

HAJLÉKTALANSÁG ÉS MÉLTÓSÁG

A KRIMINALIZÁCIÓ TILALMÁTÓL A LAKHATÁSHOZ VALÓ JOGIG

I.

A hajléktalanság kriminalizálásában egyszerre nyilvánul meg a jóléti állam eszméje elleni támadás és az állam jóléti funkcióinak leépítését és átértelmezését egyaránt magában foglaló büntető fordulat, valamint a III. Magyar Köztársaságnak az alkotmányos demokrácia és jogállamiság eszméin nyugvó intézményrendszere lebontásának ezzel párhuzamosan zajló folyamata. A fedél nélkül élők törvényen kívül helyezése mindennél jobban kifejezi a köztársaság eszméjének lábbal tiprását. A köztársaság jogilag és morálisan egyenrangú polgárok közössége: ezt a morális egyenlőséget a szélsőséges társadalmi egyenlőtlenségek eleve ellehetetlenítik, az osztályhierarchia legalján lévők hatósági üldözése, valamint az ennek igazolására szolgáló, a hajléktalan embereket hibáztató, kirekesztő és dehumanizáló diskurzus pedig mindezt szentesíti.¹ A magántulajdon rendszeréből kirekesztett hajléktalan emberek így kívül rekednek az állampolgári közösségen is²: a hajléktalanság „nem a közösségen belüli problémaként, hanem a közösségen kívülről érkező fenyegetésként jelenik meg”.³ Másrészt a hajléktalanság kriminalizálása eljárásrendi szempontból is az alkotmányos demokrácia tagadásának az egyik kirívó példája, amennyiben az Alaptörvény negyedik módosítása azután tette azt újra lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság korábban az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlennek és ezért alkotmányellenesnek találta a hajléktalanság büntetését.⁴

A továbbiakban először az Alkotmánybíróság hajléktalanság kriminalizálásáról szóló döntését elemzem az Amerikai Egyesült Államok kapcsolódó esetjoga tükrében, majd a hajléktalan élethelyzet és az emberi méltóság előbbiben felvetett összefüggését gondolom tovább a szociális jogokról szóló korábbi magyarországi alkotmánybírói esetjog kapcsán. Amellett fogok érvelni, hogy az emberi méltóság elidegeníthetetlen jogából nem csupán az államhatalom korlátozása (a hajléktalanság kriminalizációjának tilalma), hanem az állam cselekvési kötelezettsége (a lakhatáshoz való jog biztosítása) is következik. Nem csupán a hajléktalanság büntetése összeegyeztethet-

len az emberi méltóság védelmével, hanem a hajléktalanság is.

II.

Az Alkotmánybíróság több szempontból is alkotmányellenesnek találta a szabálysértési törvény és a közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló fővárosi rendelet közterületi hajléktalanság kriminalizálásáról szóló rendelkezéseit.⁵ Egyrészt ezek megfogalmazása nem volt egyértelmű, ami elentétes a jogbiztonság alkotmányos alapelvevel, és lehetőséget ad az önkényes jogalkalmazásra. A hajléktalanság kriminalizálását az Alkotmánybíróság azonban nem csupán formai, a megfogalmazás pontatlanságával kapcsolatos okokból találta alkotmányellenesnek, hanem azért is, mert az összeegyeztethetetlen az emberi méltóság védelmével, azzal összefüggésben, hogy a közterületi hajléktalanság büntetendővé nyilvánításának nincsen legitim alkotmányos indoka. A közrend védelme ebben az esetben nem legitim indok az Alkotmánybíróság érvelése szerint, mivel „önmagában az,

hogy valaki a közterületen éli az életét, mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetészerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti”, a közrendet valóban veszélyeztető magatartások szankcionálására pedig a szabálysértési törvény számos önálló tényállást ismer.

