

**Tolnai Olívia**  
**doktorandusz**  
*PTE ÁJK Doktori Iskola*

## **Az életvitelszerű közterületi tartózkodás meghatározása a 19/2019. (IV.18.) AB határozat tükrében\***

### **I. Bevezetés**

Témaválasztásom egyik indoka egyrészt a téma aktualitása. A hajléktalan léthez köthető szabályozások, a hetedik alkotmánymódosítás következtében gyökeres változáson mentek keresztül. A szabályozással kapcsolatosan elmondható, hogy kiforrott, egységes joggyakorlat a mai napig kialakulóban van. A téma folyamatos aktualitása annak is köszönhető, hogy a szabályozás megváltozása nem csak a hajléktalanok életére van jelentőséggel. A mindenkori szabályozás egyaránt befolyásolja az országban tartózkodó minden ember életét, hiszen a hajléktalanság közvetetten vagy közvetlenül kihatással van a hajlékkal rendelkezők életére is, pl. a szemetelés, a közterületek használata, a közegészségügy és a közbiztonság kapcsán.

A témaválasztásom további indoka, hogy korábbi tanulmányaim és kutatásaim során már többször foglalkoztam a hajléktalanság kérdéssel, melyek során nem csak elméleti kutatásokat végeztem, hanem megkérdeztem az utcán élő hajléktalanokat is tapasztalataikról, illetve hajléktalanszállókat járva felvettem a kapcsolatot az ott tartózkodó hajléktalanokkal és az őket segítő szociális munkásokkal is.

Tanulmányom során az 19/2019 (VI.18) számú Alkotmánybírósági határozatot vizsgálom meg részletesen. Ismertetem a határozat meghozatalához vezető utat, az Alaptörvény és a szabálysértési törvény módosítását, illetve az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező indítványokat, az azokhoz kapcsolódó amicus curiae beadványokat és a határozat

meghozatalát segítő indítványokat. Munkám során részletesen kívánom vizsgálni az életvitelszerű lakhatás fogalmának elemeit, illetve a fogalom különböző értelmezését és a fogalomhoz kapcsolódó problémákat.

A tanulmányom négy fő részre tagozódik. Az első, bevezető rész, tartalmazza a témaválasztásom indokolását, továbbá bemutatja a dolgozatot és annak témáját. A második részben ismertetem az Alkotmánybíróság határozat meghozatalához vetető alaptörvényi és törvény módosításokat, az azokkal kapcsolatos problémákat, továbbá a kapcsolódó indítványokat és beadványokat. A tanulmány harmadik része az határozat és a meghozatalát segítő állásfoglalások vizsgálatát tartalmazza. Ebben a részben kitérek a határozat következményei is. A negyedik fő részt pedig a tanulmányt összefoglaló, zárórész alkotja.

Természetesen a tanulmány megírása során nem törekedtem a teljesség igényére, ugyanis a témában számtalan eltérő véleményt, értelmezést találunk. Mivel az Alkotmánybíróság csak néhány hónapja hozta meg döntését, nem beszélhetünk egységes értelmezésről és gyakorlatról a téma kapcsán. A fogalom értelmezése a társadalom egészében megosztó vitát keltett, így mindig találkozhatunk újabb, eltérő nézőponttal, továbbá szinte naponta indulnak újabb eljárások, melyek időnként alapjaiban változtatják meg a szemléletet.

## **II. A határozat meghozatalához vezető történések**

### **1. A hetedik alkotmánymódosítás**

Az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom 2018. június 28. napján elfogadta az Alaptörvény hetedik módosítását, mely 2018. október 15. napján lépett hatályba. A módosítás a XXII. Cikk módosításával jelentős változást hozott a hajléktalanok életében.

A XXII. korábban (2018. október 15. előtt) a következőket tartalmazta:

---

\* A tanulmány megírása az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.  
 2019/2.

„XXII. cikk (1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azszal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítbetei az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.<sup>1</sup>”

E szerint tehát Magyarország törekszik a méltó lakhatást mindenki számára biztosítani. Az állam és a helyi önkormányzatok törekednek a hajléktalanok számára szállást biztosítani. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás meghatározott alkotmányos értékek védelme érdekében, azaz a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében törvényben vagy helyi önkormányzat rendeletében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan megtiltható. A (3) szakasz vonatkozásában tehát jól látjuk, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás csak meghatározott keretek között, a felsorolt értékek védelme érdekében tiltható meg. A tilítás pedig kizárólag a település, azaz a közterület bizonyos részére vonatkozhat, annak egészére semmiképp sem.

Ezzel ellentétben a hetedik alaptörvény-módosítással a XXII. Cikk az alábbiakra módosult:

„XXII. cikk (1) Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú

használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azszal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.<sup>2</sup>”

A XXII. Cikk (1) szakasza csupán kis mértékben módosult. Látható, hogy Magyarország továbbra is törekszik, hogy a méltó lakhatás feltételeit biztosítsa. A (2) szakaszról ugyanez mondható el. Magyarország és a helyi önkormányzatok törekednek minden hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani. Ezzel szemben a (3) szakasz alapvetően megváltozott és kimondja, hogy „Tilos az életvitelszerű közterület tartózkodás.” Jól látható, hogy míg Magyarország és a helyi önkormányzatok továbbra is csak törekednek a méltó lakhatás és a hajléktalanoknak fenntartott szállás biztosítására és nem vállalnak magukra a korábbiakhoz képest semmiféle többlet kötelezettséget, addig a (3) szakasz mindenféle korlátozás nélkül egyszerű tilalmat fejez ki az életvitelszerű közterületi tartózkodással szemben.

A XXII. Cikk (3) bekezdésének módosítása, azaz az életvitelszerű közterületen tartózkodás általánosan kifejezett tilalma adta a lehetőséget az Országgyűlésnek a szabálysértési törvény módosítására.

## 2. A szabálysértési törvény módosítása

A 2018. évi XLIV. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról<sup>3</sup> elnevezésű törvénnyel az országgyűlés 2018. VII. 20. napján módosította a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt<sup>4</sup>. A törvény módosítása 2018. október 15. napján lépett hatályba. A hajléktalanok vonatkozásában a törvénybe újonnan

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvénye (2012. április 11.) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> Letöltve: 2019. szeptember 16.

<sup>2</sup> Magyarország Alaptörvénye (2012. április 11.) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> Letöltve: 2019. szeptember 16.

<sup>3</sup> A 2018. évi XLIV. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási 2019/2.

rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800044.TV> Letöltve: 2019. október 3.

<sup>4</sup> 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200002.tv> (A letöltés dátuma: 2019. 10. 03.)

bekerült 178./B § szakasz hozott alapvető változásokat.

A 178./B § szakasz (1) bekezdése szerint: „(1) *Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el.*” E szerint tehát a szabálysértési törvény általánosan, a közterület egészére vonatkozóan, mindenki számára tiltja az életvitelszerű közterületen tartózkodást.

