szerint feladatkörükben rendeletet alkothatnak, de ezek nem lehetnek ellentétesek magasabb szintű jogszabállyal.

Az Alkotmányon túl több jogszabály is felhatalmazza az önkormányzatokat rendelet alkotásra. A hivatkozott önkormányzati rendeletek mindegyike visszautal az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésében szereplő általános felhatalmazásra. Ezentúl az önkormányzatok többek között hivatkoznak a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény felhatalmazó rendelkezéseire. Azonban a hivatkozott jogszabályok egyike sem ad felhatalmazást arra, hogy azt a magatartásformát tilalmazzák az önkormányzatok, amelynek során valaki a szemetet gyűjtő edényből vagy lomtalanítás során kített tárgyak közül a számára még használható dolgokat elvigye.

A 17/1998. (V. 13.) AB határozat kimondta, hogy önmagában azért, mert a társadalmi viszonyok meghatározott körét magasabb szintű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Az önkormányzat külön törvényi felhatalmazás hiányában is jogosult helyi közügyet érintő az országos szintű szabályozással nem ellentétes, azt kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.

A már hivatkozott 123/2009. (XII. 17.) AB határozat kimondta, hogy a szabálysértési törvény és kormányrendelet, valamint az önkormányzati rendeletek között összhangnak kell lenni, amit a törvény 169. § (2) bekezdése explicite is tartalmaz.

Az alkotmánybírói gyakorlat [63/1997. (XII. 11.) AB határozat], illetve a szabálysértési törvény is meghatározza a szabálysértéssel büntethető magatartásformákat. A szabálysértésekről szóló törvény preambuluma szerint a törvény célja, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, melyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek. A jelenleg hatályos szabálysértésekről szóló jogszabályok lehetővé teszik az ilyen magatartásformák szankcionálását, ilyen például a zaklató módon történő

koldulás vagy a köztisztasági szabálysértés. Álláspontunk szerint a szabálysértési törvényben és kormányrendeletben jelenleg is megtalálható tényállásokkal lehetséges a mások jogait, az alkotmányos célokat ténylegesen sértő magatartások szankcionálása.

A hivatkozott rendelkezések némelyike megismétli a szemetalés tilalmát, amikor úgy rendelkezik, hogy tilos kiönteni a szemét gyűjtőedényzet tartalmát. E szabályok sértik a jogbiztonság elvét, illetve nincsenek összhangban a szabálysértési törvény 169. § (2) bekezdésével. E bekezdés szerint 2000. január 1-jével hatályon kívül kellett helyezni azokat a szabálysértési rendelkezéseket, amely nincsenek összhangban a szabálysértési kormányrendelet vagy törvény rendelkezéseivel, vagy csak megismétlik a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott szabálysértési tényállást.

A megtámadott rendelkezések sértik az Alkotmánybíróság által több határozatban is elemzett jogállamiság elvét. A sérelem megvalósul azáltal, hogy az érintett rendelkezések szövege nem felel meg a normavilágosság (ld. fent) követelményének. Az ún. guberálást szankcionáló rendeletek egy része nem fogalmazza meg a guberálás tartalmát, csak arról szól, hogy az tilos. Álláspontunk szerint a guberálás fogalmát értelmező rendelkezés nélkül használó megfogalmazások sértik a jogbiztonság elvét, ezért alkotmányellenesek. Jogértelmezési nehézségeket vet fel az a kérdés is, hogy a hivatkozott önkormányzatok területén tilalmas-e a tévedésből kidobott dolgok gyűjtőedényzetből történő kiválogatása.

Véleményünk szerint a támadott rendelkezések sértik az állampolgárok emberi méltósághoz való jogát, illetve az ebből levezetett cselekvési szabadságát és önrendelkezéshez való jogát. Azon tárgyak kikeresése a szemét gyűjtésére szolgáló edényzetből vagy a lomtalanításra kirakott tárgyak közül, amelyeken a korábbi tulajdonosa jogokat gyakorolni már nem kíván, önmagában semmilyen módon nem indokolja a fenti jogok korlátozását. Ahogyan korábban kifejtettük a guberálással összefüggésbe hozott jogokat sértő, esetleg ténylegesen közegészségügyi kockázatot hordozó magatartások szankcionálására van lehetőség: például a szemetalés szabálysértési kormányrendeletbeli tényállása (7.§ köztisztasági szabálysértés). Álláspontunk szerint az önkormányzati rendeltben foglalt alapjog korlátozások nem felelnek meg az alkotmányos követelményeknek, nevezetesen a szükségesség-arányosság tesztnek, illetve az először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat megfogalmazott elvnek az alapjogok rendeleti szintű korlátozásáról.

