

Láposy Attila – Burján Evelin – Ambrus István

# Az Alkotmánybíróság határozata a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásáról

## Alkotmányos tilalmon alapuló szankcionálás és az alapjogvédelmi mércék konfliktusa

**Hivatalos hivatkozás:** 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2019, 493.

**Tárgyszavak:** alkotmányos követelmény – alkotmányos tilalmak – egyenlő bánásmód – együttműködési kötelezettség – emberi méltóság – életvitelszerű közterület-használat tilalma – hajléktalanság – önrendelkezés – szabálysértési szankció – személyes szabadság

**Értelmezett jogszabályhelyek:** Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdés; 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 178/B. §

1. Az indítványok
2. A döntés érvelése
3. A különvélemények és a párhuzamos indokolások
4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
5. Az érvelés kritikája
6. Az eset jelentősége

### 1. Az indítványok

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról szóló 2018. évi XLIV. törvény 6. § (1) bekezdése – 2018. október 15. napjától kezdődő hatállyal – megállapította a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 133/B. § alcímét, illetve 178/B. §-át, amelyek keretében büntetendővé nyilvánította az „életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése” szabálysértését.

„178/B. § (1) Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el.

(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.

(3) A helyszíni figyelmeztetéssel egyidejűleg a rendőr az elkövetőt tájékoztatja a (4) bekezdésben foglalt jogkövetkezményekről.

(4) Akit 90 napon belül három alkalommal a (2) bekezdés szerint a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető.

(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 huzamos 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. [...]

Az új szabályozás alkotmányos normatív háttérét Magyarország Alaptörvénye hetedik módosításának 6. cikke hozta létre, amely – ugyancsak 2018. október 15-től – az Alaptörvény XXII. cikkét az alábbiak szerint állapította meg:

„(1) Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(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 Alaptörvény XXII. cikk (2)–(3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy töreksenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.«

A jogalkotó tehát – azt követően, hogy a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat (ABH 2012. 185.) (a továbbiakban: Abh.) megsemmisítette a Szabs. tv. eredeti 186. §-ában szabályozott „közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése” szabálysértési tényállást – az életvitelszerű közterületi tartózkodás ismételt

kriminalizálásának szükségessége mellett foglalt állást, amelyet – alkotmányozó szervként – alaptörvényi szinten is explicite megalapozott.<sup>1</sup>

Az új joghelyzetet 2018 végén és 2019 elején az eléjük került egyedi ügyekben számos bíróság alaptörvény-ellenesnek találta, ezért az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény* (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybírósághoz fordult.

(I) A Kaposvári Járásbíróság bírója az előtte „életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése” szabálysértés miatt folyamatban lévő ügyben – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett – bírói kezdeményezést terjesztett a taláros testület elé. Ebben indítványozta a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése, (5) bekezdése, (6) bekezdés *a*) és *b*) pontja, (7) bekezdése, valamint (13)–(15) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, a támadott jogszabályi rendelkezéseknek a Kaposvári Járásbíróság előtt folyamatban lévő szabálysértési ügyben történő alkalmazása tilalmának elrendelését, valamint a jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárások felülvizsgálatának elrendelését.

(II) A Pesti Központi Kerületi Bíróság összesen hat szabálysértési ügyben terjesztett bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság elé, amelyek ugyancsak a Szabs. tv. 178/B. § egyes törvényhelyeinek megsemmisítését, valamint bizonyos esetekben az itt szabályozott szabálysértés miatt folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazása tilalmának elrendelését célozták.

(III) A Székesfehérvári Járásbíróság is az említett rendelkezések megsemmisítését kezdeményezte, továbbá kérte a jogerősen már befejezett szabálysértési eljárások felülvizsgálatának elrendelését.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok tárgya azonos, ezért azokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el. Az indítványok alapjául szolgáló ügyekben felvett tényállások lényege minden esetben megegyezett. A rendőrség mint szabálysértési hatóság, a törvény által előírt háromszori figyelmeztetést követően eljárás alá vont olyan személyeket, akik folyamatosan közterületen tartózkodtak, bejelentett lakcímmel nem rendelkeztek, illetve nem tartózkodtak hajléktalanszállón, továbbá előadták, hogy a szálló vagy egyéb segítségnyújtó szervezet segítségét nem kívánják igénybe venni, a felajánlott segítséget nem fogadták el. A rendőrség minden esetben megállapíthatónak találta a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdésében szabályozott szabálysértés fennállását, ezért kezdeményezte a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságok előtt a gyorsított bíróság elé állítás lefolytatását a sza-

bálysértési felelősség megállapítása és szankció alkalmazása érdekében. Az egyes bírói indítványok lényegi elemei együttesen az alábbiak szerint összegezhetőek.

*a)* Az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértéssé nyilvánításával a jogalkotó olyan kérdést kíván büntetőjogi eszközökkel kezelni, amelyről az Alkotmánybíróság korábban már leszögezte, hogy az alapvetően az államnak a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségébe tartozik. Önmagában az Alaptörvény hetedik módosítása nem teszi indokolttá (szükségessé) az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálását. Egyrészt az Alaptörvény hetedik módosítása csak egy, már alacsonyabb jogforrási szinten kodifikált, részlegesen meglévő tiltást emelt az Alaptörvénybe általános jelleggel, másrészt a szabálysértési tényállás megállapításának alkotmányos követelményei nem teljesülnek.

*b)* A Szabs. tv. 178/B. §-ának több rendelkezése [konkrétan annak (4) és (5) bekezdése] sérti a jogállamiság elvét, mivel azok nem felelnek meg a normavilágosság követelményének és utat engednek az önkényes jogalkalmazásnak. Az alkotmánybírói gyakorlatban kimunkált alkotmányos büntetőjog követelményrendszerének egyik fontos eleme a normavilágosság és az önkényes jogalkalmazás tilalma.

*c)* A Szabs. tv. 178/B. §-ában szabályozott szabálysértési tényállás a hajléktalan személyeket célozza, ami vagyoni és társadalmi helyzet szerinti tiltott diszkriminációhoz vezet.

*d)* A Szabs. tv. 178/B. § (2) bekezdése rákényszeríti az eljárás alá vont hajléktalan embereket arra, hogy igénybe vegyék a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátásokat, amelyek részben csupán korlátozottan állnak rendelkezésre. Ha nem élnek ezzel a lehetőséggel, a helyszíni figyelmeztetés helyett, szabálysértési eljárást indítanak ellenük, amely során elzárás szabható ki. Azzal szemben pedig, akit 90 napon belül három alkalommal a helyszínen figyelmeztettek, az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető. Így ha a hajléktalan személy el akarja kerülni, hogy szabálysértési eljárás induljon ellene, nincs más választása, mint igénybe venni a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátásokat. A támadott szabályozás ezért az emberi méltósághoz való jogot sérti.