Az adott szakasz (2) bekezdése szerint az elkövető ellen mellőzni kell az eljárás megindítását és csupán figyelmeztetést kell alkalmazni a törvényben meghatározott esetekben: „(2) *Mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha*  
*a) az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy*  
*b) az elkövető a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében.*”

A (2) bekezdés ilyen enyhítő körülményként értékeli, ha az elkövető az elkövetés helyét elhagyja, vagy a hajléktalanok segítésére létrehozott szerv segítségét elfogadja és igénybe veszi azok szolgáltatásait. A (2) bekezdéssel kapcsolatban már felmerülnek bizonyos értelmezési nehézségek, ugyanis az a) pont vonatkozásában nincs meghatározva, hogy a jogalkotó mit ért az elkövetés helyén. Az elkövetés helyének meghatározása az életvitelszerű közterületen tartózkodás szempontjából több különböző módos is értelmezhető. Az elkövetés helyét, mint meghatározást érhetjük általános értelemben a település egészére vonatkozóan, azonban nem lenne elvárható és ellenőrizhető, hogy a hajléktalan elhagyja a települést és új településre „költözzön” holmijával. Abban az esetben, ha az elkövetés helyeként az adott települést értenénk, az a büntetőtörvénykönyvben mellékbüntetésként szereplő kitiltással lenne azonosítható, mivel a későbbiekben szereplő 3 figyelmeztetéssel azt érné el a törvényhozó, hogy a hajléktalan 90 napon belül 3 alkalommal vehetne részt a településen. Ugyanez lenne a helyzet, ha az elkövetés helyén a település egy részét értenénk. A Btk.-ban szereplő kitiltásról szóló rendelkezés így szól: „**57. § (1)** *E törvényben meghatározott esetekben azt, akinek ott*

*tartózkodása a közérdeket veszélyezteti, egy vagy több településről, vagy egy település, illetve az ország meghatározott részéből ki lehet tiltani.*” Ebből adódóan jól látszik, hogy a jogalkalmazó bizonyos bűncselekmények elkövetése esetén büntetésként kívánja a kitiltást alkalmazni, így nem lenne észszerű, hogy a hajléktalanok esetében a közterület életvitelszerű lakhatás vonatkozásában az elkövetés helyét a településsel vagy annak egy meghatározott részével azonosítsuk. Amennyiben az elkövetés helyét elkezdjük szűkebben értelmezni, az a jogalkalmazó szempontjából, mind a rendőrség, mind pedig az elkövető esetében visszaélésekre adhat okot. Ugyanis amennyiben például egy padon fekvő hajléktalan esetében a padot tekintenénk elkövetés helyének, a hajléktalannak elegendő lenne átsétálnia a követő padig ahhoz, hogy a (2) bekezdés a) pontjában szereplő enyhítő körülmény értelmében mentesüljön az eljárás megindítása alól. Ez az eset az eljáró szerv szempontjából is kihasználható lenne, mivel, ha a hajléktalan az elkövetés helyeként értelmezett padról átmegy egy másik padra, a rendőrség ennél a padnál ismételten figyelmeztetheti, majd a harmadiknál ugyanígy. Ezzel percekben belül összegyűlne a hivatkozott három figyelmeztetés, a negyedik figyelmeztetés alkalmával pedig megindíthatóvá válna az eljárás. A fent felvázolt esetet tekintve az elkövetés helye nehezen értelmezhető és annak jogalkalmazó általi, szubjektív értelmezése visszaélésekre adhat lehetőséget, mely során a törvényhozó célja, miszerint a közterületen életvitelszerű lakhatás megszüntetés céljából bekényszerítené a hajléktalanokat a menedékhelyre, ezzel nem valósulna meg. A (2) bekezdést nem tudja a jogalkalmazó úgy értelmezni, hogy ne tárujon fel egy kiskapu, amivel a hajléktalan elkerülheti az eljárás megindítását vagy a rendőrség elérheti azt.

A 178./B § szakasz (3) bekezdése szerint a rendőr a helyszíni figyelmeztetés alkalmával az elkövetőt tájékoztatja a törvény további rendelkezéseiről: „(3) *A helyszíni figyelmeztetéssel egyidejűleg a rendőr az elkövetőt tájékoztatja a (4) bekezdésben foglalt jogkövetkezményekről.*”

A szakasz (4) bekezdésébe egy joghézag található, mely újabb visszaélések forrása lehet. A

(4) bekezdés szerint: „(4) Akit 90 napon belül 3 alkalommal a (2) bekezdés szerint a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető.” A (4) bekezdés szerint, akit a (2) bekezdés vonatkozásában már a figyelmeztetést megelőző 90 napban 3 alkalommal figyelmeztettek, azzal szemben az eljárást meg kell indítani. A (4) bekezdés hiányossága, hogy a jogalkotó nem határozta meg, hogy a 90 napon belüli három figyelmeztetés milyen időközönként alkalmazható, azaz, hogy mennyi időnek kell eltelnie egy-egy figyelmeztetés között. Ennek eredményeképp, ha a (2) bekezdés kapcsán felvázolt példa szerint az elkövetés helyének a padot tekintjük, akkor előfordulhat, hogy a három figyelmeztetést a hajléktalan akár percekben belül összegyűjti, ugyanis a (4) bekezdés hiányosságának következtében, ezt a jogalkotó nem tiltja. Bár a törvény céljával ez az eljárás mód nem lenne összeegyeztethető, ugyanis nem hagy elegendő időt a hajléktalan számára, hogy magának új szálláshelyet találjon akár egy hajléktalan melegedőhely igénybevételével, akár saját otthonául szolgáló szállás elfoglalásával, mégis több, a bíróság elé került eset közt vannak példák arra, hogy hajléktalanok az eljárás megindításához szükséges figyelmeztetések mennyiségét néhány órán belül, közeli vagy azonos helyszíneken gyűjtötték össze.

Az adott szakasz (5) bekezdése az életvitelszerű tartózkodás fogalmát határozza meg a következőképpen:

„(5) Az (1) bekezdés alkalmazásában életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való bizonyos tartózkodás érdekében valósul meg, és a közterületen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet - így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás - az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.”

