

KISS BERNADETT

Közterületi rendteremtési kísérletek Budapesten

2011 folyamán visszatérő hír volt a sajtóban¹, hogy egyes fővárosi kerületek a közterület-használattal kapcsolatos rendeleteik szigorításával és a nemkívánatosnak ítélt magatartások szabálysértessé nyilvánításával kívánták garantálni a játszóterek, parkjaik és más nyilvános terek zavartalan használatát.² A jelenség nem előzmény nélküli: a szabályozás jól illeszkedik abba az évek óta megfigyelhető fővárosi közterület-ellenőrzési koncepcióba, amelynek átlomásait a Fővárosi Közgyűlés és a kerületi önkormányzatok rendeletei és rendeletmódosításai jelentik. Az intézkedés hátterében az a hosszú idő óta megoldatlan probléma áll, amely több jogág, szakma és szakterület képviselőit készteti folyamatos vitára arról, hogy rendészeti vagy inkább szociális intézkedésekkel érhető el, hogy közterületeink élhető és használható állapotban legyenek.

A közterület definiálási problémái

Az egységes közterület-használati szabályozás kidolgozását némileg nehezíti, hogy a közterület fogalma nem mindenki számára bír azonos jelentéstartalommal. Így az átlagállampolgár számára közterület az, ahol „akárki akármit csinálhat”, „ahol mindenkinek joga van megfordulni”, „ahol az emberek járnak-kelnek, találkoznak”, egy „olyan ápolt, tiszta, lehetőleg szép hely, ahova a kismama nyugodtan leviheti levegőzni a kisbabáját, ahova egy gyerek nyugodtan mehet játszani, ahol lehet ücsörögni, olvasni és beszélgetni, ahol pihenhetnek az idősek emberek”. Tehát ezen a területen a közmegegyezés szerint „mindent szabad, ami az erkölcsi érzékünket nem bántja és nem zavarja és ami törvénybe nem ütközik”. Azt viszont, hogy mit minősítünk erkölcsi érzéket zavaró, kellemetlen, nemkívánatos magatartásnak, szintén elsősorban érzelmi alapon definiáljuk, ha a közterületekről van szó: „*a köztér mindenkié, de akkor mindenki vigyázzon is rá. Miért csak az [...] és az [...] tér néz*

¹ Például: <http://index.hu/belfold/2011/10/06/hajlektalanok/>

² A kézirat lezárásának ideje: 2011. október 10.

ki úgy, ahogy? Mindenhova tenni kéne egy közterest, hogy vigyázzon a közterre. A köztér elvileg az, ami teljesen korlátlanul használható. Na de most itt a [...] sarkán van egy játszótér; ami kerítéssel van körülvéve, hogy ne lehessen bemenni...”³ Antropológiai szempontból talán az a megállapítás a leghelytállóbb, amelyet a Közterület Társaság 2004-es beszélgetéssorozatán tettek: „A köztér szimbolikus találkozóhely. Emberek fizikai, a város terében létező találkozóhelye és demokratikus, politikai találkozóhely, annak közügyekkel való foglalkozás értelmében. A köztér olyan tér, amelyhez mindenki egyenlő hozzáféréssel bír [...] a köztér városi értelme (utcák, parkok, sarkok) és a demokratikus társadalmi rend is egyaránt erre a megkérdőjelezhetetlen alapra épül.”⁴

A közterület-fogalmak az ágazati normákban

A városarculat egységesítésére több jogszabályi lehetőség is kínálkozik, de a közterületek használatának gyakorlati szabályozása korántsem homogén. A közterületek használatára vonatkozó szabályok megalkotása meglehetősen nagy szabadságot ad a városok vezetőinek: kis túlzással, napjainkban minden jogszabályi feltétele adott annak, hogy egy városvezetés a *cuius regio*-elv mintájára a saját képére formálja a települését. Az említett vezetői szándék nyomon követésére rendkívül jó példa, ha áttekintjük azokat a közterület-használati előírásokat, amelyeket az utóbbi években alkottak a fővárosban. Már az is tanulságos, ha előljáróban megpróbálunk utánanézni, hányféle jogszabályban foglalt közterület-definícióval találkozunk az, aki jogi kontextusban érdeklődik a közösségítér-használat iránt.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény értelmében közterület minden olyan közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény viszont jóval részletesebb fogalomhasználatlal él, amikor úgy rendelkezik, hogy közterületnek minősül minden olyan, közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szol-

³ Török Ágnes – Udvarhelyi Éva Tessa: Egy tiszta város piszkos lakói avagy „aluljáró takarítási szertartások” Budapesten. Világosság, 2005/7–8., 57–79. o. A hajléktalanok szegregációja és kirekesztődése Budapesten.

⁴ Uo. 19. o.

gáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület is közterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A közterületen azonban kötelező a közterületi rend fenntartása, vagyis a terület rendeltetésszerű használatára, igénybevitelére vonatkozó jogszabályok megtartása.

Részben az előbbi két definíció ötvözetét találhatjuk a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényben, amely közterületnek tekint minden olyan, közhasználatra szolgáló magán-, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló területet, amely mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét.

Az iménti – kissé általánosító – szabályozás valódi értelmét és funkcióját a helyi rendeletek és az építési törvény különös részében található előírások együttes figyelembevételével érthetjük meg. Budapesten ugyanis – a magyarországi jogalkotási gyakorlatnak megfelelően – lehetősége van az önkormányzatnak (a kerületi önkormányzatnak vagy a Fővárosi Közgyűlésnek) arra, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján a település rendjére vonatkozó helyi előírásokat alkosson. A főváros esetében ez elsősorban két közgyűlési rendeletben öltött testet: az 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendeletben, amely a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szól, valamint a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 60/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendeletben.

