

Ügyszám: AJB-1040/2012
Hiv. szám: AJB-6724/2010
Előadó: II/1417/2012
dr. Láposy Attila
dr. Kiss Bernadett

Dr. Paczolay Péter
elnök

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Elnök Úr!

Tájékoztatom Elnök Urat, hogy a II/1417/2012. ügyszámon jelenleg is folyamatban lévő ügyben az alkotmánybírósági indítványom alábbi kiegészítését kezdeményezem.

Ahogy az Elnök Úr előtt is ismert, még 2011 decemberében nyújtottam be az AJB-6724/2010. számú ügyben alkotmánybírósági indítványt. Abban több jogszabályi rendelkezés, így az épített környezet átalakításáról és védelméről szóló 1994. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 54. § (4)-(6) bekezdéseinek, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 146/A. §-ának, valamint a Budapest Főváros Önkormányzat Közgyűlésének a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjainak alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését kértem. Az indítványban támadott jogszabályhelyek az ún. nem rendeltetésszerű, életvitelszerű közterület-használat és a hozzá kapcsolódó magatartások szankcionálását teremtették meg, amely álláspontom szerint nem egyeztethető össze a jogállamiság elvéből következő követelményekkel, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az érintett kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek jogait.

2012 februárjában – az Alkotmánybíróság végzése nyomán – arról tájékoztattam Elnök Urat, hogy az indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörre hivatkozással fenntartom és kiegészítem. Kértem az Alkotmánybíróságot, hogy a 2012. április 15-étől hatályos a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: új Sztv.) 186. §-át (a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése) is semmisítse meg, mivel az álláspontom szerint ellentétes a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az élethez és az emberi méltósághoz való joggal.

Indítványom indokolásában az Étv. kifogásolt, a közterület-használattal kapcsolatos rendelkezéseivel összefüggésben arra mutattam rá, hogy álláspontom szerint csak akkor érvényesülhet a jogbiztonság követelménye, ha és amennyiben világosan elválik, hogy mi az, ami a közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, és mi az, ami legfeljebb erkölcsi normák alapján kifogásolható. Az Étv. közterület-használatára vonatkozó szabályai, valamint az önkormányzatoknak adott „biankó” felhatalmazás éppen ezt az egyértelműnek tetsző alkotmányos határvonalat mossa el: tetszőleges módon, szinte bármely közterületi magatartás szankcionálhatóvá válik.

Felhívtam az Alkotmánybíróság figyelmét arra is, hogy az Étv. megoldása az önkényes jogalkalmazási gyakorlat „melegágya” lehet, mivel a felhatalmazás alapján születő heterogén

jellegű önkormányzati rendeletek következtében a jogalanyok nem tudják majd követni, hogy pontosan mely közterületi magatartások nem rendeltetésszerűek, így pedig jogellenesek és helyben akár szankcionálhatóak is. A jogbiztonság követelményének csorbulása mellett, mindez az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévők esetében folyamatos jogi fenyegetettség légkörének kialakulásához vezethet, hiszen az érintettek nem képesek magatartásukat a bizonytalan tartalmú előírásokhoz igazítani. Fokozottan igaz lehet ez az állítás a nem az adott településen élő, tartózkodó személyekre, hiszen ők még kevésbé képesek nyomon követni a speciális helyi magatartásszabályokat.

Az indítványom kiegészítését követően a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban új Sztv.) 2012. április 15-ével hatályon kívül helyezte az Étv. általam elsődlegesen kifogásolt 54. § (6) bekezdését, amely szerint önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének a törvény 54. § (4) bekezdésben vagy jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja. Mindezek alapján a 2012. április 15-ével hatályon kívül helyezett Étv. 54. § (6) bekezdésével összefüggésben *indítványom ezen eleme tárgytalanná vált.* Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat 63. §-a alapján pedig az indítvány oka foggyottá vált része kapcsán az alkotmánybírósági eljárás megszüntetésének van helye.