A megfogalmazás számos jogértelmezési problémát vet fel, melyek a jogalkalmazói szubjektív értelmezés miatt visszaélésekre adhatnak, illetve a gyakorlat tükrében már jól látszik, hogy adnak is okot. A szöveg nem tartalmaz taxatív felsorolást arra vonatkozóan, hogy mely magatartások valósítják meg az életvitelszerű közterület tartózkodás szabálysértését, csupán példálózó jelleggel felsorol magatartástípusokat és feltételeket, melyekből e szabálysértés megvalósítására lehet következtetni. Az életvitelszerű tartózkodás egyik feltétele a törvényhozó szerint, hogy az illető a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül tartózkodjon a közterületen. A törvény azonban nem mondja meg, hogy mit ért a pontosan az egyéb szálláson, illetve az sem egyértelmű, hogy a lakó- és tartózkodási hely esetében a lakcímkártyán szereplő bejelentett címekekről van-e szó vagy annak tekinthető a nem bejelentett, rendszeres tartózkodásra szolgáló hely is. Az egyéb szállás fogalmának meghatározása azért különösen fontos jelen esetben, mert a hajléktalan ellátórendszer sokféle elszállásolási lehetőséget tartalmaz, például betegszoba, éjszakai melegedőhely, nappali melegedőhely, átmeneti szállások, téli átmeneti szállás stb. A felsorolt szállások közül néhány csak időszakosan áll rendelkezésre. A betegszálló esetében a hajléktalan betegsége alatt ott tartózkodik, azonban nem napközben lehetősége van elhagyni azt. Amennyiben egy időszakosan ott tartózkodó személy napközben kiül egy köztéri padra, előfordulhat, hogy rossz kinézete miatt igazoltatják. Ebben az esetben természetesen megvan a hajléktalan visszatérési szándéka, de az nem hosszú távú, mivel csak betegsége idejére szól, továbbá igazolása sincs arról, hogy valóban ott tisztálkodik, tárolja a holmiját, eszik és alszik. Így tehát felmerül a kérdés, hogy a visszatérési szándéknak elegendő-e fennállnia az igazoltatás pillanatában, vagy hosszú távra kell-e fennállnia, illetve a hajléktalan köteles-e beszámolni arról, hogy csak betegsége ideje alatt tartózkodik a szálláson, utána feltehetően visszamegy az utcára. Ugyanerről beszélhetünk a csak átmeneti jelleggel működő melegedőhelyek esetében, például a téli hidegre való tekintettel létrehozott éjszakai melegedőhelyek esetében.

A szállásra való visszatérés szándéka mellett a törvény példálózó jelleggel felsorol magatartásokat, melyekből arra lehet következtetni, hogy a magatartást megvalósító személy a közterületen életvitelszerű lakhatás szabálysértését valósítja meg. A törvény szövegéből nem derül ki egyértelműen, hogy a magatartásoknak a lakó- és tartózkodási hely, illetve egyéb szállásra való visszatérés szándéka fennállása nélkül valósítható csak meg, vagy elegendő a felsorolt magatartások tanúsítása akkor is, ha az elkövető szállásra való visszatérési szándéka fennáll. Néhány hajléktalan esetben ugyanis találkozhatunk azon szélsőséges esetekkel, amikor is valamelyikük az egész napját az utcán tölti, napközben ott alszik, eszik, tisztálkodik, öltözködik, de éjjelente egy a hajléktalanok számára menedéket adó szálláshelyen húzza meg magát, illetve ennek ellentétével is, amikor valaki a nappali melegedőhelyek szolgáltatásait igénybe veszi, ott étkezik, tisztálkodik, öltözködik, televíziót néz és részt vesz a foglalkozásokon, de a szállók telítettsége miatt és sok esetben megbízhatatlansága miatt, ugyanis köztudott, hogy éjszakánként a hajléktalanok holmiját gyakran ellopják társaik, inkább egy elhagyott közterületi épületnél tölti az éjszakát. A magatartások kapcsán többletfelétel, hogy azokat az elkövető rendszeresen, rövid időközönként tanúsítsa.

A törvény a szabálysértéssel kapcsolatos eljárásról és büntetésről a következőként rendelkezik:

„(6) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés

a) miatt pénzbírság nem szabható ki,  
b) elkövetésén tetten ért személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának nincs helye.

(7) A bíróság elé állítás érdekében az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetőjét a rendőrségre elő kell állítani, meg kell hallgatni és - a (11) bekezdésben meghatározott kivétellel - szabálysértési őrizetbe kell venni.

(8) A rendőrség a szabálysértési őrizet ideje alatt gondoskodik az elkövető tisztálkodásáról és tiszta ruhával történő ellátásáról.

(9) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjének előállításánál azon ingóságokat,

amelyeket az elkövető nem vesz magához, de úgy nyilatkozik, hogy azokra igényt tart, valamint amelyek vonatkozásában a nyilatkozat a helyszíni intézkedés során nem szerzhető be, a Kormány rendeletében meghatározott szerv ideiglenes tárolásba veszi.

(10) A Kormány rendeletében meghatározott szerv a (9) bekezdés szerinti ingóságot 6 hónapig őrzi meg. A megőrzési idő leteltét követően az általános szabálysértési hatóság intézkedik az ingóságok megsemmisítése iránt. Ha az ingóság gyorsan romló, bomló, tárolhatatlan dolog, akkor azt haladéktalanul meg kell semmisíteni.

(11) Akivel szemben a 10. §-ban meghatározott eljárást kizáró ok áll fenn, azzal szemben az eljárást az előkészítő eljárást folytató szerv megszünteti.

(12) Ha a meghallgatás során az elkövető úgy nyilatkozik, hogy a közérdekeű munka végzését vállalja, akkor az előkészítő eljárást lefolytató szerv a szabálysértési őrizet ideje alatt intézkedik a foglalkoztathatósági szakvélemény beszerzése iránt.

(13) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjével szemben a szabálysértési őrizet a bíróság jogerős döntéséig, de legfeljebb a nem jogerősen kiszabott szabálysértési eljárás tartamáig tart. Az elsőfokú bíróság által nem jogerősen kiszabott közérdekeű munka büntetés esetén a szabálysértési őrizet a 14. § (2a) bekezdésében meghatározott beszámítás szerinti tartamig tart. Ha az elsőfokú bíróság figyelmeztetés intézkedést alkalmaz, az elkövetőt haladéktalanul szabadítani kell.

(14) A bíróság az elsőfokú döntését az őrizetbe vételtől számított 72 órán belül hozza meg. Az elsőfokú döntés elleni fellebbezést a végzés kihirdetését követően a tárgyaláson be kell jelenteni, amelyet a bíróságnak írásba kell foglalnia. A bíróság az iratokat haladéktalanul felterjeszti a törvényszékhez.

(15) A bíróság a másodfokú döntését az elsőfokú döntést követő 30 napon belül hozza meg.

(16) Ha a technikai feltételek biztosítottak, akkor a bírósági eljárásban az elkövető jelenléte telekommunikációs eszköz útján is biztosítható.”

Magával az eljárással kapcsolatban is merülnek fel problémák. A (7) bekezdés szerint a bíróság elé állítás érdekében az elkövetőt őrizetbe kell venni. A törvény azonban nem

alkalmaz kötelező őrizetbevételt minden szabálysértés elkövetőjével szemben, így bár jól indokolható a szükségessége, ugyanis a lakcím nélkül élő hajléktalanokat, amennyiben nem veszik igénybe az ellátórendszer szolgáltatásait, nehézkes lenne megtalálni és a bíróság elé állítani, mégis érezhető, hogy a törvény adott szakaszát hiába valósíthatja meg bárkit, azt kivétel nélkül a hajléktalanok, azaz egy társadalmi csoport valósítja meg. Így tehát a kötelező őrizetbe vételt is csupán egy társadalmi csoporttal, azaz a hajléktalansággal szemben alkalmazzák.

