

A HAJLÉKTALANOK MINT ALKOTMÁNYOS TÉNYEZŐK

Kevesen gondolták volna a rendszerváltás után, hogy a hajléktalanság és a hajléktalan személyek egyszer alkotmányszöveget befolyásoló tényezővé válnak Magyarországon, vagy ha igen, akkor legfeljebb valamilyen részükre biztosítandó ellátással. Az Alaptörvény és annak negyedik módosítása, amivel egy új, harmadik bekezdéssel egészült ki a lakhatásról rendelkező XXII. cikk, azonban e tekintetben meglepetéssel szolgált.

Annak ellenére, hogy a hajléktalanság olyan, alapjogi kérdéseket is feszegető léthelyzet, amivel a magyar társadalom már a rendszerváltoztatási folyamat kezdetén szembesült, a hazai alkotmányjogi szakirodalom eddig kevés figyelmet szentelt e témának, és az alkotmányvédő szervek (állampolgári, majd alapvető jogok biztosa, illetve az Alkotmánybíróság) érdeklődése is csak az utóbbi évtizedben élénkült meg e tekintetben. Az aligha lehet kérdéses, hogy a hajléktalan emberek emberi méltóságához való joga igencsak sérülékeny, hiszen pusztán életkörülményeik miatt napról napra kényszerülnek rá annak legalább részleges feladására. Hajlék híján, és a legrosszabb minőségű lakásban meglévő privátszfera hiányában, valamint az alapvető higiéniai feltételeket pótló lehetőségek szükségessége miatt a mások által a magánszféra zárt világában végzett tevékenységek egy részét nyilvánosan (vagy legalábbis a nyilvánosság számára nyitva álló közterületeken kénytelenek gyakorolni (étkezés, alvás, ürítés). Ez nem csak az érintettek egészségét (és közvetetten akár életét) veszélyezteti, hanem a kialakuló fertőzésveszély nyomán másokét is. Ebből a szempontból érthető a polgárok felháborodása, amikor közterületen (pl. játszótéren), vagy tömegközlekedési eszközökön hajléktalan emberekkel, illetve ott-tartózkodásuk nyomaival találkozunk. Aligha tagadható, hogy a vázolt helyzetekben a közegészség védelme legitímálhatja az állam fellépését, miképpen a közrend, a közkerölcs és a közbiztonság védelme is, az azonban vitatható, hogy ennek legmegfelelőbb módja a hajléktalanoknak bizonyos közterületekről való kitiltása. Ez már csak azért is így van, mert az alapprobléma (hajléknélkü-

liség) megoldatlansága miatt csak annyit lehet elérni, hogy a hajléktalan személyek jogilag megtűrten máshol használják a közterületet – olyan városrészekben, melyek lakóit az állam nem védi olyan vehemenciával, mint a „homeless free” zónákban élőkét. A korlátozó-tiltó beavatkozások alkotmányossága mellett természetesen felmerül a szociális ellátórendszer juttatásaihoz való hozzáférés, és azok alkotmányos biztosítékainak kérdése is, az állam életvédelmi kötelezettségére tekintettel pedig felvethető az is, hogy kötelezhetőek-e a hajléktalanok az egészségügyi és/vagy higiéniai ellátások és szolgáltatások igénybe vételére.

AZ ÚJ SZABÁLYOZÁSSAL VI-
SZONT AZ ORSZÁGGYŰLÉS LE-
MOND AZ ÉPPEN ÁLTALA
GYAKOROLT EGYIK FONTOS
ALKOTMÁNYOS GARANCIA
ÉRVÉNYESÍTÉSÉRŐL ÉS ÜGY-
SZÓLVÁN GEBINBE ADJA AZ
ALAPVETŐ JOGOK KURTÍT-
GATÁSÁT.

A hajléktalan emberekre vonatkozó, vagy őket érintő szabályozás ugyanakkor jóval összetettebb az alkotmányjogi diskurzusokban megjelenőnél, de a szabályozási dilemmák megértéséhez fontos az ismeretük. A jelenleg hatályos, céljait illetően több irányú szabályozás a jogalkotás különböző hullámaival jött létre, és olyan, belső ellentmondásokról terhelt rend-

szert alkot, amelyben a szociális ellátások leginkább csak a hajléktalan életforma újratermeléséhez szükséges juttatásokat és szolgáltatásokat biztosítják a kitörés lehetőségének érdemi biztosítása nélkül. Így a később megjelent, de egyre erősödő rendészeti jellegű szabályozás épp a szociális ellátórendszer által legitimnek tekintett, tulajdonképpen a közreműködésével újratermelt hajléktalan életformát és annak egyes megnyilvánulásait minősíti tiltott magatartássá.

