

A Város Mindenkié csoport véleménye a 2012. évi II. törvény végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról szóló 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet lefoglalással kapcsolatos szabályainak módosításáról szóló BM rendelet tervezetéről

2014. február 27.

A Belügyminisztérium 2014. február 24-én tette közzé a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (szabálysértési törvény) végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról szóló 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet lefoglalással kapcsolatos szabályainak módosításáról szóló BM rendelet tervezet (Tervezet) szövegét és az ehhez kapcsolódó hatásvizsgálati lapot.

A hatásvizsgálati lapból kiderül, hogy az előzetes hatásvizsgálat elkészítése egy nap alatt történt, és csupán egyetlen érdemi megállapítást tartalmaz a "IV. Fenntartható fejlődés" pont alatt: "A közterületeken jogellenesen felépített építmények eltávolítására egységes jogalkalmazói gyakorlat születhet a módosítás által, amely lehetővé teszi a közterületek tisztántartását és egészséges, rendeltetésszerű használatát." Sem a társadalmi felzárkózást érintő vagy az adminisztrációt terhelő hatások, sem az egyéb hatások vizsgálatára nem kerül sor. Ez az eljárás nem csak egy nagyon súlyos és rengeteg embert érintő szociális probléma pusztán köztisztasági problémává történő degradálását jelzi, de a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény előzetes hatásvizsgálatot szabályozó 17. §-ának sem felel meg.

Túlterjeszkedik a Tervezet a szabálysértési törvény 75. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezésén, amely lehetővé teszi a romló, bomló vagy tárolásra alkalmatlan lefoglalt dolgok értékesítését vagy megsemmisítését. Ennek a szabálynak egyértelműen az a célja, hogy mentesítse a szabálysértési hatóságot az olyan lefoglalt dolgok tárolásának kötelezettsége alól, amelyek a tárolás során egyébként is elveszítenék az értéküket (például romlandó élelmiszerek). A Tervezet 1. §-ának azon rendelkezése, amely szerint "A lefoglalt dolog értékesítése akkor mellőzhető, ha a dolog huzamos tárolásra alkalmatlan, az elszállítása, kezelése, tárolása, valamint őrzése aránytalan nehézséggel vagy aránytalan és jelentős költséggel járna, arra senki nem tart igényt vagy, ha a dolog a közterület rendeltetésszerű használatát akadályozza" a fellebb idézett, szabálysértési törvény által nagyon jól körülírt feltételekhez képest további olyan feltételeket állapít meg, amelyek esetén – pusztán akár kényelmi szempontok miatt is – lehetségessé válik a lefoglalt dolog

megsemmisítése. A fenti rendelkezés a tulajdonhoz való jog korlátozását jelenti, amely ugyan nem korlátozhatatlan alapjog (Alaptörvény XIII. cikk), de az alapjog korlátozásra vonatkozó alkotmányos szabályokat be kell tartania a jogalkotónak.

A fenti felsorolás a jogbiztonság és a kapcsolódó normavilágosság követelményének (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés) nem felel meg: nem világos ugyanis, hogy az egyes tagmondatok milyen viszonyban állnak egymással. Nem világos, hogy mely feltételek konjunktívák, melyek vagylagosak. A lefoglalt dolog értékesítése vagy megsemmisítése olyan korlátozása a polgárok tulajdonhoz való jogának, amely esetében az ilyen jogbiztonságot sértő megfogalmazás nem engedhető meg. Különös tekintettel arra, hogy polgárok olyan csoportról van szó, amelynek jogérvényesítő képessége alacsony, az ilyen korlátozás különösen aggályos.

A tulajdonosi jogok fenti korlátozására ráadásul álláspontunk szerint az Alaptörvénynek, az abban foglalt alapjog korlátozási tesztnek nem megfelelő módon kerülne sor, ha a Tervezet jelenlegi formájában lépne hatályba. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése kimondja: „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.” A Tervezet Indokolása szerint “A tulajdonosi hozzájárulás nélküli építés szabálysértése, valamint a jogosulatlan közterületi értékesítés szabálysértése esetében is célszerű megteremteni annak lehetőségét, hogy az előkészítő eljárás során lefoglalt építményt (építmény elemet) a rendőrség, valamint a helyszínen hagyott dolgot a szabálysértési hatóság úgy semmisíthesse meg, hogy annak értékesítésének megkísérlésére ne álljon fenn kötelezettsége”, arról azonban nem szól, hogy mi a cél, amit a rendelkezés szolgál, miért célszerű, hogyan állna ez arányban alapvető jog korlátozásával. Továbbá feltéve, de meg nem engedve, hogy van olyan alkotmányos érdek vagy alapvető jog, amelynek védelme érdekében a korlátozás indokolt, véleményünk szerint sem a szükségesség, sem az arányosság követelménye nem teljesül ez esetben.