Álláspontunk szerint a lomtalanítás során elhelyezett, illetve a szemétbe kidobott ingóságokon (ahogyan több hivatkozott rendelet fogalmaz „még használható dolgok”) megszűnik a korábbi tulajdonjog, még pedig a tulajdonjog megszűnésének egyik alapeleme az elhagyás következtében. Ennek során a tulajdonos felhagy a dolog birtoklásával, azzal a szándékkal, hogy lemond annak tulajdonjogáról (derelictio). Az elhagyott dolgok gazdátlan javaknak minősülnek, amelyeken birtokbavétellel bárki tulajdont szerezhet. (a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 127.§ „Ha a dolognak nincs tulajdonosa, azon birtokbavétellel bárki tulajdonjogot szerezhet.”) A lomtalanítás, illetve a szemetesbe való elhelyezés során a korábbi tulajdonos kinyilvánítja, hogy nincs szüksége már az adott dologra, felhagy a dolog birtoklásával, lemond a tulajdonjogáról. Azonban az ún. guberálást szankcionáló rendeletek alkotmányos indok nélkül ellehetetlenítik a tulajdonszerzésnek ezt a Ptk-ban rögzített formáját. Az Alkotmány tartalmazza a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A derelictio útján való tulajdonszerzés ezen formájának ellehetetlenítése a szemétedényekből vagy a lomtalanítás során kihelyezett tárgyak közül válogatás útján jövedelemre vagy más használható dolgokra szert tevő emberek tulajdonszerzésének ezt a formáját úgy lehetetleníti el, hogy ezt alkotmányos jogok vagy

célok védelme nem indokolja. E rendelkezések úgy tesznek különbséget a Ptk-ban rögzített tulajdonszerzés különböző típusai között, hogy a tipikusan a szociálisan hátrányos helyzetben lévő emberek által gyakorolt típusát tilalmazzák.

A fentiek alapján kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy a hivatkozott önkormányzati rendelvek vonatkozó szakaszait semmisítse meg.

IV.

Valamennyi támadott szabályozás tekintetében igaz, hogy az alapjog sérelem olyan állampolgárokkal szemben valósul meg, akik fokozott állami védelemre szorulnának. Az államnak az Alkotmányból fakadó és nemzetközi egyezményekben¹ vállalt kötelessége a szociális biztonsághoz való jog garanciáinak megteremtése. Ma Magyarországon becslések szerint 1,2 – 1,5 millió között van azok száma, akik annyira szegények, hogy a hajléktalanság veszélye fenyegeti őket. A támadott rendelkezések által tiltott magatartásformákra, jövedelemszerzési módokra a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegei kényszerülnek, akiknek hathatós állami védelemre van szükség. E rétegek kiszolgáltatottságát csak fokozza, ha létfenntartásuk érdekében végzett, másokat jogaikban nem korlátozó tevékenységüket kriminalizálják. A társadalom szélére sodródott személyek jogainak korlátozása azért különösen súlyos, mert a jogsértésekkel szembeni legkisebb védekező képességű csoportot érinti.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa több állásfoglalásában is foglalkozik a vonatkozó kérdésekkel. Ezek egy része a hajléktalansággal kapcsolatos megállapításokat tartalmaz. A hajléktalanok és a támadott rendelkezések által érintettek csoportja nem esik egybe teljesen, azonban gyakran összemosódnak. A hajléktalanság kezelésére vonatkozó megállapítások érvényesek a hajléktalanság szélére került csoportokra, a társadalom legszegényebb rétegeire, akiknek a koldulás és guberálás mint jövedelemforrás szolgál. E csoportokra igaz, hogy fokozottan kiszolgáltatottak a jogsértésekkel szemben, így különös figyelmet kell fordítani védelmükre. Nem megengedhető, hogy az ő alkotmányosan garantált alapjogaikat súlyosabban korlátozza a jogalkotó és a jogalkalmazó, pusztán szociális helyzetük miatt (Alkotmány 70/A. § (1)).