A rendszerváltozással járó társadalmi megrázkódások kezelésének egyik első jogi eszköze a Szociális ellátásokról és igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény volt, ami már elfogadása időpontjában nevesítette a hajléktalanellátás alapintézményeit, illetve azokat a jogi definíciókat, illetve hatásköri és illetékességi szabályokat, amelyek alapvető célja az ellátásokhoz való hozzáférés biztosítása volt. A törvény értelmében hajléktalannak minősülnek mindazok, akik nem rendelkeznek bejelentett lakóhellyel, vagy lakóhelyük a hajléktalanszálló, illetve azok, akik (esetleg hajléktalanszállón kívüli lakóhellyel rendelkezve ugyan) éjszakáikat közterületen vagy nem lakás cél-

jára szolgáló helyiségben töltik.¹ Mivel a magyar köz-igazgatási rendszerben az illetékesség alapvetően az ügyfelek lakóhelyén alapszik, s ettől főszabályként a Szociális törvény sem tér el, az 1993-as jogalkotás során külön figyelmet kellett fordítani a hajléktalanokra, akik nehezen illeszthetők ebbe a hagyományos igazgatási struktúrába. Ezért a törvény az általánostól eltérő illetékességi szabályokkal igyekezett biztosítani azt, hogy a hajléktalan személyek a (tényleges) tartózkodási helyük szerint illetékes önkormányzattól igényelhessék ellátásaikat. A csalások elkerülése érdekében a pénzbeli segítyekkel kapcsolatos igazgatási feladatokat a szabályozás központosította, hogy ne fordulhasson elő az, hogy a hajléktalan személy tartózkodási helyét változtatva különböző önkormányzatoktól többszörös ellátásra tehesen szert. Az 1993-as szabályozás ugyancsak gondoskodott a hajléktalan embereknek nyújtott személyes szolgáltatások rendszerének kiépítéséről

is, megteremtve az étkeztetés, a nappali melegedő, az éjjeli menedékhely és a hajléktalanok átmeneti szállásának intézményeit. Az ellátórendszer később is több hullámban bővült: előbb a hajléktalan személyek ápolást-gondozást nyújtó otthonai és rehabilitációs intézményei épültek ki (1999-ben), majd az utcai szociális munkát vezette be a szabályozás 2005-től. A szolgáltatások körét bővítette 2008-ban ún. alacsony küszöbű ellátásként a sátras elhelyezést nyújtó bázisszállások kialakításának sokat vitatott bevezetése,² majd az elmúlt évben a támogatott lakhatás intézményének kialakítása.

A szolgáltatások expanziójával párhuzamosan, igaz, némi fáziskéséssel, a rendészeti jellegű intézkedések is megjelentek a hazai joganyagban. 2000-ben a lakások és helyiségek bérletéről szóló törvénybe az önkényes lakásfoglalók által elfoglalt lakások kiürítésének gyorsítását célzó intézkedésként a korábban kizárólagosan igénybe vehető bírósági (nem peres) eljárás helyett a hatvan napnál nem régebben elfoglalt lakások tekintetében lehetővé tette a kiürítés települési jegyző általi elrendelését.³ Az intézkedés alapvetően az önkormányzatok tulajdonában lévő, egyébként nem hasznosított lakások elfoglalását volt hivatott megakadályozni, s ezzel elejét venni a kilencvenes évek második felében kibontakozott, rendszeres lakhatási megoldásokat nélkülöző családok által alkalmazott „szerezze magadnak” mozgalomnak. Az intézkedés természetesen indokolható volt a tulajdonhoz való (alkotmányos) jog védelmével, és a bírói jogorvoslat lehetővé tételével még a meglehetősen

körvonalazatlan nemzetközi normákat sem sértette. (Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. cikke a megfelelő életszínvonal részeként elismeri a lakhatáshoz való jogot, amit a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 3. számú általános magyarázatában a megfelelő színvonalú lakhatásnak értelmez. A megfélemlőséghez a magyarázat szerint hozzátartozik a birtoklás védelme még a lakás önkényes elfoglalása esetén is, ez azonban csak az eljárási garanciák megteremtéséig terjed. Ezt a bírói út megnyitásával a hazai szabályozás teljesítette.)⁴