Az Alkotmánybíróság azonban arra a következtetésre jut, hogy „valójában nem a közrend védelméhez fűződő érdekek motiválták a jogalkotót e tényállás megállapítása során”, hanem az, hogy az utcán élő embereket a büntetés eszközeivel kényszerítsék a szociális ellátás (vagyis a hajléktalanellátó intézmények) igénybevételére. „A települések belterületeinek közterületein élés büntetendővé nyilvánítása azt jelenti, hogy a törvény a büntetés, a személyes szabadság korlátozásával is járó állami kényszer kilátásba helyezésével további kényszerhelyzetet teremt az amúgy is krízishelyzetben levő hajléktalanok számára, választhatnak, vagy a település külterületén keresnek maguknak lakhatási lehetőséget, vagy igénybe veszik az önkormányzatok által nyújtott hajléktalan ellátást.” Ezzel összefüggésben az

NEM CSUPÁN A HAJLÉKTALANSÁG BÜNTETÉSE ÖSSZE-EGYEZTETHETETLEN AZ EM-
BERI MÉLTÓSÁG VÉDELMEVEL,
DE A HAJLÉKTALANSÁG IS.

Alkotmánybíróság megállapította, hogy „...sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételeire való ösztönzése nem tekinthető olyan legitím, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná.”

III.

Annak megvilágítására, hogy mennyire előremutató az Alkotmánybíróság érvelése, érdemes azt összevetni az Amerikai Egyesült Államok bíróságainak kapcsolódó esetjogával.⁶ Wes Daniels kritikai áttekintése során arra a megállapításra jut, hogy a hajléktalanság „önkéntelen” vagy „önkéntes” mivoltáról alkotott vélekedéseknek döntő jelentősége volt abban, hogy a bíróságok jogszerűnek vagy jogsértőnek találták a hajléktalanság kriminalizálásáról szóló jogszabályokat, illetve a hajléktalan emberek közterületi jelenléte ellen fogantatosított hatósági intézkedéseket.⁷ Azok a bíróságok, amelyek a hajléktalanságot olyan kényszerű állapotnak tekintették, amelynek megváltoztatására a fedél nélkül élő embereknek nincs lehetősége, alkotmányellenesnek ítélték a hajléktalanság kriminalizálását, illetve a végszükség elvére hivatkozva (*necessity defense*)⁸ elutasították a fedél nélkül élő emberek felelősségének megállapítását. Ezek a bírósági döntések arra az amerikai esetjogra támaszkodtak, amelyek a csavargást, illetve a kábítószerfüggést tiltó rendeletek kapcsán kimondták, hogy alkotmányellenes – az amerikai alkotmány „kegyetlen és szokatlan” büntetések tilalmáról szóló nyolcadik kiegészítését sértő – valakit a „státusza” (helyzete, állapota) miatt büntetni.⁹ Azok a bíróságok azonban, amelyek úgy találták, hogy a hajléktalan emberek nem feltétlenül kényszerből élnek az utcán (hanem például azért, mert úgy döntöttek, hogy nem veszik igénybe a hajléktalanellátást), nem tartották alkotmányellenesnek a hajléktalanság kriminalizálását.

Ha a hajléktalan embereknek nincs más választásuk, mint hogy közterületen éljenek, úgy a közterületen élés betiltása a hajléktalan emberek létének betiltását jelentené, mivel mindenkinek lennie kell *valahol*.¹⁰ Ha azonban a rendelkezésükre áll valamilyen – bármilyen – alternatíva, úgy ez az érvelés már nem állja meg a helyét, ráadásul a hajléktalanság problémájának egy olyan társadalmi konstrukcióját erősíti meg, amely elvitatja a hajléktalan emberek állam-