A Tervezet indokolása azt mondja, hogy a “tulajdonosi jogok védelme érdekében azonban ehhez a lehetőséghez garanciális szabályok megteremtése is szükséges, így többek között annak előírása, hogy az eljáró rendőrség és szabálysértés hatóság rendeletben meghatározott, iránymutatásként szolgáló szempontokat vegyen figyelembe annak megítéléshez, hogy az adott dolog értékesítése mellőzhető-e”. Ezek az állítólagos garanciális szempontok azonban egyáltalán nem felelnek meg annak a szintnek, amely alapvető jog védelméhez egy jogállamban szükséges volna, és amelyet egyébként többek között az Alaptörvény fenti bekezdése előír. A Tervezet rendelkezései a tulajdonhoz való jognak nem garanciáját nyújtják, hanem gyengítik azt. Nem felel meg ennek a magas szintű védelemnek az Indokolásban megfogalmazott azon “garanciális szabály”, amelyet így szól:

"amennyiben alaptalanul történt a megsemmisítés, a dolog ellenértéke megtérítendő a jogosult számára", hiszen a Tervezet elfogadása esetén a tulajdonosi hozzájárulás nélküli építés miatt eljárás alá vont személyek esetében nem könnyen pótolható dolgokról van szó, hanem emberek otthonai és nagyon sok esetben hosszú évek munkája semmisülhetnek meg, Ezek nem csupán tárgyak: eszmei értékkel bírnak a tulajdonosok számára. Az „előszereteti érték” fogalmát a bírói gyakorlat nem használja, így ennek megtérítésére ebben az esetben sem fog sor kerülni.

Összességében a tulajdonhoz való jog súlyos sérelmét jelenti, hogy garanciálisnak mondott szabályok- rendeleti szinten- jelentősen szűkítik annak tartalmát.

Sérti a tervezet az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkébe foglalt magán- és családi élethez és otthonhoz való alapvető jogot is. Eszerint:

1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, otthonát és levelezését tiszteletben tartsák.
2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Yordanova and others v. Bulgaria* (2012) ügyben kimondta, hogy az otthon védelme alapvetően nem az építmény jellegéből következik (pl. abból, hogy engedéllyel épült, vagy hogy megfelel-e az építésügyi szabályozásoknak), hanem lakója emberi mivoltából. A magán- és családi élethez és az otthonhoz való alapvető jog korlátozása akkor minősül egy demokratikus társadalomban szükségesnek, ha „sürgető társadalmi igényre” ad választ és megfelel az arányosság követelményének. Az tagállamok számára fenntartott mérlegelési kör a szabályozással kapcsolatban annál szűkebb minél inkább magánjellegű, kulcsfontosságú jogról van szó. Az 8. Cikkben szereplő magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog ilyen kulcsfontosságú jognak minősül. Ezen kívül a Bíróság kimondta, hogy amennyiben a nemzeti hatóság nem tudja bizonyítani, hogy a kilakoltatás szükséges volt, a Bíróság úgy ítélt meg, hogy az egyén joga előbbre való az állam megfelelő céljával szemben.

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a 7. számú Általános Jelentésében megállapította, hogy a kilakoltatásoknak nem kellene embereket hajléktalanná vagy kiszolgáltatottabbá tenniük az emberi jogaik megsértése tekintetében. A

kilakoltatásoknak ezen kívül a következő feltételeknek kell megfelelniük: előzetes konzultáció az érintettekkel, megfelelő és ésszerű tájékoztatás a kilakoltatás időpontjáról és a bírósághoz való fordulás lehetőségéről. Amennyiben ezt az érintettek nem képesek megoldani, úgy az államnak kell megtennie minden lehetséges lépést annak érdekében, hogy alternatív szállást biztosítson számukra.

Az Alapvető Jogok Biztosa AJB-3513/2012 számú jelentésében megállapította, hogy a ferencvárosi kunyhóbontások során súlyosan sértette az emberi méltósághoz való jogot, hogy a telep fennállásának csaknem évtizedes hatósági megtűrése után hirtelen, még e méltatlan körülményeket nyújtó, de számukra fontos hajlékuktól is megfosztották az ott élőket. Az önkormányzat pedig csupán esetleges megoldást, időleges lakhatási lehetőséget ajánlott fel, vagy még azt sem. Az Alapvető Jogok Biztosa hangsúlyozta, hogy a rászorulókról való gondoskodás kötelezettsége konkrét állami-önkormányzati feladat, amely nem merülhet ki az elvi lehetőség biztosításában. Ezen az sem változtat álláspontunk szerint, ha a kunyhókat szabálysértési eljárás keretében bontják le.

Nem felel meg a Tervezet a szabálysértési törvény bizonyítási eljárásról szóló rendelkezései céljainak sem. A szabálysértési törvény szerint lefoglalható ugyan a tárgyi bizonyítási eszköz, de ennek nyilvánvalóan az a célja, hogy az a bizonyítási eljárás során, a tényállás tisztázásakor még fellelhető legyen. Kifejezetten rendelkezik a törvény 68. § (2) bekezdése arról, hogy ha nem lefoglalható a tárgyi bizonyítási eszköz, akkor a szabálysértéssel kapcsolatos egyedi tulajdonságainak leírását rögzítő iratot, fényképet vagy más felvételt kell az iratokhoz csatolni. Véleményünk szerint az építmény tipikusan ilyen, nem lefoglalható dolognak minősül. Álláspontunk szerint semmiképpen sem szolgálhatja a bizonyítási eljárás törvényes lefolytatását a tárgyi bizonyítási eszköz megsemmisítése, különös tekintettel arra, hogy a tulajdonosi hozzájárulás nélküli építés olyan szabálysértés, amely a bíróság hatáskörébe tartozik, elzárással is büntethető, ezért a tényállás teljes körű tisztázása különösen fontos.

Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó célja a Tervezet megalkotásával nem a szabálysértési törvény rendelkezései végrehajtásának elősegítése, hanem az engedély nélkül épült kunyhók előzetes hatósági eljárás nélküli, kvázi szabálysértési eljárás keretében való lebontása. Felhívjuk azonban a jogalkotó figyelmét arra, hogy a Tervezet elfogadása esetén is kizárólag a szabálysértési törvény módosításának 2013. október 15-i hatálybalépését követően engedély nélkül emelt építményekre lenne alkalmazható.

Fentiek alapján javasoljuk a Tervezet elvetését.