A következő rendészeti jellegű intézkedést települési önkormányzatok hozták: 2005 januárjában a kaposvári, majd ugyanez év februárjában a szegedi önkormányzat közgyűlése fogadta el a közterület használatáról szóló rendeletének olyan módosítását, ami pénzbüntetéssel szankcionálta a közterületen való koldulást. Ugyancsak 2005-ben született Ka-

pósvár kukázást tiltó önkormányzati rendelete,⁵ ami szabálysértéssé nyilvánította azt, ha valaki közterületen kihelyezett gyűjtőedényből szemetet vett ki, vagy abból szemetet öntött ki, illetve a szemétközeget guberált. Noha a rendelkezést az alapvető jogok biztosának indítványára az Alkotmánybíróság 176/2011. (XII. 29.) számú határozatával alkotmányellenessé nyilvánította és ezért hatályon kívül helyezte, azt az önkormányzat honlapja jelenleg is hatályban lévőként tünteti fel.⁶ A közterületen való viselkedésnek ez az újfajta megközelítése igen népszerűnek bizonyult a hazai önkormányzatok körében, hiszen „2011-re [...] már legalább 40 helyi rendelkezés korlátozta a néma koldulást és/vagy a kukázást”.⁷

A korlátozó-tiltó intézkedések sorában az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény módosítása nyomán keletkező önkormányzati rendeletalkotás következett, 2010-től ugyanis a települési önkormányzatok szabálysértéssé nyilváníthatták a közterületeknek a jogszabályban meghatározott jogcímeiktől eltérő használatát.⁸ A lehetőség birtokában pl. a Fővárosi Közgyűlés még ebben az évben szabálysértéssé nyilvánította a közterületen való életvitelszerű tartózkodást. Ezt követően az új Szabálysértési törvény vezetett be a közterületen való életvitelszerű tartózkodást tiltó és egyúttal szankcionáló rendelkezést, mely az ország egész területére kiterjedő hatállyal bírt.⁹ A vonatkozó rendelkezést a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat ugyan megsemmisítette, de az Alaptörvény negyedik módosítása konkrét felhatalmazást adott a települési önkormányzatoknak arra,

AZ ÖNKORMÁNYZATOK KELLŐ KREATIVITÁSSAL KÉT LE-
GYET IS ÜTHETNEK EGY CSA-
PÁSRA: ERŐTELJES RENDÉSZETI
FELLÉPÉSSSEL ELÜLDÖZHETIK
TERÜLETÜKRŐL A HAJLÉKTA-
LANOKAT, ÍGY ELLÁTÁSUKAT
A RÁJUK JELENTKEZŐ IGÉNY
HIÁNYÁRA HIVATKOZVA
SZÜNTETHETIK MEG.

hogy közterületeik meghatározott részén jogellenes- sé minősíthessék az életvitelszerű tartózkodást. A tiltó intézkedéseket megtámogatva a Szabálysértési törvény új címmel, az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértésével és a hozzá tartozó rendelkezésekkel bővült 2013 októberétől.

Noha a rendészeti jellegű intézkedések hazai szaporodása riasztóan hat, az nem egyedi magyar jelenség. A hajléktalannal foglalkozó európai szervezeteket tömörítő FEANTSA (*European Federation of National Organizations working with the Homeless*) és a Housing Right Watch adatai szerint a hajléktalanság valamiféle szankcionálása elterjedt gyakorlat Európában, aminek számos formája létezik. Ezek közé tartozik különösen

- a. a közterületen alvást, ülést vagy személyes holmik tárolását tiltó szabályozás;
- b. a koldulás tiltása bizonyos (főleg turisták által látogatott) városrészekben;
- c. az ételosztás tiltása közterületen, vagy meghatározott közterületeken;
- d. mindenkire vonatkozó jogszabályok szelektív alkalmazása kifejezetten a hajléktalannal szemben (pl. szemetetelést, közterületen való alkoholfogyasztást tiltó szabályok);
- e. közegészségügyi szabályok alkalmazása a hajléktalannal szemben, tekintet nélkül arra, hogy rendelkezésükre állnak-e a szabályok betartását elősegítő lehetőségek (pl. közterületen való vizelés tiltása és szankcionálása);
- f. kukázás tiltása.¹⁰

Jellemző az is, hogy az itt említett szabályozási, illetve jogalkalmazási gyakorlatok helyi (települési) szintűek és nem országos program részei. A 2014-re kialakult magyar helyzet tehát elsősorban nem a hajléktalanok ellen irányuló hatósági fellépés előfordulása miatt unikális, hanem a miatt, hogy arra az Alaptörvény ad felhatalmazást, és hogy az a törvényi szabályozással országos szinten intézményesül.

