

TÉGLÁSI ANDRÁS

**A lakhatáshoz való jog – a közterületen (?)
avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi
tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései**

*Kedves Károly! Születésnapod alkalmából nagyon sok szeretettel köszöntelek Téged, mestere-
met, és ezzel a szerény kis írással. Mindig hálával és szeretettel gondolok Rád azért, hogy
elindítottál, és azóta is mindig támogatsz az alkotmányjog rögzös, de csodaszép útján.*

1. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása az Alaptörvényben

Magyarország Alaptörvényének 2012. január 1-jén hatályba lépett szövege egy új, a korábbi Alkotmányban nem szereplő államcél fogalmaz meg a XXII. cikk első fordulatában: az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy e rendelkezésnek már a nyelvtani értelmezése is világossá teszi: egy törekvés megfogalmazásáról van szó, amelynek megvalósítása többek között, az állam gazdasági teljesítőképességétől függ. Ezért e rendelkezésből konkrét alapjogok közvetlenül nem következnek.¹ Az emberhez méltó lakhatás feltételeire törekvés tehát az Alaptörvény alapján *semmiképp sem jelenti azt, hogy az államnak minden hajléktalan számára lakást kell(ene) biztosítania, annyit viszont igen, hogy törekednie kell egy olyan állapotra, hogy a hajléktalan emberek ne az utcán töltsék az éjszakát.*²

Jelen írásban azt vizsgálom, hogy milyen elő- és utóélete volt ennek a rendelkezésnek, hogyan jelent meg korábban az Alkotmánybíróság gyakorlatában a lakás mint elemi életfeltétel. Elemzem, vajon a lakhatáshoz való jog kérdése hogyan érinti (érinti-e egyáltalán) a külföldi alkotmányokban és a nemzetközi emberi jogi egyezményekben a lakáshoz/lakhatáshoz való jog kérdését,³ továbbá milyen alkotmányossági kérdések, viták, problémák merültek fel az

¹ 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [20]

² Harrach Péternek a Hazánk – A KDNP, az MKDSZ és a BIA lapja, 2011. márciusi számában az „Élhető és minden ember számára esélyt jelentő ország lesz Magyarország” c. cikkben megjelenő nyilatkozata. A Kormány és az Országgyűlés – kormánypárti többsége – már az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően, majd azt követően is számos, a lakhatás elősegítését szolgáló jogszabályt fogadott el. Ezen intézkedések körébe sorolható többek között a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. felállítása (2011. évi CLXX. törvény); a devizahitelesek segítő, jogszabályban testet öltő intézkedések [lásd pl. 2010. évi XCVI. törvény (MNB deviza árfolyamok alkalmazása, egyoldalú szerződésmódosítás korlátozása); 2011. évi LXXV. törvény (árfolyamrögzítési törvény); 2012. évi XVI. törvény (árfolyamgát); 2011. évi CXXI. törvény (végtörlesztési törvény, fix árfolyamú végtörlesztés)], de ide sorolhatóak a lakásépítési támogatások is [lásd pl. 256/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet].

Alaptörvény XXII. cikke kapcsán a hajléktalanság felszámolására illetve ezzel összefüggésben a hajléktalanok közterületről való kitiltására irányuló kormányzati törekvésekkel szemben hazai és nemzetközi szinten.

1.1. A lakás, mint legelemibb életfeltétel az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában elsőként nem a lakhatáshoz való jog, hanem a lakás, mint legelemibb életfeltétel kérdése merült fel már 1993-ban. A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi fogalmának alapjait lerakó 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában⁴ a testület az önkormányzatra átszállt lakásokra, törvénnyel⁵ alapított vételi jog vizsgálata során, a lakástulajdon és a lakásbérlet jogi szabályozását alapvető szociális kérdésnek tekintette. A határozat indoklásában az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy „a lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között, funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legelemibb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja.”

Vörös Imre alkotmánybíró ugyanakkor egy későbbi tanulmányában úgy foglalt állást, hogy „a »hajlék«-kifejezés emocionális húrokat pengető gondolat, mint az alkotmányosság mércéje igen problematikus.”⁶ Önmagában ez az érvelés azért is vitatható, mert úgy tűnhet, hogy az Alkotmánybíróság csak a bérlő oldaláról közelíti meg a kérdést, ugyanakkor a bérleti díj a bérbeadónak is ugyanúgy biztosíthatja a legelemibb életfeltételét. (Értelemszerűen itt az önkormányzatok, mint bérbeadók esetében, ez az ellenérv fel sem merülhet, csupán magánszemély bérbeadók esetében). Álláspontom szerint, akinek már van bérbe adható lakása, arról nem állítható, hogy a létminimum küszöbén él, vagy ha igen, akkor – kvázi kárenyhítési kötelezettség címén – elvárható tőle, hogy

³ Tóth Judit mutat rá arra, hogy a lakhatáshoz való jog és a lakáshoz való jog nem ugyanazt a kört fedile. A minimális szintű lakhatáshoz való jog keretében lényegében az állami feladatvállalás reális, alacsonyabb szintjét jelöli meg, az átmeneti szállások, átmeneti lakások biztosításának kimondásával a hajléktalanok, hirtelen utcára kerülők, krízishelyzetben lévők számára, a fizetőképesség figyelembevételével; továbbá – egy jóval nagyobb anyagi erővel rendelkező lakosságcsoporthoz vonatkoztatva – a hitelkonstrukciókban való részvétel jogát. TÓTH JUDIT: Emberi jogok, alkotmányozás, szociális jogok. Jogtudományi Közlöny 1989/6. szám 305. p., a lakhatáshoz és a lakáshoz való jog elhatárolásához lásd továbbá: TÓTH JUDIT: A szociális jogok nemzetközi kötelezettségvállalásaink és hazai jogalkotásunk tükrében. Magyar Közigazgatás, 1991. (41. évf.) 9. sz. 819 – 820. p.

⁴ Bővebben lásd: TÉGLÁSI ANDRÁS: A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013. 169–171. p.

⁵ Lásd a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényt (továbbiakban: Lt.)

⁶ VÖRÖS IMRE: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. In: Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról. (34. szám) Budapest, 1996. Szerkeszti és kiadja a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata. 11. p.

elsőként a lakásának értékesítéséből próbálja meg biztosítani a megélhetését. Ugyanakkor a bérlő oldalán is megjelenhetnek akár tehetős vállalkozók vagy jól menő cégek.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében. *Vörös Imre* szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság ezzel az érveléssel, meglehetősen ingoványos és bizonytalan helyzetet eredményezhet.⁷ Ugyan már ez az 1993-as határozat sem látott alkotmányos indokot arra, hogy a nem lakás céljára szolgáló helyiségeket – azaz a szabad vállalkozás körébe tartozó tulajdoni tárgyakat – a törvény vételi joggal megterhelhesse. Ugyanis ez utóbbiaknál ezek a – lakások esetében egyébként meglévő – tartalmi igazoló szempontok nem lelhetőek fel.

A 37/1998. (IX. 23.) AB határozat azonban – igazolva *Vörös Imre* aggályait – ezt a túlzottan széleskörű tulajdon korlátozási lehetőséget szűkítette az érintett bérlő hátrányos szociális helyzete, szociális biztonságának veszélyeztetettsége esetkörüire. Ez a 37/1998. (IX. 23.) AB határozat a lakások bérletére és elidegenítésére vonatkozó törvény (Lt.)⁸ 31. § (3) bekezdését vizsgálta, miszerint ha a bíróság a házasság felbontása során valamelyik felet saját elhelyezési kötelezettség kimondása nélkül kötelezte az önkormányzati lakás elhagyására, elhelyezéséről az önkormányzat volt köteles gondoskodni. Azt, hogy az elhelyezésre jogosultat milyen lakás illeti meg, az önkormányzat rendeletében határozta meg. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Lt-nek ezen rendelkezése alapján, az önkormányzat számára bírósági ítélettel előírt elhelyezési kötelezettség, az alkotmányos tulajdon védelmet sértő terhet ró az önkormányzatokra. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Lt. vizsgált rendelkezését az indokolhatja, hogy a házasság felbontását követően az önkormányzati lakásban korábban bérlőtársként élő és az önkormányzati lakás elhagyására saját elhelyezési kötelezettség kimondása nélkül, a bíróság által kötelezett házastárs szociális körülményei miatt ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy lakhatása ne legyen megoldott, s ezáltal szociális biztonsága veszélyeztetett legyen. Az Alkotmánybíróság szerint ezért az Lt. támadott rendelkezésében megállapított korlátozás közérdekűségét csakis az érintett bérlőtárs hátrányos szociális helyzete, szociális biztonságának veszélyeztetettsége alapozhatja meg. Az Lt. vizsgált rendelkezése azonban nem állapított meg a bíróság részére ilyen feltételt, és az érintett önkormányzat megkeresését sem írta elő. Így a saját elhelyezési kötelezettség kimondása

⁷ VÖRÖS IMRE 1996, 12.p.

⁸ 1993.évi LXXVIII.törvény (a cikkben Lt.)

vagy mellőzése nem a szociális biztonság veszélyeztetése alapulvételével történt, hanem a bíróság teljesen szabad mérlegelési jogkörébe tartozott. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezért az Lt. vizsgált rendelkezésével összefüggésben, a tulajdoni korlátozás közérdekűsége nem állapítható meg, ha nincs szociális rászorultság. Mivel a kifogásolt rendelkezés nem biztosított az érintett önkormányzat tulajdonkorlátozásával szemben megfelelő ellenszolgáltatást, az önkormányzati tulajdon alkotmányellenes korlátozását tette lehetővé.

Az Alaptörvény XXII. cikke álláspontom szerint ezt a korábban kialakult alkotmánybírói jogértelmezést viszi tovább azzal, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését állami és a helyi önkormányzati kötelezettségként, a szociális jogok körében (Alaptörvény XIX-XXII. cikk) szabályozza,⁹ leszűkítve a célzott alanyi kört a hajléktalan személyekre. Ez az alaptörvényi rendelkezés tehát olvasatomban – a korábbi AB gyakorlat fényében – egyebek közt a következőket jelenti:

- a.) a törvényhozó az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében;
- b.) ez a szélesebb korlátozási lehetőség nem vonatkozik a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre – azaz a szabad vállalkozás körébe tartozó tulajdoni tárgyakra;
- c.) a lakás célú helyiségekre vonatkozó korlátozás közérdekűségét is csak az érintett bérlő hátrányos szociális helyzete, szociális biztonságának veszélyeztetettsége alapozhatja meg.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága is vizsgálta a lakhatás és a tulajdonhoz való jog összefüggéseit. A *James és társai ügyben*¹⁰ úgy fogalmazott, hogy a modern társadalmak elsődleges társadalmi szükségletnek tekintik a lakhatást, amelynek szabályozását nem lehet kizárólag a piaci erők játéka hagyni.¹¹ Ezért indokolt lehet a törvényhozásnak a magánfelek szerződéses viszonyaiba való beavatkozása a nagyobb társadalmi igazságosság érdekében.¹²

⁹ A lakhatáshoz való jogot a jogirodalomban a második generációs gazdasági, szociális és kulturális jogok körébe sorolják. Lásd pl. TÓTH JUDIT 1989, 305. p.; MACHER GÁBOR: Lakhatáshoz való jog – egykor és most. *Jog, Állam, Politika*, 2011/2. szám 147–159. p. Interneten elérhető: <http://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2011/2/Macher.pdf> Erről a kérdésről lásd bővebben még az 1.3. rész elején.

¹⁰ *James and Others v. the United Kingdom judgment of 21 February 1986, Series A no. 98.*

¹¹ KARDOS GÁBOR: A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és a magyar Alkotmánybíróság határozata. *Fundamentum* 2001/1. szám 99. p.

¹² KARDOS GÁBOR 2001, 99. p.

Salamon László alkotmánybíró a devizahitel-szerződésekkel kapcsolatos 8/2014. (III. 20.) AB határozathoz¹³ írt párhuzamos indokolásában, az emberi méltóság súlyos sérelmét, és ezáltal a szerződési szabadság, illetve a pacta sunt servanda elvének alkotmányos korlátozási lehetőségét látja abban, ha a szerződések teljesülése, illetve a szerződésekhez fűződő jogkövetkezmények érvényesülése a szerződési partner olyan mértékű – egyébként vétlen – pauperizálódásával (elszegényedésével) jár együtt, mely az emberhez méltó életkörülmények elvesztését (pl. hajléktalanná válást) eredményezné.¹⁴ Salamon szerint az állampolgárok legalább elemi szintű, emberhez méltó szociális életfeltételei az Alaptörvény védelmét élvező alkotmányos értékeknek minősülnek.¹⁵ Ezt egyrészt az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának két fordulatából,¹⁶ másrészt az Alaptörvény szociális jellegű államcélakat tartalmazó passzusaiból látja kikövetkeztethetőnek, úgymint a XIX. és XXII. cikkek.¹⁷

Ez utóbbi, vagyis az Alaptörvény XXII. cikke az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása mellett államcélként a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést is előírja. Itt álláspontom szerint az „és” kötőszó kissé félrevezető, hiszen épp a már többször idézett 64/1993. (XII. 22.) AB határozat a lakásgazdálkodást a helyi önkormányzatok közszolgáltatási feladataként ismerte el. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése tehát olvasatomban nem két külön, egymástól független államcél deklarációt, hanem csak nevesíti – és ezáltal alkotmányi szinten kiemeli – a közszolgáltatási feladatok egyik elemét: a lakhatás

¹³ Lásd bővebben a határozatról: DRINÓCZI TÍMEA: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: a szerződési szabadság régi-új korlátai: 8/2014. (III. 20.) AB határozat. *Jogesetek Magyarázata*, 2014/2. szám. 3 – 12. p.; TÉGLÁSI ANDRÁS: A devizahitelezés problematikája és kezelésének alkotmányos keretei az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. In: LENTNER CSABA (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Budapest, 2015, 325 – 334. p.

¹⁴ Az Európai Bíróság jogértelmezése szerint is kiemelt védelmet élveznek azok a zálogtárgyak, amelyek egyúttal a családok lakhatását biztosítják. Az Aziz ítéletben az Európai Bíróság ezért felhatalmazta a spanyol bíróságokat arra, hogy a tisztességtelen szerződési kikötéseket tartalmazó jelzáloghitel szerződések tartozásai miatt indult kilakoltatásokat leállítsák. *ECJ Judgment, Aziz case (C-415/11) 14.3.203, para. 61.*; MARIBEL GONZÁLEZ PASCUAL: *Welfare Rights and Euro Crisis – The Spanish Case*. In: *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights’ Challenges*. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte. *EUI Working Paper LAW 2014/05*. 3. p., 101. p. Lásd még az ügyről jelen tanulmány 39. lábjegyzetét.

¹⁵ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, [135]

¹⁶ Salamon László itt a következőkre utal: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság [...] kiteljesítése”, illetve, „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait”

¹⁷ Az Alkotmánybíróság a devizahitel-szerződések egyes szerződési kikötéseinek tisztességtelenségével kapcsolatos törvény vizsgálata során a többségi határozatában is hivatkozott arra, hogy a devizahitelezés a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális probléma [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás (128), (156)].

feltételeinek megteremtését. A többi közszolgáltatási feladatot pedig a jogalkotónak törvényekben kell konkretizálnia.

1.2. A „lakhatáshoz való jog” a korábbi Alkotmányban

Az Alkotmánybíróság a lakhatáshoz való jog kérdését – annak az Alkotmányból való levezethetőségét – egy 2000-ben született döntésében vizsgálta. Ennek a vizsgálatnak az alapját a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat képezte, amely megállapította, hogy olyan megélhetési minimumot kell az államnak biztosítania, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. Vagyis az Alkotmánybíróság az ellátási minimum megvalósulását az emberi méltósághoz való jog érvényre juttatásával kapcsolta össze.¹⁸ Ennek az AB határozatnak a nyomán kezdeményezte az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a kisebbségi biztos (ombudsman¹⁹) az alkotmány értelmezését azzal összefüggésben, hogy a szociális biztonsághoz való jog magában foglalja-e „a lakhatáshoz való jogot”.

A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat – már a rendelkező részében – kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog, a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok, – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.²⁰ A szociális biztonsághoz való jog tehát a korábbi Alkotmány alapján *nem foglalta magába a lakhatáshoz való jogot (de pl. a megfelelő élelmezéshez való jogot sem)*, hanem az végső soron az emberi méltósághoz való jog²¹ megvalósítását szolgálta. Ugyanakkor e határozat kimondta azt is, hogy az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszély-helyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. Ám ez a kötelezettség nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével. Ehhez a „minimum-mércéhez” képest az emberhez méltó lakha-

¹⁸ TAKÁCS ALBERT: A szociális jogok. In: HALMAI GÁBOR – BÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 814. p.

¹⁹ Tóth Károly alkotmányjogi kislexikonjából tudjuk, hogy az „ombudsman” svéd eredetű szó: megválasztottat, megbízottat, (parlament) biztost jelent, és először Svédország 1809. évi alkotmányában jelent meg, ezt követően csak egy bő évszázaddal később, 1920-ban vezették be Finnországban. TÓTH KÁROLY: *Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz*. Szeged, 2010. Magánkiadás. 70. p. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról lásd uo. 71. p.

²⁰ ABH 2000, 329.

²¹ Az emberi méltósághoz való jogról bővebben lásd TÓTH J. ZOLTÁN: „Oszthatatlan és korlátozhatatlan?” – Gondolatok az emberi élethez és méltósághoz való jogról az eutanáziahatározat kapcsán. *Jogelméleti Szemle*, 2005/1. szám

tás feltételeinek biztosítási kötelezettsége az Alaptörvényben mindenképpen többletnek, az állami kötelezettségvállalás szigorításának tekintendő.²²

A magyar Alkotmánybírósághoz hasonlóan, a *Bundes-verfassungsgericht* is levezette a német alaptörvényből²³ a méltóságteljes létminimumhoz való alapjogot, méghozzá a Grundgesetz emberi méltóságot garantáló 1.1. cikk és a szociális jóléti államról szóló 20.1. cikk együttes értelmezéséből.²⁴ A *Bundesverfassungsgericht* szerint ez utóbbi, 20.1. cikk felhatalmazza a törvényhozót arra, hogy biztosítsa a méltóságteljes létminimumot. Az alkotmányból közvetlenül levezethető támogatási igény azonban – ami a méltóságteljes létminimum garantálásához szükséges – csak a méltóságteljes élet fenntartásának abszolút szükséges eszközeit fedi le. Ez az igény az egész létminimumot egy mindenre kiterjedő alapjogi garanciaként biztosítja, amely magában foglalja az ember fizikai létezését, mint például a lakhatást, a fűtést vagy az élelmet.²⁵

1.3. A lakhatás biztosítása a külföldi alkotmányokban

A lakhatáshoz való jogot a jogirodalom az alapjogok generációi közül a gazdasági, szociális és kulturális jogokat magába foglaló, ún. második generációs jogok körébe sorolja.²⁶ Ez a kategorizálás nem elsősorban a lakhatáshoz való jog időbeli megjelenése, mintsem e jognak a többi szociális joggal való közös, jellegadó sajátosságaira utal. A szociális jogok lényege – ahogy arra *Tóth Károly* rámutat –, hogy érvényesülésükhöz közvetlen állami beavatkozás, részvétel szükséges és anyagi támogatás a rászorulóknak.²⁷ A szociális jogok körében a csoportjogi igények a nők, gyermekek és az időskorúak védelmével kapcsolatban jelentek meg, és később ez a törekvés kiterjedt a kisebbségek, menekültek, a betegek, a fogyatékosok, a fogyasztók és más csoportok jogaira.²⁸ A lakhatáshoz való jognak a szociális jogok körébe történő besorolása tehát egyből meg is adja a jog néhány – a többi szociális jogra is vonatkozó – jellemzőjét, például

²² BALOGH-BÉKESI NÓRA – RALOGH ZSOLT: *Gazdasági, szociális és kulturális jogok*. In: Cserny Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 213. p.

²³ Tóth Károly alkotmányjogi kislexikonjában a „Bonni alaptörvény” címszó alatt ír arról, hogy Németországban ma nincs „alkotmánya” („Verfassung”), hanem „csak” „alaptörvénye” („Grundgesetz”) van, ami természetesen alkotmánynak tekintendő. TÓTH KÁROLY 2010, 76. p.

²⁴ Lásd legutóbb összefoglalóan: a német Szövetségi Alkotmánybíróság Első Szenátusának döntését: Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/l520120718_1bvl001010en.html

²⁵ Lásd BVerfGE 125, 175 <223>

²⁶ TÓTH JUDIT 1989, 305. p.; MACHER GÁBOR 2011, 147–159. p. Interneten elérhető: <http://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2011/2/Macher.pdf>, Az alapjogok generációiról lásd: TÓTH KÁROLY 2010, 24–26. p.

²⁷ TÓTH KÁROLY 2010, 24. p.

²⁸ TÓTH KÁROLY 2010, 25–26. p.

azt, hogy eleve nem alanyi jogon illet meg mindenkit, hanem csak a szociálisan ténylegesen rászorulóknak.

A lakhatáshoz való jog már a XIX. század második felétől kezdenek megjelenni, kiteljesedésüket pedig a XIII. Leo pápa *Rerum Novarum* („szociális”) enciklikája jelenti 1891 májusában.²⁹ Ennek alapján jelennek meg az alkotmányokban a szociális jogok, először legerőteljesebben az 1917-es mexikóiban,³⁰ majd 1919-ben a weimari alkotmányban.³¹ Az 1946-os francia és az 1947-es olasz alkotmányt *Takács Albert* már a kései szociális alkotmányok körébe sorolja.³² A régebbi alkotmányok nem tartalmaztak az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosításával kapcsolatos rendelkezéseket.

A szocialista országok alkotmányait leszámítva, amelyek különös hangsúlyt fektettek a második generációs jogoknak – legalább is papíron történő – érvényesítésére,³³ a nem olyan régen elfogadott alkotmányok kezdtek el foglalkozni ezzel a kérdéssel, mint pl. a görög alkotmány (1975),³⁴ a portugál alkotmány (1976),³⁵ a spanyol alkotmány (1978)³⁶ vagy a lengyel alkotmány (1997).³⁷ Tóth Károly 1990-ben írt átfogó tanulmányában mutat rá arra, hogy a lakhatás kérdését a külföldi alkotmányok eltérő „erővel” szabályozzák.³⁸ Legrészletesebb a portugál alkotmány szövege, miszerint mindenkinek joga van maga és családja számára megfelelő méretű, a higiénia és a komfort köve-

²⁹ TÓTH KÁROLY 2010, 24. p.

³⁰ TÓTH KÁROLY 2010, 24. p.

³¹ KOVÁCS ISTVÁN: Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése. In: Az európai népi demokráciák alkotmányai. Szerkesztette és a bevezető tanulmányt írta: Kovács István. A dokumentumokat fordította és a jegyzeteket írta: Tóth Károly. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 11. p.

³² TAKÁCS ALBERT 2003, 798. p.

³³ Annak ellenére, hogy a szocialista államban a lakhatáshoz való jog állampolgári alapjog, az NDK és a Szovjetunió alkotmányát leszámítva a szocialista államok a lakáshoz való jogot nem minősítették állampolgári joggá. KISS DAISY: Lakásjogi kézikönyv. Népszava, Budapest, 1989, 13. p.; MÓNUS LAJOS – JOSONYI TIBOR: A magyar lakásjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 323. p. idézi MACHER GÁBOR 2011, 149–150. p.

³⁴ Lásd: az 1975. június 9-i görög Alkotmány 21.4. cikke

³⁵ Lásd: az 1976. április 2-i portugál Alkotmány 65. cikke

³⁶ Lásd: az 1978. december 27-i spanyol Alkotmány 47. cikke

³⁷ Az 1997. április 2-i lengyel Alkotmány 75.1. cikke. Lásd: Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról – Amelyet Martonyi János, Magyarország Külügyminisztere kérésére készített Francis Delpérée, Szenátor, a Louvaini Katolikus Egyetem emeritus professzora, a Nemzetközi Alkotmányjogi Akadémia elnöke, Pierre Delvolvé, az Intézet tagja (akadémikus), a Párizsi Panthéon-Assas Egyetem emeritus professzora, Eivind Smith, az Oslói Egyetem Közjogi és Nemzetközi jogi Intézetének egyetemi tanára, a Norvég Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Intézetének elnöke, a Nemzetközi Alkotmányjogi Szövetség alelnöke. 48-49. p. <http://meltanyosság.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf>

³⁸ TÓTH KÁROLY: Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban, in: KOVÁCS ISTVÁN – TÓTH KÁROLY (szerk.): Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, 1990, 87. p.

telményeit kielégítő olyan lakásra, amely biztosítja a magánélet és a családi élet függetlenségét. Garanciaként állami kötelezettséget ír elő: az állam olyan lakáspolitikát valósít meg, amely összeegyeztethető a családi jövedelmekkel és elősegíti a saját lakásszerzést.³⁹ A spanyol alkotmány szerint: „Minden spanyolnak joga van ahhoz, hogy megfelelő lakással rendelkezzen. Az állami szervek biztosítják az ehhez szükséges feltételeket, és olyan szabályokat állapítanak meg, amelyek hatékonyan teszik e jog gyakorlását; a telekhasználatot a közérdeknek megfelelően szabályozzák a telekspekuláció megakadályozása céljából.”⁴⁰

Azok az államok, amelyek alkotmánya nem tartalmazott rendelkezést a lakhatással kapcsolatban, szintén elismerték a közhatalom ezzel kapcsolatos kötelezettségeit.⁴¹ Így Franciaországban az Alkotmánytanács „alkotmányos értékű célként” ismerte el „a megfelelő lakóhellyel rendelkezésre vonatkozó lehetőség biztosítását valamennyi személy számára”,⁴² és a törvényalkotó is elismerte a hivatkozható lakhatáshoz való jogot.⁴³ A Monacói Legfelsőbb Bíróság⁴⁴ ugyanakkor 2001-ben hozott két döntésében is megállapította: ahogy a

³⁹ 65. cikk. Idézi TÓTH KÁROLY 1990, 87. p. Ugyanakkor a legújabb szakirodalom a portugál alkotmány széleskörű szociális katalógusa kapcsán (lásd: 63–72. cikkek, ideértve a 65. cikk szerint megfelelő lakáshoz való jogot is) azt kifogásolja, hogy mindez nem volt képes kialakítani e jogok érvényesítésének kultúráját. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO: Putting Social Rights in Brackets? The Portuguese Experience with Welfare Challenges in Times of Crisis. In: Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte. EUI Working Paper LAW 2014/05. 77. p.

⁴⁰ Spanyol alkotmány 47. cikk. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SADÓ ATTILA: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV, Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 929. p. Ugyanakkor egy újabb tanulmány szerint az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága magasabb szintű védelmet biztosít a lakással kapcsolatos jogoknak (housing rights), mint a spanyol Alkotmánybíróóság által biztosított alkotmányos védelem. Az Aziz ítéletben az Európai Bíróság felhatalmazta a spanyol bíróságokat a kilakoltatási perek leállítására, ha a jelzáloghitel szerződések tisztességtelen kikötéseket tartalmaznak, ezáltal magasabb szintű védelmet biztosítva a lakáshoz való jognak (right to housing) annak ellenére, hogy az EU Alapjogi Kartájában ez a jog nem is szerepel. Az Európai Bíróság azt is kimondta, hogy a 93/13 irányelv kizár minden olyan jogalkotást, ami nem teszi lehetővé a bíróságoknak – melyek hatáskörrel rendelkeznek a szerződési kikötések tisztességességének vizsgálatára – átmeneti mentesség biztosítását. Az Európai Bíróság szerint ez különösen érvényes arra az esetre, amikor a zálogtárgy egy családi ház. ECJ Judgment, Aziz case (C-415/11) 14.3.2013, para. 61.; MARIBEL GONZÁLEZ PASCUAL 2014, 3., 101. pp.

⁴¹ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 49. p.

⁴² 1995. január 19-i 94-359 DC határozat

⁴³ 2007. március 5-i törvény. Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 49. p.

⁴⁴ Tóth Károly egyetemi előadásain is megszokhattuk, hogy mindig nagy gondossággal hívja fel hallgatói figyelmét egy-egy kifejezés helytelen használatára. Alkotmányjogi kislexikonjában is – több hasonló tévedés mellett – gondosan hívja fel az olvasó figyelmét arra, hogy nem helyes a „Legfelsőbb Bíróság” helyett a „Legfelső Bíróság” megjelölés használata. A –ső –ső végű melléknév (mint pl. alsó vagy felső) ugyanis valakinek vagy valaminek a térbeli helyzetét jelöli, ha azonban nem eredeti jelentésükben használjuk őket, megkapják a –bb jelet: legfelsőbb bíróság, legalsóbb néprétegek. TÓTH KÁROLY 2010, 60. p.

lakhatáshoz való jog nem része a monacói Alkotmány III. címében lefektetett jogoknak és szabadságoknak, úgy azt a Monacóban is alkalmazott 1966-os, az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZKE) 11. cikk (1) bekezdése sem ismeri el.⁴⁵ Vajon mit mondanak erről a nemzetközi megállapodások?

1.4. A lakhatáshoz való jog a nemzetközi szerződésekben

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata⁴⁶ és a GSZKE a megfelelő életszínvonalhoz való jog tényleges élvezete előfeltételeként azonosítja többek között a mindenkit megillető lakhatáshoz való jogot.⁴⁷ Más nemzetközi szerződések egyes társadalmi csoporthoz tartozók lakhatáshoz való jogát rögzítik, így jár el a gyermekjogi egyezmény 27. cikke, a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájáról szóló egyezmény 14. cikk 2. bekezdése, vagy a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény 21. cikke.⁴⁸ A GSZKE 11. cikke (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházzkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés”.⁴⁹ A GSZKE ezáltal külön hangsúlyt helyez az életkörülmények javítása érdekében az egyes létfeltételek megteremtésére irányuló folyamatos tevőleges állami cselekvésre.⁵⁰

Ehhez hasonló intézkedési kötelezettséget fogalmaz meg a részes államok számára az Európai Szociális Karta (1999. évi C. törvény) 16. cikke, amely a család szociális, jogi és gazdasági védelemének széleskörű megvalósítását írja elő: „A család, mint a társadalom alapvető egysége, teljes körű fejlődéshez

⁴⁵ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról. 49. p.

⁴⁶ Lásd: 25. cikk, 1. bekezdés

⁴⁷ KARDOS GÁBOR 2001, 99. p.

⁴⁸ KARDOS GÁBOR 2001, 99. p.

⁴⁹ E rendelkezés szövegének értelmezése céljából az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 1991-ben kiadott egy magyarázatot, melyben meghatározott néhány olyan lényeges kritériumot, melyet a Bizottság e jog részének tekint. Lásd: KARDOS GÁBOR 2001, 99., 101. p.

⁵⁰ 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás V. 5. Kérdés persze, hogy mit is jelent ez a konkrét igényérvényesítés során. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága ilyen kérdésnek tekinti a kilakoltatást kimondó bírói határozat elleni fellebbezés jogát és a jogszerűtlen kilakoltatás miatti kártérítés jogát, a panaszjogot a háziúr jogellenes béremelésével, a lakás fenntartására vonatkozó kötelezettségének elmulasztásával, továbbá diszkriminatív eljárásával szemben csakúgy, mint a lakáselosztás során történt diszkriminációval szembeni jogi fellépés lehetőségét. Ide tartozna még a lakás egészségügyi állapota miatti panaszjog, illetve bizonyos jogrendszerek esetében a nem egyéni érintettségén alapuló perlési lehetőség az otthontalanság eseteiben.

szükséges feltételek biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét, mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök.” Az Európa Tanács módosított Európai Szociális Chartája 31. cikke elismeri a lakhatáshoz való jogot, a következők szerint:

„I. Mindenkinek joga van a lakhatáshoz

II.: A lakhatáshoz való jog: Annak érdekében, hogy biztosítsák a lakhatáshoz való jog hatékony érvényesítését, a Felek vállalják olyan intézkedések meghozatalát, amelyek célja:

1. elősegíteni a megfelelő színvonalú lakáshoz való hozzájutást;
2. megelőzni és csökkenteni a hajléktalanságot, úgy, hogy annak fokozatos felszámolását tartják szem előtt;

3. a lakások árát elérhetővé kell tenni azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem említi a lakhatáshoz való jogot.⁵¹ Mégis két rendelkezését értelmezte az Emberi Jogok Európai Bírósága olyan értelemben, hogy azok a lakhatáshoz való jog elismerése felé haladnak anélkül, hogy e jogot kifejezetten kimondanák.⁵² Először is az Egyezménynek a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogáról szóló 8. cikke kapcsán.⁵³ Ezt a jogot érintette a *Wallova és Walla kontra Cseh Köztársaság* ügyben hozott ítéletben,⁵⁴ amely egy megfelelő lakóhellyel nem rendelkező család gyermekeinek hivatalból való elhelyezéséről szolt.⁵⁵ A Bíróság figyelembe vette az állami hatóságok mulasztásait az érintett családdal kapcsolatban.⁵⁶ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének a tulajdon védelméről szóló 1. cikke szintén arra készítette a Bíróságot, hogy a lakhatáshoz való jog bizonyos szempontjait elfogadja.⁵⁷ Az *Öneryildiz kontra Törökország* ügyben egy szeméttelen bekövetkezett robbanás következtében, az ott felállított viskók lakói meghaltak. A Bíróság megállapította az állami hatóságok mulasztását azon kötelezettségükkel kapcsolatban, hogy ügyeljenek a lakóhelyek bizton-

⁵¹ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 49. p.

⁵² Uo.

⁵³ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról. 50. p.

⁵⁴ *Case of Wallová and Walla v. the Czech Republic (application no. 23848/04)*.

⁵⁵ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 50. p.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Uo.

ságára, valamint az érintettek tulajdonjogát azon javakra nézve, amelyekben éltek.⁵⁸ Így bár a lakhatáshoz való jogot az Emberi Jogok Európai Bírósága kifejezetten nem ismerte el, azért a Bíróság felhívja a közhatalmat arra, hogy az állampolgárai számára megfelelő lakhatást biztosításához szükséges intézkedéseket hozza meg.⁵⁹ Az Alaptörvény XXII. cikke is ilyen értelemben tartalmaz rendelkezést az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítására.⁶⁰

2. Az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás tiltásának alkotmányossági kérdései

2011-től kezdve a hajléktalansággal összefüggő különböző tartalmú és szintű szabályozások miatt több alkotmányossági kifogás is felmerült. A tárgykörben formálódó szabályozás fejlődéstörténetét vizsgálva megállapítható, hogy a törvényalkotó elsődlegesen a szabálysértési szankcionálás és a helyi közösségek szintjén kívánta kezelni a hajléktalansággal kapcsolatos különböző helyzeteket. Az Országgyűlés 2011-ben elfogadta, és 2012-ben hatályba is léptette az új szabálysértési törvényt (2012. évi II. törvény), amely a közterületen való életvitelszerű tartózkodást, illetve az életvitelszerűen használt ingóságok közterületen való tárolását bagatell bűncselekményként szabályozta, elkövetőit pedig pénzbüntetéssel, illetve szabadságvesztéssel fenyegette.⁶¹

⁵⁸ *Case of Öneriyildiz v. Turkey* (Application no. 48939/99) Hivatkozta: Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 50. p. Más összefüggésben, az egészséges környezethez való joggal összefüggésben hivatkozik erre a strasbourgi döntésre: CSINK LÓRÁNT – RÁNTOVÁCS JÚLIA: Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle* 2013/4. 42–54. p.

⁵⁹ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról 50. p.

⁶⁰ Uo.

⁶¹ A helyi önkormányzatok - a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: régi Szabs.tv.) 1. § (1) bekezdése, majd a 2011. december 1-től hatályos 146/A. §-a, ezt követően pedig a 2012. április 15-ével hatályba lépő Szabs. tv. 186. §-a, illetve az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2012. április 15-ig hatályos 54. § (6) bekezdése, és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) 51. § (1) bekezdése mellett a 143. § (4) bekezdés e) pontja alapján – alkothatják meg a hajléktalansággal, illetve a kirívóan közösséggel ellentétes egyéb magatartásokkal kapcsolatos szabálysértési tényállásaikat és az ahhoz kapcsolódó szankciókat.

⁶² Az ombudsman által a tárgykörben korábban lefolytatott vizsgálat eredményeit lásd a biztos AJB-6724/2010. számú jelentésében. Az ombudsman már korábban is vizsgálta a hajléktalanokkal összefüggő alkotmányos visszasságokat, így pl. a fővárosi köztéri parkok padjaira felszerelt karfák kapcsán. Lásd: HAJAS BARNABÁS: A „karfás” jelentést megelőző ombudsmani gyakorlat. *Kapocs*, 2008/37. szám 4–7. p.; LÁPOSSY ATTILA: Az állam mint szövetséges: Alapjog-elméleti széljegyzet a hajléktalanság megelőzéséhez. *Kapocs*, 2008/37. szám 8–10. p.; BORZA BEÁTA: „Emberi méltóság – korlátok nélkül”: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hajléktalansággal foglalkozó projektje. *Kapocs*, 2008/37. szám 2–3. p.; a gyakorlat áttekintő összefoglalását lásd legújabbban: SIMON EMESE RÉKA – KZALÓKY BÉLA: A lakhatáshoz való jog kérdéskörének alakulása Magyarországon és nemzetközi viszonylatban. *De iurisprudentia et iure publico. Jog- és Politikatudományi Folyóirat* VII. évfolyam, 2013/2. szám 22 – 24. p.

Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványára⁶² utólagos normakontroll keretében vizsgálta ezeket a törvényi rendelkezéseket. Ennek eredményeként a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat megsemmisítette a szabálysértési törvénynek azt a rendelkezését, amely szabálysértéssé minősítette a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan alkotmányos indoknak, amely megalapozná a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie. Ha az állam önmagában azt bünteti, hogy valaki kényszerűségből – lakhatását valamely okból elvesztve – a közterületen él, az az Alaptörvényben szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen. Ezzel összefüggésben ugyanis az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a mások jogait sértő, illetve a közrendet veszélyeztető magatartásoknak a szankcionálására a szabálysértési törvény számos önálló tényállást állapít meg (pl. koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszesital fogyasztásának tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közerkölcs megsértése, garázdaság stb.).

Az Alkotmánybíróság döntését követően, az Alaptörvény negyedik módosítása, a XXII. cikkben eredetileg szereplő államcélok körét⁶³ tovább bővítette. Innentől kezdve már azt is kimondja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.⁶⁴ Az Alaptörvény ettől kezdve azt is lehetővé teszi, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősíthesse az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.⁶⁵

A Velencei Bizottság az Alaptörvény negyedik módosításáról készült véleményében üdvözölte, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdése az állam és a helyi önkormányzatok kötelezettségévé teszi a törekvést hajléktalan emberek védelmére.⁶⁶ A XXII. cikk (3) bekezdését a Velencei Bizottság

⁶² Az Alaptörvény XXII. cikkének kihirdetési szövege szerint: Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Lásd erről bővebben az 1. fejezetben.

⁶⁴ Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdés. Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 8. cikkével megállapított szöveg.

⁶⁵ Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdés. Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 8. cikkével megállapított szöveg.

a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatra adott reakcióként értékelte. A Magyar Helsinki Bizottság, a TASz és az Eötvös Károly Intézet által készített elemzés az Alaptörvény negyedik módosítását a hajléktalanság kriminalizálása alkotmányi megteremtésének tekinti, amely figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróságnak e határozatában kidolgozott elveit.⁶⁷ Az elemzés rámutat arra, hogy a hajléktalanság kriminalizálása a kormánykoalíció visszatérő célja volt mind központi, mind pedig helyi szinten.⁶⁸ Kifogásolják, hogy a módosítás szerint az államnak és a helyi önkormányzatoknak „törekedniük” kell arra, hogy lakhatást biztosítsanak minden hajléktalan embernek, ám ez a hatóságok oldalán nem keletkezett kötelezettséget.

Hasonlóan kritikus álláspontot képvisel a Velencei Bizottság számára készített amicus brief,⁶⁹ miszerint a negyedik módosítás semmibe vette az Alkotmánybíróság korábbi döntését, így az Alaptörvény többé nem támogatja az Alkotmány korábbi, személyi autonómián, szabadságon és egyenlőségen alapuló morális olvasatát, hanem nyílt konfliktusba kerül az emberi méltósághoz való joggal, sérti a hajléktalanok méltósághoz való elidegeníthetetlen jogát. Az amicus brief szerint ez a szabályozás a hajléktalan személyekre – és különösen a hajléktalanok körében feltételezhetően felülreprezentált roma hajléktalanokra – nézve diszkriminatív hatással van, mivel egy szegénységben élő, azaz hátrányos helyzetű társadalmi csoportot vagyoni helyzete szerint különböztet meg. Szívós Mária alkotmánybíró ugyanakkor rámutat arra, hogy egy

⁶⁶ A Velencei Bizottság 2013 júniusában hozta nyilvánosságra véleményét Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról. A vélemény eredeti, angol nyelvű verziója itt érhető el: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e>, Lásd: Homelessness Article 8. 15. p. Az idézett szöveg a Magyar Helsinki Bizottság által készített, nem hivatalos magyar nyelvű fordítás, ami teljes terjedelméből itt tölthető le: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_CD_L-AD_2013_012_Velemeny_az-Alaptorveny_negyedik_modos%3%ADtasarol_HUN.pdf 18. p.

⁶⁷ „Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban – 2013. március 13.” 9–10. p. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Fo_fenntartasok_Magyarorszag_Alaptorvenyenek_negyedik_modositasaval_kapcsolatban_20130313.pdf

⁶⁸ Az elemzés utal arra, hogy a „hajléktalan-ellenes” rendelkezéseket szegénységgel és lakhatással foglalkozó ENSZ szakértők is kritizálták, akik felhívták Magyarországot arra, hogy vizsgálja felül a hajléktalanság kriminalizálására vonatkozó jogi szabályozását. Lásd: Hungary's homeless need roofs, not handcuffs – UN experts on poverty and housing, 15 February 2012, [http://www.europe.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9994&LangID=E.](http://www.europe.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9994&LangID=E;); hivatkozik rá: Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban - 2013. március 13.” 9–10. p.

⁶⁹ BÁNKUTI MIKLÓS – DOMBOS TAMÁS – HALMAI GÁBOR – HANÁK ANDRÁS – KÖRTVÉLYESI ZSOLT – MAJTÉNYI BALÁZS – PAP ANDRÁS LÁSZLÓ – POLGÁRI ESZTER – SALÁT ORSO-LYA – KIM LANE SCHEPPELE – SÓLYOM PÉTER – UITZ RENÁTA: Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Fundamentum* 2013/3. szám 5–36. p. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/13-3-01.pdf>

ilyen tilalom nem egy, a jogalanytól független, objektív tény (a hajléktalan létet) szankcionálja, hanem egy olyan aktív cselekvésben megnyilvánuló szándékos magatartást, amely legfeljebb csak szociológiai értelemben függ össze a hajléktalan léttel, de abból szükségszerűen semmi esetre sem következik.⁷⁰ Ő már azt az elvi kiindulópontot is tévesnek tartja, hogy a „hajléktalan lét” és a „közterületen történő életvitelszerű lakás” ugyanazt a jelenséget jelöli.⁷¹ Ez a megközelítés álláspontja szerint olyan, mintha a szegénységet a lopással azonosítanánk, mondván, hogy a Büntető Törvénykönyv a lopás tényállásával a szegénységet, az anyagi rászorultságot pónalizálja. A hajléktalan lét ugyanakkor nem vezet okszerűen a közterületen történő életvitelszerű lakhatáshoz, a két jelenség távolról sem ugyanaz. Ehhez a magam részéről még azt is hozzátenném, hogy mindez fordítva is igaz: a közterületen történő életvitelszerű lakás sem kapcsolódik mindig a hajléktalanokhoz.⁷² Az alkotmányossági problémát

⁷⁰ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Balsai István alkotmánybíró.

⁷¹ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. Ez a vita némiképp rávetíthető a másodgenerációs jogok univerzalizálásáról szóló eltérő jogirodalmi álláspontok közötti különbségtételre. Egyes álláspontok szerint ugyanis az első és második generációs jogok közötti egyik különbség az, hogy a második generációs jogok nem univerzálisak, nem illetnek meg mindenkit, szemben az első generációs szabadságjogokkal. Hasonló alapon fogalmazódik meg jelen esetben az a kifogás, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése sem univerzálisan kötelez mindenkit, hanem kifejezetten csak a hajléktalanok jogait korlátozza, ezáltal diszkriminatív. Juhász Gábor ugyanakkor – az első és második generációs jogok univerzalizálásával összefüggésben – rámutat arra, hogy „ez az érvelés kettős mércét alkalmaz: az első generációs jogok esetében absztrakt jogviszonyt néz, míg a szociális jogok esetében a konkrét, realizált jogviszonyt veszi alapul. Nézőpontot csúsztat tehát. Ugyanis mindkét generációs szabadságjog absztrakt, jogszabályi szinten mindenkit megillet, s realizálásuk mindkettőnél csak bizonyos feltételek, jogi tények esetén következik be.” (Idézi: SZIGETI PÉTER: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő? Magyar Jog 2001/5. szám 261–262. p.) Ez az elhatárolás – álláspontom szerint – az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmára is rávetíthető, ti. ez a kötelezettség is absztrakt, jogszabályi szinten mindenkit terhel, realizálása viszont csak bizonyos feltételek, jogi tények esetén következik be.

⁷² Gondolok itt például a gyülekezési jogukat – álláspontom szerint – már-már visszaélésszerűen gyakorló, a Kossuth téren hónapokra letáborozó tüntetőkre, de ide sorolhatóak akár az ún. „vadkempingezők” is. Ez utóbbit (vagyis a kempingeken kívül sátrazást) tiltó jogszabályi rendelkezések ugyancsak beleférnek a XXII. cikk (3) bekezdése szerinti felhatalmazás kereteibe anélkül, hogy azt bárki diszkriminatívnak vagy az emberi méltóságba ütközőnek tartaná. Lásd: az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 91. §. Emellett felvethető egy olyan álláspont is, miszerint önmagában a közterületen történő huzamosabb idejű tartózkodás sem (csupán) az életvitelszerű lakhatást biztosítja, hanem egyúttal – a kéregetés, koldulás révén – jövedelemszerzést is. Ezt támasztja alá, hogy a legtöbb hajléktalan általában a legforgalmasabb, a – turisták által is – leginkább látogatott közter(ület)eken tartózkodik, hiszen ezeken a helyeken jóval nagyobb eséllyel tudnak jövedelemre szert tenni, mint egy kieső, pl. peremkerületben. Vagyis ezekben az esetekben a hajléktalanok lakhatáshoz illetve méltósághoz való jogánakséremlé csak látszólagos; a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmével nem a

– így különösen a diszkrimináció tilalmának sérelmét – megítélésem szerint nem önmagában a XXII. cikk (3) bekezdése vet(het)i fel, hanem az ennek végrehajtására megalkotott jogszabályok, még inkább e jogszabályok alkalmazása során kialakuló gyakorlat.⁷³ Az amicus brief szerint az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése a hajléktalan személyek jogainak – különösen az emberi méltóságnak és az abban foglalt személyiség szabad kibontakoztatásának⁷⁴ – a korlátozását erősíti. Ehhez képest Szívós Mária alkotmánybíró szerint a közterületen történő életvitelszerű lakhatás tilalma (annak ellenére, hogy büntetőjogi jellegű) végső soron a hajléktalanok evidens érdekeit szolgálja, az ő méltóságukat védi.⁷⁵ Meggyőződése szerint nem sérti (nem sértheti) az emberi méltóságot egy olyan szabályozás (legyen az akár büntető jellegű szankciókkal fenyegető törvény), amely alkalmas lehet arra, hogy az embert az emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére rávegye, továbbá az egészséget, végső soron az életet veszélyeztető életmód felől a mind fizikálisan, mind mentális értelemben egészségesebb lét felé terelje.

A személyiség szabad kibontakoztatásának korlátozása kapcsán a Tanár Úr szavaira szeretnék csak utalni, aki mindig azt hangsúlyozta, hogy *„az emberi szabadság és a jogok a homo sapiens modern kori lényegéhez tartozik, az utóbbi századok nagy szellemi és fizikai vívmánya. Az ember megharcolt érte, kivívta, és most igyekszik is megtartani ezt az értéket; ez így van rendjén, normális törekvés. A baj azonban itt is a mértéken, a határokon, vagy még pontosabban: a korlátokon lapul. Már a francia forradalom híres, 1789. augusztus 26-i dokumentuma (Az ember és polgár jogainak*

hajléktalanok lakhatásához illetve méltósághoz való joga konkurál, hanem esetleg a vállalkozáshoz vagy a munkához való joguk, hiszen itt a kéregetés révén ténylegesen egy jövedelemszerző tevékenységről van szó. Ez alapján viszont kérdés az is, hogy hol a tényleges a határa annak, hogy megélhetés céljából valaki jogosult-e közterületet igénybe venni (így pl. az utcai árusok is helypénzt fizetnek azért, hogy árusíthassanak, a koldulók viszont aligha.)

⁷³ Az ugyanis nyilvánvalóan nem elfogadható – és valóban diszkriminatív – jogalkalmazói tevékenység, amiről egyszer egy országgyűlési képviselő számolt be, hogy ti. ő maga a Kossuth téren egyik nap öltönyben és nyakkendőben, másik nap viszont szakadt, koszos ruhában (hajléktalannak látszó személyként) telepedett le ugyanarra a padra, és a rendőrök az első esetben nem, csak az utóbbi esetben intézkedtek vele szemben.

⁷⁴ Lásd: 8/1990. (IV. 23.) AB határozat. Pokol Béla szerint ugyanakkor az emberi méltóság sérthetetlenségének elve és az „általános személyiségi jog” tévesen került azonosításra ebben a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban, ami egy korábbi német alkotmánybírói döntés hibás értelmezéséből eredt. A német Grundgesetz ugyanis több olyan konkrét szabadságjogot is rögzít, amelyek különböző oldalról biztosítják az egyén cselekvési és gondolkodási szabadságát. Az alapjogi rész első cikkelyeiben azonban két olyan rendelkezés is található, amelyek általánosságukban túlmennek a konkrét szabadságjogokon. Az 1. cikkely az „emberi méltóság sérthetetlenségét” rögzíti, a 2. cikkely (1) bekezdése pedig a „személyiség szabad kifejtéséhez való jogot” deklarálja. Pokol Béla: Gondolatok az alkotmánybírói döntések elvi alapjaihoz. Jogelméleti Szemle 2012/1. szám 163–165. p.

⁷⁵ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Balsai István alkotmánybíró.

deklarációja) fontos – máig érvényes! – figyelmeztetést tartalmazott: Negyedik cikk: A szabadság azt jelenti, hogy mindent megtehetünk, amivel más embernek kárt nem okozunk. A természetes jogok gyakorlásának tehát nincs más korlátja, mint az, hogy a társadalom többi tagja számára is biztosítani kell ugyanezeknek a jogoknak a gyakorlását. Korlátokat csak törvény állapíthat meg.”⁷⁶

Szívós Mária a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz írt különvéleményében több konkrét érvet is felhoz annak igazolására, hogy már önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét, mások jogát sérti, kárt okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet veszélyezteti, így pl. közegészségügyi és köztisztasági problémákat okoz, fertőző betegségeket terjeszt, a gyalogosok közlekedését akadályozza, a vendéglátó- és szolgáltatóipari egységek forgalmát, illetőleg az idegenforgalmat befolyásolja, az érintett helyen lakókat zavaró hang- és szaghatások érik, de közismert tény az is, hogy a hajléktalanok egy adott helyen történő életvitelszerű tartózkodása, a koncentrálódás, vonzza a bűnözők egy adott területre „specializálódott” csoportját. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró elismerte, hogy a közterületet rendeltetésétől eltérő módon életvitelszerű lakhatás céljára használó személyek szabálysértési bírsággal való fenyegetettsége az esetek többségében céltalan.⁷⁷ Ugyanakkor rámutat arra is, hogy a közterület használata rendkívül összetett kérdéseket érint, azok személyiségi jogi és vagyoni jogi kérdésekre egyaránt kiterjednek. A közterület rendeltetésszerű használatának biztosítása, biztonságának védelme közrendi, közigazgatási ügy, ezen érdekek védelmét szintén biztosítani kell, a szabálysértési büntethetőséggel való esetleges érdek összeütközés esetén is. A kifogásolt felhatalmazó rendelkezés nélkül azonban az önkormányzati szervezeteknek semmilyen jogi eszköze nem marad arra, hogy a közrend biztosítása céljából felléphessenek azokkal a közösségellenes magatartásokkal szemben, amelyek meghatározott, sűrűn látogatott (pl. metró aluljárók, műemléki épületek stb.) közterületen való életvitelszerű lakhatással nemcsak általánosságban zavarják az adott közterület rendeltetésszerű használatát, hanem egyúttal veszélyeztetik is az emberi életet, egészséget, illetőleg a környezet védelmét, valamint a vagyonbiztonságot.

Az amicus brief is elismeri, hogy bizonyos alapjogok esetében valóban nem ismeretlen a közrendre, közbiztonságra és közegészségre hivatkozó korlátozás. A jogkorlátozás alapjaként viszont meglehetősen szokatlan a kulturális értékekre hivatkozni. Az egyének emberi méltóságához való joga ezen a módon biztosan nem korlátozható.⁷⁸ A negyedik módosításról készült nemzetközi

⁷⁶ Charlie-to blogja. A sajtószabadság mártírjai. 2015.01.08. <http://charlie-to.blog.hu/?token=bcdcce768d6e50544249ec4839ec93f2&page=2>

⁷⁷ Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Pokol Béla alkotmánybíró.

⁷⁸ BÁNKUTI MIKLÓS et al 2013, 22. p.

szakvélemény szerint azok az indokok, amelyek esetére a magyar alkotmányozó előírta az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenessé nyilvánítását, nem vitathatóak.⁷⁹ Az elérni kívánt célok esetében ugyanis mindig közérdekről van szó. A szakvélemény utal arra is, hogy az Európai Bíróság az ilyen fajta érdeket figyelembe veszi, hogy egy olyan intézkedés, mint például az építési engedély kiadásának visszautasítása vagy az adott lakóhelyről való kilakoltatás - indokolt-e.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése kapcsán a legfontosabb kérdések a meghatározatlanság és a szabályozás szintje. A Velencei Bizottság utalt a Kormány háttéranyagára,⁸⁰ amelyben érvelt, hogy a XXII. cikk (3) bekezdése csak egy felhatalmazó rendelkezés, aminek egyrészt nem célja a hajléktalan emberek kriminalizálása, másrészt az nem is tartalmaz a hajléktalanságra vonatkozó tilalmat. A Kormány állítása szerint csak meghatározott közterületen való tartós élés tiltható, ha ez szükséges a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében.

A negyedik módosításról készült nemzetközi szakvélemény szerint a XXII. cikk (3) bekezdésnél különbséget kell tenni a jogellenesség megállapítása és a jogellenesség szankciója között.⁸¹ A jogellenesség megállapítása tekintetében két eshetőséget kell megkülönböztetni. Az első esetben egy általános és személytelen rendelkezés döntene arról, hogy a közterület mely része nem lehet életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás helye, ahogyan Franciaország esetében az állami személyek tulajdonáról szóló általános törvénykönyv L. 2132-3. cikke szerint: „*Senki nem építhet a tengeri közterületen vagy hajthat végre területrendezést, vagy létesíthet más művet bontás és az építőanyagok elkobzásának szankciója mellett*”. Ilyen rendelkezésnek a nemzetközi szakvélemény szerint nincs akadálya. A második esetben egy konkrét szituációban állapítható meg a közterület egy kifejezett részén az életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás jogellenessége. A szakvélemény szerint nem törvény vagy rendelet feladata, hogy ilyen megállapítást tegyen, hanem a bíróságé. Jelenlegi formájában a XXII. cikk (3) bekezdésének az a célja, hogy a törvényalkotó és a rendeletalkotó számára felhatalmazást adjon a közterület azon részének meghatározására, amelyen az életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás jogellenes. Nem tárgya és nem célja, hogy törvény vagy rendelet minden esetre megállapítsa a jogellenességet

⁷⁹ Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról. 52. p.

⁸⁰ Lásd: Háttéranyag Az Alaptörvény Negyedik Módosításához.

<http://2010-2014.kormany.hu/download/0/09/d0000/VB%20-%20>

[Alapt%3%B6rv%3%A9ny%20h%C3%A1tt%C3%A9ranyag%20130411.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/0/09/d0000/VB%20-%20Alapt%3%B6rv%3%A9ny%20h%C3%A1tt%C3%A9ranyag%20130411.pdf)

fennállását. Ez a megállapítás már a jogellenesség szankciójának kérdéséhez vezet. A (3) bekezdés ezzel kapcsolatban nem tartalmaz rendelkezést, de nem is feladata, hogy önmagában szabályozza az ilyen szankciók rendjét. Ez már az alacsonyabb szintű jogszabályok alapján olyan bírósági eljárások feladata, amelyek célja egy adott személy jogellenes magatartásának abbahagyása. Ez történhet büntetőjogi vagy olyan egyéb szankciók révén, amelyek a magatartás abbahagyására irányulnak, a jogellenes magatartást elkövető erőszakkal való eltávolításának fenyegetettségével. Ebben a szakaszban kell megvizsgálni az eljárási biztosítékokat, és figyelembe venni a fogláló egyéni helyzetének körülményeit, ti. a tartózkodás idejét, annak türését, amely hosszabb időszakon át figyelhető meg, és a más lakóhelyen történő elhelyezés lehetőségének hiányát. Ezek azok a feltételek, amelyek bizonyos esetekben vizsgálandóak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkével⁸² és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke szerinti tulajdonhoz való joggal összefüggésben.⁸³ A nemzetközi szakvélemény szerint a magyar Alaptörvény XXII. cikkének új (3) bekezdése nem vonja kétségbe ezeket a biztosítékokat. Bár lehetővé teszi az életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás megakadályozását a közterület meghatározott részén, törvény vagy rendelet útján, ám nyitva hagyja a végrehajtási intézkedések kérdését, melyeket az érintettek jogainak tiszteletben tartása mellett kell meghozni majd. Ebből kifolyólag, a nemzetközi szakvélemény szerint, a magyar Alaptörvény XXII. cikkének a negyedik módosítás által eredményezett rendelkezése összhangban áll az európai normákkal.⁸⁴

Ehhez hasonlóan a Velencei Bizottság álláspontja szerint is a legfontosabb kérdések a *meghatározatlanság és a szabályozás szintje*. A Bizottság kifogásolta, hogy az Alaptörvény XXII. cikkének (3) bekezdése olyan részletes rendelkezés, amit szokásosan rendes jogszabályokba szoktak foglalni, és nem az alkotmányba. A negyedik módosításról készült nemzetközi szakvélemény ugyanakkor több olyan példát is felsorol a nemzetközi gyakorlatban, amikor első ránézésre másodlagos jelentőségű rendelkezések kerültek alkotmányi szinten szabályozásra. Így biztosítja például az Egyesült Államok Alkotmányának 2. kiegészítése a fegyverviseléshez való jogot, a 18. kiegészítés (amelyet később a 21. kiegészítés hatályon kívül helyezett) az alkoholos italok készítésének, eladásának vagy szállításának tilalmát, de hasonlóképpen kerültek bele a Svájci Szövetség Alkotmányába az állatok levágásáról (25a cikk), a desztillált italokról

⁸¹ Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról. 52. p.

⁸² Az Egyezmény 8. cikke szerint: „1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.”

⁸³ Lásd a már említett Önerilydiz kontra Törökország ügyben hozott ítéletet.

⁸⁴ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról: 53. p.

(32a cikk), az abszintról (32b cikk), az alkoholos italookról (32c cikk) vagy a szerencsejátéktermekről (35 cikk) szóló rendelkezések.⁸⁵ A Velencei Bizottság rámutat arra, hogy az ilyen szabályok alkotmányi szintre emelésének az a következménye, hogy kivonják ezeket az alkotmányossági felülvizsgálat alól.

A Kormány háttéranyaga viszont arra is utal, hogy mivel a tilalom kizárólag törvényben vagy helyi önkormányzat rendeletében vezethető be, a Kúria vagy az Alkotmánybíróság minden esetben felülvizsgálhatja majd a részletszabályokat.⁸⁶ A Kormánynak ez a megállapítása a későbbiek során beigazolódní látszott: a Kúria Önkormányzati Tanácsa ugyanis 2014-ben a Fővárosi Közgyűlés rendeletének⁸⁷ számos pontját törvénytörőnek találta és megsemmisítette.⁸⁸ A Kúria utalt arra, hogy a szabálysértési törvény nem a lakhatási szegénységet tilalmazza és rendeli szankcionálni, hanem az Alaptörvényre visszavezethetően meghatározott földrajzi helyhez kötöten, tilalmazza és meghatározott feltételek teljesülése esetén szankcionálja a közterületi életvitelszerű tartózkodást.⁸⁹ A Kúria tekintettel volt azonban arra, hogy a helyi önkormányzati szabályok a jog kriminális eszközeinek segítségével kényszeríthetik a hajléktalant meghatározott közterület elhagyására, és figyelemmel volt arra a körülményre is, hogy a szabálysértési tényállással védett értékek az Alaptörvényben rögzítettek ugyan, mégis alanyi jogokat nem érintő, elvont értékek. Ezért a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni. Ez a Kúria szerint azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott – teret engedve ezzel a szabálysértési eljárásnak és a szankció esetleges alkalmazásának –, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak, tehát, ahol az életvitelszerű tartózkodás és az azzal szükségképpen együtt járó körülmények kifejezetten összeegyeztethetetlenek a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmének szempontjaival.

A Kúria megállapította, hogy a *szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezése*⁹⁰ *visszaigazolja azt az alkotmánybírósági követelményt, miszerint a hajléktalan személy nem rekeszthető ki a települések, egyes önkormányzatok illetékességi területének egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem.*⁹¹ Az ilyen szabályozás ugyanis a hajlék-

⁸⁵ Szakvélemény a magyar Alkotmány Negyedik módosításáról. 51. p.

⁸⁶ Háttéranyag az Alaptörvény Negyedik Módosításához. 23. p.

⁸⁷ Lásd: „a Budapest főváros közigazgatási területén a közterületek azon részének kijelöléséről, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül” megnevezésű, 77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendelet

⁸⁸ Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.020/2014/6. és Köf.5.055/2014/2. számú határozatait

⁸⁹ Lásd 2012. évi II. törvény 179/A. § (1) és (4) bekezdések

⁹⁰ Ennek értelmében a helyi önkormányzatok, illetve a Fővárosi Közgyűlés „a közterület meghatározott azon részeit” jelölhetik ki tilalmazottként. Szabs.tv. 179/A. § (2) bekezdés, 250. § (4) bekezdés

⁹¹ Köf.5.020/2014/6. számú határozat 23–24. pontjai

talán embert, a hajléktalanságot sújtaná. Másrészt a Kúria utalt arra is, hogy a megalkotott önkormányzati rendeletnek nem csupán a védett – közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális elvont – értékek védelmének fennállását kell tükrözniük, hanem a normavilágosság követelményének megfelelően, kellően pontosnak is kell lenniük. A Kúria tehát a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezéseinek értelmezését kifejezetten az Alkotmánybíróság korábbi – nem hogy a negyedik módosítás, de még az Alaptörvény megalkotása előtti – határozatainak elveire építette, úgymint a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, a 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, valamint a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.⁹² Ha tehát az Alaptörvény negyedik módosításának szövege elvi síkon vet(het)ett is fel agyaglyokat – különösen a korábbi alkotmánybírói elvekkel való szakítástól való félelem okán –, a gyakorlatban ezek végül nem igazolódtak.

3. Összegzés

Az Alaptörvény hatálybalépésekor megjelenő új rendelkezése, a XXII. cikk szerinti emberhez méltó lakhatás feltételei biztosításának az állami kötelezettsége ugyan nem jelenti a nemzetközi egyezményekben és egyes külföldi alkotmányokban nevesített lakhatáshoz való jog beiktatását, ám a korábbi alkotmányi szabályozáshoz és alkotmánybírói gyakorlathoz képest - mindenképpen előrelépés. A 2012. előtti alkotmánybírói gyakorlat szerint ugyanis a szociális biztonsághoz való jog nem foglalta magában a lakhatáshoz való jogot, hanem az végső soron az emberi méltósághoz való jog megvalósítását szolgálta. E tekintetben az Alaptörvény szigorította az állami kötelezettségvállalást azzal, hogy már konkrétan nevesíti az emberhez méltó lakhatás feltételeire vonatkozó állami kötelezettségét. Mind a külföldi alkotmányok, mind a nemzetközi egyezmények szövegéből látható, hogy közel sem mondható egységesnek e téren a szabályozás.

A régebbi alkotmányok egyáltalán nem tartalmaztak ilyen rendelkezéseket, az újabb – az 1970-es évektől megjelenő – alkotmányok „eltérő erővel” szabályozzák a lakhatás kérdését. A hajléktalanság – lakhatás biztosítása általi – visszaszorításának kérdése nálunk 2010 után szorososan összekapcsolódott a hajléktalanok közterületekről történő kiszorítására irányuló kormányzati törekvésekkel.

Az első törvényi szintű felhatalmazás a közterületen való életvitelszerű lakhatás szankcionálására azonban nem állta ki az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát. A testület döntése azonban közel sem volt egyhangú, több alkotmánybíró is különvéleményt fogalmazott meg a kérdésben. Ezt a döntést követte az

⁹² Lásd: Köf.5.055/2014/2. sz. határozat 13. pontja

Alaptörvény negyedik módosítása, amely – egyebek mellett – a XXII. cikket érintő kiegészítései miatt (is) sok vitát váltott ki, nem csak a hazai jogirodalmi körökben, hanem a nemzetközi fórumokon is (lásd: Velencei Bizottság).

A tartalmi érveken és ellenérveken (úgy mint a hajléktalanok méltóságának, szabadságjogainak korlátozása, a szegényebb rétegek diszkriminálása, illetve ezzel szemben a közrendi, közegészségügyi problémák, a bűnözés lehetőségének növekedése) túl a legfőbb kritika a korábbi alkotmánybírói elvek kiiktatása és felülírása volt. Az absztrakció magasabb szintjén megfogalmazott aggályokat aztán a Kúria az egyes önkormányzati rendeletek konkrét felülvizsgálata során képes volt eloszlatni, megfelelő egyensúlyt teremtve az Alkotmánybíróság korábbi – egészen 2000-ig visszanyúló – elvi tételei és az Alaptörvény negyedik módosítását követően kialakult szövege között.