Az első rendelet – a címéből is érzékelhetően – általános érvényű szabályokat tartalmaz a főváros területén található valamennyi közterületre vonatkozóan úgy, hogy közterületnek minősít minden olyan területet (földrészletet), amelyet az ingatlan-nyilvántartásban ekként tartanak nyilván, de ki is terjeszti ezt a fogalmat azáltal, hogy a földrészletek és építmények közhasználatra vagy a gyalogosforgalom részére átadott egységeit is közterületté nyilvánítja. Gyakorlatilag ez az a jogszabály, amelynek alapján a kerületek is gondoskodhatnak a saját közterületeik kívánatosnak tartott állapotáról: a helyi sajátosságoknak megfelelően rendeletet alkothatnak a saját tulajdonukban levő közterületek használatáról és rendjéről, a közigazgatási területükön történő közterületi alkoholfogyasztásról, valamint a közterületen jelentkező egyes speciális élethelyzetekről (például törmelék és szemét elszállítása, gépjárművek parkolása stb.). A közterület használata a rendelet értelmében hozzájáruláshoz és díjhoz kötött, de bizonyos esetekben még díjfizetés ellenében sem lehet a főváros közterületein „bármilyen magatartást” tanúsítani. Furcsának tűnhet, de nem lehet például közterület-használati hozzájárulást adni ar-

ra – amivel pedig gyakran szembesülünk –, hogy a közút és a járda felületén reklámokat (beleértve a politikai reklámokat is) helyezzenek el, de természetesen az sem vitatható, hogy ésszerű indokai vannak annak a tilalomnak is, miszerint olyan járdaszakaszra sem adható ki az engedély, ahol a felhúzni kívánt létesítmény akadályozná a gyalogosforgalmat vagy az úttestre lépő járókelők gépjárművezetők általi észlelését.

A közgyűlés 60/1995. (X. 20.) számú közgyűlési rendelete jóval szűkebb körben tartalmaz előírásokat: kizárólag a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló és az ingatlan-nyilvántartásban közterületként regisztrált földrészletre, a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló földrészlet vagy építmény közhasználatra átadott részére, valamint „*olyan, más önkormányzat tulajdonában nem álló, közhasználatra, illetve gyalogos forgalom részére átadott területre vonatkozik, amely a fővárosi önkormányzat tulajdonában álló közterülettel műszaki, fizikai egységet képez*”. A rendelet védetségük szerint négy kategóriába sorolja a fővárosi tulajdonú közterületeket, azzal a megkötéssel, hogy a fokozottan kiemelt, kiemelt és minősített kategóriába tartozó területekre csak különösen indokolt esetben, emelt összegű díj megfizetése ellenében adható közterület-használati hozzájárulás. Ez azt jelenti, hogy például a Margitszigeten vagy a Tabánban, illetve a Lehel téren meglehetősen hosszadalmas engedélyezési procedúrára és borsos díj kiszabására számíthat az, aki itt kíván valamilyen – egyébként jogszabályba nem ütköző – tevékenységet folytatni, hacsak nem fővárosi szervezésű rendezvényről vagy karitatív célok érdekében történő fellépésről van szó.

2011. január elsejétől viszont az eddigieknél is részletesebb és célzottabb önkormányzati jogalkotással szembesülhetünk, az önkormányzatok egy újabb jogszabályi felhatalmazás birtokában ugyanis szabadon fogalmazhatják meg a közterületeik rendjére vonatkozó kívánalmaikat. Ekkortól hatályos ugyanis az építési törvény 54. §-ának a 2010. évi CXVI. törvény 6. § (2) bekezdésében megfogalmazott módosítása, amely szinte korlátlan reglementációs jogkört ad az önkormányzatoknak, ha az épített környezet fenntartása, használata és értékeinek védelme érdekében kívánnak cselekedni. A hivatkozott jogszabály-módosítás következtében az önkormányzatok felhatalmazást kaptak arra, hogy a belterületükön szabálysértéssé nyilvánítsanak minden olyan engedély vagy megállapodás nélküli közterület-használatot, amelynek során a területet használók nem az építési törvényben vagy más jogszabályban foglalt rendeltetésre használják a közösségi tereket.

Az építési törvény módosítása azért jelent újdonságot, mert a jogalkotó felsorolásszerűen meghatározta azokat a magatartásokat, amelyeket összeférhe-

tőnek tart a közterület funkciójával, jellegével. Így ez év kezdete óta a közterületek jogszabályban támogatott használatának számít a közterület magántelkek megközelítése céljából történő igénybevétele, a közúti és gyalogosközlekedés, a kikapcsolódás egyes formái, mint például a sporttevékenység és más szabadidős foglalatosságok, a felvonulás és a gyülekezés, a szobrok, emlékhelyek, művészeti alkotások létesítése és elhelyezése, zöldfelületek kialakítása, valamint a közművek elhelyezése. Ha ilyen tevékenységet folytatnak, az építési törvény módosítása értelmében „bárki használhatja” a közterületet – de ez a lehetőség kizárólag a rendeltetésszerű használatra vonatkozik. A jogszabálymódosítás hivatalos, belügyminiszteri indokolása szerint ez a felsorolás a helyi önkormányzatok ellenőrzési és szabályozási tevékenységéhez kívánt segítséget nyújtani, a részletes közterület-használati módokra pedig azért volt szükség, hogy a helyi rendeleteikben az önkormányzatoknak lehetőségük legyen szigorúbb közterületi szabályok és szankciók megállapítására.

Budapesten az építési törvény módosítása óta eltelt időszakban e sorok írásáig több olyan rendelet született, amelyben tetten érhető, hogy az önkormányzati képviselő-testületek fokozott rendteremtési törekvéseiket kívánják kifejezésre juttatni.