Véleményem szerint a 178./B § szakasz (16) bekezdése is kifogásolható, ugyanis a hajléktalanok nem ismerik a modern technikai eszközök működését, így az eljárás során nem ad nekik kellő biztonságérzetet, ha a bíró személyes jelenléte helyett egy kamerával kell szembenéznük.

### 3. Az indítványok és amicus curiae beadványok

#### 3.1. Az indítványok

A szabálysértési törvény 178./B § szakaszával kapcsolatosan több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz. Egy kaposvári, egy székesfehérvári és három budapesti bíró is kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, melyek indítványokat jogászok és jogvédő szervezetek által beadott ún. amicus curiae beadványok segítettek. Az Alkotmánybíróság a hozzá beérkező indítványokat egy eljárás során tárgyalta.

A *Kaposvári Járásbíróság indítványa*<sup>5</sup> a hajléktalanságra, mint kényszerű állapotra hivatkozik. A bíró szerint az Alaptörvény módosítása nem teszi indokolttá a szabálysértési törvény módosítását. A törvény ezen szakaszát önmagában is diszkriminatívnak találja, mert egy

adott társadalmi csoport, azaz a hajléktalanok magatartását nyilvánítja szabálysértésnek. A kötelező őrizetbe vételt kifejezetten diszkriminatív rendelkezésként értelmezi, mivel a törvény más szabálysértések esetében nem tartalmaz ilyen következményt. Ezek kívül továbbá a bíró úgy véli, hogy nem teljesülnek a szabálysértési tényállás megállapításának feltételei.

A *Székesfehérvári Járásbíróság indítványa*<sup>6</sup> a kötelező őrizetbe vétel kapcsán a mérlegelési lehetőséget hiányát sérelmezi, ezért úgy véli, hogy a megalázó bánásmód tilalmába ütközik. A bíró szerint az életvitelszerű közterület tartózkodás szabálysértésének nincs alkotmányos célja, továbbá úgy véli, hogy mivel a hajléktalanok nem önszántukból kerülnek az utcára és folytatják ezt az életmódot, szükséges lenne vizsgálni a hajléktalanság okait. Ezeken túlmenően pedig azzal érvel, hogy sok hajléktalan a lehetőség hiányában nem veszi igénybe a hajléktalanszállók szolgáltatásait, ezeket az okokat is szükségesnek tartaná megvizsgálni.

A *Pesti Központi Kerületi Bíróság indítványa*<sup>7</sup> szerint a szabályozás kapcsán hiányzik az alkotmányos védendő érték, ami miatt az életvitelszerű közterületen tartózkodás büntetése válna szükségessé. Továbbá a bíróság úgy véli, hogy a törvény sérti az Alaptörvényben és a nemzetközi egyezményekben garantált jogot, mely biztosítja az emberek számára a mozgásszabadságot. Mivel a szabálysértés kapcsán kivételes, hogy nincs lehetőség az elkövetővel szemben pénzbírság kiszabására, az indítvány szerint ezzel a törvény sérti az egyenlő bánásmóddal való jogot. A törvény hiányosságaként utal a 90 napon belüli három figyelmeztetés kapcsán arra, hogy a törvény nem szabályozza, hogy két figyelmeztetés közt milyen időintervallumnak szükséges eltelnie.

<sup>5</sup> A Kaposvári Járásbíróság indítványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_0\\_2018\\_inditvany\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_0_2018_inditvany_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 03.)

<sup>6</sup> A Székesfehérvári Járásbíróság indítványa. Forrás: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6add5f8090b38b6bc1258352003b880e/%2019/2>.

4FILE/III\_1727\_0\_2018\_ind%C3%ADtv%C3%A1ny\_anonim.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 03.)

<sup>7</sup> A Pesti Központi Kerületi Bíróság indítványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e1e70ec70122e47ec125834c005e5404/\\$FILE/III\\_1704\\_0\\_2018\\_ind%C3%ADtv%C3%A1ny\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e1e70ec70122e47ec125834c005e5404/$FILE/III_1704_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 06.)

### 3.2. Az amicus curiae beadványok

Az indítványok támogatására négy amicus curiae beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.

*Leilani Farha, az ENSZ különleges jelentéstevőjének beadványa*<sup>8</sup> indokként a törvény alkotmányellenességének indokaként a nemzetközi jogba való ütközésre hivatkozott, ugyanis Magyarország tagja több olyan egyezménynek, mely tiltja a hajléktalanság, azaz a közterületen lakhatás kriminalizálást. Továbbá a rendelkezés a kellő lakhatásba való jogba ütközik, melyet szintén nemzetközi egyezmények garantálnak.

A Magyar Helsinki Bizottság, az Utcajogász Egyesület és a Társaság a Szabadságjogokért civil jogvédő szervezetek által létrehozott *Szabálysértési Munkacsoport amicus curiae beadványa*<sup>9</sup> egyrészt hajléktalanok segítésére létrehozott ellátórendszer hiányosságaira hívja fel a figyelmet. Álláspontjuk szerint az Alkotmánybíróság korábbi határozatai irányadók, mivel az Alaptörvény nem változott oly mértékben, hogy azoktól el lehessen térni. Azért tekintik a szabályozást alkotmányellenesnek, mert az többek közt nemzetközi egyezményekbe és az Alaptörvény más rendelkezéseibe ütközik. Véleményük szerint hiányzik a törvény meghozatalának indoka, így önkényesnek tekinthető, továbbá a szabályozás nem alkalmas a kitűzött cél elérésére. A törvényt diszkriminatívnak találják és úgy vélik, hogy sérti az emberi méltósághoz való jogot, a jogállamiságot, a tulajdonhoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

*Dr. Kiss László és Dr. Lévay Miklós* volt alkotmánybírók korábban több, a hajléktalanokkal kapcsolatos szabályozás vizsgálata során részt vettek az Alkotmánybíróság döntéseiben, ezért érezték szükségesnek, hogy kifejtsek véleményüket a törvénymódosításáról egy amicus curiae beadvány<sup>10</sup> formájában. Beadványuk indoklása szerint a korábbi határozatoktól való eltérést sem az AB összetételének változása, sem a jogi környezetben bekövetkezett változások nem indokolják. A volt alkotmánybírók megkérdőjelezik, hogy valóban alkotmányos jelentőségű tárgykörrel van szó. Az Alaptörvény rendelkezését ellentétesnek találják az Alaptörvény más rendelkezéseivel, különös a Nemzeti Hitvallással, mely vallja az elesettek és a szegények megsegítését. Valamint véleményük szerint a törvény módosításának elfogadása előtt nem végeztek kellő hatásvizsgálatot.