A két szervezet szerint a hajléktalanság ténye és a hajléktalan személyekkel szembeni rendészeti jellegű hatósági fellépés egyes, nemzetközi egyezményekben garantált jogok érvényesülésének veszélyével fenyeget. A hajléktalanságot kriminalizáló intézkedések az ezt elszenvedőket állapotuk, élethelyzetük, és nem cselekedeteik miatt büntetik. A hajléktalanság szankcionálása sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) 7., valamint az

Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény (Egyezmény) 3. cikkében biztosított kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megálgató elbánás tilalmát. Ellentétesek ezek az intézkedések a PPJNE 9., az Egyezmény 5. cikkében meg-

hirdetett szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, valamint a PPJNE 17., az Egyezmény 8. cikkébe foglalt, a magánszféra védelmét biztosító joggal. A hajléktalanság pusztán ténye fenyegeti a PPJNE 21. és az Egyezmény 11. cikkében biztosított egyesülési jog gyakorlását, a PPJNE 23., az EJEÉ 12. cikkében biztosított család(alapítás)-

hoz való jogot, valamint a PPJNE 25. cikk által garantált politikai részvételi jogokat. Ezenkívül a jelentésben említett szelektív jogalkalmazás gyakorlata felveti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését, amit a PPJNE és az Egyezmény 14. cikke tartalmaz.

Hasonló emberi jogok megsértésére hivatkozó érvek a magyar Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában is megjelentek. A kaposvári rendelet guberálást tiltó rendelkezéseit az Alkotmánybíróság többek között azért semmisítette meg, mert azokat ellentétesnek találta az egyenlő bánásmód követelményével, hiszen a látszólag semleges intézkedés valójában egy meghatározott csoport, a hajléktalanok ellen irányult, „*akiknek megélhetését végső soron a szeméttárolókból kiszedett dolgok hasznosítása és a kidobott élelem biztosítja*”.¹¹ A Szabálysértési törvény és a Fővárosi Közgyűlés közterületen való tartózkodást tiltó rendelkezéseit az AB az alkotmányos büntetőjog követelményeihez mérve találta alkotmányellenesnek, mivel sem a magatartás büntetendővé nyilvánításának okát, sem a védeni kívánt jogtárgy meghatározását nem találta egyértelműnek. Az indokolás szerint azzal, hogy a jogalkotó a hajléktalanságot nyilvánította büntetendőnek, egy olyan krízishelyzetet szankcionál, ami a legkritikább esetben tudatos, önkéntes és szabad elhatározás következménye, ráadásul a szankcionált magatartást (utcán élés) egy másik jogszabály, a Szociális törvény olyan jogszerű magatartásnak tekinti, ami különböző ellátásokra való jogosultságot alapoz meg.¹² A döntés következményeként az Alaptörvény negyedik módosításával a XXII. cikk kiegészült egy új, harmadik bekezdéssel, ami alkotmányos felhatalmazást biztosít a törvényhozás és a települési önkormányzatok számára, hogy jogellenessé minősíthesse a közterületen való életvitelszerű tartózkodást. E felhatalmazással élt az Országgyűlés az új Szabálysértési törvény¹³ módosításakor, ami a világörökségnek

minősülő és a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületeken szabálysértéssé nyilvánította a hajléktalanok életvitelszerű közterületi tartózkodását. Az új szabályozásban már nem szerepel az a korábbi – a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat indokolása szerint az intézkedés közrendvédelmi funkcióját alapvetően megkérdőjelező – rendelkezés, ami nem engedte a szankciók alkalmazását abban az esetben, ha az önkormányzat nem tett eleget ellátási kötelezettségének. Az Alaptörvény negyedik módosítása és a Szabálysértési törvény nyomában bekövetkezett változtatása kettős feszültséget szül a magyar alkotmányos rendszerben. Ennek kifejtéséhez röviden vázolom a lakhatás jogára vonatkozó nemzetközi és alaptörvényi normákat.