A józsefvárosi közterület-használati szabályozás

Elsőként a józsefvárosi önkormányzat kívánta önállóan rendezni a közterületein uralkodó állapotokat – igaz, a képviselő-testület még nem az építési törvény módosításában kapott felhatalmazás alapján, hanem az alkotmányból levezetett rendeletalkotási jogánál fogva járt el. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a képviselők a rendelet megalkotásakor és elfogadásakor már ismerhették az építési törvény 2011-től hatályos változásait, ugyanis az építési törvény módosításáról 2010. november 8-án döntött az országgyűlés, a nyolcadik kerületi közterület-rendelet pedig 2011. január elsején lépett hatályba. Az új rendelet⁵, amelyben egy alapvetően nem egyedülálló önkormányzati gyakorlat ölt testet, szabálysértés elkövetőivé minősítette, és ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal rendelte büntetni azokat, akik „a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket

⁵ Az 55/2010.(XII. 17.) számú helyi önkormányzati rendelet a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló 62/2007. (XI. 13.) önkormányzati rendelet módosításáról.

– utcai szeméthyűjtő edényeket, szelektív hulladékgyűjtő szigetek tárolóit, társasházak kukáit – kiborítják, azokból hulladékot vesznek ki”.

A meglehetősen nagy médiavisszhangot kiváltó szabályozás nem maradt következmény nélkül: a hatályba léptetése utáni napokban több civilszervezet fejezte ki a tiltakozását a rendelet alkotmányba ütköző jellege miatt. A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) már 2011. január 6-án rendkívül részletes indítványban fordult az Alkotmánybírósághoz annak érdekében, hogy a testület az úgynevezett néma koldulást szankcionáló helyi rendeletek alkotmányellenességén túl a guberálást szankcionáló rendeleteket, így a józsefvárosi rendeletet is semmisítse meg ugyanezen ok miatt. A TASZ beadványából megállapítható, hogy jelenleg harmincnyolc településen van hatályban olyan jogszabály, amely – változatos megfogalmazásban ugyan, de – tiltja a guberálást⁶ és amely – ahogy az az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 756/2010. számú ügyben született jelentéséből kitűnik – „*érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozza az eljárás alá vont, különösen kiszolgáltatott helyzetben levő személyek alapvető jogait. Ez az önkormányzati szabályozás és az ennek következtében kialakult jogi helyzet az emberi méltósághoz való joggal és az abból levezethető általános cselekvési szabadsággal összefüggő visszaállást okoz, azaz a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti.*”⁷ A kerület sajátosságaiból adódóan arról sem feledkezhetünk meg, hogy – amint az a kisebbségi ombudsman 2000. évi beszámolójából Tiszaújváros képviselő-testületének a guberálást szankcionáló rendelete kapcsán megismerhető – a sérelmezett rendelkezés alkalmas lehet a közvetett diszkrimináció megvalósítására is.⁸

A józsefvárosi szabályozás esetében felvetődött továbbá annak a kérdése is, hogy az önkormányzat az alkotmány 44/A § (2) bekezdésében garantált rendeletalkotási jogkörét túllépve járt el a guberálás szankcionálásakor, arra ugyanis sem az alkotmány hivatkozott szakasza, sem a helyi önkormányzatokról szóló törvény, sem a hulladékgazdálkodásról vagy a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény nem ad felhatalmazást, hogy az önkormányzat megtiltsa az állampolgároknak, hogy a szemetesből vagy a lomtalanításra kitétt tárgyak kupacából a számukra még használható dolgo-

6 Például Göd hulladékkezelési rendelete: „A tartályokba guberálás céljából belenyúlni tilos!” Keszthely: „A kihelyezett gyűjtőedényből hulladékot kigyűjteni (guberálni) tilos.” Zsámbok: „Tilos a háztartási hulladék szállítására szolgáló gyűjtőedényekben, a lomtalanítás és az egyéb hulladékgyűjtés során a guberálás.”

7 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 756/2010. számú ügyben.

8 <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-352-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html>

kat elvigyék. Másrészt a guberálás önálló tényállásban való szankcionálása a kettős szabályozás helytelen gyakorlatát is valószínűsíti, ami a 17/1998. (V. 13.), a 123/2009. (XII. 17.) és a 63/1997. (XII. 11.) AB határozatok alapján jogellenesnek minősül, a jelenlegi szabálysértési jogszabályok ugyanis már lehetővé teszik a guberálás nem tolerált magatartásformájának szankcionálását – a köztisztasági szabálysértés alakzatában –, az önkormányzati szabályozásnak ebben az esetben tehát csak akkor volna helye, ha a jogalkotásra az országos szintű szabályozással nem ellentétes, hanem azt kiegészítő módon került volna sor.

Érdemes azt is végiggondolni, hogy a szemétkébe dobott tárgyaknak már nincs tulajdonosuk: ezeken az ingóságokon a tulajdonos felhagyott e jogának gyakorlásával azáltal, hogy önként megszűnt a birtokosuk lenni (*derelictio*). Mint elhagyott dolgon, birtokbavétellel bárki tulajdonjogot szerezhet az ilyen ingóságokon, ezért megállapítható, hogy a guberálást szankcionáló rendelet indokolatlanul, alkotmányos jogok vagy célok védelme nélkül lehetetleníti el a tulajdonszerzésnek ezt a polgári törvénykönyvben elismert formáját azon túl, hogy sérti az eljárás alá vont, egyébként az átlagosnál kiszolgáltatottabb személyek szociális biztonságához és emberi méltóságához való jogát.

Hasonló érvelést alkalmazva fordult civilek egy csoportja a Fővárosi Kormányhivatalhoz annak érdekében, hogy a hivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben foglalt törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálja felül az említett nyolcadik kerületi rendeletet.

A hivatal az imént kifejtett érvelés alapján helyt adott a beadványnak, mivel vizsgálatában megállapította, hogy a „hulladékgyűjtők kiborítása” mint önálló tényállás bevezetése a szabálysértési törvénybe és az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendeletbe ütköző szabályozást valósít meg, mert nem határolható el egyértelműen a köztisztasági tényállástól – tehát magasabb szintű jogszabályi rendelkezéseket sért. Mint ahogy azt a szabálysértési törvény kimondja, önkormányzati szabálysértési tényállások nem lehetnek azonosak és ellentétesek magasabb szintű szabálysértési tényállásokkal, továbbá nem szabályozhatnak magasabb szinten már szabályozott társadalmi viszonyokat. Végezetül a hivatal is rámutatott arra a már említett 123/2009. (XII. 17.) AB határozatban foglalt megállapításra, hogy a szabálysértési törvényben a helyi önkormányzatok részére adott rendeletalkotási felhatalmazás nem korlátlan: az önkormányzati rendeleteknek összhangban kell állniuk a hatályos szabálysértési törvény és kormányrendelet előírásaival, azaz helyi szinten tilos ezekbe ütköző vagy ezeket megismétlő tényállást alkotni. Mindezek alapján a kormányhivatal törvényességi észrevétellel fordult a jözsefvá-

rosi képviselő-testülethez, ebben a rendelet jogsertő részének hatályon kívül helyezésére szólította fel a képviselőket.

A kukázás vagy guberálás definíciója a törvényességi észrevétel tartalmától függetlenül is továbbgondolásra érdemes, mivel a tevékenység józsefvárosi szankcionálása nem egyedi jelenség. Ezzel összefüggésben az általános ombudsman tájékoztatókérésével fordult a Vidékfejlesztési Minisztérium környezetügyért felelős államtitkárához annak tisztázására, hogy létezik-e egy-egy jogi fogalma a guberálásnak, illetve a tevékenység a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozónak minősül-e. A minisztérium állásfoglalása értelmében bár a hivatkozott törvény az értelmező rendelkezései között nem nevesíti a guberálás fogalmát, a hulladékgazdálkodási jogszabályok fogalomkészlete alkalmas arra, hogy a guberálást mint tevékenységet szabatosan körülírják, ezért a „*hulladék kihelyezett gyűjtődényekből történő kivétele*” a legadekvátabb megfogalmazás, amelyet a helyi rendeletek jelentős részében is megtalálhatunk. A hulladékgazdálkodási törvény szerint azonban a guberálás nem értelmezhető hulladékgazdálkodási tevékenységként, hiszen alapvetően nem gazdasági haszonszerzés érdekében végzik az ilyen tevékenységet folytatók, továbbá a tevékenység generális jogszabályi tilalma akkor lenne megalapozott, ha általánossá válna a „házhoz menő szelektív gyűjtés”. Ezzel némileg ellentétes módon, a józsefvárosi polgármester álláspontja szerint a guberálás mint megengedhető tevékenység kizárólag arra az esetre értendő, amikor az évenkénti lomtalanítás során az ezzel foglalkozó személyek átválogatják és elviszik a közterületre kihelyezett, feleslegessé vált ingóságokat. Az ombudsmani jelentés⁹ szerint ez az értelmezés nagymértékben sérti az előzőekben ismertetett alapjogokat és a jogbiztonság követelményét, és azért sem megengedhető, mivel álláspontja szerint sem egészségügyi, sem környezetvédelmi szempontokból nem engedhető meg a guberálást generálisan tiltó rendelkezések alkalmazása, amely az előbbiekben túl az egyenlő bánásmód követelményével is ellentétes. Az ombudsman azzal érvelt továbbá, hogy a tiltásra akkor lenne jogszabályilag megalapozott lehetőségük az önkormányzatoknak, ha reális alternatívát kínálnának azon személyeknek, akik a megélhetésüket próbálják megoldani a kukázás segítségével, ezért a kormányhivatalhoz hasonlóan felkérte a képviselő-testületet a rendelet felülvizsgálatára.

A kormányhivatal törvényességi észrevételére a 2011. október 6-án tartott képviselő-testületi ülésen reagált a kerület vezetése. A rendeletben található,

⁹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-1232/2011. számú ügyben.

kettős szankcionálásra alkalmas „kukák kiborítására” vonatkozó fordulatot úgy pontosították, hogy ezentúl a szemétygyűjtők kiborítását nem, csupán azok „rendeltetéstől eltérő használatát, felhatalmazás nélküli elmozdítását és az azokban található kommunális és egyéb hulladék kivételét” szankcionálják. Új tényállásként, szabálysértésként vonják ezentúl felelősségre a kerületi közterületeken élő hajléktalanokat és azokat, akik hajléktalanként itt tárolják az ingóságukat, de ugyancsak szankcióra számíthatnak azok is, akik „közterületeken, parkokban, aluljárókban és útkereszteződésben koldulnak”, valamint akik a kerület egyes, a rendeletben nevesített parkokban és az ezeket határoló járdák területén dohányoznak.

A kukázásra vonatkozó rendeletszöveg átalakításával a képviselő-testület formálisan eleget tett ugyan a kormányhivatal észrevételében foglaltaknak, de a közterület-használati rendelet új tényállásai alkotmányjogi szempontból továbbra is aggályosnak minősülhetnek. Annak ellenére, hogy a közterületi koldulásra vonatkozó kerületi szabályozás részben összefüggésbe hozható azzal a 2011. szeptember 22-től indított, országosan tapasztalható, összehangolt és szigorú rendőrségi fellépéssel, amely a közúti kéregetés és más hasonló jogsértések (kéretlen szélvédőmosás, szórólaposztás stb.) visszaszorítására irányul¹⁰, a rendelet egyes nyelvi fordulatai miatt további korrekcióra szorul. Így nem kedvez a jogbiztonság elvének az a rendelkezés, amely gyakorlatilag szinonimák alkalmazásával építi fel a koldulás tényállását, oly módon, hogy: „Tilos közterületeken, parkokban, aluljárókban, útkereszteződésekben koldulni, kéregetni” – mivel a hatályos jogszabályok szerint a park és a közút is a közterület gyűjtőfogalma alá tartozik, és ugyanúgy nem világos, hogy milyen ismérv különbözteti meg egymástól a koldulást és a kéregetést. Az sem szerencsés jogalkotói megoldás, hogy a rendelet önálló definíciót tartalmaz a koldulásra, mivel minden olyan tevékenységet koldulásnak tekint, amely „közterületen vagy nyilvános helyen pénz vagy egyéb dolog átadására irányuló” szóbeli, írásbeli vagy ráutaló magatartással történő felhívásként értelmezhető, ha a cselekmény egyébként nem minősül a szabálysértési törvényben és kormányrendeletben nevesített zaklató koldulásnak vagy gyermekkel koldulásnak. Az úgynevezett néma koldulás – tehát ha az írott táblát felmutató koldus, vagy az, aki poharát, tenyerét tartva, szóltanul, de ráutaló magatartást tanúsítva várja az adományokat – viszont a hatályos jogszabályok értelmében nem szankcionálható. A „néma koldulásra utaló magatartás” ugyanis olyan tágan értelmezhető fordulat, amely mind a normavilágosság,

¹⁰ http://www.police.hu/sajto/sajtoszoba/orfk110922_01.html A fellépést a KRESZ 21. §-ának, a gyalogosok közúton való közlekedésére vonatkozó előírásaira, illetve ezek megsértésére alapozzák.

mind a jogbiztonság követelményét sérti, és az értelmezési bizonytalanságok miatt alkalmas lehet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása jogának korlátozására, tehát magában hordozza a diszkriminatív jogalkalmazás lehetőségét.¹¹

Az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma

Annak a lehetőségét, hogy a józsefvárosi rendeletben foglaltakhoz hasonló módon szankcionálják a közterületeket életvitelszerű tartózkodásra és az ehhez szükséges ingóságok tárolására használókat, a Fővárosi Közgyűlés egy áprilisban elfogadott – már valóban az építési törvényben foglalt felhatalmazás alapján megfogalmazott – rendelete teremtette meg, amely a fővárosi közterületek használatáról szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendeletet módosította és egészítette ki új tényállásokkal. Ez azt jelenti, hogy a főváros lakóinak nyugalma és az utcakép zavartalansága érdekében 2011. május 18-tól szabálysértés elkövetéséért ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal lehet sújtani azokat az állampolgárokat, akik „a közterületet életvitelszerű lakhatás céljára használják, és azokat, akik életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait a közterületen tárolják”.

A rendelet értelmében a kerületi jegyző mint szabálysértési hatóság jár el a hajléktalanokkal szemben, akiket egyébként a rendőrség és a közterület-felügyelet munkatársai is igazoltathatnak, valamint akikkel szemben a hatályos fővárosi rendeletek alapján már a főváros valamennyi közterületén a közterület-felügyelők is kiszabhatnak helyszíni bírságot. Érdemes átgondolni, hogy míg a fővárosi rendelet szerint ez a szabálysértés ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható, a szabálysértési törvény szerint a helyszíni bírság összege háromezertől húszezer forintig terjedhet. Ez meglehetősen problémás gyakorlat kialakításához vezethet, mivel előfordulhat, hogy például valakivel szemben több szabálysértés miatt is eljárhatnak ugyanabban az eljárásban, tehát például a hajléktalanság ténye mellett köztisztasági szabálysértésért is felelősségre vonhatják. Így akár – az eljárás alá vont hajléktalan által teljesíthetetlenül – hetvenötezer forintba is rúghat a pénzbírság összege az eljárás végén.¹²

¹¹ Például a TASZ 2011. január 11-én kelt, az AB-hoz benyújtott indítványa is így érvel, kiegészítve azal, hogy a néma koldulás betiltásakor sérül továbbá a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához való jog is, mivel az alkotmányból levezethető a szabad kommunikációhoz való jog.

¹² Arról még nincsenek adatok, hogy a figyelmeztetés alkalmazásának szabálysértési törvény adta lehetőségével élnek-e a jogalkalmazók.

A közgyűlésirendelet-módosítás és az építési törvény új szakaszainak évi eleji hatálybalépése közötti időszakban az általános ombudsman több ízben is figyelmeztetett – eredménytelenül – olyan, a rendeletmódosítások következtében bekövetkező visszasságok veszélyére, amelyek a későbbiekben többnyire megalapozottnak bizonyultak. Az ombudsman 2010 decemberében megfogalmazott álláspontja szerint¹³ „az elfogadott törvénymódosítás elsődlegesen azért vet fel aggályokat, mert tételesen felsorakoztatja ugyan, hogy milyen magatartások folytathatóak rendeltetésszerűen a közterületen, de mindezt olyan általános tevékenység-fogalmakkal teszi, mint a »kikapcsolódás« vagy »a szabadidő eltöltése«. Ez a gumiszabály jellegű fogalomhasználat – ahogy azt az ombudsman a belügyminiszternek írt, megkésett levelében jelezte – az önkormányzatok »szabad mérlegelésére« bízta annak eldöntését, hogy szankcionálják-e például az életvitelszerű tartózkodást vagy épp a padon alvást. Eredménytelennek bizonyult az a figyelemfelhívás is, amit a biztos a főpolgármesterhez intézett annak érdekében, hogy a »főváros addig ne szankcionálja az életvitelszerűen utcán élést, amíg nincs meg az éjjel-nappal, hétvégén is ténylegesen működő intézményes háttér, amely az utcán élő hajléktalanokat egyáltalán fogadni képes«. Hangsúlyozta, hogy a fedél nélkül maradt emberek alapjogainak védelme érdekében lehetővé kell tenni a valódi választás lehetőségét: szankciót csak akkor lehessen kiszabni, ha legalább megvan az alternatív választás lehetősége az utcán éléssel szemben, nem pedig egyfajta »objektív felelősség« elve alapján kell eljárni az utcán alvás felszámolása érdekében.”

Az általános biztos 2011. július 28-án nyilvánosságra hozott jelentésében további aggályokat fogalmazott meg az építési törvény módosításával és ennek alapján végrehajtott közgyűlésirendelet-módosítással kapcsolatban. Az ombudsman álláspontja szerint már az építési törvény újonnan elfogadott, a közterület „tolerált” használatának eseteit tartalmazó rendelkezései is alkalmasak arra, hogy az önkormányzat túlzottan tág mérlegelést alkalmazva vezessen be a tárgyjal kapcsolatos szankciókat. Például sem a „kikapcsolódás”, sem a „szabadidő eltöltése” nem elég differenciált fogalomhasználat, tehát megkérdőjelezhető a kormány ama törekvésének hatékonysága, miszerint a módosítással megvalósulhat a közterület fogalmának és rendeltetészerű használatának konkrétabb formája.

A főpolgármester tájékoztatása szerint a kifogásolt közgyűlésirendeletalkotással az együttműködés minden formáját elutasító személyek elleni jog-

¹³ A JB-6724/2010.

szerű fellépés lehetőségét kívánták megvalósítani. Arra viszont egyetlen jogalkotó és jogalkalmazó sem vállalkozott, hogy a szankciók végrehajtásának módját ismertesse, ugyanis nehezen vitatható az a tény, hogy az utcán éleést és hasonló magatartásokat szankcionáló önkormányzati szabályozás nehézkesen alkalmazható, mivel az eljárás alá vont személyek nagy részének nincs lakóhelye, tehát hivatalos úton elérhetetlen, a pénzbírság esetükben nem hajtható be, azaz összességében az érintettek kényszerhelyzetéből adódóan a büntetésnek sincs visszatartó ereje.¹⁴ Ráadásul a közterület-használati szabályok úgynevezett státusvétséggé alakítása az egyenlő bánásmód, a jogállamiság és a jogbiztonság alapelveinek súlyos sérelmét is megvalósítja, ezért az országgyűlési biztos felszólította a Fővárosi Közgyűlést, hogy az emberi méltósággal összefüggő visszaélés okozására is alkalmas rendelkezést helyezze hatályon kívül.

A közgyűlési rendelet azonban az előzőekben bemutatott jogszabályszóveggel hatályba lépett és e sorok írásakor is hatályban van – az ombudsman jelentésére válaszul a Fővárosi Közgyűlés nem találta indokoltnak a kifogásolt rendelkezések felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését. A fővárosi önkormányzatok egy része – mint például a VI. kerületi önkormányzat – szó szerint átemelte a közterület használatáról és rendjéről szóló rendeletébe a közgyűlési rendelet szövegéből az életvitelszerű közterületen tartózkodás és az ehhez szükséges ingóságok közterületen tárolásának szankcionálását, de nem minden kerület járt el így, ezért az egységes fővárosi közterület-használati gyakorlat megteremtése továbbra is várat magára.

A magasabb szintű jogszabály-módosítási törekvések

A hajléktalanság kriminalizálása nem kizárólag helyi szinten felvetődő jogalkotói szándék. Amint az a téma szakértői előtt ismert, az országgyűlés előtt, tárgysorozatban várakozik az a T/3525. számú képviselői önálló indítvány, amelynek benyújtói a szabálysértési törvényt új szakasszal kívánják kiegészíteni. A szabálysértési törvény indítványban javasolt új tényállása (alcíme) a „közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegése” címet viseli, és gyakorlatilag az előzőekben ismertetett közgyűlési rendelet tényállását emeli magasabb jogszabályi keretek közé. Az indítványban foglalt tény-

¹⁴ 14 AJB 6724/2010. számú országgyűlési biztosi jelentés.

állásszöveg ugyanis megegyezik a Fővárosi Közgyűlés által ez év áprilisában elfogadott új szakaszának szövegével, mivel így rendelkezik:

„146/A. § (1) Aki az önkormányzat rendeletében meghatározott, a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatára, illetve az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolására vonatkozó szabályokat ismételten megszegi, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés ismétlődése akkor alapítható meg, ha az eljárás alá vont személyt az eljárás alapját képező cselekmény elkövetését megelőző hat hónapon belül ugyanilyen szabálysértés elkövetéséért jogerősen felelősségre vonták.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik.”

A javaslat benyújtói az indokolásukban azzal érveltek, hogy bár az építési törvény ismertette, 54. § (6) bekezdése értelmében az önkormányzatok felhatalmazást kaptak arra, hogy belterületi közterületeik rendjét akár szabálysértési tényállások alkotásával is megteremtsék, az önkormányzatok által jellemzően kiszabott szankció – amely többnyire pénzbüntetés – kevés visszatartó erővel bír, és végrehajtása is nehézségekbe ütközik. A törvénymódosítástól a benyújtók valódi visszatartó erőt remélnek, mindazonáltal figyelemmel kell lenni arra a sajátos helyzetre, hogy a bevezetni kívánt törvényi tényállás az ismételt elkövetést szankcionálja, míg az alapesetet már számos település önkormányzata szankcionálta a saját rendeletében.

Az előterjesztők szándéka szerint a jogszabály-módosításban tervezett szankció kizárólag azokat fenyegetné, akik nem vesznek részt önként az előzetesen felkínált, elérhető szociális ellátórendszeri intézmények által nyújtott lakhatási és egyéb segítségnyújtási mechanizmusokban. A tervezet tehát felveti azt az évszázadok óta megválaszolatlan kérdést is, hogy a közterületek rendjének fenntartása és különösen az utcán élők helyzetének kezelése mely szervek, szervezetek hatáskörébe tartozik: azaz a rend rendészeti vagy szociális szakmai eszközökkel valósítható-e meg?

E sorok írásakor nincs érdemi információnk arról, hogy a T/3525. számú nyilvántartott törvénymódosítási javaslat mikor kerül az országgyűlés plénuma elé, 2011. szeptember 30-án nyilvánosságra hozták viszont a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvény tervezetét. A tervezet alapján az új szabálysértési joganyagba bekerül a közterület rendeltetésétől eltérő használatának ismételt megszegése mint új tényállás, azaz ha a tervezetet változatlan formában fogadják el, sza-

bálysértés miatt akár elzárásra is számíthat az, aki a település belterületén található közterületet az önkormányzati rendeletben meghatározott rendeltetés-től eltérő tiltott módon, lakást helyettesítő tartózkodás céljára, illetve az ehhez szükséges ingóságok tárolására használja ismételten, azaz hat hónapon belül. A tervezet azonban csak akkor teszi lehetővé szankció kiszabását, ha az eljárás alá vont nem él az önkormányzat által nyújtott elhelyezéssel.

A jogalkotónak tehát rendkívül nagy alaposággal kell eljárnia az esetleges jogszabály-módosításkor, mert a közterületek rendjének védelme érdekében nem megengedhető, ha helyi szinten jogellenes gyakorlattal kívánják megteremteni egy-egy település nyugalalmát, mindazonáltal a települési önkormányzatok hatáskörük szűkítése miatt vélhetően nem támogatják majd egyhangúlag a szabálysértési törvény tervezetének ama rendelkezését, miszerint szabálysértési tényállást az új törvény hatálybalépése után helyi önkormányzati rendeletben nem, csupán törvényben vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendeletben lehet statuálni.

Alternatíva a közterületek rendjének megteremtésére

A hazai jogalkotási tevékenység mellett az Európai Unió is egyre nagyobb figyelmet fordít a közterületek rendjével összefüggő gondokra. Jelenleg egy hét szakértőből álló bizottság – amelynek egyik tagja a magyar általános ombudsman – dolgozik az unió hajléktalanpolitikájának megalapozásán, azzal a céllal, hogy átfogó uniós hajléktalanügyi stratégiát alakítsanak ki. Ezzel meg kívánják akadályozni azt a napjainkban is tapasztalható jelenséget, hogy ha valamelyik tagállamban különösen jó helyi megoldásokat alakítanak ki a szegénységgel összefüggő társadalmi problémák kezelésére, ott szinte automatikusan megnövekszik a szegényebb régiókból bevándorlók aránya. Az uniós szakértők elsősorban a hajléktalanná válás megelőzésére szolgáló lehetőségek fejlesztésében látják a megoldást, és 2015-ig az állami vagy önkormányzati lakáshoz juttatási programok kiszélesítésével csökkenteni kívánják az átmeneti szállások, melegedők és az utcán élők létszámát. A hajléktalanság kriminalizációját azonban mind az unió, mind a Hajléktalanellátó Szervezetek Európai Szövetsége (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless; FEANTSA*) elhibázott törekvésnek tekinti.¹⁵

¹⁵ <http://www.diszpecserportal.hu/component/content/article/96-feantsa/1294-a-hajlektalan-ellatoszervezetek-europai-szoevetsege-tiltakozik-a-magyarorszagi-hajlektalan-emberek-kriminalizalasa-ellen.html>

Talán e példákbl kiindulva vállalta a Menhely Alapítvány, hogy együttműködési megállapodást köt a Fővárosi Közterület-felügyelettel annak érdekében, hogy a közterületen élő állampolgárok egy részénél elkerülhető legyen a rendészeti intézkedés – és annak jogkövetkezményei –, azaz arra töreksenek, hogy akit lehet, az alapítvány munkatársai segítségével a szociális ellátórendszer valamelyik szegmenséhez próbáljanak meg (vissza)irányítani.¹⁶ Az alapítvány képviselői már a közgyűlésirendelet-módosítás után azzal érveltek, hogy az átlagosan napi nyolcezer forintba kerülő büntetés-végrehajtási elhelyezés helyett minden érintettnek célravezetőbb és költséghatékonyabb, ha azokban az esetekben, amikor a hajléktalan hajlandó a szociális munkásokkal való együttműködésre, megpróbálkoznak azzal, hogy lehetőségeikhez mérten reális alternatívát és segítséget nyújtanak a rászorulóknak. Ennek érdekében 2011. augusztus 4-én a fővárosi hajléktalanellátásból jelentős szerepet vállaló Menhely Alapítvány egy több pontból álló cselekvési tervet dolgozott ki, amelyben gyakorlatilag az a törekvés ismerhető fel, hogy jogszzerű „elterelési” utat nyújtsanak az egyébként a hivatkozott közgyűlési rendeletben bírsággal fenyegetett hajléktalanoknak.

Az együttműködés sarokköve az alapítvány által napi 24 órában működtetett diszpécserszolgálat és a közterület-felügyelet közötti folyamatos kapcsolattartás, amely lehetővé teszi, hogy abban az esetben, ha a közterület-felügyelő szükségesnek látja az utcai szociális szolgálatok közreműködését, haladéktalanul tájékoztatja az alapítvány diszpécserét az általa tapasztaltakról, a diszpécser pedig részletes információt szolgáltat a közterület-felügyelőnek a megtehető lépésekről. Azaz a diszpécserszolgálat a körülmények mérlegelése után dönthet például úgy, hogy krízisautót vagy speciális utcai szolgálatot teljesítő kollégát küld a helyszínre, és erről tájékoztatja a közterület-felügyeletet is.

A megállapodás valódi jelentősége abban rejlik, hogy a közterületen tapasztalható gyakori szituációkra részletesen kidolgozott cselekvési tervet tartalmaz. Tehát például rögzítették, hogy eszméletlen, magatehetetlen emberhez minden esetben mentőt kell hívnia a rátaláló közterület-felügyelőnek vagy szociális munkásnak, de abban az esetben is intézkedniük kell, ha az illető „csak” legyengült, átfagyott, vagy ha éppen a kiérkező mentőautó személyzete úgy dönt, hogy a rászoruló egyetlen egészségügyi intézménybe sem viszik el. Utóbbi esetekben ugyanis a közterület-felügyelő kérheti, hogy az alapítvány krízisautót vagy utcai gondozó szociális munkást küldjön a

¹⁶ A megállapodás letölthető: <http://www.diszpecserportal.hu/hirek/koezep-magyarorszag/1327-fovarosi-kozterület-felügyelet-menhely-alapitvany-egyuttmukodese.html>

helyszínre, aki télen lehetőleg egy órán belül, nyáron pedig 12 órán belül megkezdje a rászoruló ellátását.

Arra is van mód, ha a várost nem ismerő, idős vagy más okból segítséget kérő hajléktalan jelzi a közterület-felügyelőnek, hogy valamely ellátórendszerbeli szolgáltatást szeretne igénybe venni, vagy éppen speciális szükségletei vannak (jellemzően iratok, ruházat hiánya stb.), hogy a felügyelő a diszpécserszolgálat útmutatását alapul véve tájékoztatja a hajléktalant az aktuálisan igénybe vehető intézményekről, azok kapacitásáról, és szükség esetén segítséget nyújt az oda jutás megtervezésében.

Ha a hajléktalant tiltott helyen dohányzáson vagy alkoholfogyasztáson érik, netán szemetel vagy garázdaságot követ el, a közterület-felügyelőnek jogában áll hatósági eljárást kezdeményeznie, tehát bár a szociális munkások lehetőség szerint tájékoztatják a hozzájuk fordulókat a tilalmazott tevékenységekről és azok jogkövetkezményeiről, a szituáció rendészeti intézkedést von maga után. Újszerű, hogy a megállapodás értelmében a fővárosi közterület-felügyelet munkatársai nem tekintik jogszabálysértésnek, ha valaki „csupán” közterületen tartózkodik, él, tehát ha a közterület-felügyelethez olyan állampolgári bejelentés érkezik, hogy valahol zavaróvá válik egy fedél nélküli ember életvitelszerű közterületen tartózkodása, a közterület-felügyelet csak abban az esetben fogantatja bármilyen intézkedést, ha a diszpécserszolgálat által a helyszínre küldött szociális munkatársak tevékenysége elégtelen volt a helyzet megnyugtató és humánus rendezésére. Intézkedés esetén is kölcsönös információcsere történik a közterület-felügyelet és az alapítvány között annak érdekében, hogy az ellátórendszer tudomást szerezzen legalább az intézkedéssel érintettek adatairól.

Értékelés

Az előzőekben ismertetett megállapodás mindenképpen figyelemre méltó kezdeményezésnek minősül, mivel azt tulajdonképpen a jogalkotónak minősülő Fővárosi Közgyűlés és az érintett hivatalos szervek – jogszzerű – megkezdésével, a közterületen tapasztalható problémák reális megoldása érdekében kötötték azok a szervezetek, amelyeknek a legtöbb gyakorlati tapasztalatuk van ezen a területen.

Az együttműködési megállapodással azt a tételt is elismerték az illetékesek, hogy a probléma összetett jellege miatt a közterületek rendjének megóvása nem garantálható kizárólag szociális szakmai, vagy kizárólag rendészeti

fellépéssel. Az összehangolt tevékenység viszont – ha a szituáció lehetővé teszi – eredményes lehet, így a rendészeti intézkedéseknek csupán *ultima ratio*ként van jogosultságuk. Ezért érte civilszervezetek részéről több támadás azt a nyolcadik kerületi intézkedéssorozatot, amikor is 2011 októberében a kerületi közterület-felügyelet, a BRFK munkatársai és a kerületi polgármesteri hivatal szabálysértési ügyintézői 24 órás munkarendben, úgynevezett „kerületi közrendvédelmi akció” keretében folyamatos igazoltatással, előállításal és szankcionálással – jellemzően a hajléktalanságot szankcionáló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendeletre, illetve köztisztasági szabálysértés elkövetésére való hivatkozással, figyelmeztetés kiszabásával – kívánták rendezni a hajléktalansággal összefüggő nehézségeket. Azt viszont még a nyolcadik kerület vezetése is felismerte, hogy hosszú távon nem várható eredményes megoldás a kizárólag rendészeti jellegű – és költséges – fellépéstől, ezért az akciót egy otthonteremtési programmal kívánták kiegészíteni, amelyet több szakterület munkatársai összefogásával valósítanak meg.

Településtől függetlenül igény van tehát a bemutatott közterületi problémákkal, élethelyzetekkel, jogsértésekkel gyakorlati szakemberként (rendőr, közterület-felügyelő, szociális munkás, önkormányzati ügyintéző) foglalkozók rendszeres továbbképzésének és folyamatos szakmai fejlődésének fenntartására, amelyben az egyes civilszervezetek által nyújtott információcsere és az általuk szervezett gyakorlatorientált esetfeldolgozó workshopok szerepe sem elhanyagolható.¹⁷

Az alternatívák nyújtása azonban nagy anyagi és szakmai erőforrások mozgósításával jár, ezért a jó közösségi gyakorlatok elterjesztése érdekében szükség van a kerületek közötti, településszintű, de akár regionális és nemzetközi koordinációra és kommunikációra is. A sikeresnek bizonyuló helyi – vagy külföldi – példákból tanulva talán van esély arra, hogy a Magyarországon meghonosodni látszó, csak a hatósági ellenőrzésben és szankcióban gondolkodó jogalkotói szemlélet is elmozdul a valódi megoldások keresésének irányába.

¹⁷ Például a Menhely Alapítvány és több más civilszervezet égisze alatt esetmegbeszélő fóruma működik az utcai szociális gondozással foglalkozóknak, vagy az éjjeli menedékhelyeken hajléktalanság elleni gondoskodó szakemberek részére is létezik ugyanilyen – egyelőre önkéntes alapon szerveződő – munkacsoport.