A már idézett AJB 756/2010. számú ügyben írt jelentésében összefoglalja a biztos a korábbi hasonló témájú ügyekben előadott álláspontját. „Az *OBH 2641/2006. számú jelentésében* megállapítottam, hogy az emberi méltósághoz való joggal, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában több budapesti kerületi önkormányzat azon intézkedése, amellyel a köztéri padokra közbülső karfákat szereltek fel annak érdekében, hogy onnan a hajléktalanokat távol tartsák. Az érintett önkormányzatok az intézkedés indoklása során hivatkoztak arra, hogy az *ott élőket*, illetve a *városképet zavarja* a hajléktalanok jelenléte, az ott élők kérése alapján, illetve a közterület rendjének, tisztaságának, biztonságának védelme érdekében szükséges a hajléktalanok ily módon való távoltartása. A jelentés megállapítása szerint megengedhetetlen, egyúttal az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozó minden olyan adminisztratív megoldás, vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni.

¹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Európai Unió Alapjogi Chartája

Az *OBH 2347/2007. számú ügyben készült jelentésében* hangsúlyoztam, hogy minden hajléktalansággal kapcsolatos kérdésben, eljárásban, megoldási javaslatban kiemelt figyelemmel kell lenni arra, hogy az emberi méltósághoz való jog mindenkit megillet, úgy a hajléktalan embert, mint a társadalom bármely más tagját. Az emberi méltósághoz való jog védelme különösen akkor kiemelt fontosságú, ha olyan emberekkel kapcsolatban merül fel az önkényes jogkorlátozás vagy jogsértés veszélye, akiknek az érdekérvényesítési képessége eleve rendkívül alacsony. Nem lehet senkivel szemben szigorúbban eljárni, nem lehet senkit egy területről, városrészről kitiltani pusztán azért, mert hajléktalan. Önmagában a hajléktalan lét ténye nem alapozhat meg olyan feltevést, hogy az érintett fertőző beteg, illetve egyéb potenciális veszélyforrást jelent, és főként nem alapozhat meg egy esetlegesen erre vagy ehhez hasonló feltételezésre épülő rendőrségi, hatósági intézkedést, jogkorlátozást.

A jelentés ugyanakkor azt is megállapította, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, mások jogainak védelme indokolja azt, hogy valamennyi jogsértő magatartással szemben az állam hatékony védelmet biztosítson a jogkövető állampolgárok számára. Ahogyan a hajléktalan lét nem lehet stigma, amely alapján előzetes vagy szigorúbb hatósági fellépésre kerülhetne sor, úgy természetesen kibúvót, felmentési okot sem jelenthet. A bűncselekményt vagy szabálysértést elkövető személyekkel szemben a hatóságoknak következetesen fel kell lépni, a probléma ugyanakkor nem azzal oldható meg, hogy a hajléktalanokat kirekesztik utcákról, városrészekről.”

Az azon európai szervezeteket, amelyek hajléktalan emberekkel foglalkoznak tömörítő FEANTSA szervezet 2010 októberében tiltakozott a magyarországi események láttán. Felhívta a figyelmet arra, hogy a hajléktalanság és a koldulás ugyan nem szinonimák, de a hajléktalansággal összefüggésbe hozott magatartásformák kriminalizálása nem segít, sőt nehezíti a hajléktalanság problémájának megoldását.²

Álláspontunk szerint az ún. néma koldulás és a guberálás szabálysértéssé nyilvánítása alkotmányellenes módon korlátozza ezen állampolgárok fent felsorolt alapvető jogait, valamint sértik a jogbiztonság elvét és ellentétesek a Magyar Köztársaság által nemzetközi egyezményben vállaltakkal. A fentiek és a korábbi, még el nem bírált beadványokban foglaltak alapján kérjük, hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg a hivatkozott rendelkezések alkotmányellenességét és semmisítse meg azokat.

Budapest, 2011. január 6.

2

http://www.feantsa.org/files/freshstart/Transnational_Exchanges/Housing%20Rights%20Watch/FEANTSA_HU_statement_final.pdf