*Az Állatmentő Szolgálat Alapítvány beadványa*<sup>11</sup> a korábbiakhoz képest egészen más szemszögből vizsgálja a szabálysértési törvény rendelkezéseit. Az Alapítvány arra hívja fel az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy a hajléktalanok kb. 10 százalékanak valamilyen állattal él, a szabályozás azonban nem tartalmaz az élő állatokra vonatkozó rendelkezéseket. Míg a hajléktalan ingóságait a kötelező őrizetbe vétel ideje alatt a rendőrség megőrzi, illetve romlandó dolog esetében értékesíti vagy megsemmisíti, addig hiányos a szabályozás az állatok tekintetében. Az Alapítvány beadványa számos kérdést vet fel a szabályozás hiányosságai kapcsán, például: hogy mi történik az állatokkal az őrizetbe vétel idején, mivel a gyeptelepek már így is telítettek; ki vállalja ezen idő alatt az állatorvosi költségeket; vagy,

<sup>8</sup> Az ENSZ különleges jelentéstevőjének beadványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/%24FILE/III\\_1628\\_10\\_2018\\_amicus\\_UN\\_HR.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/%24FILE/III_1628_10_2018_amicus_UN_HR.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 27.)

<sup>9</sup> A Szabálysértési Munkacsoport indítványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_2018\\_16\\_amicus\\_Helsinki\\_Utcajog%C3%A1sz\\_TASZ.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_16_amicus_Helsinki_Utcajog%C3%A1sz_TASZ.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 04.)

<sup>10</sup> Dr. Kiss László és Dr. Lévay Miklós beadványa. Forrás: 2019/2.

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_2018\\_14\\_amicus\\_Kiss\\_L%C3%A1szl%C3%B3\\_L%C3%A9vay\\_Mikl%C3%B3s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_14_amicus_Kiss_L%C3%A1szl%C3%B3_L%C3%A9vay_Mikl%C3%B3s.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 17.)

<sup>11</sup> Az Állatmentő Szolgálat Alapítvány beadványa. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_2\\_2018\\_%C3%A1ll%C3%A1sment%C3%A1s\\_%C3%A1llatment%C5%91\\_alap%C3%ADtv%C3%A1ny\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2_2018_%C3%A1ll%C3%A1sment%C3%A1s_%C3%A1llatment%C5%91_alap%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 10. 24.)

hogy ki felelős az esetleges kutyaharapásokért.

### III. Az Alkotmánybíróság 19/2019. (VI. 18.) számú határozata

Az Alkotmánybíróság segítségül döntése meghozatalához állásfoglalást kért az érintett minisztériumoktól és a három hajléktalanokkal foglalkozó szervezettől kért állásfoglalást.

#### 1. Az állásfoglalások

A *Menhely Alapítvány Állásfoglalása*<sup>12</sup> szerint nincs elegendő férőhely a szállókban minden hajléktalan számára. A hajléktalanok közül is a legjobban rászorulókat, azaz a betegek, terhesek, önellátásra képtelenek számára nincs elegendő férőhely és megfelelő ellátás. Az Alapítvány hangsúlyozza a szállók önkéntes igénybevételének fontosságát, továbbá megkérdőjelezi, hogy önkéntes igénybevételnek tekinthető-e, ha törvénnyel kényszerítik be a szállókba a hajléktalanokat. Az Alapítvány egyetért az Alkotmánybírósághoz beadott bírói indítványokkal.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat állásfoglalásában<sup>13</sup> egyetért azzal, hogy fel kell lépni a közterületen lakhatás ellen. Leírják, hogy sok hajléktalan önhibájából nem veszi vagy nem tudja igénybe venni az ellátórendszer szolgáltatásait. A szabályozást szükségesnek tartják.

A Hajléktalanokért Közalapítvány, mely az EMMI háttérszervezete, állásfoglalásában<sup>14</sup> szintén a törvény szükségessége mellett érvel. Tapasztalatuk szerint ugyanis a törvény hatálybalépése óta csökkent az életvitelszerű

közterület lakhatás problémája. A szabályozást megfelelőnek tartják és véleményük szerint alkalmas a probléma megszüntetésére.

A Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma az AB kérésére közös állásfoglalást<sup>15</sup> nyújtott be. Álláspontjuk szerint a hajléktalanság kiemelt problémakör, ezért tartják szükségesnek az életvitelszerű közterületen lakhatás Alaptörvényben való szabályozását. Az állásfoglalás szerint elegendő férőhely áll rendelkezésre az ellátórendszerben. A hajléktalanok közbiztonsági és közegészségügyi problémát jelentenek, továbbá azzal, hogy azzal, hogy a hajléktalanszállók helyett a közterületen élnek, a közösségi együttműködési kötelezettségüket szegik meg. A kötelez őrizetbe vételt a minisztériumok azzal indokolják, hogy mivel a hajléktalanok nem rendelkeznek lakcímmel, illet állandó tartózkodási hellyel, az eljárást nagy mértékben nehezítené későbbi felkutatásuk.

#### 2. Az Alkotmánybíróság többségi határozata

Az Alkotmánybíróság 2019. június 04. napján kelt döntése szerint a Szabs.tv. 178./B § szakasza kapcsán, annak alaptörvény ellenessé nyilvánítása és megsemmisítése érdekében érkezett bírói kezdeményezések elutasította, azonban azzal kapcsolatban egy alkotmányos követelményt állapított meg. A többletfeltétel szerint:

a törvény „... *hajléktalan személyek esetében történő alkalmazása során az Alaptörvény XXII. cikke (2) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy*

<sup>12</sup> A Menhely Alapítvány Állásfoglalása. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_22\\_2018\\_%C3%81ll%C3%A1sf\\_MenhelyA\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_22_2018_%C3%81ll%C3%A1sf_MenhelyA_anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 27.)

<sup>13</sup> A Magyar Máltai Szeretetszolgálat állásfoglalása. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_2018\\_13\\_%C3%A1ll%C3%A1sfogl%C3%A1s\\_Magyar\\_M%C3%A1ltai\\_%20Sz\\_Sz.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_13_%C3%A1ll%C3%A1sfogl%C3%A1s_Magyar_M%C3%A1ltai_%20Sz_Sz.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 17.)

<sup>14</sup> A Hajléktalanokért Közalapítvány állásfoglalása. Forrás: 2019/2.

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_12\\_2018\\_%C3%A1ll%C3%A1sfogl%C3%A1s\\_Hajl%C3%A9ktalanok%C3%A9rt\\_K%C3%B6zalap%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_12_2018_%C3%A1ll%C3%A1sfogl%C3%A1s_Hajl%C3%A9ktalanok%C3%A9rt_K%C3%B6zalap%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 03.)