Az új Sztv. 1. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy szabálysértés az a *törvény által* büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra, azaz kizárólag törvény nyilváníthat valamely magatartást szabálysértéssé, erre az önkormányzatoknak a továbbiakban nincsen lehetősége. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ötv.) 51. § (4) bekezdése ugyanakkor arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat és e magatartások elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételeit képezi. Az új Ötv. 143. § (4) bekezdésének ugyancsak 2012. április 15-től hatályos e) pontja – némileg ellentmondva az előző rendelkezésnek – pedig arra ad felhatalmazást a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben határozza meg a *kirívóan közösségellenes magatartásokat*, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseire, valamint az alkotmánybírósági gyakorlat megállapításaira figyelemmel álláspontom szerint önmagában nem minősül alkotmányosan aggályosnak az, hogy ha a helyi önkormányzatok – szigorú törvényi keretek, eljárási és anyagi jogi garanciák érvényesítése és egyértelmű felhatalmazás mellett – rendelkeznek a szabálysértési tényállásalkotás és szankcionálás lehetőségével. [A felhatalmazás kereteinek túllépésével kapcsolatban lásd különösen a 25/1998. (VI. 11.) AB határozatot.] Az új Ötv. hivatkozott rendelkezéseivel azonban a törvényalkotó álláspontom szerint továbbra is fenntartotta – ráadásul szövegbeli ellentmondásokkal is terhelte – az önkormányzatoknak adott indokolatlanul tág szankcionálási felhatalmazást, ami így a jogállamiság elvét és jogbiztonság követelményét sértő, így alkotmányosan aggályosnak minősülő jogi helyzetet eredményez.

Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, 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. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat.] Az irányadó alkotmánybíróági tétel szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte. Az Alkotmánybíróság szerint, ha egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára, ami egyértelműen csorbítja a jogbiztonságot. [Vö. 1160/B/1992. AB határozat.] Az Alkotmánybíróság által alkalmazott mérce alapján alkotmányellenessé az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható: csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot. [Vö. 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, 42/1997. (VII. 1.) AB határozat.] Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevitelével szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat. [Összegezve lásd 2/2007. (I. 24.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében továbbá az alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt is sor kerülhet akkor, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez *anyagi alkotmányellenességhez* vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége *konkrét alapjogi sérelmet* okoz. [Lásd először 35/1991. (VI. 20.) AB határozat.]

Álláspontom szerint az új Ötv. 51. § (4) bekezdésével kapcsolatban ráadásul nem világos, hogy mely – egyébként sem bűncselekménynek, sem szabálysértésnek, sem pedig közigazgatási szabályszegésnek nem minősülő „közösségellenes magatartásokat” szankcionálhatnának az önkormányzatok, illetve az sem, hogy pontosan milyen eljárási garanciák mellett kerülhetne sor a felelősségre vonásra. Megjegyzem, hogy a korábbi Étv. rendelkezésekkel ellentétben még csak az sem jelent megszorítást, hogy a közterületen elkövetett szabályszegések esetében kerülhet sor a szankcionálásra. Alkotmányosan aggályosnak tartom azt is, hogy a minél szélesebb körű bírságolásban az önkormányzatok egyértelműen érdekeltté válnak, hiszen a bevételek a törvény alapján teljes egészében őket illeti meg. A szabálysértési törvénnyel összefüggésben ráadásul az új Ötv. 143. § (4) bekezdésében található felhatalmazásban szereplő megfogalmazás – amellet, hogy részben ellentmond az 51. § (4) bekezdésében leírtakkal – sem egyértelmű: az önkormányzat pontosan milyen „kirívóan közösségellenes magatartások” megállapítására és szankcionálására lenne jogosult. Az új Sztv. 170. §-a alapján ugyanis az ország egész területén garázdaság elkövetése miatt büntethető az, aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az

Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. Az Abtv. egyetlen rendelkezése sem zárja ki, hogy az alapvető jogok biztosa az általa benyújtott utólagos normakontrollra irányuló indítványt – az időközben bekövetkező jogszabályi változásokra hivatkozással – módosítsa vagy kiegészítse.

Mindezek alapján az indítvány kiegészítésével kérem az Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján vizsgálja felül és semmisítse meg a jogállamiság elvével ellentétes, indokolatlanul tág, az önkormányzatok számára parttalanul széleskörű szankcionálásra felhatalmazást adó új Ötv. 51. § (4) bekezdésének, valamint az új Ötv. 143. § (4) bekezdésének e) pontjának felülvizsgálatát és megsemmisítését, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, a jogállamiság elvével és az ebből következő jogbiztonság követelményével.

Budapest, 2012. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk