



Magyar Helsinki Bizottság

A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG JELENTÉSE
**BUDAPEST FŐVÁROS KORMÁNYHIVATAL XI. KERÜLET,
SZABÁLYSÉRTÉSI PONTJÁN**
2015. ÁPRILIS 27-ÉN TETT LÁTOGATÁSRÓL

A Magyar Helsinki Bizottság megfigyelői 2015. április 27-én tettek látogatást Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatala Szabálysértési Pontján.

I. A látogatás oka

A Helsinki Bizottság közel 20 éve monitoroz fogvatartási helyeket, zárt intézményeket: rendőrségi fogdákat, büntetés-végrehajtási intézeteket, javítóintézeteket, menedékkérők fogvatartására szolgáló intézményeket, ahova a fogvatartottak hatósági döntés alapján kerülnek be és szabad akaratukból nem távozhatnak el. Tekintettel arra, hogy a vonatkozó jogi normák értelmében a közterületen való életvitelszerű tartózkodás szabálysértés elkövetése esetén az eljárás alá vont személyt előállíthatják, felügyeletét őrral biztosítják, így – a Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint – eljárásjogi értelemben nincs különbség a rendőrségi fogdára vagy a szabálysértési hatóság elé állított személyek helyzete között, ezért a Helsinki Bizottság fontos tevékenységi körébe tartozó feladatként tekintett a szabálysértési pontra való előállítás és a végrehajtási körülmények vizsgálatára.

A látogatás során a járási hivatal munkatársai készségesen segítették a monitorozók munkáját. A járási hivatal vezetője, helyettese és a szabálysértési ponton dolgozó kormánytisztviselő a megfigyelők valamennyi kérdésére kimerítően válaszoltak és a szabálysértési pont valamennyi helyiségét megmutatták.

II. Jogi háttér

1. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: szabálysértési törvény) kriminalizálta a hajléktalanságot. A törvény hatályba lépésekor, majd az Alaptörvény negyedik módosításával, 2013. április 1-jét követően vált szabálysértési tényállássá a „közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése”, azaz a közterületi hajléktalanság.

2. Az általános szabálysértési hatóság speciális illetékességi szabályairól szóló 31/2013. (XII. 2.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM rendelet) értelmében a szabálysértési törvényben meghatározott életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt indult szabálysértési eljárásokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási hivatala folytatja le az erre kijelölt hajléktalanszállón, amelyet szabálysértési pontnak neveznek.

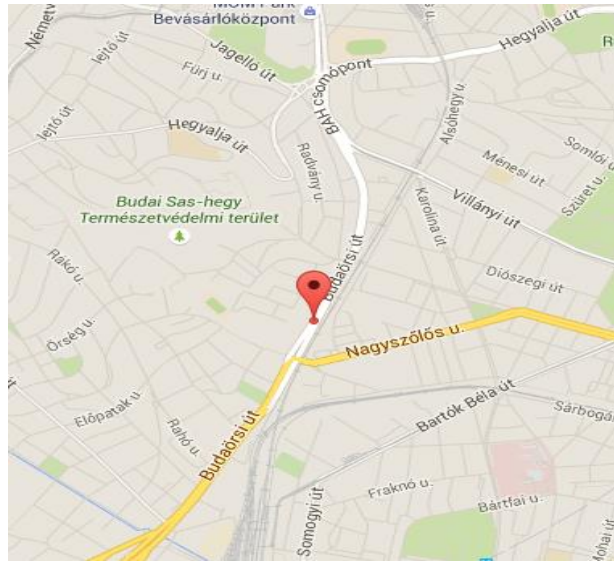
3. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt az általános szabálysértési hatóság által speciális illetékesség ok alapján folytatott szabálysértési eljárással összefüggő rendőri feladatok ellátásáról szóló 49/2013. (XII. 5.) ORFK utasítás (a továbbiakban: ORFK utasítás) határozza meg a rendőrség eljárásának részletszabályait, így azt, hogy a rendőr a szabálysértési pontra előállíthatja a közterületen életvitelszerűen tartózkodó személyt, illetve, hogy e személy őrzését rendkívüli őrral kell biztosítani.

III. A szabálysértési pont

A XI. kerületi szabálysértési pontra állítják elő valamennyi a főváros területén hajléktalan, közterületen tartózkodó embereket (függetlenül attól, hogy van-e lakcímük).

Az épület a XI. kerület a központtól viszonylag távol eső részén, a Budaörsi út mögött (arról közvetlen bejárattal nem rendelkező helyen) helyezkedik el, használaton kívüli, biztonsági emberek által őrzött épületekkel körülvéve. A szabálysértési pontot is biztonsági őr őrzi a nap 24 órájában, a kapun is csak az őr közreműködésével lehet bejutni.

Az épület a Nemzeti Vagyonkezelő tulajdona, a kormányhivatal saját költségvetéséből újította fel a szabálysértési pont kialakításakor. Az intézmény 2013. december 1-eje óta működik. A szabálysértési pont működtetése és fenntartása jelentős forrásokat emészt fel, mivel éjjel-nappal működik a munkatársak bérköltsége jelentős. Négyen dolgoznak az irodán, a szabálysértési ponttal kapcsolatos teendők mellett más szabálysértési eljárással összefüggő feladatokat is ellátnak. Az illetményüket a kormányhivatal állja, többletforrást nem kaptak a megnövekedett bérek finanszírozására. Havonta milliós összeget emészt fel csak az épület őrzése, fenntartása, takarítása.



Budapest Főváros Kormányhivatala tájékoztatása szerint a Harasztos út 2-8. sz. alatti ingatlan havi átlagos üzemeltetési költsége 727.470 Ft. Az ott dolgozó 4 fő átlagos havi illetménye pótlékokkal 1.011.700 Ft, nem rendszeres juttatásokkal és szociális hozzájárulási adóval a havi átlagos személyi jellegű költség 1.428.708 Ft.

Az épület magasföldszintjén a szabálysértési ügyintézők és a szociális munkások irodái találhatóak, egy mellékhelyiség, zuhanyzó, amelyet az előállítottak használhatnak (utóbbit amennyiben az épületben töltik az éjszakát), egy várakozóhelyiség számos székkal és televízióval. Az alagsorban működik a „hajléktalanszálló”, ahol egy helyiségben két ágy és további két matrac, egy íróasztal található, valamint további egy helyiség annak érdekében, hogy a nők és férfiak elkülöníthetőek legyenek. A helyiségek rendkívül tágasak, természetes fénnel ellátottak, azonban sivárak, berendezésük minimális, tulajdonképpen a két ágyra korlátozódik. Az alagsorban folyóvíz nincs. A falak beáztak.

IV. Az előállítás és az eljárás lefolytatása

A KIM rendelet értelmében az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt indult szabálysértési eljárásokban Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatal fővárosi illetékességgel jár el, az eljárást a kijelölt hajléktalanszállón folytatja le. A jogszabály szövegéből az következne, hogy a szabálysértési pontot meglévő hajléktalanszállóra jelölte ki a jogalkotó, azonban a főváros tekintetében a helyzet pont fordított: **a szabálysértési eljárás lefolytatása érdekében alakították ki a szabálysértési pontot**, annak alagsorában pedig a hajléktalanszállót. A hajléktalanszálló fogalmát a jogszabályok nem határozzák meg, a köznyelvben azokat az intézményeket értjük alatta, ahol megfelelő lakhatás nélküli emberek éjszakáikat eltölthetik. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésükről szóló I/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet alapján a szabálysértési ponton működő „hajléktalanszálló” leginkább a „hajléktalanok éjjeli menedékhelye” intézményének felel meg, ugyanakkor az ott meghatározott feltételeket (pl. betegek elkülönítése, étel melegítése) nem felel meg.

A hajléktalan-ellátásban, a hajléktalan emberek érdekérvényesítésében dolgozók tapasztalatai szerint a közterületi hajléktalanság gyanújának felmerülése esetén a kifejezetten erre a feladatra rendelt, a

Készenléti Rendőrség állományában szolgáló egység rendőrei először szociális munkásokat hívnak a helyszínre, akik igyekeznek meggyőzni a hajléktalan embereket, hogy önként menjenek be valamely szállóra vagy távozzanak a „tiltott zónából”. Ezt követően az ORFK utasítás értelmében a rendőr először felkéri az intézkedés alá vontat, hogy hagyja el a területet. Ha nem teszi, a szabálysértési törvényben meghatározott szankcióval sújtják: szóbeli figyelmeztetésben részesül. Ezt követően a harmadik felszólításra állítják elő a hajléktalan embereket. A kormányhivatal tapasztalatai szerint előállításra akkor kerül sor, ha „notórius” szabálysértőről, durvább esetről van szó.

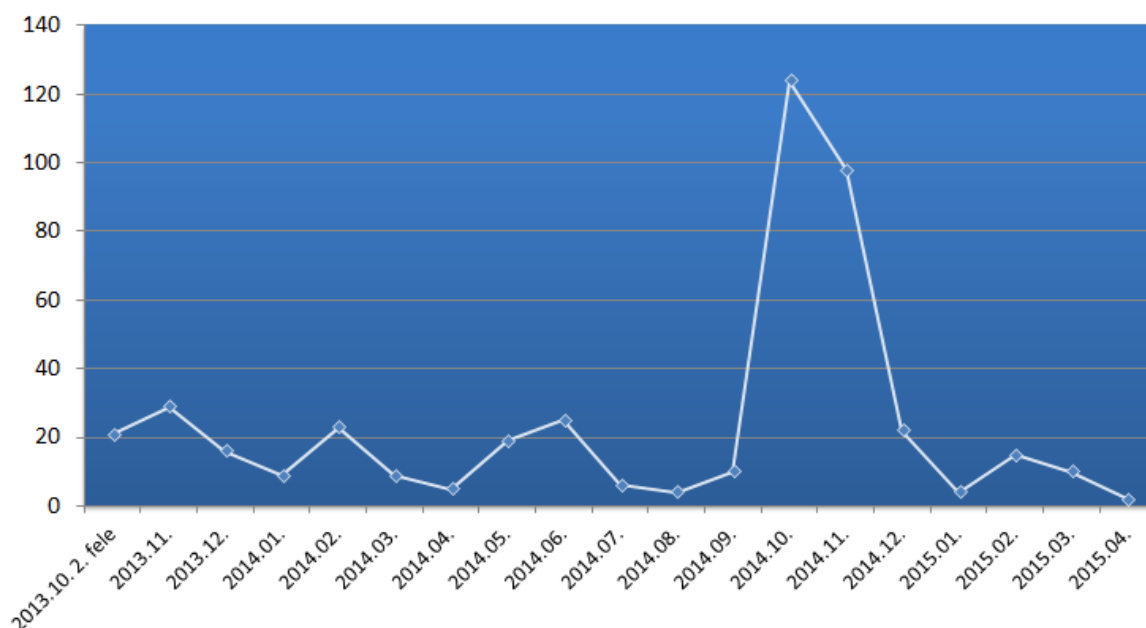
A szabálysértési pont munkatársainak tapasztalatai szerint kizárólag a rendőrök végezték az előállításokat, közterület-felügyelet nem. A rendőrök speciális, kifejezetten erre a célra rendszeresített járművel – amely megkülönböztető jelzéssel nem rendelkezik – szállították az eljárás alá vont személyeket. Az előállítás során a szabálysértési pont munkatársainak beszámolója szerint bilincselésre egyetlen esetben sem került sor. A rendőröknek az előállítást követően meg kellett várniuk az eljárás lefolytatását és a határozatot, ez több órát is tarthatott.

