



## A jog s a szabadság ellen

### A hajléktalanság, azaz a reményvesztettség büntethetőségéről

A névleg keresztényi értékeket hirdető kormányzat régóta megtesz minden tőle telhetőt annak érdekében, hogy a hajléktalanságot kriminalizálja, vagyis hogy egy olyan élethelyzetet büntessen, amelyet az érintettek nem önként választottak és amely egyébként is súlyos krízishelyzetet jelent számukra. A 2010-es kormányváltás óta példátlanul aljas és embertelen intézkedéssorozatnak lehetünk tanúi, amely még inkább kilátástalan helyzetbe sodorta a legkiszolgáltatottabb társadalmi csoportokat.<sup>1</sup> A következőkben annak az útnak a legfontosabb állomásait vesszük sorra, amelynek végpontja a jelen: a hajléktalan ember a kormány szemében bűnöző, akitől mostantól törvényesen el lehet kobozni a tulajdonát, akinek az ingóságait meg lehet semmisíteni, legyen az egy gyerekekről őrzött megkopott fotó, gyógyászati segédeszköz, vagy melegeget adó takaró.

Egy 2010 őszi megválasztott törvény módosítással az országgyűlés lehetővé tette az önkormányzatok számára, hogy a közterületek nem rendeltetésszerű használatát szabálysértéssé nyilvánítsák.<sup>2</sup> E felhatalmazás alapján a Fővárosi Önkormányzat már 2011 elején szabálysértéssé nyilvánította a közterületek rendeltetéstől eltérő használatát, és azt ötvenezer forintig terjedő bírsággal büntethetővé tette.<sup>3</sup> 2010 decemberében a VIII. kerületi önkormányzat szabálysértéssé nyilvánította a guberálást, ami ötvenezer forintig terjedő bírsággal lett szankcionálható.<sup>4</sup> Egy hasonló kaposvári rendeletet az Alkotmánybíróság az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kezdeményezésére később megsemmisített [176/2011. (XII. 29.) AB határozat]. Az ombudsmani érvelés szerint a rendelet érdemi és valós jogi indok nélkül, szükségtelenül korlátozza azok jogait, akik kilátástalan helyzetüknél fogva guberálásra kényszerülnek, így sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. A biztos az eset kapcsán azt is kiemelte, hogy a rendelet az egyébként nem kriminális jellegű magatartást rendészeti problémaként kezeli, ezzel az érintetteket stigmatizálja, sérti az egyenlő bánásmódhoz való jogukat és az emberi méltóságukat. Az ombudsman arra is rávilágított, hogy a hajléktalan és mélyszegénységben élő emberek esetében a pénzbírság leggyakrabban behajthatatlan, a szankciót nem lehet alkalmazni, így az nem is szolgál mást, csak az érintettek nyilvános megaláztatását.<sup>5</sup> Mindezekkel összhangban az Alkotmánybíróság határozatában leszögezte, hogy jogszabály a kriminális szabálysértések esetén egy magatartást akkor minősíthet egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget, vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért. Ezzel összefüggésben a testület kiemelte, hogy a szabálysértési szankcionálásnak ultima ratióként kell érvényesülnie. Az Alkotmánybíróság ezen felül arra is rámutatott, hogy a guberálási tevékenységet tiltó önkormányzati rendelet egy meghatározott – kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a legszegényebb – társadalmi csoport ellen irányult, amely ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elvébe ütközik.

<sup>1</sup> Bővebben lásd: Gacs Katalin: Lakhatás helyett börtön. A hajléktalanság kriminalizációjának alkotmányossági problémái. *Fundamentum*, 2014. 3. szám. 22-38. o.

<sup>2</sup> 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (4)–(6) bekezdés.

<sup>3</sup> 22/2011. (V. 12.) Fővárosi Közgyűlési rendelet a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet és a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 60/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról.

<sup>4</sup> Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat

Képviselő-testületének 55/2010. (XII. 17.) számú önkormányzati rendelete a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló 62/2007. (XI.13.) önkormányzati rendelet módosításáról.

<sup>5</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelentése az AJB-1232/2011. számú ügyben.



2011. december 1-jétől a korábbi szabálysértési törvény (1999. évi LXIX. törvény) egy új, „a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegése” tényállással egészült ki.<sup>6</sup> A módosítás lehetővé tette, hogy 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 legyen sújtható. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult, kérve a módosító rendelkezés megsemmisítését, mert szerint azzal a jogalkotó tulajdonképpen törvényi szintre emelte a hajléktalanság, „mint státuszvétség megállapítását, ami nem összeegyeztethető sem az emberi méltósághoz való joggal, sem pedig a jogállamiság elvéből folyó követelményekkel.” Az ombudsman beadványában azt is kiemelte, hogy a hajléktalanság „ismételt elkövetése”, valamifajta „visszaesés” egyszerűen értelmezhetetlen: a hajléktalanság egy kényszerítő állapot, nem választott magatartás, nem szabad döntés.<sup>7</sup>

Mindeközben 2011 decemberében elfogadták a jelenleg hatályos szabálysértési törvényt (2012. évi II. törvény, a továbbiakban Sztv. 177/B. §), amely bevezette „a közterület életvitelszerű lakhatásra való használata” szabálysértési tényállást.<sup>8</sup> A 2012. április 15-étől hatályos Sztv. a korábbihoz hasonlóan szintén felhatalmazást adott a helyi önkormányzatok számára, hogy büntethetővé tegyék a közterületen életvitelszerű lakhatást, és hogy más tiltott közösségellenes magatartásokat határozzanak meg önkényesen. Az alapvető jogok biztosa (az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogutódja) e hajléktalanságot kriminalizáló szabálysértési tényállás miatt, korábbi alkotmányos érveit kiegészítve, ismételten az Alkotmánybírósághoz fordult<sup>9</sup>, amely alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a rendelkezést. A 38/2012. (XI. 14) AB határozat megállapította, hogy sem a hajléktalanok eltávolítása a közterületekről, sem a szociális ellátások igénybevételére ösztönzése nem tekinthető olyan alkotmányos indoknak, amely megalapozná a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását. A testület leszögezte, hogy önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét, mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetészerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti. Az Alkotmánybíróság szerint a hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie. A testület azt is kimondta, hogy ha az állam önmagában azt bünteti, hogy valaki kényszerűségből a közterületen él, az az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen.<sup>10</sup>

A kormányzat erre egyik kedvenc eszközével, „felülalkotmányozással”<sup>11</sup> reagált: az Alaptörvény negyedik módosításával megkerülte az Alkotmánybíróság döntését, amelynek folytán az Alaptörvény – egészen legutóbbi, hetedik módosításáig – tartalmazta azt a jogalkotási felhatalmazást, amely szerint törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A kormányzó pártok által jelölt és megválasztott bírókkal teletömött Alkotmánybíróság ehhez teljes mértékben asszisztált. A 29/2015. (X. 2.) AB határozat már az Alaptörvény emberképével összhangban lévőnek minősíti a korlátok nélküli önkormányzati jogalkotási felhatalmazást, holott az Alaptörvény „csak” a hajléktalanság

<sup>6</sup> 1999. évi LXIX. törvény 146/A §.

<sup>7</sup> AJB 6724/2010. számú ügy.

<sup>8</sup> 2012. évi II. törvény 186. §.

<sup>9</sup> AJB 1040/2012. számú ügy.

<sup>10</sup> Bővebben lásd az EKINT „A kormány emberképéről” című elemzését: [http://ekint.org/lib/documents/1479390271-a\\_kormany\\_emberkeperol.pdf](http://ekint.org/lib/documents/1479390271-a_kormany_emberkeperol.pdf)

<sup>11</sup> Bővebben lásd az EKINT *Az illiberális áfium elleni orvosság – Jogi eszközök a kormányzati propagandával szemben* című, a Heinrich-Böll-Stiftung prágai irodájával együttműködésben készült tanulmányát: [http://ekint.org/lib/documents/1525692022-ekint\\_kiadvany.pdf](http://ekint.org/lib/documents/1525692022-ekint_kiadvany.pdf)



szankcionálásra teremt alapot. Az „új” Alkotmánybíróság szerint „az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyisége. Az Alaptörvény ugyanis az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené.”<sup>12</sup>

Az Alaptörvény negyedik módosításának 2013. április 1-i hatályba lépését követően nem sokkal megkezdődött az ennek megfelelő jogszabályalkotás. Az Sztv. újabb módosítása tartalmilag lényegében megegyezett a „rég” Alkotmánybíróság által megsemmisített korábbi rendelkezéssel, némileg bővebb tartalommal (új rendelkezésként került a törvénybe a közterületen engedély nélkül építés tilalma, amely lehetővé teszi a hajléktalan személyek által épített kunyhók lebontását).<sup>13</sup> A közterületen életvitelszerű tartózkodást ismét büntethették a helyi önkormányzatok, illetve a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat. Rövidesen a Fővárosi Közgyűlés is meghozta rendeletét<sup>14</sup>, amely azzal, hogy kijelölte Budapest azon részeit, ahol szabálysértés lehet a hajléktalan lét, egész kerületekből kitiltotta a hajléktalanokat. A rendelet – az alaptörvényi rendelkezéseknek megfelelően – a közrend, közbiztonság, közegészség, valamint a kulturális értékek védelme céljából tiltott területnek minősítette a világörökségi területeket, a tömegközlekedési eszközök megállóit, állomásait, az utasvárókat, aluljárókat, a repteret, a játszótereket, a köztemetőket, nevelési-oktatási intézményeket, járdákat, hidakat, valamint felüljárókat. A rendelet melléklete, ezen túlmenően, a tilalmat meghatározott fővárosi kerületekre is kiterjesztette. Az alapvető jogok biztosa ezt követően a Kúriához fordult, amely a közgyűlés rendeletét két egymás követő eljárásban is vizsgálta. A Kúria az első ügyben – noha ítéletében a közgyűlési rendeletnek mindössze egyetlen pontját semmisítette csak meg – több elvi jelentőségű megállapítást tett. A bíróság 2014. szeptember 9-i ítéletében<sup>15</sup> megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi álláspontját, mely szerint „a lakhatási szegénység ... létállapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt”. A Kúria döntése leszögezte, hogy a jog eszközei önmagukban nem alkalmazhatóak hatékonyan arra, hogy a közösséget „védjék” a lakhatási szegénység és az azzal járó körülmények látványától. A bíróság szerint a lakhatási szegénység és a guberálás kriminalizálása alaptörvény-ellenes, mivel az nem társadalomra veszélyes és nem egyeztethető össze a jogállamisággal, valamint az emberi méltósággal. A Kúria döntésében megállapította, hogy „a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni”, vagyis „a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek (a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek) kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak.” Az ítélet szerint „a hajléktalan személy nem rekeszhető ki a települések, egyes önkormányzatok illetékességi területének egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem”. A Kúria ezeken felül azt is kiemelte, hogy a rendelet rendelkezéseinek a normavilágosság követelményének megfelelően, kellően pontosnak kell lenniük. A bíróság rámutatott arra is, hogy nem megengedhetők az olyan megfogalmazások, amelyek bizonytalanságot eredményeznek annak a tilalmazott közterületnek a kiterjedését illetően, amelyen a hajléktalan ember életvitelszerű tartózkodása szabálysértést valósít meg. A Kúria a másik eljárásban a következő két kérdésre kereste a választ vizsgálata során: valóban indokolják-e a közterületi hajléktalanság tiltását az Alaptörvényben meghatározott értékek - „a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek” védelme; valamint a tiltott területek meghatározása és lehatárolása egyértelműen értelmezhető-e az állampolgárok számára. Ezen szempontok szerint a Kúria 2014.

<sup>12</sup> Bővebben lásd az EKINT „Amikor a kivétel nem erősíti a szabályt” című elemzését: <http://www.ekint.org/meltosag-es-egyenloseg/2015-11-12/amikor-a-kivétel-nem-erositi-a-szabalyt>

<sup>13</sup> 2013. évi CXLIX. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról.

<sup>14</sup> 77/2013. (XII. 3.) Fővárosi Közgyűlési rendelet Budapest főváros közigazgatási területén a közterületek azon részének kijelöléséről, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül.

<sup>15</sup> Köf.5.020/2014/6. számú határozat.



december 2-i ítélete<sup>16</sup> törvénysértőnek ítélte és megsemmisítette a fővárosi rendelet tíz kerületre vonatkozó rendelkezéseit.

Az Alaptörvény negyedik módosítása óta tartalmaz a hajléktalanság kriminalizására felhatalmazó szabályt, ám eddig csak a közterület bizonyos részére lehetett azt jogellenessé minősíteni törvénnyel vagy önkormányzati rendelettel. Az Országgyűlés által 2018 júniusában elfogadott hetedik Alaptörvény-módosítás viszont az egész országra kiterjedően, általános jelleggel írja elő a hajléktalanság üldözését [Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdés].<sup>17</sup> A módosítás indokolása szerint az életvitelszerű közterületen tartózkodás sérti a közterületek közcélú felhasználását, ami ellen indokolt fellépni. Alapvető alkotmányos elv, hogy alapjog csak más alapjog érvényesülése érdekében, szükséges és arányos mértékben korlátozható. Valamely alapvető jog korlátozásához nem lehet elegendő egy általános közcélú – jelen esetben a közterületek közcélú felhasználása – a védelme. Az emberi méltóság ráadásul kiemelt védelmet élvez az alapjogok között, hiszen számos más alapjog anyajoga, és mint ilyen, annak legbelső magja nem is korlátozható [64/1991. (XII. 12.) AB határozat].