A lakhatáshoz való jog biztosításának állami kötelezettsége mind a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, mind a Módosított Európai Szociális Kartában szerepel. A globális és a regionális szintű dokumentum egyaránt megfelelő lakhatásról rendelkezik, aminek főbb elemei a birtoklás biztonságának, a lakhatás megfizethetőségének és a hozzájutás lehetőségének előmozdítása. Az állami kötelezettségek mindkét esetben hangsúlyozottan relatívak, vagyis az előírások nem értelmezhetők eredménykötelezettségként; az egyezményekben részes államoktól csupán az várható el, hogy folyamatosan tegyenek lépéseket a kívánt célok megvalósítása érdekében. A Módosított Európai Szociális Karta vonatkozásában megjegyzendő, hogy Magyarország nem ratifikálta a lakhatáshoz való jogról rendelkező 31. cikket, így e téren nem rendelkezünk érdemi nemzetközi kötelezettségvállalással.

A 2011 végéig hatályos magyar alkotmány nem tartalmazott kifejezett, a lakhatásra vonatkozó jogot meghirdető rendelkezést. Az ezredfordulón az állampolgári jogok országgyűlési biztosa fordult az Alkotmánybírósághoz kérve annak megállapítását, hogy a szociális biztonsághoz való jog magában foglalja a lakhatáshoz való jogot is. Az AB elutasította 70/E § (1) bekezdésének e féle interpretációját, sőt arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmány szociális biztonságra vonatkozó rendelkezéseiből „konkrétan meghatározott részjogok – így a 'lakhatáshoz való jog' – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le”.¹⁴ Mivel azonban a testület a szociális biztonsághoz való jog tartalmát az emberi megélhetés minimumának biztosításával azonosította, és az ellátórendszer kialakításakor alapvető alkotmányos követelménynek minősítette az emberi élet és méltóság védelmét, ezért úgy ítélte

meg, hogy az állam köteles az emberi lét feltételeiről, így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges szállásról gondoskodni. Hangsúlyozni kell, hogy ez az értelmezés semmiféle alanyi jogosultságot nem biztosított a hajlék nélkül élő személyek számára, kizárólag az állam cselekvési kötelezettségét rögzítette a probléma kezelését illetően.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény szakított a szociális biztonsághoz való jog korábbi, az alkotmánybírói gyakorlat alapján valóban félrevezető megfogalmazásával. Az új szövegből az egyszerű nyelvtani értelmezés alapján is egyértelmű, hogy a szociális biztonság vonatkozásában államcélról és nem alapjogról van szó; a XIX. cikk szerint ugyan-

is „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson”. Az Alaptörvény visszalépést jelent a korábbi megoldáshoz képest, ami nyitva hagyta annak jövőbeni lehetőségét, hogy az alkotmánybírói szemlélet változása esetén az ítélkezési gyakorlat a szociális

biztonságra való igények alapjogként történő elismerése felé fejlődjön tovább.¹⁵ Miközben a szociális jogok „magját” illetően valamelyest gyengítette azok alkotmányos védelmét, az új Alaptörvény egyúttal ki is bővítette a szociális jogok katalógusát az egészséges élelmiszerekhez és ivóvízhez való hozzáférés,¹⁶ valamint az emberhez méltó lakhatás, és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításával.¹⁷ A hajléktalanokat illetően azonban a lakhatás témájának Alaptörvénybe illesztése véleményem szerint nem szolgál új biztosítékokkal. A XXII. cikk (1) bekezdése világossá teszi, hogy az Alaptörvény rendelkezése az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosításáról államcél és nem egyéni jogosultságot rögzít, igaz, ezt látszólag a közösség minden tagjára kiterjedően teszi. A (2) bekezdés azonban speciális rendelkezésként külön nevesíti a hajlék nélkül élők csoportját, akik vonatkozásában az állami és önkormányzati szervek feladatául csupán a szállás – tehát nem az (1) bekezdésben meghirdetett „emberhez méltó lakhatás feltételeinek” – biztosítására való törekvést jelöli meg. Az (1) és a (2) bekezdés együttes értelmezése alapján az (1) bekezdésben meghatározott államcél általános lakáspolitikát folytatására kötelezi az államot, bármiféle eredmény produkálásának a kötelezettsége nélkül. A (2) bekezdés ehhez kapcsolódó módon, de mégis az (1) bekezdésben rögzített képest alacsonyabb szintű ellátáshoz való hozzáférés elősegítésére szólítja fel az államot és az önkormányzatokat, mivel a hajléktalan személyek