<sup>15</sup> Az IM, a BM, és az EMMI közös állásfoglalása. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III\\_1628\\_18\\_2018\\_%C3%A1ll%C3%A1sfogl\\_Bel%C3%BCgymin\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_18_2018_%C3%A1ll%C3%A1sfogl_Bel%C3%BCgymin_anonim.pdf) Letöltve: 2019. október 30.



*ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt. A szabálysértési szankció alkalmazásának meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának<sup>16</sup>.*”

Az alkotmányos követelmény szerint tehát csak akkor kerülhet sor szankció alkalmazására, ha az ellátórendszerben van elegendő hely a hajléktalan számára, továbbá a szankció alkalmazásának meg kell felelnie a módosítás alkotmányos céljának, ami az elesettek ellátórendszerbe való bevonását jelenti.

Az Alkotmánybíróság egyesítette a kaposvári bírót, a székesfehérvári bírót és a budapesti bírót által benyújtott indítványokat, mivel tárgyak azonosak voltak.

Az Alkotmánybíróság az egyedi normakontroll eljárás kezdeményezése iránt benyújtott bírói indítványokat nem tartotta megalapozottnak, ezért az indítványokat elutasította.

Az AB határozatában hangsúlyozta, hogy eljárásuk során az Alaptörvény egyfajta mérceként jelenik meg. Annak hetedik alaptörvény-módosítás utáni rendelkezéseit irányadónak kell tekinteniük, továbbá az Alaptörvény felülvizsgálatára nem jogosultak. Az Alaptörvény XXII. cikke kapcsán az AB megállapította, hogy a XXII. cikk (2) bekezdésében a közterület közcélú használatának védelmét biztosítja, mely szoros összefüggésben áll a (3) bekezdéssel, ami szerint tilos az életvitelszerű közterület tartózkodás. Ezen összefüggés miatt az AB úgy véli, hogy a két bekezdést együttesen kell értelmezni. Mivel az Alaptörvény rendelkezései alapjaiban megváltoztak, így az AB-t korábbi határozatai már nem irányadók, így korábbi határozatai már nem kötik a jelen vizsgálat során<sup>17</sup>.

Az Alkotmánybíróság az egyén alapvető együttműködési kötelezettségét és az alapvető jogainak a közösség tagjaként való gyakorlását vizsgálja. Ezzel kapcsolatosan megállapította, hogy az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől. Ezzel kapcsolatban pedig szükséges, hogy az egyén együttműködjön mind a közösség tagjaival, mind pedig az állammal. Ebből kifolyólag az AB megállapította, hogy: „Az egyén önmagáért és a közösségért viselt felelősségéből nem az életvitelszerű közterületi tartózkodás önkéntes, szabad választása és ezzel az alaptörvényi tilalom megsértése, hanem az állammal történő konstruktív együttműködés kötelezettsége kell, hogy következzen.<sup>18</sup>” Az életvitelszerű közterület tartózkodás, tehát azért büntetendő, mert annak elkövetője az állammal való együttműködési kötelezettségét szándékosan megszegi. Az életvitelszerű közterület tartózkodás az Alaptörvény XXII. cikkének (2) bekezdésében foglalt védelem, azaz a közterület közcélú használatának védelme elleni magatartás, így a Szabs.tv. az állammal való együttműködési kötelezettség szándékos és ismétlődő elmulasztását szankcionálja. A szabályozást az AB szükségesnek találta, hiszen az állami védelem a hatékony együttműködés nélkül nem tud megvalósulni.

A törvény háromszori figyelmeztetést rögzít az eljárás megindítása előtt, továbbá korlátozó feltételeket állapít meg a szankciók tekintetében: pénz- illetve helyszíni bírság kiszabásának nincs helye, elzárás kiszabására főszabály szerint nem kerülhet sor, csak abban az esetben, ha az elkövető a közérdekű munka elvégzését nem vállalja, illetve, ha az elkövető visszaeső. Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság úgy gondolja, hogy a törvény megfelelő garanciarendszert tartalmaz és a fokozatosság és arányosság elvét követi.

<sup>16</sup> 19/2019 (VI.18.) AB határozat. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/19\\_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/19_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 07.)

<sup>17</sup> Forrás: <https://jogaszvilag.hu/ab-nem-alaptorvenyellenes-a-hajlektalanokkal-kapcsolatos-szabalyertes/> (A letöltés dátuma: 2019. 11. 11.)  
2019/2.

<sup>18</sup> 19/2019 (VI.18.) AB határozat. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/19\\_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/19_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 07.)

A törvény diszkriminatív jellege két kérdés kapcsán is felmerült. Egyrészt általánosságban több indítvány arra hivatkozik, hogy a törvény egyértelműen egy adott társadalmi csoport, azaz a hajléktalanok ellen tartalmaz rendelkezéseket. Másrészt a kötelező őrizetbe vétel kapcsán vélik az indítványok diszkriminálónak, mert az jelen szabálysértés tekintetében egyedinek tekinthető. A törvényt az AB nem találta diszkriminatívnak, hiszen az nem a hajléktalanok ellen tartalmaz szabályozásokat, hanem minden elkövetőre nézve, aki ezt az együttműködési kötelezettséget megszegi. Az életvitelszerű közterület tartózkodás szabálysértését tehát nem csak a hajléktalanok, hanem bárki megvalósíthatja. A kötelező őrizetbevételrel kapcsolatosan megállapítja, hogy az nem ütközik az egyenlő bánásmód követelményébe. Az AB szerint a törvény a fokozatosság elvét követi, így szabadságelvonásra csak akkor kerülhet sor, ha az elkövető a szabálysértést már több alkalommal megvalósította és ezen alkalmak során figyelmeztetésben részesült. Amennyiben ezt követően az elkövető ismételt megvalósítja a szabálysértésbe foglalt magatartást, akkor őrizetbe kell venni, azonban ez az elkövetők minden egyes tagjára igaz, nem csak a hajléktalanokra. A fent leírt indokok alapján tehát az AB szerint nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába a törvény.

Ezt követően az AB a jogállamiság és a normavilágosság sérelmére irányuló érveléseket vizsgálta. Az indítványozók a normavilágosság sérelme kapcsán arra hivatkoztak, hogy a 90 napon belüli 3 figyelmeztetés közti időintervallum meghatározásának hiánya sérti a jogbiztonságot és a normavilágosságot. Az AB ezzel kapcsolatban határozatában kimondja, hogy mint minden jogszabály kapcsán, jelen esetben is irányadó az önkényes jogalkalmazás tilalma. Továbbá úgy véli, hogy nincs kellő megalapozottsága, hogy a 90 napon belüli három figyelmeztetést tartalmazó 178./B § szakasz (4) bekezdése eleve értelmezhetetlen és alkalmazhatatlan lenne, így

tehát nem sérül a normavilágosság követelménye.

A személyi szabadság korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a törvény többoldalú garanciát épített be az őrizet maximális időtartamának meghatározására, továbbá megfelelő jogorvoslati lehetőséget biztosít.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta továbbá az eljárási rendszer nem megfelelősege kapcsán felhozott érveket. Az AB úgy véli, hogy az indítványozók nem igazolták megfelelően az eljárásrendszer hiányosságait. Így tehát a férőhelyek korlátozott száma, vagy a nem megfelelő bánásmód sem nyert igazolást. Ezzel kapcsolatban továbbá kiemelte, hogy az elkövetők részéről az együttműködési kötelezettség tanúsítása csak akkor várható el, ha az állam biztosítja a megfelelő intézményrendszert, kialakítja és biztosítja a hajléktalan személyek számára fenntartott menedékhelyeket.

Az emberi méltóság sérelmével kapcsolatosan az AB megállapította, hogy a törvény nem sérti az emberi méltóságot, ellenben sérülne az ember méltósága, ha az állam magára hagyná az elesetteket és a társadalomból kiszorulókat nem védené semmiféle intézkedéssel, továbbá megfelelő intézményrendszerrel.

Az életvitelszerű tartózkodás fogalma kapcsán az AB nagy röviden foglalkozott határozatában. Véleményük szerint: „Az életvitelszerűség törvényi fogalmát taxatív felsorolással körülírni nem lehet és az ellentétes is lenne a jogszabály céljával, mivel csak az összes körülmény gondos mérlegelése alapján állapítható meg, hogy valóban életvitelszerű közterületi tartózkodásról van-e szó a konkrét esetben. Ez pedig minden egyes esetben a jogalkalmazó szervek feladata.”<sup>19</sup> Az Alkotmánybíróság szerint tehát helyes, hogy a törvény csak példalózó jelleggel sorol fel magatartások az életvitelszerű közterület tartózkodás meghatározására, továbbá a lakó és tartózkodási hely, illetve az egyéb szállás kapcsán nem fejt ki

<sup>19</sup> 19/2019 (VI.18.) AB határozat. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FI2019/2](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FI2019/2).

LE/19\_2019%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 07.)

álláspontját és nem ad konkrétabb meghatározást. Véleménye szerint a jogalkalmazó szervek feladata esetenként külön-külön megvizsgálni, hogy az adott magatartás kimeríti-e az életvitelszerű tartózkodás fogalmát és megvalósul-e a szabálysértés.

### 3. Párhuzamos indokolás és különvélemények

A többségi határozattal egyetértve a határozat mellé egy párhuzamos indokolás is került Dr. Pokol Béla alkotmánybírótól.

Az alkotmánybíró egyetért a többségi határozattal, annak indokolását is támogatja, azonban úgy véli, hogy további magyarázattal szükséges ellátni a határozatot. Magyarázata szerint az Alaptörvény XXII. cikkének (2) bekezdése csak az állam és a helyi önkormányzatok törekvését fejezi ki a hajléktalanok számára méltó lakhatás megteremtésére, azonban a (3) bekezdés kategorikusan tiltja az életvitelszerű közterület lakhatást. A tárgyi két bekezdés együttes értelmezése és az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelmény a két bekezdés közti feszültséget kívánja oldani és azokat összhangba hozni.

A többségi határozattal több alkotmánybíró sem értett egyet. Ők különvéleményekben fejtették ki saját álláspontjukat az ügyről.

Dr. Czine Ágnes véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak alaptörvény-ellenesség miatt meg kellett volna semmisítenie a jogszabályt. Az alkotmánybíró nem ért egyet azzal, hogy a szabályozást az Alaptörvény hetedik módosítása olyan mértékben megváltoztatta volna, hogy az AB korábbi határozatai már nem irányadók. Véleménye szerint a korábbi ABH-k figyelembevételével kellett volna vizsgálni jelen esetben is a vonatkozó rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság már korábbi határozatában kimondta, hogy a szabálysértési törvényben foglaltak kriminális jellege miatt a szabálysértések meg kell, hogy feleljenek a büntetőeljárás alapvető követelményeinek. Az alkotmánybíró szerint a szabálysértéssé nyilvánításnak nincs legitim indoka, mert nem következik az Alaptörvény nem alapozza meg

az életvitelszerű közterület lakhatás büntetendőségét. A magatartásnak hiányzik a társadalomra veszélyessége, továbbá nem valósít meg tevékenységet vagy mulasztást. A hajléktalanságot, mint létállapotot definiálja. Önmagában az, hogy sérti a közterület használatának szabályait, az alkotmánybíró szerint nem ad okot a szabálysértéssé nyilvánításra. Dr. Czine Ágnes továbbá úgy véli, hogy a törvény a jogbiztonság követelményeinek sem felel meg. Szerinte a korábbi ABH-ban leírtak ebben az esetben is irányadók, azaz korlátozni kell az önkényes jogalkalmazás lehetőségét és a jogalkotó kötelezettsége, hogy a normák egyértelműek és kiszámíthatók legyenek. A bírónő a törvény 178./B § szakaszának (5) bekezdése, azaz az életvitelszerű tartózkodás kapcsán a normavilágosság sérelmére hivatkozik, ugyanis a törvény szerint elegendő, ha a külső körülményekből következtetni lehet annak megvalósulására, így tehát a magatartások látszat alapján minősülhetnek szabálysértésnek. A (2) és a (4) bekezdés tekintetében szintén a normavilágosság sérelmével érvel, hiszen az indítványozók által jelzett problémaként jelenik meg, hogy a 90 napon belüli három figyelmeztetés közt nincs megszabva egy adott időintervallum, aminek el kell telnie. A bírónő szerint a nem konkrét megfogalmazások lehetőséget adtak a szubjektív jogértelmezésre és ezáltal visszaélések elkövetésére. A fenti érvekre tekintettel az alkotmánybíró tehát úgy gondolja, hogy a jogszabályt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelménnyel és annak indokolásával nem értett egyet. Véleménye szerint az alkotmányos követelmény előírására nem volt lehetősége az AB-nak, mivel az mentesíteni az elkövetőt mindenféle szankció alkalmazásától, ha az ellátórendszerben nem áll rendelkezésre számára férőhely. Az alkotmánybíró véleménye szerint ez nem áll összhangban sem az Alaptörvénnyel, sem a törvénnyel, mert azokban erre vonatkozóan semmiféle utalás nem található, így azokból nem vezethető le.

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye szerint az Alaptörvény tiltásából

nem következik szabálysértési törvény módosítása. Az alkotmánybíró egyetért az AB által megfogalmazott alkotmányos követelménnyel és azzal, hogy a határozat szerint az államnak törekednie kell a megfelelő ellátás biztosítására. Dr. Schanda Balázs különvéleményéhez csatlakozott Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró és Dr. Szalay Péter alkotmánybíró is.

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében egyetért a többségi határozat azon részével, miszerint az állam a rászorulókat nem hagyhatja magára, azokat megfelelő intézményrendszerrel segítenie kell. Az alkotmánybíró álláspontja szerint az Alkotmánybíróság korábbi határozatai még mindig irányadók a tekintetben, hogy amíg az életvitelszerű közterületen lakhatás nem sérti mások jogai, továbbá kárt sem okoz, addig pusztán az, hogy valaki elvesztette otthonát és az utcán kényszerül élni, nem tekinthető társadalomra veszélyesnek, így nem büntethető. Egyetért azzal, hogy az Alaptörvény XXII. cikkének rendelkezései alapjaiban megváltoztak a korábbiakhoz képest, azonban a törvényt, kiemelten annak részleteire tekintettel, nem tekinti összhangban állónak az Alaptörvénnyel. Az alkotmánybíró hiányolja a többségi határozat indokolását egyes kijelentések esetében. A Többségi határozat [69] bekezdése szerint a törvénybe megfelelő garancia-rendszer lett beépítve, mely a fokozatosság és az arányosság elvét követi, azonban ezen kijelentés a határozatban nem került megindokolásra. Az alkotmánybíró véleménye szerint a többségi határozat indokolása nem támasztja alá kellően megalapozottan, hogy az a XXII. cikk (3) bekezdését tényleg a szükségesség és arányosság követelményének figyelembevételével hajtja végre és ezzel összhangban korlátozza az érintett alapvető jogokat.

#### 4. A döntés és az azt követő időszak

Az Alkotmánybíróság többségi határozata nem okozott nagy meglepetést a társadalom számára és nem hozott nagy változást az azt megelőző időszakhoz képest.

A döntés több szempontból ellentmondásosnak és hiányosnak tekinthető, melyre a különvélemények többször is utaltak.

Az indítványozók által hivatkozott hiányosságok az életvitelszerű tartózkodás fogalmával és a 90 napon belüli három figyelmeztetéssel kapcsolatosan, nem kerültek orvoslásra. Az Alkotmánybíróság mindkét esetben a jogalkalmazó mérlegelésére bízta az értelmezést, melyek már az indítványokban ismertetett ügyekben és azóta is számos esetben visszaélésekhez vezettek. Ebből adódóan jól látható, hogy a túlságosan széleskörű, szubjektív értelmezési lehetőség önkényes jogalkalmazáshoz vezet, annak tilalma ellenére is. A pontatlan megfogalmazások az eljáró szervek számára visszaéléseket engednek meg, míg az elkövetőkben bizonytalanságot eredményeznek. Ezt bizonyítja, hogy az életvitelszerű közterületen lakhatás szabálysértésének megállapításáról szóló döntést, súlyos eljárása hibák miatt már több esetben is meg kellett semmisíteni másodfokú bíróságoknál.

A határozat több esetben hiányosan indokolt. Egyes kijelentések megalapozottságát nem támasztja alá semmiféle érvelés, így nem tudhatjuk, hogy milyen megfontolás vezette az alkotmánybírókat annak leírásához.

Az amicus curiae beadványok egyáltalán nem tükröződnek vissza a döntésben, így arra lehet következtetni, hogy azokat az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe, hasonlóképp az állásfoglalásokhoz, melyeket éppen csak érintőlegesen említ az indokolás. Az Állatmentő Szolgálat Alapítvány élő állatokkal kapcsolatos kérdései és indokolása egyáltalán nem jelennek meg a határozatban, így jelenleg sincs az élő állatokra vonatkozó szabályozás. Ennek hiánya felvet bizonyos problémákat, mint például abban az esetben, melyet az Alapítvány beadványa is említ. Az indítványban leírják, hogy egy hajléktalan nőt őrizetbe vette, a kutyáját pedig a rendőrség telephelyén helyezték el. A telephelyre éjszaka betörték és a kutyát elengedték. A kutyát egy hétig tartott befogni, közben sérüléseket szenvedett és orvosi kezelésre szorult, melyet a szabadon engedése miatt csak késleltetve tudtak megkezelni. Mivel a hajléktalanok közel tíz százaléka

rendelkezik élő állattal, így az ingóságok mellett, a törvénynek az élő állatokra vonatkozóan is tartalmaznia kellene valamiféle szabályozást. Ugyanígy elmondható, hogy nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság a Szabálysértési Munkacsoport amicus curiae beadványát, mely bizonyos tekintetben hasonlóságot mutat a Menhely Alapítvány az AB által bekért állásfoglalásához. Mindkét szervezet statisztikákkal támasztotta alá a korlátozott férőhelyek számát, továbbá konkrétumokkal igazolták, hogy az ellátórendszer nem megfelelő minden hajléktalan számára. Ezen statisztikák ellenére az Alkotmánybíróság mégis csak megalapozatlannak találta a férőhelyek hiányát, mint indokolást. Ellenben az alkotmányos követelményből arra következtethetünk, hogy talán valamelyest mégis csak figyelembe vették a szervezetek érvelését.

Összességében úgy gondolom, hogy a határozatból úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság meghozta döntését és indokokat keresett annak megalapozására és nem megalapozott indokok alapján hozott döntést.

Már az eljárás alatti időszakról is elmondható volt, hogy a jelentősen visszaesett az életvitel-szerű lakhatással kapcsolatos szabálysértési eljárások száma. Ennek indoka egyrészt, hogy a hajléktalanok igyekeznek a lehető legjobban meghúzni magukat, például éjszakánként kimenni a városok peremkerületeire, másrészt a rendőrség részéről is normalizálódtak az ellenőrzések. Míg eleinte számos esetben csupán néhány nap alatt került sor a három figyelmeztetésre és az eljárás megindítására, addig mostanra ez megváltozott és az egyes

figyelmeztetések között ésszerű időtartamok telnek el.

A menedékhelyek nyilvántartásai sok esetben azt mutatják, hogy a törvény nem érte el a célját, hiszen a törvény hatályba lépése óta nem veszi igénybe több hajléktalan a szolgáltatásait, mint az megelőzően. Tapasztalatuk és a hajléktalanok elmondása szerint egyaránt a hajléktalanok a törvény megalkotása óta inkább csak azért váltak kevésbé láthatóvá, mert kivonultak a települések széleire, illetve elhagyatott épületeket, területeket kerestek maguknak élőhelyül. A törvény tehát az ellátórendszerbe való bevonás tekintetében nem igazán érte el a célját, azonban megnyugvást nyújt a társadalom azon tagjai számára, akiket a hajléktalanok jelenléte zavart lakókörnyezetükben.

#### IV. Összefoglalás

Az Alaptörvény hetedik módosítása, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178./B § szakasza és az Alkotmánybíróság 19/2019. (VI.18.) számú határozata kapcsán összességében elmondható, hogy széleskörű vitát váltottak ki a társadalomban, mely kapcsán a mai napig nincs egyetértés.

Mivel az Alkotmánybíróság döntése számos kérdésre nem adott választ, így a jogalkalmazó szervek feladata egy egységes joggyakorlat kialakítása és követése, azonban a döntés óta nem telt el elegendő idő ennek kialakulásához.