Az Alaptörvény hetedik módosításához illeszkedően az Sztv. 2018. október 15-én hatályba lépett módosítása<sup>18</sup> az egész országban megtiltja az életvitelszerű közterületen tartózkodást, tehát már nem csak az önkormányzat által kijelölt területeken nem tartózkodhatnak hajléktalanok, hanem egyetlen közterületen sem (Sztv. 177/B. §). A szankció is szigorodott a korábbi hatályos szabályokhoz képest. Eddig "csak" közérdekű munkát szabhattak ki a hatóságok, és ha ezt nem vállalta az „elkövető”, akkor rá pénzbírságot szabhattak ki. Ha fél év alatt háromszor érték tetten el az „elkövetőt”, akkor szankcióként elzárás következett. Az új szabály szerint viszont első körben ugyanúgy közérdekű munka szabható ki, de ha a hajléktalan ezt nem vállalja, elzárás következik. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás miatt a módosítás alapján pénzbírság nem szabható ki, tettenéréskor helyszíni bírság kiszabásának nincs helye.

A hajléktalanok elleni kormányzati intézkedéssorozat embertelensége abban a 2018. október 12-én közzétett kormányrendeletben<sup>19</sup> kulminál, amely a mindössze tíz nappal korábban közzétett, az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértéssel kapcsolatban közreműködő egyes szervek kijelöléséről és feladatairól szóló kormányrendelet<sup>20</sup> módosítását tartalmazza. A korábbi rendelet előírta, hogy önkormányzatoknak ideiglenesen tárolniuk kell a hajléktalan emberek ingóságait, a tárolásra nem alkalmas, romló holmikat pedig meg kell semmisíteniük. A korábbi döntés akként rendelkezett, hogy a megsemmisített ingóságok értékét vissza kell fizetni a hajléktalan tulajdonosoknak és azt is előírta, hogy az olyan személyes tárgyakat, mint például az utcán élő emberek fényképeit, személyes iratait, gyógyászati segédeszközöket nem lehet megsemmisíteni. Az új jogszabályban ezek a rendelkezések már nem szerepelnek. Az is kikerült a rendeletből, hogy 24 órás, folyamatosan nyitva tartó tárolókapacitásokat kell létrehozni, és fél órán belül el kell szállítani a kérdéses ingóságokat. A személyes ingóságok megsemmisítéséért kártérítés sem jár (cserébe a hajléktalanoknak sem kell megfizetniük a "tárolás és megsemmisítés indokolt költségeit").

<sup>16</sup> Köf.5.055/2014/2 számú határozat.

<sup>17</sup> „Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.” [Alaptörvény XII. cikk (3) bekezdés]

<sup>18</sup> 2018. évi XLIV törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról.

<sup>19</sup> 191/2018. (X. 12.) Korm. rendelet.

<sup>20</sup> 178/2018. (X. 2.) Korm. rendelet.



Az emberi méltóságnak és a tulajdonjog védelmének ilyen szintű semmibevétele mélységesen jogellenes és példátlan a rendszerváltás utáni magyar történelemben. A fedél nélkül élő emberek méltóságának semmibevétele minden egyes nem hajléktalan egyén emberi méltóságára is árnyékot vet. Mindannyian gyengék vagyunk az állammal szemben. A XX. század megmutatta, rövid idő alatt a legsötétebb zsákutcában találhatja magát egy társadalom, ha a hatalom egyszer elkezdi a jogalkotást és a végrehajtás szerveit az állampolgárok vegzálására használni. A totális, az alapvető jogokat relativizáló, mindent szabályozni akaró állam rémképe nélkül is dermesztő, hogy ma Magyarországon a társadalom bármelyik csoportja bármikor a hatalom célkeresztjébe kerülhet. Tegnap a menekülteket segítő jogvédőre, ma a hajléktalanra, holnap bárki másra „küldheti rá” az állam közigazgatását és erőszakszervezeteit. Ebben a helyzetben a hallgatás cinkosság. Nem megszólalni a hajléktalanok üldözése kapcsán a saját emberi méltóságunk ellen is merénylet: *„Amikor elvitték a kommunistákat, nem szóltam, mert nem voltam kommunista. Amikor elvitték a szakszervezetiseket, nem szóltam, mert nem voltam tagja a szakszervezetnek. Amikor elvitték a zsidókat, nem szóltam, mert nem voltam zsidó. Amikor elvitték a katolikusokat nem szóltam, mert protestáns vagyok. Aztán eljöttek értem, de már nem maradt senki, aki szólhatott volna.”* (Martin Niemöller) És ne felejsük el József Attilának a zsarnokság oldalára állókról, igaz, háborús viszonyokról szóló szavait se: *„Féltem - azért harcoltam a haddal a jog s a szabadság ellen/ Irun falain. S így is elért a halál.”*