2015. kezdete óta egyetlen személyt sem állítottak elő a szabálysértési pontra. Ennek egyik oka lehet, hogy a rendőrségnek nincs kapacitása a feladat végrehajtására, a döntéshozók felismerték az intézkedés ésszerűtlenségét és hatástalanságát. Korábban, a szabálysértési pont működésének kezdetekor arra is volt példa, hogy egyszerre 4-6 embert állítottak elő a rendőrök, rendszerint az éjszaka közepén, jellemzően a téli krízisidőszak előtt – a munkatársak elmondása szerint – „megelőző jelleggel”.

A szabálysértési ponton folytatják le a szabálysértési eljárást. Megvizsgálják az előzményeket, a szabálysértés elkövetőjének személyi körülményeit. Az ügyintéző álláspontja szerint az ügyek ténybeli megítélése egyszerű, ügyvéd ezekben az eljárásokban a gyakorlatban soha nem vesz részt, kifogást egyetlen esetben sem emeltek az eljárás alá vontak. Az ügyintéző tájékoztatása szerint az esetek nagy részében (itt legalábbis) az eljárás figyelmeztetéssel zárul. Ez a kormány megbízott elvárása is, - helyes – álláspontja szerint nincs értelme pénzbírságot kiszabni. Közérdekű munka büntetést azért nem szabnak ki, mert feltételezésük szerint nem lesz lehetősége a hajléktalan személynek azt teljesíteni. Rendszerint az előállított személy terhére korábban számos szabálysértést róttak a hatóságok. A megfigyelők benyomása szerint az eljárás lefolytatása – a jogszabályi lehetőségekhez mérten – humánus szellemben folyik.

A jogalkotó a közterületen való életvitelszerű tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértést kiemelte a szabálysértési törvény többi tényállása közül és különleges eljárási szabályokat alakított ki. Feljelentés helyett az eljárás azonnali lefolytatását írta elő. A közterületen való életvitelszerűen tartózkodókat az általános szabályokkal ellentétben nem a rendőrségi fogdára állítják elő, hanem külön, a számukra kialakított helyiségbe, amely a nap 24 órájában, a hét minden napján működik. Feltehetően az volt a jogalkotó célja, hogy egyrészt tartsa távol a hajléktalan embereket a védett közterületekről, másrészt elkerülhetetlenül és azonnal szankciót alkalmazhasson a fedél nélkül élőkkel szemben, hogy a haladéktalanul lefolytatott eljárás esetleg eredményt (a hajléktalan ember ne tartózkodjon a jövőben a frekventált területen) érjen el, illetve az eljárást ne hátráltassák a kézbesítés feltételezett nehézségei.

A Város Mindenkié adatai¹ szerint a 2013. október 15. és 2015. április 30. között legalább 451 szabálysértési eljárás indult hajléktalan emberek ellen.



V. Fogvatartás?

A KIM rendelet értelmében az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt rendőrök állítják elő az eljárás alá vont személyt, akit az eljárás alatt őriznek, majd – az esetek szinte mindegyikében – szankcióval sújtanak, amely (további eljárási elemek esetén) szabadságelvonás is lehet. E körülmények alapján a megfigyelők, mint fogvatartási helyet keresték fel a szabálysértési pontot.

Ezzel szemben a kormányhivatal álláspontja szerint nem tekinthető fogvatartást foganatosító intézménynek a szabálysértési pont, az előállított hajléktalan emberek ugyanis – a megfigyelőknek nyújtott tájékoztatás értelmében – szabad döntésük alapján elhagyhatják az épületet akár a szabálysértési eljárás lefolytatása alatt, akár ezt (kb. 2-3 óra) követően. Amennyiben az eljárás alá vont személy az eljárás lezárását megelőzően elhagyná a szabálysértési pontot, rendbírsággal sújthatják. Ha az előállított személy el szeretné hagyni az épületet, kikísérik az utcára és távozhat. A kormányhivatal munkatársainak tájékoztatása szerint azonban még egyetlen esetben sem fordult elő, hogy a szabálysértési eljárás alá vont személy az eljárás lefolytatásának végét megelőzően elhagyta volna a helyiséget. A hivatal munkatársai a megfigyelőknek elmondták, hogy elsősorban a segítségnyújtást tekintik feladatuknak.

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja a látogatás alapján sem változott arról, hogy a szabálysértési pont valójában fogvatartási hely. Erre az ORFK utasítás szövegéből egyértelműen következtethetünk: „Az előállított őrzését az előállítás ideje alatt lefolytatott szabálysértési eljárás alatt rendkívüli őrrrel kell (!) biztosítani. Ezen tevékenységet az intézkedést foganatosító vagy – ha a szolgálati érdek indokolja – az erre a feladatra vezényelt rendőr hajtja végre.” Azt is fontos említenünk, hogy az előállított emberek gyakran alacsony jogtudatosságából és jogérvényesítési képességéből adódik, hogy feltehetően nincsenek tisztában azzal, hogy akár az eljárás lefolytatása alatt távozhatnak, erről tájékoztatást nem kapnak. A személyi szabadság korlátozását a gyakorlatban az előállított személyek – alappal – ekként élik meg, hiszen egy súlyos cselekmény elkövetőjének felelősségre vonásához hasonló az eljárás (azonnali elszállítás gépjárművel, rendőri kíséret). Az eljárás szabadságkorlátozásként történő megélésére abból is következtethetünk, hogy a gyakorlatban

¹Forrás:

http://avarosmindenkie.blog.hu/2015/05/12/elektivelszeru_kozteruleten_tartozkodas_miatt_inditott_szabalysertesi_eljara_sok_statiztika

egyetlen eset sem fordult elő, amikor az előállított személy a határozat kihirdetését megelőzően távozni kívánt volna. Vagyis a rendőri intézkedés megkezdésétől számítva az előállítás során a szabálysértési eljárás lefolytatásáig megvalósul a személyi szabadság korlátozása.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának elemzése alapján is fogvatartásról beszélhetünk, hiszen a Bíróság álláspontja szerint a mozgásszabadság és a klasszikus fogvatartás közötti különbség csak fokozati kérdés.² „[M]inden olyan esetben, amikor a rendőr fizikai korlátozással, verbálisan vagy egyébként ráutaló magatartással azt közvetíti egy személy felé, hogy az illető nem távozhat szabadon, fogvatartásról beszélünk [...]”³ az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. cikke értelmében.

VI. Segítségnyújtás?

A szabálysértési ponton a kormányhivatal munkatársai együtt dolgoznak a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI) szakembereivel. A szociális munkások akkor mennek be a szabálysértési pontra, ha szükséges, vagyis ha hajléktalan személyt állítanak oda elő. A meghallgatásnál azonban nincsenek jelen a szociális munkások, az eljárás jogi részében (pl. kifogás benyújtása, jogokról való tájékoztatás) nem vesznek részt.

A „hajléktalanszállón” egyszerre négy embert tudnának elhelyezni. Erre azonban még nem volt szükség, mert 2015. január óta senkit nem állítottak ide elő, a korábbi időszakban pedig egyetlen ember sem volt, aki a szabálysértési ponton kívánta volna eltölteni az éjszakát.

A szociális munkások egyéb – feltehetően igen szűk körű, korlátozott – feladatairól a megfigyelők nem kaptak tájékoztatást, tekintettel arra, hogy nem tartózkodtak a szakemberek az épületben.