polgáriságát, és ellehetetleníti az emberhez méltó lakhatáshoz való hozzáférés mindenki számára való biztosításához szükséges társadalompolitikai reformokat. Ahogyan Giorgio Agamben filozófus munkájára építve Leonard C. Feldman megállapítja, a közterületen élő embereket a hajléktalanság magatehetetlen áldozatainak tekintő, valamint a fedél nélküli élethelyzetet választásként értelmező (és ebben az értelemben a helyzetükért a hajléktalan embereket hibáztató) megközelítések egyaránt megerősítik a hajléktalan emberek teljes állampolgáriságtól való megfosztását és *puszta biológiai létre* való redukálását, és egyaránt jóváhagyják az állam biológiai élet feletti rendőri hatalmát, amennyiben vagy igazolják

a közterületi hajléktalanság kriminalizálását, vagy pedig az ellátásra szolgáló intézményeket jelölik ki a hajléktalan emberek egyedül elfogadható tartózkodási helyének.¹¹ Abban az esetben, ha nem veszik igénybe az intézményi elhelyezést (például azért, mert az éjjeli menedékhelyen nem lehetnének együtt a párjukkal vagy a kutyájukkal, vagy mert megalázónak vagy fojtogatónak érzik az ott

uralkodó viszonyokat), ebben az érvrendszerben jogszerűen fogantatosíthatóak ellenük rendőri intézkedések.

IV.

Az Alkotmánybíróság határozata – az alapvető jogok biztosának indítványához hasonlóan¹² – több alkalommal érinti a hajléktalanság kényszerű mivoltát. A hajléktalan emberekre úgy utal, „akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért *kényszerűségből* a közterületen élnek”, és akiknek továbbá „*nincs lehetőségük* arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában *kénytelenek* – miután az az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület – a közterületen élni.”¹³ A magyarországi szabályozásra annyiban könnyen alkalmazható lett volna a hajléktalanság kriminalizálását egy élethelyzet (nem pedig cselekedetek) büntetéseként értelmező, és annak jogsértő mivoltát erre alapozó fent leírt gondolatmenet, hogy szemben az Amerikai Egyesült Államokkal, ahol tipikusan formálisan neutrális, nem diszkriminatív módon (pl. a járdára fekvés vagy leülés tiltásával) igyekeznek kiszorítani a hajléktalan embereket a közterekről, az alkotmányellenesnek ítélt magyarországi jogszabályokban definiált tényállás lényegében a hajléktalanság definícióját adja: „a közterület *életvitelszerű* lakhatás

céljaira történő használata.” Másrészt az, hogy a szabályozás büntethetőséget kizáró okként jelölte meg, „ha a városi önkormányzat a hajléktalanellátás feltételeit nem biztosítja”, elvben elejét vette az ilyen irányú alkotmányossági kritikának, még akkor is, ha – ahogyan azt a határozat is megállapítja – az idézett kitétel szerint nem megállapítható, hogy egy hajléktalan ember pontosan mikor hivatkozhat a hajléktalanellátás feltételeinek hiányára.¹⁴

Továbbá, szemben a korábbi, alkotmányellenesnek ítélt szabályozással, az Alaptörvény negyedik módosítását követően elfogadott (és ma is hatályos) szabályozás már nem az ország egész területén, hanem a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületekre, valamint a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületeire vonatkozik. Ebben az esetben már nem állná meg a helyét a közterületi hajléktalanság szűk értelemben vett kényszerhelyzetként való értelmezésén alapuló kritika, hiszen a hajléktalan emberek lehetnek *valahol*.¹⁵

Ezért is különösen fontos, hogy az Alkotmánybíróság következtetései lényegében függetlenek a közterületi hajléktalanság legszűkebb értelemben vett kényszerhelyzetként való értelmezésétől. Az Alkotmánybíróság nem azért tartotta a méltóság védelmével összeegyeztethetetlennek a közterületi hajléktalanság kriminalizálását, mert ezzel az állam olyan tevékenységek miatt büntetné a hajléktalan embereket, amelyeket nem áll módjukban nem megtenni, hanem azért, mert önmagában ezzel nem sértik mások jogait vagy veszélyeztetik a közrendet. Az alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy „...*sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszerít a szociális szolgáltatások igénybe vételére.*” Ezzel az Alkotmánybíróság megerősítette a fedél nélkül élő emberek állampolgári mivoltát, amennyiben kimondta, hogy a hajléktalan emberek az otthonukkal együtt nem veszítik el egyúttal a cselekvési szabadságukat is abban az értelemben, hogy állami kényszert lehetne ellenük alkalmazni, amennyiben nem veszik igénybe – a személyes szabadságot nem mellesleg számtalan módon korlátozó – hajléktalanellátó intézmények szolgáltatásait.

IV.

A hajléktalanság okai társadalmiak, különös tekintettel a lakhatás megfizethetőségét meghatározó ál-

lami közpolitikákra. A hajléktalanság kriminalizálásával az állam egy olyan helyzetért büntet embereket, amelybe alapvetően az állam – az erőforrások elosztását meghatározó – közpolitikái következtében kerültek.¹⁶ A hajléktalanság és az emberi méltóság összefüggésében ezért joggal merül fel az állam hajléktalansággal kapcsolatos felelőssége, valamint ennek alkotmányjogi vonatkozásai.

Az Alkotmánybíróság két legfontosabb döntése ezzel összefüggésben a szociális biztonsághoz való jogot értelmező 32/1998. (VI. 25) AB határozat, valamint a lakhatáshoz való jogról szóló 42/2000. (XI. 8.) AB határozat. Előbbi döntésében az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jogot az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben úgy értelmezte, hogy az „...*a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.*” A szociális biztonsághoz való jognak erre az értelmezésére hivatkozott az Alkotmánybíróság a lakhatáshoz való jogról szóló döntésében is. A határozat azonban teljesen érzéketlen volt az emberi méltóság követelményeire, amennyiben arra a következtetésre jutott, hogy „...*az emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni.*”

A határozat az állampolgárok hajléktalanságával kapcsolatban csak abban az esetben állapított meg állami felelősséget, amennyiben a „szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti”.¹⁷

A szociális biztonsághoz való jog hajléktalanságra vonatkozó tartalmát kibontva az Alkotmány-

bíróság tehát kizárólag *a puszta lét* védelmével kapcsolatban állapítja meg az állam felelősségét, pedig ez „az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelességéből”¹⁸ következik, akár a szociális biztonsághoz való jogtól, akár az Alkotmány azon további (az egészséges környezethez való jogról, a család védelméről, valamint a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelmére való jogáról szóló) rendelkezéseitől függetlenül, amelyek együttes értelmezése lehetetlenné tette volna az Alkotmánybíróság számára, hogy az állam lakhatással kapcsolatos felelősségét ilyen libertariánus szellemben¹⁹ – vagyis ennyire szűken – értelmezze. Jól érzékelteti a hajléktalansággal kapcsolatos állami felelősségnek a *puszta lét* védelmére redukálását, ha összevetjük az Alkotmánybíróság döntését az indiai alkotmánybíróság egyik kapcsolódó döntésével, amely a következőképpen érvel: „*Az élethez való jogot minden civilizált társadalom garantálja. Ez magában fog-*

lajla az élelemben, a rubázkodáshoz, a méltó környezet-bez és az elfogadható szálláshoz való jogot. Tekintetbe kell venni egy állat és egy emberi lény menedékre való szüksége közötti különbséget. Az állat számára ez pusztán a test védelmét jelenti; egy emberi lény számára »olyan megfelelő lakhatást, ami lehetővé teszi számára a fejlődést minden tekintetben« – fizikailag, mentálisan és intellektuálisan.²⁰