esetében megelégszik azzal, ha a kötelezettek pusztán a szállás biztosítására tesznek erőfeszítéseket. A „törekvésnek” kifejezésből egyértelműen az következik, hogy eredménykötelezettségről még a szállás biztosítása tekintetében sem beszélhetünk. A korábbi alkotmányos gyakorlathoz képest a lakhatásra vonatkozó rendelkezések alaptörvénybeli megjelenítése tehát csak annyiban jelent előrelépést, hogy azzal az állam Alaptörvény erejénél fogva válik kötelessé átfogó lakáspolitikát kialakítására és művelésére.

Nehezen feloldható kettős alkotmányos feszültséget gerjeszt viszont az Alaptörvény negyedik módosításával elfogadott kiegészítés, ami a XXII. cikk harmadik bekezdésében olvasható. A feszültség egyik oka az Alaptörvény I. cikkében rögzített garanciális szabály „felvizezése”. Az I. cikk ugyanis általános érvennyel rögzíti, hogy „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”. E rendelkezés képezi az alapvető jogok ütközése esetén alkalmazandó alkotmányossági teszt kiindulópontját, ami szerint alapvető jogok csak törvényi szintű szabályozással korlátozhatók. Mint az a már idézett alkotmánybírói ítéletekből kiderült, a közterület használatával kapcsolatos kérdéseknek – minimálisan az egyenlő bánásmód, de más alapjogok tekintetében is – vannak alapjogi összefüggései. Az I. cikk rendelkezései alapján tehát elképzelhető a közterületek használatának korlátozása, de csak törvény által szabályozott módon. A XXII. cikk (3) bekezdése azonban az életvitelszerű tartózkodás esetében felfüggeszti e garanciális szabály alkalmazását, mivel lehetővé teszi, hogy – igaz, csak egy speciális helyzetre, a közterületen való életvitelszerű tartózkodásra tekintettel – az alapvető jogok gyakorlását törvényi szintűnél alacsonyabb, sőt egyenesen a legalacsonyabb szintű jogszabállyal, azaz önkormányzati rendelettel is korlátozni lehessen. Ezzel a módosítás tovább bontja az alkotmányos garanciák amúgy is megtépzott rendszerét. Az Alaptörvény I. cikkében foglalt rendelkezés célja éppen az, hogy csak országos nyilvánosság előtt zajló módon, kivételesen lehessen korlátozni az alapvető jogok gyakorlását. Az új szabályozással viszont az Országgyűlés lemond az éppen általa gyakorolt egyik fontos alkotmányos garancia érvényesítéséről és úgyszólván gólyába adja az alapvető jogok kurtítgatását. Az önkormányzatok számára tekintettel a tárgyban születő helyi rendeletek alkotmányosságának ellenőrzése jószerezéssel lehetetlenné válik. És persze felmerül a kérdés, ha a garanciák feladása egy szabályozási tárgy tekintetében megtehető volt az Alaptörvény ikszedik módosításával, akkor miért ne lenne megtehető

ugyanaz más jogalkotási tárgyakra nézve az x plusz egyedikkel.

A feszültség másik forrását az Alaptörvény módosítása utáni törvényalkotási gyakorlat jelenti. A Szabálysértési törvény módosításakor a jogalkotó „elfeledkezett” arról a korábbi szabályozásban még szereplő biztosítékról, ami eltiltotta az önkormányzatokat szankciók alkalmazásától abban az esetben, ha nem teljesítették a hajléktalanokkal szemben fennálló ellátási kötelezettségüket. Ezzel a törvény rendelkezése nyíltan aláássa az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében foglalt, amúgy is bizonytalan mértékű állami / önkormányzati kötelezettség teljesítésének számon kérésének lehetőségét. Az új szabályozás megbontja a korábban meglévő egyensúlyt és az egyébként biztosítani szükséges szolgáltatások tényleges nyújtásától függetlenül lehetővé teszi a zaklató jellegű hatósági fellépést. Az önkormányzatok kellő kreativitással két legyet is üthetnek egy csapásra: erőteljes rendészeti fellépéssel elüldözhetik területükről a hajléktalanokat, így ellátásukat a rájuk jelentkező igény hiányára hivatkozva szüntethetik meg. Így fennáll a veszélye annak, hogy a szabályozás éppen ellentétes hatást vált ki azzal, mint amit a büntetőjellel jellemezhető fellépésnek Szívós Mária a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében tulajdonított, hogy ti. az „...alkalmas lehet arra, hogy az embert az emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére rávegye, hovatovább az egészséget, végső soron az életet veszélyeztető életmód felől a mind fizikálisan, mind mentális értelemben egészségebb lét felé terelje.”