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint segítségnyújtást egyáltalán nem jelent a közterületen élő hajléktalan személyek számára a szabálysértési eljárás. Ez nem a hivatal munkatársai hozzáállásának, munkavégzésének a következménye, hanem magának az eljárásnak, amely legfeljebb átmeneti időre távolítja el a hajléktalan embereket a tiltott zónából, azonban, akiknek ez az otthonuk nyilvánvalóan visszatérnek oda. Ha valaki esetleges jelleggel tartózkodott a tiltott zónában, akkor elképzelhetően a rendőri felszólításra távozik onnan. Nyilvánvaló, hogy az intézkedés a hajléktalanságból kivezető utat egyáltalán nem kínál. Ha a szociális munkás felvilágosítást is ad az elérhető szolgáltatásokról, egyszeri tájékoztatástól tartós eredményt – főleg azok tekintetében, akik a helyszíni felszólítások hatására nem távoztak a területről – nem várhatunk, alaposabb gondozásra, foglalkozásra pedig egyáltalán nincs lehetőség.

Az év leghidegebb napján tartott 2014-es ún. Február 3. felmérés⁴ szerint – amely azokról az emberekről készíti a nevében meghatározott napon felmérést, akik ebben az időpontban a hajléktalanszállókkal vagy utcai szociális szolgáltatókkal kapcsolatban vannak – legalább 836 ember aludt az utcán. Ez alapján feltehető az is, hogy más – melegebb – napokon jóval többen töltik éjszakájukat is a közterületen. A szakmai becslések alapján azt állíthatjuk, hogy a Budapesten tartózkodó hajléktalan emberek száma megközelíti a 9-10.000-et. A Február 3. felmérés adatai (12., 14. dia) szerint a Budapesten tartózkodó hajléktalan emberek száma 2009-ig nőtt, ezt követően pedig több százal csökkent. 2012-ben csökkenés volt érzékelhető, ezt követően azonban ismét emelkedni kezdett a fedél nélküliek száma, azaz nem a jogszabályváltozásnak, kriminalizációnak és az előállítások végrehajtásának köszönhető a hajléktalan emberek számának – egyik irányú – változása sem.

A fentiek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás kivételes szabálysértési eljárás keretében történő szankcionálása legfeljebb azoknak nyújt ideiglenes segítséget, akiket zavar a tiltott zónában tartózkodó, az utcán élő emberek látványa. Ez az előny

² M. Tóth Balázs: Etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben. Miskolc 2011. Elérhető itt: http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/tothb_ert.pdf.

³ Harris, O’Boyle, Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights, Oxford University Press, 2009 (2nd Edition). 125. o, idézi M. Tóth i.m.

⁴ A 2014-es felmérés eredményeinek bemutatása: http://www.bmszki.hu/sites/default/files/field/uploads/f-3-2014-sajto-tervezet2-uj_adatokkal.ppt.

azonban össze sem hasonlítható azzal, hogy emberek szabadságát vonják meg csupán annak következtében, hogy a közterületen éjszakáznak otthonuk hiánya miatt.

VII. Következtetések

- Budapest Főváros Kormányhivatala fenntart, napi 24 órában, a hét minden napján működtet egy intézményt, amely fél éve semmilyen (speciális) feladatot nem lát el, ennek ellenére a kormányhivatal kénytelen fedezni milliós havi kiadásokat.
- A jogszabályok alapján és a gyakorlatban a hajléktalan emberek több órán át tartó szabadságkorlátozására került sor anélkül, hogy ennek garanciális elemeit érvényesítették volna.
- A különleges eljárással az ismételt szabálysértés elkövetésének esélye számottevően feltehetően nem csökken.

Álláspontunk szerint pazarló és felesleges a közterületen való életvitelszerű tartózkodásért felelősségre vont személyekkel szembeni eljárás. Hangsúlyozzuk, hogy ennek a szabályozás és nem a végrehajtás módja az oka. Helsinkai Bizottság azt javasolja a jogalkotónak, hogy a szabálysértési eljárásra fordított forrásokat inkább a hajléktalanság csökkentésére használják fel, és ne a kriminalizáció eszközeivel igyekezzenek megoldást találni a hajléktalanság valóban súlyos problémáira.