Az Alkotmánybíróság tévesen hivatkozott arra, hogy a lakhatáshoz való jog elismerésével figyelmen kívül hagyná, hogy a jogalkotó széles körű szabadságot élvez a szociális biztonság megvalósítása konkrét eszközeinek meghatározása tekintetében,²¹ mivel a lakhatáshoz való jog nem a szociális biztonsághoz való jog érvényre juttatásának az eszköze (mint például a lakásfenntartási támogatás vagy a szociális bérlakások), hanem annak tartalmi eleme. Ráadásul elengedhetetlen tartalmi eleme, amennyiben nehéz elképzelni a szociális biztonsághoz való jog olyan tartalmi kibontását, ami nem tartalmazza a lakhatáshoz való jogot, viszont megfelel az Alkotmánybíróság által korábban támasztott mércének, vagyis biztosítja az emberi méltósághoz való jog érvényesüléséhez szükséges megélhetési minimumot. A dél-afrikai alkotmánybíróság szavaival: »...kétség nem férhet hozzá, hogy a társadalmunk alapvető értékei: az emberi méltóság, a szabadság és az egyenlőség meg vannak tagadva azoktól, akiknek nincsen ételük, ruhájuk és szállásuk».²²

A morális intuíciója vélhetően bárkit, aki akár csak valamelyest át tudja érezni, hogy mit jelent otthon nélkül, hajléktalanként élni, arra a belátásra vezetne, hogy az emberi méltósággal nemcsak a hajléktalanság büntetése összeegyeztethetetlen, hanem mindaz, amit a hajléktalanság jelent. Az a kérdés, hogy ez a morális intuíció – a politikai közösség legalapvetőbb közös értékeit megfogalmazó – alkotmányjog rendszerében is méltó kifejezésre tud-e jutni.

Amennyiben azt tekintjük az alkotmány alapvető feladatának, hogy minden állampolgár számára biztosítsa az emberi méltóságnak megfelelő élet feltételeit,²³ úgy elkerülhetetlen újragondolni az állam felelősségét és – a lakhatáshoz való jog elfogadható minimumának biztosításával kapcsolatban: kikényszeríthető – kötelezettségeit a szegénység olyan szélsőséges formáival kapcsolatban, amelyek lehetetlené teszik a méltósághoz való jog érvényesülését.²⁴ Az emberi méltóság védelméhez az államnak nem elég létrehoznia a be nem avatkozásnak a jogállamiság által körülhatárolt szféráját: a polgári és politikai jogok garantálásán túl – nem utolsó sorban ezek tényleges érvényre juttatása érdekében – szociális jogokat is biztosítania kell, és nem csak szavakban, az állampolgárai számára.²⁵

1. Lásd MISETICS Bálint: Criminalisation, Discourse, and Symbolic Violence, *Homeless in Europe*, 2013, Winter, 12–14. A strukturális, fizikai és szimbolikus erőszak, illetve a morális, adminisztratív és fizikai kirekesztés összefüggéseiről a hajléktalanság kriminalizálásával kapcsolatban lásd MISETICS Bálint: Otthontalan, csupa-csősz világ. Hajléktalanság és kriminalizáció Magyarországon, *Replika*, 2010/2, 29–44, valamint UDVARHELYI Éva Tessza: *Az igazság az utcán hever. Válaszok a magyarországi lakhatási válságra*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2014, 89–129.
2. A kirekesztő tulajdonjog és a közösség kirekesztő értelmezésének „végzetes összjátékáról” a hajléktalanság kriminalizációjával összefüggésben lásd Jeremy WALDRON: Community and Property – For Those Who Have Neither. *Theoretical Inquiries in Law*, 2009, 61–192. Vö. Nicholas BLOMLEY: Homelessness, rights, and the delusions of property. *Urban Geography*, 2009, 577–590.
3. Samira KAWASH: A hajléktalan test, *Replika*, 2010/2, 53–70.
4. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
5. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszeréről szóló 2012. évi II. törvény 186. §-a, valamint a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről alkotott 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 15/B § (1) bekezdés c) és d) pontjai.
6. A hajléktalanság amerikai egyesült államokbeli kriminalizálásáról rendszeres áttekintést ad a National Law Center on Homelessness & Poverty (legutóbbi jelentésük a *Criminalizing Crisis: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities*), az erről szóló kritikái irodalomból közöl válogatást MISETICS Bálint – UDVARHELYI Éva Tessza (szerk.): Personae non gratae. Hajléktalanság és térbeli kirekesztés, *Replika*, 2010/2.
7. Wes DANIELS: Derelicts, Recurring Misfortune, Economic Hard Times and Lifestyle Choices. Judicial Images of Homeless Litigants and Implications for Legal Advocates, *Buffalo Law Review*, 1997, 687–737.
8. Erről a stratégiáról bővebben lásd Edward J. WALTERS: No Way Out. Eighth Amendment Protection for Do-or-Die Acts of the Homeless, *The University of Chicago Law Review*, 1995, 1619–1649.
9. Lásd Leonard C. FELDMAN: A csavargótörvényektől a hajléktalanellenes politikáig, *Replika*, 2010/2, 101–129.
10. Jeremy WALDRON: Homelessness and the Issue of Freedom. *UCLA Law Review*, 1991, 295–324.
11. Leonard C. FELDMAN: *Citizens without shelter. Homelessness, democracy, and political exclusion*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.

12. Lásd továbbá az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentését az AJB 6724/2010. számú ügyben, amely *expressis verbis* hivatkozik a státuszvétség fogalmára, és az azzal összefüggő amerikai egyesült államokbeli esetjogra.
13. A szerző kiemelése.
14. „E szabály alapján nem állapítható meg, hogy mikor *beavatkozhat eredményesen a hajléktalan a hajléktalanellátás feltételeinek hiányára, csak akkor-e, ha az önkormányzat a hajléktalanok ellátására semmilyen ellátást nem biztosít, vagy akkor is, ha a törvényben előírt ellátások valamelyikét nem biztosítja, illetőleg akkor is, ha férőhely hiányában, vagy az ellátás megfelelő (pl.: közegészségügyi, biztonsági stb.) feltételeinek hiánya miatt nem tudja az ellátást igénybe venni.*”
15. Ezt jól illusztrálja, hogy az alkotmányellenesség kiküszöbölésére a *Pottinger vs Miami* ügyben a bíróság olyan területek kijelölését rendelte el, ahol a hajléktalan emberek szabadon tartózkodhatnak. Lásd DANIELS (7. vj.). A problémáról bővebben lásd Margaret KOHN: Homeless-Free Zones. Three Critiques, in uő: *Brave New Neighborhoods. The Privatization of Public Space*, New York, Routledge, 2004.
16. FELDMAN (11. vj.).
17. Érdemes megemlíteni, hogy két alkotmánybíró (Dr. Bagi István és Dr. Holló András) különvéleménye szerint az Alkotmánybíróság már ennek kimondásával is túllépett a hatáskörén.
18. 48/1998. (XI. 23.) AB határozat.
19. A libertáriánus minimalizmus alkotmányjogi szemléletének kritikájához lásd Martha C. NUSSBAUM: Constitutions and Capabilities: Perception against Lofty Formalism, *Harvard Law Review*, 2007/4, 5–97.
20. *Shantistar Builders v. Narayan Khimalal Totame* (1990) 1 S.C.C. 520.
21. KARDOS Gábor: A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybíróság határozata, *Fundamentum*, 2001/1, 99–102.
22. *South Africa v. Grootboom* 2001 (1) SA 46 (CC).
23. NUSSBAUM (19. vj.).
24. A lakhatáshoz való jog eszméjéről és a kikényszeríthető lakhatáshoz való jogról lásd MISÉTICS Bálint: Javaslataok egy egalitáriánus lakáspolitikai reform fő irányaira. Politikai és szakpolitikai vázlat, *Esély*, 2013/1, 39–73.
25. Martha C. NUSSBAUM: Poverty and human functioning. Capabilities as fundamental entitlements, in David GRUSKY – Ravi KANBUR (eds): *Poverty and Inequality*, Stanford, Stanford University Press, 47–75.