A hajléktalan személyekkel szembeni fellépés tehát több szempontból is aggályos. Elsősorban is aggályos azért, mert nem megold egy valóban létező problémát (a hajléktalansággal együtt járó közegészségügyi, esetleg közérkölc, közrend veszélyeztetésében megnyilvánuló kockázatot), hanem csupán térben máshová helyezi annak várható felbukkanását. A hajléktalanmentes övezetek kijelölésével a polgárokat két csoportra osztja: azokra, akik megérdemlik egészségük, erkölcsük és közösségi tereik védelmét, és azokra, akiket e védelem nem illet meg. Fennáll a veszélye annak, hogy a keményebb fellépés nem az ellátórendszer felé fogja terelni a fedél nélkülieket, hanem az önkormányzatok számára biztosít lehetőséget a tőlük és ellátásaiktól való szabadulásra. Ez egyfajta lefele nivellálási versenyt is elindíthat az önkormányzatok között, hiszen a toleránsabbak rosszabbul járhatnak, mint a kemény rendészeti fellépést választók.

Aggályos az Alaptörvény-módosítás a hatalmi ágak elválasztása szempontjából is, hiszen annak reflex-

szerúsége azt üzeni a társadalomnak, hogy a kormányzat nem hajlandó eltérni hatalma legcsekélyebb korlátozását sem, ami lényegében véve már – igaz a jog eszközeivel megvalósított – önkényes hatalomgyakorlást jelent.

Aggályos az Alaptörvény módosítása azért is, mert olyan élethelyzetért enged meg büntetni embereket, aminek kialakulása aligha szándékos magatartásuk következménye, s ezzel felfüggeszti az alkotmányos büntetőjog alkalmazásának lehetőségét. Végül aggályos a XXII. cikk (3) bekezdésének beillesztése az Alaptörvénybe és az új szabálysértési tényállás amiatt is, mert együttesen aláássák az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében vállalt, a hajléktalan személyekről való állami / önkormányzati gondoskodásra irányuló kötelezettségvállalás hitelét.

JEGYZETEK

1. Szt. 4. § (2)-(3) bekezdés.
2. A 2010. évi CLXXI. törvény megszüntette az elhelyezésnek ezt a formáját.
3. Az 1993. évi LXXVIII. törvény vonatkozó 90/A §-át a 2000. évi XLI. törvény 2. §-a vezette be. A rendelkezés csak a közigazgatási reform bevezetésével vesz-tette hatályát.
4. Bővebben lásd SIMON Emese Réka – SZALÓKY Béla: A lakhatáshoz való jog kérdéskörének alakulása Magyarországon és nemzetközi viszonylatban. *De Iuris-prudentia et Iure Publico. Jog- és Politikatudományi folyóirat*, 2013/2.
5. Kaposvár Megyei Jogú Város szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) önkormányzati rendelete.
6. <https://www.kaposvar.hu/index.php?page=laws&width=800&F=2&T=1&lang=1>. Utolsó letöltés dátuma: 2014. június 2. 21:42.
7. UDVARHELYI Éva Tessza: *Az igazság az utcán hever. Válaszok a magyarországi lakhatási válságra*. Napvilág Kiadó, 2014, 117.
8. 2012. évi CXVI. tv. 6. § (6) bekezdéssel kerültek be az erről szóló új bekezdések az 1997. évi LXXXVIII. törvény 54. §-ába.
9. 2012. évi II. törvény 186. § (1) bekezdés
10. JONES SAMARA (ed.): *Mean Streets. A European Report on criminalising Homelessness in Europe. Coordinated by Guillem Fernandez Evangelista*. Fondation Abbé Pierre – European Federation of National Organisations working with the Homeless – Housing Right Watch. 6–7.
11. 176/2011. (XII. 29.) AB határozat.
12. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
13. 2012. évi II. törvény.
14. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat.
15. Erről bővebben lásd JUHÁSZ Gábor: A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 2012/1, 35–49.
16. Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés.
17. Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés.