

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1944/2017. számú ügyben
(Előzményi ügy: AJB-3079/2016.)**

Előadó: dr. Csikós Tímea
dr. Kiss Bernadett

Az eljárás megindulása

A vizsgálat megindítására alapot adó panaszbeadvány a főváros területén a mindenki által elérhető, hozzáférhető nyilvános illemhelyek hiányát, az ezek fenntartására vonatkozó kötelezettség tekintetében fennálló önkormányzati mulasztást sérelmezi. Levelében panaszos elismeri a Budapest Főváros XI. kerületének területén elkövetett köztisztasági szabálysértést, az ezért kirótt helyszíni bírság jogszerűségét, és hangsúlyozza, hogy egyetért a köztisztaság, mint védendő érték megóvása érdekében tett hatósági intézkedésekkel. Ugyanakkor felveti, hogy a köztisztaság megóvása, a közterületek rendeltetésszerű használata érdekében, a mindenki számára elérhető megoldások biztosítására irányuló önkormányzati kötelezettség teljesítése nem kizárólag a hajléktalan embereket, hanem valamennyi járókelőt érintő, turisztikai szempontból is kiemelkedő jelentőségű kérdés. Figyelembe véve, hogy a fenti problémakör szorosan kapcsolódik az emberi méltósághoz és a testi-lelki egészséghez fűződő alapjogokhoz, valamint figyelemmel a közrend, a köztisztaság és közegészség, mint védendő értékek megóvása érdekében fennálló (állami) kötelezettségre, a beadvány alapján vizsgálatot indítottam.

Mindezekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. és 24. §-ában foglaltak alapján indított vizsgálat keretében a Budapest Főváros területén üzemeltetett nyilvános illemhelyek számáról, területi elosztottságukról, és a működésüket illető tapasztalataikról kértem tájékoztatást Budapest Főváros XI. kerületének polgármesterétől, Budapest Főváros Főpolgármesterétől, a Fővárosi Rendészeti Igazgatóság vezetőjétől, valamint Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottjától.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”);
- testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*”)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabstv.)
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)

A megállapított tényállás

Vizsgálatom során az Ajbt. 21. § (1) a) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva, a Budapest Főváros (külön a panaszbeadványban érintett XI. kerület, Újbuda) területén üzemeltetett nyilvános illemhelyek számáról, területi elosztottságukról, és a működésüket illető tapasztalataikról kértem tájékoztatást. A megkeresett szervektől arra is választ kértem, hogy más úton fordultak-e már hozzájuk a fenti tárgykört (nyilvános illemhelyek működésének hiányát) érintő panasszal, s ha igen, annak elbírálása hogyan történt meg.

1. Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzata

Válaszában a polgármester arról tájékoztatót, hogy Újbuda Önkormányzatának 2014-ben indított projektje keretében három modern saját működtetésű illemhely áll a kerületi lakosság és látogatók rendelkezésére,¹ melyek a nagy számban látogatott parkok, játszóterek ez irányú igényeit hivatott kielégíteni. A lakosság szívesen fogadta és gyakran látogatja ezeket a mosdókat, a kedvező fogadtatás és hasznosulás láttán költségvetési kereteik függvényében Újbuda Önkormányzata igyekszik további hasonló szolgáltatásokat kiépíteni és működtetni a kerület sűrűn, sokak által látogatott pontjain.

Hozzátette továbbá, hogy a Budapest Főváros Önkormányzatának kezelésében lévő közterületeken található illemhelyek üzemeltetésének feladatával a Fővárosi Önkormányzat a Fővárosi Csatornázási Művek Zrt.-t (FCSM Zrt.) bízta meg.

2. Budapest Főváros Főpolgármestere

Megkeresésemre adott válaszában Budapest Főváros Főpolgármestere kiemelte, hogy az üzemeltető FCSM Zrt. 51 illemhelyet működtet Budapesten, melyek elsősorban (ahogy a mellékletként csatolt felsorolásban szereplő címekből is kiolvasható) főbb közlekedési csomópontoknál és a turisták által látogatott nevezetességek környékén találhatóak. Az illemhelyek közül azonban 20 db üzemen kívül van: nagy része nincs is üzemeltethető állapotban, felújításra, átalakításra szorul, vagy épp a rendkívül alacsony látogatottság miatt nem üzemel, így jelenleg összesen 12 db illemhely működik teljes körűen felújított, akadálymentesített módon, magas színvonalú ellátással.

Hozzátette azt is, hogy a Fővárosi Önkormányzat számára az illemhelyek felújítása és üzemeltetése mindig is kiemelt szempont volt és most is az, ezt igazolja a környezetbarát és energiatakarékos megoldások alkalmazása, a hosszú élettartam-garanciájú berendezések és szaniterek beépítése is. Hangsúlyozta, hogy a Fővárosi Önkormányzat célja a meglévő illemhelyek kulturált és tiszta állapotának szinten tartása, ennek érdekében a FCSM Zrt. munkatársai folyamatosan ellenőrzik és tisztítják ezeket. Ugyanakkor nagyon sok problémát jelent az illemhelyek nem rendeltetésszerű használata, illetve a rongálás, vandalizmus gyakorisága (csaptelepek, kézszáritók eltulajdonítása, pénzbedobó egységek feltörése). Ehhez kapcsolódó problémaként említi azt is, hogy az üzemképes illemhelyek működtetéséből származó éves kb. 180 millió Forintos bevétel nem fedezi a meglévő 51 illemhely üzemeltetését, felújítását, állagmegóvását, még kevésbé a rongálásokból keletkező helyreállítási költségeket.

Válaszlevelében kitért arra is, hogy Budapesten nem csak a FCSM Zrt. üzemeltet nyilvános illemhelyeket, tudomásuk szerint kerületi önkormányzati és egyéni vállalkozói üzemeltetők is vannak, így a főváros teljes területén működő nyilvános illemhelyek pontos számát nem ismerik.

Megemlítette továbbá azt is, hogy a vizsgálatom megindítására alapot adó panaszbeadványban a benyújtója által elkövetett köztisztasági szabálysértés miatt nyilvántartásuk szerint nem a Fővárosi Rendészeti Igazgatóság (FÖRI) közterület-felügyelő munkatársai intézkedtek.

A FÖRI közterület-felügyelői a *Szabstv. 196. § (1) bekezdés a) pontjába* ütköző köztisztasági szabálysértés miatt 2015. évben 38 esetben tettek feljelentést és 51 esetben összesen 880.000.-Ft értékben szabtak ki helyszíni bírságot. Kiemelte, hogy mivel a Szabálysértési Nyilvántartási Rendszerben a köztisztasági szabálysértés tényállás leírása nem szűkíthető a megtett intézkedésre, a nyilvános illemhely használatának hiányában tett intézkedésekre vonatkozóan nincs külön kimutatás.

¹ A Bükköny utcai játszótérnél, a Beregszász téri játszótérnél és a Bikás parkban

Utal arra a jogalkalmazói gyakorlatra, amely szerint a nyilvános illemhely használatának hiányában elkövetett cselekmény – a gyakorlatban –, minden esetben kimeríti a *Szabstv. 196. § (1) bekezdés a) pontjában* foglalt szabálysértési tényállást.²

Végezetül levelében a főpolgármester megjegyzi, hogy sem a *Mötv. 23. § (4) bekezdése*, sem más jogszabályhely a Fővárosi Önkormányzat számára nem ír elő kötelező feladatokat a nyilvános illemhelyekkel kapcsolatban, így az elmúlt évek során az illemhelyek hiányának tárgykörében beérkezett (lakossági) bejelentéseket is erre hivatkozva válaszolták meg.

3. Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság (FÖRI)

A FÖRI igazgatójának válaszelevele tartalmában tulajdonképpen megismétli, ezzel megerősíti a főpolgármester által írtakat. A FÖRI közterület-felügyelői a *Szabstv. 196. § (1) bekezdés a) pontjába* ütköző köztisztasági szabálysértés miatt 2015. évben 38 esetben tettek feljelentést és 51 esetben összesen 880.000.-Ft értékben szabtak ki helyszíni bírságot. Tekintettel arra, hogy a Szabálysértési Nyilvántartási Rendszerben a köztisztasági szabálysértés tényállás leírása nem szűkíthető a megtett intézkedésre, a nyilvános illemhely használatának hiányában tett intézkedésekre vonatkozóan nincs külön kimutatás.

Szintén utalt arra a jogalkalmazói gyakorlatra, amely szerint a nyilvános illemhely használatának hiányában elkövetett cselekmény – a gyakorlatban –, minden esetben kimeríti a *Szabstv. 196. § (1) bekezdés a) pontjában* foglalt szabálysértési tényállást.

Kiemelte továbbá, hogy feladat- és hatáskörüket tekintve a FÖRI közterület-felügyelőinek nem feladata figyelemmel kísérni a nyilvános illemhelyek használhatóságát, azok esetleges hiányosságait, egyetértve ugyanakkor a problémakör fontosságával, a további szükséges intézkedések megtétele, az együttműködés eredményességének erősítése érdekében megkeresésemet továbbította a FCSM Zrt.-nek.

4. Budapest Főváros Kormányhivatala

A Fővárosi Önkormányzat tájékoztatását kiegészítve Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottja a FCSM Zrt.-n kívüli, további, kerületi önkormányzatok, valamint vállalkozások által üzemeltetett budapesti nyilvános illemhelyek számáról, helyéről és ezek működési gyakorlatáról írt válaszelevelében. A táblázatba foglalt tájékoztatásból az tűnik ki, hogy 7 budapesti kerületben egyáltalán nincs nyilvános illemhely, a legtöbb pedig a VIII., XI. és XII. kerületekben található (4, 5 illetve 6 darab), a további kerületekben 1-2 darab illemhely működik.

A működési gyakorlatra jellemző, hogy változó nyitva tartási idővel, de minden nap nyitva állnak és látogathatóak ezek az illemhelyek, kivéve a XXI. kerületben felújításra váró, s emiatt nem üzemelő illemhelyet.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

² „Aki a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemetet, ezeket beszennyezi, szabálysértést követ el.”

Az Ajbt már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az alapjogi biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A *hivatalból indított eljárás* természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a panaszbeadvány ugyan egy konkrét XI. kerületi esetet sérelmezéséből indul ki, *ám kétségtelenül indokolt a vizsgálatot hivatalból a főváros egészére kiterjeszteni*, hiszen a budapesti nyilvános illemhelyek működtetésének problémái, igénybe vehetőségük hiánya egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

Amint arra korábbi jelentéseimben is rámutattam, az ombudsmani gyakorlat a hivatalból indított vizsgálati keretekkel kapcsolatban eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a *törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jogállamiság elve, illetve az emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Az alapjogi biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *a bajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak*, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

1. 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*. Amint arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadsági jogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy az *emberi méltóság* sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy *az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet az Alkotmánybíróság és a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog – amely közvetlen összefüggésbe hozható a jelen jelentésben vizsgált egészségügyi és egyben szociális tárgyú kérdéssel is – *minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog*. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti.

Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. Az állam tehát ebben a végső helyzetben köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önjelőlő nem tudják megteremteni.

3. Az állam gondoskodási kötelezettsége ugyanakkor nem csak a hajléktalan emberek, de a többségi társadalom vonatkozásában is kiterjed arra is, hogy közegészségügyi kérdésekben megelőző lépéseket tegyen, lehetőségeihez mérten kialakítsa és fenntartsa azt az intézményrendszert, amely a megfelelő szűrőmechanizmus funkcióját betöltve a teljes társadalomra nézve szolgálja a mindenkit megillető *testi egészséghez való alapvető jog* érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egészséghez való jog tekintetében megfogalmazást nyer, hogy a „*testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati - továbbá egyéb - szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam - egyebek között - egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles.*”³ Ugyanerre a következtetésre jutott a testület, amikor kimondta, hogy „*az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.*”⁴ Az egészséghez való jog tehát önmagában az Alaptörvény rendelkezései és az azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlat alapján alanyi jogként értelmezhető, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. Az egészségvédelmi kötelezettség, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség határozottan az állammal minőség felé mutat. Mindebből következően a nyilvános illemhelyek működtetéséről való gondoskodás olyan, az egészséget közvetlenül érintő szolgáltatás, amely az alapjog értelmezési tartományában közvetlenül érvényesülő kötelezettség.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Több korábbi jelentésben⁵ is megfogalmazott álláspontom szerint *az állam számára, legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv, nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás; a felelős intézkedés, a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása kötelező*, és ez a szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában. Többször hangsúlyoztam, hogy *az utcán, közterületen való lét valóban nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élőkől.* A hajléktalanná válást kiváltó társadalmi folyamatok pedig nem szűntek meg, az ellátásra szorulóknak száma a jövőben továbbra sem fog csökkenni, sőt egyes becslések szerint további növekedés várható. A hajléktalanság problémakörével foglalkozó 2008. évi tematikus projekt keretében,⁶ illetve ezen túlmutatóan is, a kérdéskört különféle aspektusokból megközelítve, (ideértve a hajléktalan emberek egészségügyi ellátásában felmerülő problémák feltérképezését is) számos vizsgálatot folytattam a témában, melyek eredményeként több esetben javasoltam konkrét megoldási alternatívákat, világos követelményrendszert felvázolva ajánlásokkal fordultam a jogalkotókhöz, jogalkalmazókhöz egyaránt. Hatásköri korlátaim azonban a figyelem felhívásánál, és fenntartásánál, az intenzív javaslattételnél többet nem tesznek lehetővé számomra.

³ 54/1996. (XI. 30.) AB határozat.

⁴ 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

⁵ Például az AJB-367/2011., AJB-1834/2012., AJB-1277/2012., 3240/2011., 4326/2011. számú jelentésekben

⁶ A <http://www.obh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf> oldalon elérhető a projekt eredményeit bemutató füzet

A vizsgálatom megindítását követően egy civil szervezet is beadvánnyal fordult a hivatalomhoz, amelyben a fentiekkel egybehangzó módon hívta fel a figyelmemet a több társadalmi csoportot is érintő probléma fontosságára. Mindazonáltal a nyilvános illemhelyek megfelelő számban és területi eloszlásban lévő elérhetősége, emberhez méltó, társadalmi normáknak megfelelő és biztonságos hozzáférés biztosítása nem értelmezhető kizárólag a fedél nélkül élő emberek problémájaként, kétségtelen, hogy e kérdéskör megoldása minden járókelő, budapesti polgár és turista, valamennyi ember közös érdeke.

Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni arra az ellentétre, amely a jogszabályok elméleti síkja és a mindennapok gyakorlata között feszül.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 13. § (1) bekezdés 2. pontja alapján a helyi önkormányzat kötelezettségei közé tartozik különösen a település-üzemeltetés, amelynek körében a helyi önkormányzat feladata köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása. A településüzemeltetés körében nem került feladatként meghatározásra a – térítésmentes – közillemhely létesítése, fenntartása, ahogy a Mötv. 13. § (1) bekezdés 5. pontja szerinti környezet-egészségügy feladatkör, az annak tartalmát meghatározó egyéb jogszabályok, mint a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, vagy a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény sem teremt meg a közillemhelyek fenntartásának kötelezettségét.

Ugyanakkor a jogalkotó lehetőséget teremt arra, hogy a biológiai szükségletek közterületen történő elvégzése miatt szankciót alkalmazzanak az ezt elkövető személyekkel szemben abban az esetben is, ha erre hozzáférhető és használható illemhelyek hiányában kerül sor. Az e magatartást nevesítő köztisztasági szabálysértés tényállása a Szabstv. XXIV. fejezetében található az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértések között.

A Szabstv. 196. § (1) bekezdése értelmében az, aki a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemetel, ezeket beszennyezi; vagy a felügyelete alatt lévő állat által az előzőekben megjelölt helyen okozott szennyezés megszüntetéséről nem gondoskodik, szabálysértést követ el. Ugyanígy minősíti a jogalkotó annak a magatartását is, aki települési hulladékot a közterületen engedély nélkül lerak, elhelyez, vagy nem a kijelölt lerakóhelyen rak le vagy helyez el, szabálysértést követ el.

A Szabstv. kommentárja értelmében tehát büntethető, aki beszennyezi a közterületet, a közforgalom céljait szolgáló épületet, és a közforgalmú közlekedési eszközt. Ezen fordulatba ütköztethető például a közterületen történő vizelés vagy székletürítés, az utcabútor, a buszmegálló vagy a hirdető oszlop bepiszkítása, illetve épület falának, kerítésének, autóbusznak összekenése sárral, fekáliával, koszos lével, krétával. Ugyanakkor a fenti köztisztasági szabálysértési tényállások deklarálása és az ezeket sértő magatartások szankcionálásának gyakorlata révén az állam – az önkormányzatokon keresztül – egyfelől büntetni rendel egy, az emberi élethez elválaszthatatlanul hozzátartozó tevékenységet, másfelől a jogalkotó az ennek emberhez méltó módon történő kivitelezésének lehetőségét nem garantálja, az adott jogellenes magatartás elkövetésének megelőzését, illetve „legitim lehetőségét” nem biztosítja.

Ennek az ellentmondásnak a feloldásához, vagyis a köztisztasági szabálysértések szankcionálásának alapjogi szempontból is elfogadható megalapozottságához szükséges és elvárható a természetes emberi szükségletek emberhez méltó és „jogszerű” elvégzésére alkalmas lehetőségek garanciális biztosítása, az erre vonatkozó állami kötelezettségvállalás számon kérhetősége. A huzamos ideig tartó közterületi tartózkodás során a hajléktalan embereknek ugyanazokat az igényeket szükséges kielégíteniük összehasonlíthatatlanul nehezebb körülmények között, mint azoknak, akik nincsenek több órára, illetve egész napszakokra az utcára kényszerülve, így a magánszféra teljes hiánya mellett kénytelenek kielégíteni alapvető szükségleteiket, tehát közterületen táplálkoznak és a biológiai igényeiknek megfelelően vizelnek, valamint székletet ürítenek.

A hajléktalan emberek számára ezért különösen problematikus – és nem kizárólag a várható szankcióra tekintettel, hanem emberi méltósághoz való jogukra figyelemmel – a közillemhelyek hiánya.

Hangsúlyozandó, hogy a fedél nélkül élő embereknek a körülményeik és a társadalmi szokások miatt kevésbé vagy nehezkesebben van lehetőségük igénybe venni – akár az egyébként nem elvárható térítés ellenében sem – nem közillemhely célú, de illemhellyel rendelkező egységeket: bevásárlóközpontokat, éttermeket, kávézókat, piacokat, amelyek egyébként gyakran biztosítanak illemhely használati lehetőséget nem hajléktalan emberek számára.

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI.14.) AB számú határozatában megfogalmazott, ehhez kapcsolódó álláspontja szerint: „A hajléktalan személyek számára az, hogy a közterületen élnek egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami a különböző kényszerek hatására jött létre, a legkritikább esetben tudatos, átgondolt, szabad választásuk következménye. A hajléktalanok elvesztették otthonukat és nincsen lehetőségük arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában kénytelenek – miután az az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület – a közterületen élni.”

E jelentés keretei között ugyancsak felhívom a figyelmet az Alkotmánybíróság azon álláspontjára, miszerint a „*hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie*”.⁷

Ebből is kitűnik az állami feladat kerete, amelyre a fentiekben részletesen kitértem. Ez pedig egyrészt a jogszabályi háttér rendezésével, másrészt – előbbivel párhuzamosan – a kellő anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával érhető el. Voltaképpen tehát, ha a jogrendszer olyan módon tilt meg valamit, hogy egyidejűleg egy kiszolgáltatott embercsoport (vö. hajléktalanok) számára nem biztosítja a jogkövető magatartás minimális tárgyi feltételeit, mely egyébként összhangban állna az objektív intézményvédelmi kötelezettségre vonatkozó számos alkalommal kifejtett alapjogi érvekkel is, akkor egyszersmind kiszámíthatatlan következményekkel terhelt.

Az e tekintetben egységes, idézett és összefoglalt tájékoztatások is alátámasztani látszanak azt a hiányosságot, hogy a nyilvános illemhelyek üzemeltetése nem került egyértelműen önkormányzati feladatként meghatározásra, nincs rögzítve, hogy mely szerv vagy hatóság feladatkörébe tartozik a nyilvános illemhelyek működtetése.

A jelen vizsgálat során feltárt gyakorlat, a megismert vélemények hangsúlyozottan *alátámasztják* azt az álláspontomat, miszerint a rendkívül kevés számú, üzemképes állapotú budapesti nyilvános illemhely működtetése sem tűnik elegendőnek a feladat teljes körű ellátásához; de ha a megtérülő ráfordítások, hosszú távú megoldások hiányában, fokozódó állagromlás mellett még a jelenlegi csekély lehetőségek száma is csökken, az az emberi méltóság, és a testi-lelki egészséghez való jog sérelme okán valós közegészségügyi veszélyhelyzetet és komoly turisztikai szempontú problémákat is teremthet.

Fel kívánom hívni a figyelmet arra a kétségtelen tényre, hogy noha valóban költségekkel jár egy-egy korszerű, mind higiéniai, mind egyenlő esélyű hozzáférés szempontjából valamennyi elvárásnak megfelelő illemhely kialakítása és működtetése, az ehhez társuló társadalmi igény olyannyira alapvetően emberi és természetes, hogy a biztosítására vonatkozó állami/önkormányzati kötelezettségvállalás és következetes feladat-végrehajtás nem lehet kérdéses.

Mindezekre, és az alapvető emberi jogok védelmét érintő elsőrendű állami kötelezettségre figyelemmel megállapítom, hogy a nyilvános illemhelyek üzemeltetésének és használatának gyakorlatával kapcsolatban, valamint a minderre vonatkozó jogszabályi kötelezettségek és garanciális elemek tekintetében fennálló hiányosságok a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, a testi és lelki egészséghez való joggal, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben alapjogi visszásságot idéznek elő és tartanak fenn.

⁷ Lásd: 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

Intézkedéseim

Jelentésemet egyrészt *ismételt figyelemfelhívásnak szánom*, különösen annak fényében, hogy a hajléktalanság jelenségét, a rászorulókról való gondoskodást érintő közbeszéd során – a rendkívül káros előítéletességgel szemben – teret nyerhessen az objektív helyzetértékelés, és ezzel összefüggésben az irányadó alapjogi szempontok hangsúlyozása is.

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében

- az Ajbt. 37. § alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy vizsgálja felül* a jelzett jogszabályi háttér hiányosságait, és *fontolja meg jogszabály-módosítás szükségességét* annak egyértelmű meghatározására, hogy a jövőben, különböző települési szinteken, mely szerv, hatóság kötelezettsége a közterületi szabálysértések megelőzésével is összefüggően, a nyilvános illemhelyek működtetésének biztosítása;
- az Ajbt. 31. § (1) alapján *felkérem Budapest Főváros főpolgármesterét*, hogy a helyzet országos, jogszabályi szinten történő rendezéséig vegye fontolóra a budapesti nyilvános illemhelyek üzemeltetésének önként vállalt önkormányzati feladatként történő teljesítésére vonatkozó fővárosi közgyűlési előterjesztés kidolgozását és benyújtását.

Budapest, 2017. március

Székely László sk.