*e)* A Szabs. tv. több rendelkezése is kizárja az eljáró rendőr, valamint a bíróság mérlegelését az eljárás alá vont személy szabadságtól való megfosztása vonatkozásában. Az intézkedő rendőrnek törvényi kötelezettsége az eljárás alá vont személyt előállítani és őrizetbe venni. A bíróságnak nincs joga mérlegelni sem az őrizet elrendelésének, sem pedig a fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságát, végül pedig a bíróság mérlegelési joga az általános szabályokhoz képest korlátozottabb a szankció kiszabásának terén. A szabálysértési őrizet tartama automatikusan, a törvény erejénél fogva meghosszabbodik bizonyos esetekben, és az az elleni fellebbezés sikere eleve kilátástalan. A támadott szabályozás ezért a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben sérti a törvény előtti egyenlőséghez való jogot, az egyenlő bánásmód követelményét, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz (azon belül a tisztességes tárgyaláshoz) való jogot és a hatékony jogorvoslatihoz való jogot.

Eljárása során az Alkotmánybíróság beszerezte a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter és az emberi erőforrások minisztere véleményét. Az érintett miniszterek *egységes véleményt* fogalmaztak meg, amelynek lényege szerint a legtöbb ellátási területen kapacitástöbblet állapítható meg, tehát valamennyi utcán élő személynek lehetősége lenne hajléktalanszállóra menni.

<sup>1</sup> A teljesség kedvéért utalunk arra, hogy ezután következett előbb az Alaptörvény negyedik módosítása, amely a XXII. cikk (3) bekezdését még ekként határozta meg: „Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.” Az e rendelkezésen alapuló önkormányzati törekvéseknek ugyanakkor a Kúria joggyakorlata útját állta. Az előzményekhez ld. TÉGLÁSI András: „A lakhatáshoz való jog – közterületen (?) avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései” in: TÓTH Judit (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára* (Szeged: SZTE-ÁJTK 2015) 539–544.

Végül külön is kiemelés igényel, hogy – mások mellett – Kiss László és Lévay Miklós volt alkotmánybírák 2018. december 19-én ún. *amicus curiae* beadvány formájában az Alkotmánybírósághoz fordultak.<sup>2</sup> Ebben levezették, hogy álláspontjuk szerint változatlanul irányadóak az Abh.-ban kifejtettek, különösen azért, mert az alkotmányozó hatalom semmilyen elfogadható alkotmányjogi indokát nem jelölte meg az Alaptörvény hetedik módosításának. A Szabs. tv. releváns modifikálásának továbbá nincs az Alaptörvényből levezethető indoka, miután az általa kitűzött cél nem kriminális eszközökkel is elérhető, melynek folytán indokolatlan a szabálysértési szankcionálás megteremtése. A testület ettől eltérő állásfoglalása esetére utaltak arra is, hogy tételesen meg kell vizsgálni a vonatkozó bírói indítványokat, ami feltehetőleg tényvizsgálatot igényelne. Befejezéséért megjegyezték, hogy az új szabályozás álláspontjuk szerint nem felel meg az irányadó nemzetközi emberi jogi standardoknak,<sup>3</sup> valamint hogy maga az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének alkotmányossága is vizsgálatot igényelne.

## 2. A döntés érvelése

(I) Az Alkotmánybíróság a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatában (ABH 2019, 493.) (a továbbiakban: AB Határozat) megállapította, hogy az egyedi normakontroll eljárás iránt benyújtott egyes bírói kezdeményezések részben feleltek csak meg az Abtv. által támasztott követelményeknek, így azokat kizárólag e részük tekintetében bírálta el érdemben. A testület úgy találta, hogy az indítványozók a vizsgált ügyben nevesítették az EJEE, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, illetve az Alaptörvény egyes rendelkezéseit, de nem jelölték meg egyértelműen, illetve nem indokolták, hogy miben áll e rendelkezések sérelme, továbbá mindennek alátámasztására nem terjesztettek elő releváns alkotmányjogi érvelést. Így az indítványoknak ezen elemeit a testület nem bírálta el érdemben.

(II) Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítványozók által hivatkozott Abh. irányadó-e, illetve alkalmazható-e a megváltozott jogi-szabályozási helyzet tükrében, továbbá hogy – ezzel szoros összefüggésben – az Alaptörvény XXII. cikk módosított tartalma mennyiben, milyen módon köti a vizsgálata során a testületet. Utalt a korábbi alkotmánybírói gyakorlat felhasználhatóságával kapcsolatos gyakorlatára és folyamatként bemutatta az Alaptörvény XXII. cikke vonatkozásában a negyedik, illetve a hetedik Alaptörvény-módosítás szövegváltoztatásait, valamint az indokolás releváns elemeit. Ezek nyomán úgy találta, hogy az indítványok vizsgálatakor „a korábbi alkotmánybírói gyakorlat [tb]an foglalt megállapítások” (AB Határozat, Indokolás [50]) már nem irányadóak, nem kötik a testületet. Az Alaptörvény XXII. cikk (2)–(3) bekezdései a közterület alkotmányos védelme céljából egy általános, mindenkre kötelező ren-

delkezést fogalmaznak meg, amely szerint közterületen az életvitelszerű tartózkodás tilalmazott. A testület szerint az alaptörvényi rendelkezések a közösség egésze érdekének, mögöttesen pedig mások jogainak védelmében a „véges számú” közterület közcélú használatát – a tilalommal összekapcsolva – alaptörvényi védelem alá helyezik.

(III) Az Alkotmánybíróság ezt követően – a Nemzeti hitvallást és az Alaptörvény O) cikkét is felhívva – megállapításokat tett az egyénnek a „közösség tagjaként” való alapjog-gyakorlását, és az együttműködési kötelezettség tartalmát érintően. Általános elvi jelleggel fogalmazta meg, hogy: „Az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől.” (AB Határozat, Indokolás [60]). Rámutatott, hogy az egyénnek a jogai – az önrendelkezési joga – gyakorlása során nemcsak arra kell figyelemmel lennie, hogy mások joggyakorlását ne sértse, *egyensúlynak* kell ugyanis fennállnia az egyéni jogok gyakorlása, a közösség érdekei és a közösséget alkotó más személyek jogainak érvényesülése között; meg kell tartani a békés társadalmi együttélés szabályait. A testület kiemelte, hogy az egyensúlyhoz nélkülözhetetlen az együttműködési kötelezettség teljesítése. A jogellenes magatartás megbontja ezt az egyensúlyt, az alaptörvényi tilalom – az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalma – megszegése kívül esik az alapjogok alkotmányi védelmi körén. Az Alkotmánybíróság szerint közérdeknek minősül, hogy a „bárki” által, szabályozott jogi keretek között használható közterületet a köz érdekében, eredeti rendeltetésének megfelelően használják. Az együttműködési kötelezettség az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésébe foglalt állampolgár és intézményvédelmi kötelezettséghez kapcsolódik, az egyén pedig e feladat hatékony ellátásához köteles aktívan hozzájárulni, azaz konstruktívan együttműködni az állammal. Az Alkotmánybíróság aláhúzta, hogy az együttműködési kötelezettség nem szabad döntés kérdése, hanem az egyén alkotmányos kötelezettsége.

A testület kimondta, hogy bár célszerűségi vagy hatékonysági szempontokat nem vizsgálhat, de a kapott válaszok nyomán tényként fogadta el, hogy az állam – az egyházakkal, civil szervezetekkel és az önkormányzatokkal való széles körű együttműködés mellett – jogilag szabályozott keretek között jelenleg fenntart, illetve működtet egy hajléktalanellátási intézményrendszert. Célzott arra, hogy az együttműködési kötelezettség körében értékelni kell, hogy maga az állam eleget tett-e az intézményvédelmi kötelezettségének, megteremtette-e az együttműködés feltételeit.

(IV) Az Alkotmánybíróság ezután rátért a támadott, álláspontja szerint „az alaptörvényi tiltást önkéntes jogkövetés hiányában végrehajtó” (AB Határozat, Indokolás [65]) szabálysértési törvényi rendelkezés vizsgálatára. Az Alaptörvény hetedik módosításához fűzött indokolást is idézve arra jutott, hogy a kifogásolt előírás az *indokolt* fellépést biztosítja, az alkotmányos tilalom, illetve az együttműködési kötelezettség megszegéséhez fűz jogkövetkezmenyt. Elvi éllel húzta alá, hogy a Szabs. tv. 178/B. §-a nem a hajléktalanság élethelyzetét, a hajléktalan létet szankcionálja, hanem „bárkit”, aki az együttműködési kötelezettségét szándékosan és ismételten megtagadja, illetve folyamatosan negligálja. A testület szerint a szankció egy végső eszköz, *ultima ratio*, amelynek alkalmazása során érvényesül a fokozatosság és az arányosság, itt külön is kiemelve, hogy a szabálysértési eljárásra három felszólítás után kerülhet sor. Arra is hivatkozott, hogy az életvitelszerű közterületen tartózkodás kérdését a jogalkotó nem büntetőjogi, hanem ennél enyhébb, szabálysér-

<sup>2</sup> *Amicus curiae* beadványt terjesztett még elő az ügyben közösen a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért és az Utcajogász Egyesület. Az Alkotmánybíróság külön megkeresésére továbbá szakmai állásfoglalást adott a Hajléktalanokért Közalapítvány, a Menhely Alapítvány, valamint a Máltai Szeretetszolgálat.

<sup>3</sup> Így pl. az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 6. és 8. cikkének.

tési jogi eszközökkel kezeli, a szabályozás tartalma pedig megfelel az alkotmányos szabálysértési jog követelményeinek, érvényesíti annak a garanciáit.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy önmagában a társadalom perifériájára szorulásért az ezzel sújtott egyént jogi felelősség nem terhelheti és a vonatkozó szabályozás alapján nem is terheli. Az esetek védelmére vonatkozó állami kötelezettségből a hatóságok és a bíróság számára az a kötelezettség adódik, hogy az érintett személyekkel szemben az állami gondoskodás érvényesítőjeként járjanak el, annak nyilvánvalóvá tétele mellett, hogy a közterületen élés alkotmányos tilalmának érvényesülése mind az érintett egyén, mind pedig a társadalom közös érdeke.

Összességében a testület arra jutott, hogy a támadott szabálysértési tényállás nem egy, az érintett személytől független objektív tény szankcionál (ti. a hajléktalan létet), hanem egy rendszeti jellegű együttműködési kötelezettség aktív cselekvésben megnyilvánuló megsértését, ezért az nem ellentétes az Alaptörvénnyel.

(V) Az Alkotmánybíróság ezután azt vizsgálta, hogy a kifogásolt Szabs. tv. 178/B. § (4)–(5) bekezdései sértik-e a normavilágosságot, a jogbiztonság követelményét és utat engednek-e az önkényes jogalkalmazásnak. Állandó gyakorlatára hivatkozással hangsúlyozta, hogy a jogbiztonság sérelme ebben a kontextusban akkor merülhet fel, ha az érintett jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi. Úgy találta, hogy a vizsgált esetben nincsen kellő következtetési alap arra, hogy e követelmények sérüljenek. A testület szerint a rendelkezések a jogalkalmazó számára rugalmas mérlegelési lehetőséget adnak annak kialakítására, hogy mely magatartást minősíti életvitelszerűnek. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás ismérveiről a törvény példálózó felsorolást ad, amelyek az életvitelszerűség legjellemzőbb cselekvéseit, körülményeit tükrözik. Rámutatott arra is, hogy az értelmező rendelkezés fogalmainak általánossága a jellemző absztrakciós fokot nem haladja meg.

(VI) Az Alkotmánybíróság ezt követően tovább vizsgálta a szabálysértési tényállást a tekintetben, hogy az diszkriminatív jellegűnek tekinthető-e, illetve a szabadságelvonás megfeleltethető-e az alkotmányos garanciáknak. Ennek kapcsán ismét rámutatott, hogy a normaszöveg alapján önmagában nem igazolható az az állítás, hogy az a hajléktalanok csoportjára vonatkozna. Az indítványozók sem igazolták, hogy csak hajléktalan személyeket érintenek a szankciók. Ennek a jogalkalmazói gyakorlata a testület szerint ekkor még nem volt ismert. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tényállás „nem olyan magatartáshoz (az életvitelszerű közterületen tartózkodáshoz) kapcsol szankciót, amely egy bizonyos társadalmi helyzetben élők élethelyzetéből szükségszerűen adódik, hanem annak alkalmazása az egyén és az állam közötti együttműködési kötelezettség alkotmányos jogrendszerbeli alapelveinek megsértésével függ össze” (AB Határozat, Indokolás [85]). Az egyenlő bánásmód követelménye kapcsán az Alkotmánybíróság szerint a szabálysértési szankció alkalmazására azon speciális alanyi kör tekintetében kerülhet sor, akik az alaptörvényi tilalom, illetve többszöri, kifejezett felhívás ellenére sem hagynak fel az életvitelszerű közterületen tartózkodással. Úgy találta, hogy a szabályozás nem a hajléktalanok, hanem ezen jól elkülöníthető elkövetői csoport minden egyes tagjára vonatkozik, így pedig nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába.

A testület ezután a szabadságelvonás alkotmányosságának megítélésére tért rá és arra hívta fel a figyelmet, hogy e körben meghatározó jelentőségű a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak indokoltsága, a jogorvoslati jog és az egyéb jogkövetkezmények meghatározása, azok megfeleltetése. Kimondta, hogy a jogalkotó többoldalú garanciát épített be az őrizet maximális időtartamának meghatározására, emellett a Szabs. tv. főszabályát pedig csak annyiban módosította, ha az a cselekmény sajátosságai okán feltétlenül szükséges volt. Utalt arra is, hogy a kiszabható szankciónál a bírói mérlegelés lehetősége biztosított, az kizárólag a visszaeső elkövetők (ti. akiket 6 hónapon belül kétszer elmarasztaltak) esetében korlátozott (ilyenkor csak elzárás szabható ki). Az Alkotmánybíróság röviden azt is jelezte, hogy a hatékony jogorvoslat lehetősége a Szabs. tv. általános szabályai szerint a szabálysértési őrizettel szemben itt is biztosított, vagyis e téren sem merülhet fel alkotmányos, alapjogi aggály.

(VII) Az Alkotmánybíróság azt az indítványi elemet tekintette át ezt követően, amely amellel érvelt, hogy az emberi méltósághoz való jogot sérti az, hogy a Szabs. tv. 178/B. §-a gyakorlatilag arra kényszeríti az eljárás alá vont hajléktalan embereket, hogy igénybe vegyék a részükre fenntartott ellátásokat, amelyek azonban csak korlátozottan állnak rendelkezésre. A testület ezzel összefüggésben először is kiemelte, hogy az indítványozók maguk nem igazolták a differenciált ellátások korlátozott rendelkezésre állását. Tényként fogadta el ugyanakkor az általa megkeresett egyes intézmények és társadalmi szervezetek e körben tett állításait, adatait, amely szerint a legtöbb ellátási területen „kapacitástöbblet” van.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor újra, de immár tételként kimondta azt, hogy az eljárással érintettek részéről az együttműködési kötelezettség tanúsítása és az alaptörvényi tilalom megtartása nem feltétlen, nem egyoldalú. Csak akkor várható el, ha az állam az intézményvédelmi kötelezettsége körében kialakítja, működteti és – a gazdasági teljesítőképességéhez mérten – folyamatosan fejleszti az ellátórendszert. Az Alkotmánybíróság szerint maga az „utcán élés” emberhez méltatlan életkörülményeket jelent, így épp a méltóság és az élet védelme érdekében kell az államnak biztosítania, hogy a hajlék nélküli személyeknek minden időben legyen olyan tartózkodási helyük, amely nem a közterületen van. A testület arra hívta fel a figyelmet, hogy e fokozott intézményvédelmi kötelezettség csak a hajléktalan embereknek az ellátórendszerbe való bekerülése esetén biztosítható, ha pedig nincsen önkéntes jogkövetés, akkor mind az alkotmányos tilalom, mind az intézményvédelmi „parancs” célja kiüresedik.

Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy jelen esetben nem magának az emberi méltósághoz való jognak, hanem az önrendelkezési jognak mint szelvényjognak, egyúttal az emberi méltósághoz való jog korlátozható aspektusának és a cselekvési autonómiának a sérelme merülhet fel. A testület ismét kimondta, hogy: „Az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől és az alkotmányos tilalmak megtartásától” (AB Határozat, Indokolás [101]), azok tehát szorosan összetartoznak. Jelezte továbbá azt is, hogy az Alaptörvényben tiltott magatartások és a szabálysértések mindig korlátját képezik az érintett jogoknak, más oldalról nézve e jogok gyakorlása nem terjedhet ki az Alaptörvényben tiltott magatartások megszegésére, illetve szabálysértés elkövetésére. Az önrendelkezési jog és a cselekvési autonómia korlátozása szük-



séges, mivel azt az alkotmányos érték (a közterület közcélú, jogszabályi keretek közötti, „bárki” általi használata), illetve ahhoz kapcsolódóan mások alapjogai követelik meg. A korlátozás arányos, mert a szankció *ultima ratio* jellegű eszköz, megfelel a szabálysértési joggal szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek (fokozatosság, arányosság) és a jogszerű közterület-használatot is biztosítja, attól senkit nem zár el. A támadott szabályozás ezért a testület szerint nem sérti az emberi méltósághoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény generális tiltó rendelkezése világosan illeszkedik az Alaptörvény értékrendjébe, amelynek középpontjában az emberi méltóság áll. Az egyik lehetséges, de nem kizárólagos elkövetői kör, azaz a hajlék nélküli személyek – többnyire emberi sorstragédiák áldozataiként is – a társadalmi élet peremére kerültek, ahonnan kiút csak az állami segítségnyújtás igénybevételével lehetséges. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az „Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelenségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga, ez az állapot nem az emberi méltósághoz való jog része” (AB Határozat, Indokolás [103]). A testület szerint ez egy olyan diszfunkcionális helyzet, amit „a hűség, a hit és szeretet alapján álló társadalomnak” (AB Határozat, Indokolás [103]) kell kezelnie, megszüntetnie; intézményvédelmi kötelezettsége keretében az állam nem hagyhatja magára az elesett, társadalmilag számkivetett helyzetű egyéneket.

(VIII) Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben szükségesnek látta – hivatalból eljárva – alkotmányos követelmény megállapítását az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéseiben foglalt államcél és az alaptörvényi tilalom érvényre juttatása érdekében. Rámutatott, hogy a szabálysértési szankció alkalmazásának célja, hogy az érintett az életét közvetlenül fenyegető vészhelyzetben be tudjon kerülni az állam által kialakított és fenntartott ellátórendszerbe. A tényállásnak a hajléktalan személyek esetében való alkalmazásakor a jogalkalmazónak figyelembe kell vennie, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség csak az érintett személyeknek az ellátórendszerbe történő bekerülése esetén biztosítható, ami az érintettek oldalán együttműködési kötelezettséget keletkeztet. Az állam – a gazdasági teljesítőképességéhez igazodva – a fenti államcél megvalósulásához szükséges feltételeket köteles biztosítani, így a hajlék nélküli élő személyek szállását, és a társadalmi reintegrációjukat elősegítő differenciált ellátást adó szociális intézményrendszert fenntartani és azt folyamatosan továbbfejleszteni.

### 3. A különvélemények és a párhuzamos indokolások

(P1) Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelmény indokolását egészítette ki. Álláspontja szerint az alkotmányos követelmény feloldja az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdései közötti feszültséget és részbeni ellentmondást. Ugyanis míg a (2) bekezdés azt írja elő, hogy az államnak és az önkormányzatoknak alaptörvényi kötelezettsége az arra való törekvés, hogy a hajlék nélküli személyek számára szállást biztosítsanak, addig a (3) bekezdés kategorikusan tiltja az életvitelszerű közterületen való tartózkodást. Az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdése tehát nem kötelező jelleggel írja elő a (3) bekezdésében meghatározott tiltott magatartás megelőzését célzó intézményi

hátteret. Pokol szerint a követelmény ezt a feszültséget iktatja ki azzal, hogy a szankció kiszabására csak akkor nem ad lehetőséget, ha a hajléktalan ténylegesen nem volt elhelyezhető.

(K1-I) Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében a támadott szabálysértési tényállás alaptörvény-ellenessége mellett érvelt. Mindenekelőtt kiemelte, hogy a hajléktalanság egy összetett társadalmi probléma, amely a legkritikább esetben tudatos választás eredménye. E problémát pedig az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie.

(K1-II) Czine nem értett egyet az Abh. alkalmazásának kizárásával, ugyanis az Alkotmánybíróság e korábbi esetben is egy, a jelen ügyben támadott jogszabályi rendelkezéshez tartalmában hasonló rendelkezést vizsgált, melyben a tényállás hiányosságai, ellentmondásai miatt a normavilágosságát súlyosan sértő alaptörvény-ellenességet állapított meg.

(K1-III) Czine az Abh. alapján kiemelte, hogy a szabálysértés „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá, így – a szabálysértési eljárás kriminális jellege miatt – a támadott szabálysértési tényállásnak meg kell felelnie a büntetőeljárásal szemben támasztott legalapvetőbb követelményeknek. Ilyen tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Az Alkotmánybíróság vizsgálatának így elsősorban arra kellett volna irányulnia, hogy a szabálysértéssé nyilvánításnak megállapítható-e valamely legitím indoka. Czine szerint – a többségi döntéssel és a jogalkotó álláspontjával ellentétben – az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből nem következik, hogy önmagában az életvitelszerű közterületi tartózkodást büntetni kell; az nem minősül olyan cselekménynek, ami emberi életet, testi épséget, egészséget, vagy jogot veszélyeztetne, vagy amely általánosan elfogadott együttélési szabályt sértene. Önmagában pedig az a többségi döntésben szereplő indok, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás sérti a közterületek közcélú használatát, a szabálysértési tényállást – álláspontja szerint – nem alapozza meg.

(K1-IV) Czine különvéleményében kifogásolta, hogy a támadott rendelkezés nem felel meg a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát célzó követelménynek sem. Álláspontja szerint a Szabs. tv.-ben meghatározott, szabálysértési tényállásokkal megfogalmazott követelmények nem érvényesülnek a közterületen való életvitelszerű tartózkodás szankcionálása esetén. A közterületen lakás ugyanis – az Abh. alapján, és megállapítása szerint – nem minősül olyan társadalomra veszélyes cselekménynek, mely a Szabs tv. 1. §-a alapján szabálysértési büntetés kiszabását indokolná. A Szabs. tv. 2. § (1) bekezdése értelmében továbbá szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan. A szubjektív felelősségi forma azonban az életvitelszerű közterületen tartózkodás esetén értelmezhetetlen, így a támadott tényállás az alanyi oldaltól független. Álláspontja szerint mindez gyakorlatilag objektív felelősséget teremt, mely a büntethetőség alapkonceptiójával nem egyeztethető össze.

(K1-V) Czine végül az alkalmazás során felmerülő súlyos jogértelmezési bizonytalanságot emelte ki. Álláspontja szerint azzal, hogy a jogalkotó nem határozta meg pontosan, hogy a három figyelmeztetés között mennyi minimális időnek kell eltelnie, a norma lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra, mely sérti a jogbiztonság követelményét.

(K2) Juhász Imre alkotmánybíró különvéleményében az alkotmányos követelmény alkalmazásával és annak indokolásával

nem értett egyet. Álláspontja szerint a hatalommegosztás elvét sérti, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény révén egy olyan rendelkezést fűzött a támadott törvényi tényál-láshoz, amelyen irányú jogalkotói szándék a Szabs. tv. szövege szerint bizonyosan nem volt, továbbá az új rendelkezés az Alap-törvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéséből sem vezethető le.

(K3) Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleményében a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenessége mellett foglalt állást, álláspontja szerint a közterületen tartózkodás alkotmányi szinten előírt tiltásából nem következik egyenesen annak büntethetősége is, azt a jogalkotónak igazolnia kell. Egyetértett az alkotmányos követelmény tartalmával, azonban rögzítette, hogy az alkotmányos követelmény megfordítása azt jelenti, hogy alap-törvény-ellenes a szabálysértési szankció, ha annak célja nem az elesett személyekről való gondoskodás. Álláspontja szerint a szabálysértési eljárás azonban nem az ellátórendszerbe való bevonást szolgálja, az eljárás alá vont személy valójában csupán tárgya és nem alanya a bírósági eljárásnak, mely az emberi méltóságával nem egyeztethető össze. Schanda különvéleményéhez Hörchneré Marosi Ildikó és Szalay Péter alkotmánybírák csatlakoztak.

(K4-I) Stumpf István alkotmánybíró az alkotmányos követelménnyel tartalmilag egyetértett, azonban vitatta, hogy a Nemzeti hitvallás egyes megállapításaiból, illetve az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből a támadott szabályozás alkotmányossága levezethető lenne.

(K4-II) Stumpf különvéleménye kiemelte, hogy bár az életvitelszerű közterületen való tartózkodásra vonatkozó alkotmányos szabályok részben megváltoztak, az Abh.-ban is hivatkozott emberi méltósággal kapcsolatos rendelkezések tartalmilag változatlanok maradtak. Az emberi méltóság sérelmével kapcsolatos indokolást eleve ellentmondásosnak tartja amiatt, hogy először az AB Határozat amellelt foglal állást, hogy az önrendelkezési jog nem terjed ki szabálysértés elkövetésére, majd mégis vizsgálja a korlátozás szükségességét és arányosságát.

(K4-III) Stumpf hiányolta a határozatból a fokozatosság és arányosság garanciáinak tartalmát kifejtő korábbi alkotmánybírói határozatok hivatkozásait is. Álláspontja szerint a személyi szabadság korlátozásával összefüggő indokolás releváns alkotmányjogi mércékkel összevető részletes érvelés nélkül, sommásan állapítja meg, hogy a támadott szabályozás nem sérti a törvény előtti egyenlőséghez és az egyenlő bánásmódhoz való jogot, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz és a hatékony jogorvoslatához való jogot.

#### 4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

Az AB Határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság egyrészt kimondta, hogy a Szabs. tv. 178/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja. Másrészt – hivatalból eljárva – alkotmányos követelményt állapított meg, miszerint a Szabs. tv. 178/B. §-ának hajléktalan személyek esetében történő alkalmazása során az Alaptörvény XXII. cikk (2)–(3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt. A szabálysértési szankció alkalmazásának pedig meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen

tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának.

A döntés mögött rekonstruálható legfontosabb elvek a következők:

(I) Az Alaptörvény XXII. cikk (2)–(3) bekezdése a közösség egésze érdekének, illetve mögöttesen mások alapjogainak védelmében – a közterület életvitelszerű használatának alkotmányos tilalmával összekapcsolva – a közterület közcélú használatát alaptörvényi védelem alá helyezi.

(II) Az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől, az alkotmányos tilalmak megtartásától, továbbá egyensúlynak kell lennie az alapjoggyakorlás, a közösség érdekei és a mások jogainak érvényesülése közt, ehhez pedig az egyén oldalán az állammal való együttműködési kötelezettség teljesítése nélkülözhetetlen.

(III) A szabálysértési tényállás nem az érintett személytől független objektív tény, a hajléktalan létet, hanem egy rendszeti jellegű együttműködési kötelezettség aktív megsértését szankcionálja.

(IV) A szabálysértési tényállás nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, mivel nem a hajléktalanok, hanem egy jól elkülöníthető konkrét elkövetői csoport valamennyi tagjára vonatkozik.

(V) Az önrendelkezési jog és cselekvési autonómia korlátozása szükséges, mert az alkotmányos érték, illetve ahhoz kapcsolódóan mások alapjogai követelik meg; illetve arányos, mert a szankció *ultima ratio* jellegű eszköz, és megfelel a szabálysértési jogra vonatkozó alkotmányossági követelményeknek.

(VI) Az érintettek részéről az együttműködési kötelezettség tanúsítása és az alaptörvényi tilalom megtartása csak akkor várható el, ha az állam az intézményvédelmi kötelezettsége körében kialakítja, működteti és – a gazdasági teljesítőképességéhez mérten – folyamatosan fejleszti az ellátórendszert.

#### 5. Az érvelés kritikája

(I) Alapjogi, tartalmi–dogmatikai oldalról az AB Határozat egyik legnagyobb hiányossága, hogy abban az Alkotmánybíróság sokáig egyáltalán nem, később pedig nem kellő alaposággal alkalmazta az alapjogi teszteket, nem azok segítségével strukturálja az érvelését.<sup>4</sup> Az alapjogi tesztek funkciója, hogy módszertani szabályként biztosítsák, hogy az alapjog-korlátozó előírás alkotmányosságát megítélő döntés nyilvánosan ellenőrizhető, igazolható és meggyőző erejű, azaz legitim legyen, amely révén alkalmazásuk segíti elkerülni az önkényes mérlegelést, illetve annak látzatát is.<sup>5</sup> Az általánosan használt alapjogi teszt, a szükségességi-arányossági teszt – egy rövid elvi utaláson túl<sup>6</sup> – kizárólag a ha-

<sup>4</sup> Holott a megfelelően alkalmazott vizsgálati módszer olyan keretet kínálhat az érvelés számára, amely az egyes alapjogi konfliktusokban meggyőző, igazolható és elfogadható döntésekhez vezet. Az alapjogi teszt alkalmazásának általános módszertani kérdéseivel, szerepével és funkciójával összefüggésben ld. részletesen POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája* (Budapest: HVG-ORAC 2016).

<sup>5</sup> SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi tanok I.* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 58.

<sup>6</sup> Ld. AB Határozat, Indokolás [60].

tározat végén,<sup>7</sup> az önrendelkezési jog, cselekvési autonómia korlátozása és a hajléktalanellátásba „kényszerítés” kontextusában jelenik meg. Az általános teszt mellett az Alkotmánybíróság a speciális észszerűségi teszt alkalmazásától is eltekintett, miközben az indítványok nyomán kifejezetten vizsgálta az egyenlő bánásmód követelményének sérelmével összefüggő kérdéseket. A határozatban ráadásul arra sem kapunk választ, hogy a testület miért mellőzi a teszteket, nem állítja ugyanis, hogy nincsen szó alapjogi jogkorlátozásról, illetve hogy nem merülhetnek fel az eljárással érintettek oldalán releváns alapvető jogok.<sup>8</sup>

A szükségességi-arányossági teszt egy logikai struktúrába rendezi az adott alapjogi konfliktus elemeit (a szembenálló alapjogokat vagy más alkotmányos értékeket), illetve – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése nyomán – egy meghatározott szempontrendszer végigvételét követeli meg. A teszt megfelelő alkalmazásával nyomban megállapítható, hogy melyik alapjog vagy alapjogok korlátozásáról van szó, mi a korlátozás indoka, legitím célja, majd pedig vizsgálat alá vonható, hogy a korlátozás adott módja elkerülhetetlen-e, illetve annak előnyei és hátrányai hogyan mérlegelhetőek. Az Alkotmánybíróság ugyan – *vitatható módon* – kijelenti, hogy az Abh. megállapításaihoz nincsen kötve, de ez a „kötetlenség” nem jelenti – nem is jelentheti – azt, hogy az alapjogi dogmatika szempontrendszere is mellőzhető volna.<sup>9</sup>

Az AB Határozat alapján az életvitelszerű közterület-használat szabálysértési szankcionálása nyomán az Alkotmánybíróság adós marad az alapjogi konfliktus világos felrajzolásával. Az érvelésben összemosódik, hogy pontosan mi a korlátozás legitím célja: a rendeltetészerű, azaz – e kontextusban – a „nem életvitelszerű” közterület-használat biztosítása szankció útján vajon közérdek-e, az alkotmányi tilalomra épülő intézményvédelmi kötelezettségről van-e szó, ennek „tanúsítása” során sérülhetnek-e mások alapjogai, és ha igen, akkor vajon mely alapjogok? Az Alkotmánybíróság válasza, hogy ezek *mind, együttesen* legitím céljai a korlátozásnak, nem választ közülük, viszont azt nem vizsgálja meg, hogy a „mások”, a közösség oldalán, melyek ezek a tényleges alapjogok.<sup>10</sup> Ez az összemosódás azért is problemati-

kus, mert egy alapjogi jogkorlátozás indokoltsága sokkal erősebb, ha a legitím cél mások alapjogának védelme, nem pedig egy adott joghoz (értékhez) kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettség – egy államcélra vagy pusztán a közérdekre való hivatkozás pedig e körben a legkevésbé nyomós indok.<sup>11</sup> Az Alkotmánybíróság az alaptörvényi tilalom, illetve ennek nyomán az együttműködési kötelezettség tartalmát hosszasan fejtegeti, az eljárás alá vont személyek oldalán felmerülő alapjogok tekintetében azonban a határozat indokolásának utolsó részéig<sup>12</sup> – egy-egy rövid utaláson túl – nem teszi egyértelművé az álláspontját, miszerint az önrendelkezési jog korlátozásáról van szó.<sup>13</sup> Megkérdőjelezhető az is, hogy a közterület nem közcélú használata miatt a szabálysértési szankció alkalmazását miért indokolja nevesített vagy nem nevesített közérdek.<sup>14</sup>

Az Alkotmánybíróság ezek után azon álláspont mellett érvel, hogy az életvitelszerű közterület-használat szankcionálása nem az emberi méltósághoz való jog (annak a „magva”), hanem az önrendelkezési jog és a cselekvési szabadság korlátozását jelenti. A testület mindezt jóformán tényként és evidenciaként állapítja meg, indokolás hiányában pedig e *szűkítés önkényessé válik*. Adódhatnak ugyan egyedi kivételek, de általánosan nehéz amellett megalapozottan érvelni, hogy a közterület életvitelszerű használata az önrendelkezési jog, cselekvési autonómia körébe tartozó, szabad (kényszermentes) döntés, ami *emiatt* korlátozható lehet. Egy ilyen érvelés nem vet számot ugyanis azzal, hogy ha az érintett, kiszolgáltatott, túlnyomórészt hajléktalan embereket egy adott cél (az ellátásba való bevonás) megvalósítása érdekében fenyegetik szabálysértési szankcióval, akkor őket *tárgyként, eszközként kezelik*. Mindez pedig közelről érinti az emberi méltósághoz való jogot, annak lényeges tartalmát.<sup>15</sup>

Az Alkotmánybíróság végül *formálisan* elvégzi az alapjogi tesztet az önrendelkezési jog korlátozása vonatkozásában: a korlátozás szükségessége és arányossága mellett azonban sommás módon érvel. A szükségesség körében pusztán a már említett, összemosódó legitím célokat ismétli el, nem hoz semmilyen további érvelést, hogy a szabálysértési szankció elkerülhetetlen, nincs enyhébb jogi eszköz a cél elérésére. Ezzel implicite azt mondja ki, hogy a tilalomból – és az általa levezetett, az együttműködési kötelezettségben megnyilvánuló kötelezettségből – automatikusan következnie kell a szabálysértési szankciónak.

<sup>7</sup> Ld. AB Határozat, Indokolás [101].

<sup>8</sup> Az AB Határozat érvelésében először az Indokolás 61. pontjában szerepel, hogy: „A jogellenes magatartás, az alaptörvényi tilalom megszegése kívül esik az alapjogok alkotmányos védelmi körén [...]”, majd az Indokolás 101. pontjában azt olvashatjuk, hogy: „Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia nem terjed ki az alaptörvényi tilalom megszegésére, az Alaptörvényben tiltott magatartás választására, sem pedig szabálysértés elkövetésére.” Az Alkotmánybíróság azonban nem bontja ki, nem viszi tovább, hogy ez a mellékesen megjegyzett „kívül esés”, a „ki nem terjedés” bármilyen elvi akadályát jelentené az alapjogi tesztek alkalmazásának. A következtelen érvelést Stumpf is kiemeli a különvéleményében, vö. (K4-II), AB Határozat, Indokolás [176].

<sup>9</sup> Czine különvéleménye is kritikával illeti a többségi határozatot a tekintetben, hogy az Alaptörvény XXII. cikkének változása mellett miért kellett teljes mértékben figyelmen kívül hagyni az Abh. érvelését, vö. (K1-I), AB Határozat, Indokolás [121].

<sup>10</sup> Az AB Határozat, Indokolás 61. pontjában a testület úgy fogalmaz, hogy az államot az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében foglalt államcél megvalósításában, illetve „az ehhez kapcsolódó alapjogok” védelmében objektív intézményvédelmi kötelezettség is terheli – ezt a megfogalmazást máshol is olvashatjuk a határozatban. Az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében azonban – annak megfogalmazása alapján – kizárólag államcél, állami kötelezettséget találunk, alapjogi tartalom nem olvasható ki belőle.

<sup>11</sup> Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadsága kapcsán fogalmazta meg azt az általánosan használt tételét, hogy a „mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom)”. Ld. először 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178., hivatkozza a 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014, 135, 149., Indokolás [42].

<sup>12</sup> AB Határozat, Indokolás [97].

<sup>13</sup> Ilyen általános utalást találunk az AB Határozat, Indokolás 60. pontjában, amely szerint: „Az egyén az őt megillető alkotmányos jogokat, így az emberi méltóság alapjogából eredő önrendelkezési jogát is a közösség tagjaként gyakorolja.”

<sup>14</sup> Ennek az ellentmondásos voltára Czine is utal a különvéleményében, vö. (K1-III), AB Határozat, Indokolás [135].

<sup>15</sup> Az AB Határozat e súlyos hiányosságát Schanda különvéleménye (K3) is kritikával illette, ld. AB Határozat, Indokolás [168].



E következetlen automatizmusra Schanda különvéleménye (K3) is felhívja a figyelmet.<sup>16</sup> Az arányosság esetében is csak a korábban leírtakra utal vissza összefoglalóan a testület: a szankció *ultima ratio* jellegű (mert van előtte három felszólítás), de érdemi mérlegelést arra nézve nem találunk, hogy a kriminalizáció okozta hátrányt milyen konkrét előnyök egyenlítik ki. Nem világos a határozat alapján, hogy hogyan függ össze az önrendelkezési jog korlátozásának arányossága az eljárás alá vont oldaláról azzal, hogy a tényállás az Alkotmánybíróság szerint megfelel a szabálysértési jog alkotmányossági követelményeinek és egyébként a jogszerű közterület-használat mindenki számára biztosított marad. Összességében ezt egyáltalán nem tekinthetjük az alapjogi teszt érdemi és teljes végig vitelének.

(II) A korlátozás legitim célja és az alapjogi teszt alkalmazása kapcsán már említett *dogmatikai összemérés* terén tanulságos, ahogy az Alkotmánybíróság elkezdte szinte szinonimaként használni az alkotmányos *tilalom*, illetve *kötelezettség* fogalmát, és ahogy közben az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében szereplő tilalomból – a vonatkozó indokolást *kritikátlanul* hivatkozva – kötelezettséget hoz létre. Az Alaptörvény szövege ismer korlátozott mértékben az egyénre (vagyis nem a közhatalomra) vonatkozó alkotmányos kötelezettségeket, erre lehet a legkézenfekvőbb példa a tankötelezettség. Léteznek emellett kivételesen tilalmak is, erre lehet példa az emberi test felhasználásával kapcsolatos tilalom. A két nagy kategória közt az alapvető különbség a tartalom: a tilalom szerint az egyén valamit nem tehet meg (ha megteszi, akkor jogkövetkezményekkel számolhat), míg a kötelezettség nyomán valamit meg kell tennie (utóbbit alkotmányosan ki lehet kényszeríteni). Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének szövege tilalmat, nem pedig kötelezettséget fogalmaz meg (szankciót pedig maga nem helyez kilátásba). Az Alkotmánybíróság így *aktivista módon* – az intézményvédelmi kötelezettségeket is bevonva – e tilalomból az együttműködési kötelezettséget olvasztja ki, illetve emeli alkotmányos szintre: ennek a megsértése vonhatja ugyanis maga után a szankciót. Nem állja meg a helyét mindezek alapján tehát az az olvasat, hogy a testület az Alaptörvény hetedik módosítását követően „kényszerpályán” mozgott volna a szabályozás alkotmányosságának megítélése tekintetében.<sup>17</sup>

Az együttműködési kötelezettség kiolvasztásához a testület bevonja az érvelésébe az Alaptörvény O cikkét és röviden idézi az Alkotmánybíróság emberképével kapcsolatban tett korábbi elvi megállapításait.<sup>18</sup> Az idézetekből kitűnik, hogy az eddigi gyakorlatban koherens, kiforrott alkotmánybírósági emberkép-konceptióról nem beszélhetünk, hanem csak szórványos utalásokról.<sup>19</sup> Az emberi méltóság, illetve az egyén és közösség vi-

szonyának értelmezésével szoros összefüggésben kidolgozott, összetett tartalmú emberkép-formula a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatának egyik állandó eleme.<sup>20</sup> A német gyakorlat kontextusa, de még az idézett alkotmánybírósági határozatok fényében sem világos azonban a döntés elvont fejtegetéséből, hogy mi az a *többlettartalom*, ami az emberkép, az egyén önmagáért való, illetve a közösség felé fennálló felelőssége körében a kiszolgáltatott, hajléktalan ember – szabálysértési szankcióval fenyegetett – hatóságokkal való együttműködési kötelezettségét keletkeztetné. Ez esetben nem szociális jogot érintő ellátás igénybevételéről van szó, ahol az együttműködés hiánya elvezethet akár az ellátás megvonásához vagy szüneteltetéséhez. Az emberkép azon aspektusára pedig, hogy az Alaptörvény kifejezésre juttatja a *közösségi szolidaritást*, a társas együttélésből fakadó kötelezettségek Alaptörvény által kijelölt *végző határa* pedig éppen az *emberi méltóság sérthetlensége*<sup>21</sup> – pontosan a német alapjogi dogmatikára építve – maga a testület hívja fel a figyelmet. A korábban említett, a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban is megjelenő „tárgyként kezelés” (*Objektformel*) pedig éppen ez a végző határ, amivel szemben a német alkotmánybíróság következetes szigorúsággal lépett fel.<sup>22</sup>

Határozatában az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt „fejtezőre állítva” érvel a szabálysértési szankció alkalmazása mellett, mivel közvetlenül a törvényi szabályozásból keletkezteti magát az alkotmányos mércét.<sup>23</sup> Az AB Határozat szövegében erről tanúskodik például az a megállapítás is, amely szerint az „önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia nem terjed ki [...] szabálysértés elkövetésére” (AB Határozat, Indokolás [101]). Ahogyan azt különvéleményében (K4-II) Stumpf is hangsúlyozta, „az alapjog tartalma nem függhet a szabálysértési törvényhozástól” (AB Határozat, Indokolás [176]) – azaz attól, hogy a törvény mit nyilvánít szabálysértéssé. Ebből az is látható, hogy miért nem helytálló a testületnek az AB Határozat, Indokolás 69. pontjában, zárójelben megjelenített gyülekezési jogi példája: nem az a mérce ugyanis a gyülekezési jog tartalma tekintetében,

szerint: „Az egyénnek társadalmi lényként, szociális beágyazottsága miatt bizonyos mértékben azonban el kell tűrnie adatai kötelező kiszolgáltatását, és azok állam általi felhasználását.” (ABH 2013, 1748., Indokolás [50]). A 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat (ABH 2013, 1883.) alapján „a betegek el kell fogadnia azokat a feltételeket, amelyeket a jogalkotó az adott esetben általánosan elvárható módon meghatároz, feltéve, hogy ennek során az egyéni szempontokat figyelembe veszi” (ABH 2013, 1905., Indokolás [95]).

<sup>20</sup> A német és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat elemzése kapcsán ld. különösen ZAKARIÁS Kinga Zita: „Az emberkép-formula. Az egyén és közösség viszonyának értelmezése a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlatban” *Iustum Aequum Salutare* 2015/4. 119–138.

<sup>21</sup> Ld. 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2017, 661, 673., Indokolás [28].

<sup>22</sup> Vö. ZAKARIÁS (20. lj.) 128–129.

<sup>23</sup> A magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat egyik komoly és visszatérő kritikája, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánynál (Alaptörvény-nél) alacsonyabb szintű jogszabályban, például egy törvényben található rendelkezést emel alkotmányos mércévé, erre alapozza a döntéseit – akár tartalmi, akár eljárási kérdésben –, ezzel pedig mintegy „felhígítja” az alkotmányt. A törvény ugyanis nem lehet saját értékelésének alkotmányos mércéje, ellenkező esetben nem az alapjog alkotmányos meghatározása korlátozza a neki alárendelt törvényt, hanem a törvény az alapjogot. Ld. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról* (Budapest: Osiris 2009) 88–97.

<sup>16</sup> AB Határozat, Indokolás [166].

<sup>17</sup> Az együttműködési kötelezettségnek persze lehet legitim szerepe az önrendelkezési jog kapcsán, de mindig korlátozza a szabad döntést, így az önrendelkezést: az anya önrendelkezési joga kapcsán – többek mellett – a magzatvédelmi kötelezettség támasztja alá az együttműködés létét. Teljesen más előjellel jelenik meg az együttműködés a szociális jogok, így a szociális biztonsághoz való jog érvényesülése kapcsán, de ott eleve az alapjog alanyi jogi jellege, kikényszeríthetősége hiányzik.

<sup>18</sup> Ld. AB Határozat, Indokolás [61].

<sup>19</sup> A két hivatkozott határozatban más az a konkrét kontextus, amelyben az információs önrendelkezési jog, a beteg önrendelkezési jogának korlátozhatósága felmerül; a kötelezettség megszegése egyik esetben sem jár szankcióval. A 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat (ABH 2013, 1735.)



hogy a törvény mit nyilvánít jogellenessé, hanem hogy ez a jogellenessé nyilvánítás kiállja-e az alkotmányosság alapjogi teszttel mért próbáját.

Érdemes itt utalni arra, hogy az együttműködési kötelezettségnek mint az egyén alkotmányos kötelességének levezetése során az Alkotmánybíróság milyen módon használja fel az intézményvédelmi kötelezettséget. Az alkotmánybírói gyakorlat az alapjog vagy más alkotmányos érték érvényesülése, megvalósulása érdekében előírt objektív intézményvédelmi kötelezettség koncepcióját régóta ismeri, erre épül többek mellett az a klasszikus alkotmánybírói tétel, hogy az életvédelmi kötelezettsége keretében az állam köteles veszélyhelyzetben szállást biztosítani a hajléktalan személyek számára. A határozatban az Alkotmánybíróság azonban magára az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésben szereplő alaptörvényi tilalomra mint sajátos alkotmányos „értékre” (is) épít intézményvédelmi kötelezettséget. Fogalmi tisztaságot azonban még e szűkebb dimenzióban sem láthatunk, ugyanis eleve két, majd egyenesen három egymásba folyó intézményvédelmi kötelezettség jelenik meg együttesen: az első a lakhatás biztosítására vonatkozó alaptörvényi államcélhoz kötődik, a másik az életvitelszerű közterület-használat tilalmához kapcsolódik, a harmadik a hajléktalan személyek esetében szituatív módon fennálló életvédelmi kötelezettség.<sup>24</sup>

Azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az AB Határozatban – például az Abh. indokolásával szemben, és az ilyen irányú indítványi elemek és jelzések dacára – egyáltalán nem jelenik meg a nemzetközi emberi jogi gyakorlat vagy akár az összehasonlító jogi perspektíva, de még az sem, hogy mindezt miért hagyta teljesen figyelmen kívül a testület. Az Alkotmánybíróság ugyan – vitatható módon – az indítványok alapján eleve nem tartotta kellően megalapozottnak a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát, de még ennek sem kellett volna megakadályoznia az alkotmánybírákat abban, hogy bevonják az érvelésükbe az irányadó nemzetközi emberi jogi egyezmények, illetve gyakorlat legfontosabb elemeit, ezek ugyanis – külön eljárás nélkül is – az érvelés meggyőző erejét növelő szempontok.

(III) Az indokolásban az alapjogi tesztek érvelési struktúrájának hiánya közvetve egy újabb dogmatikai problémához vezet. Az Alkotmánybíróság ugyanis a vizsgált határozat egyik legvitathatóbb elvi megállapítását teszi akkor, amikor úgy foglal állást, hogy „[a]z alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől” (AB Határozat, Indokolás [60]).<sup>25</sup> Ezen állítás megfogalmazásában közeli fogalmi

rokonságban van a szocialista államjogi alapjogi „szemlélet” egyik tételével, nevezetesen azzal, hogy az alapvető jogok gyakorlásának feltétele az alapvető kötelezettségek teljesítése, vagyis a jogok és kötelezettségek között függőségi viszony van.<sup>26</sup> Az állam által elismert, morális gyökerű alapjogfogalommal teljesen ellentétes koncepció lényege az alapjogok gyakorlásának általános előfeltételhez kötése, tartalmuknak, hivatkozásuknak, kikényszeríthetőségüknek relativizálása volt. Természetesen egy demokratikus jogállamban is létezik olyan helyzet, amikor egy konkrét alapjogot egy konkrét alkotmányos kötelezettség korlátoz. Az említett tankötelezettség teljesítése például korlátozhatja a szülő nevelés megválasztásához való jogát – mögöttesen, funkcióját tekintve – a gyermek jogainak védelmében.<sup>27</sup> Az alkotmányosság igazolásához ilyenkor a konkrét korlátozás választott jogi megoldásának szükségessége és arányossága is vizsgálendő, vagyis újra és újra az alapjogi teszt alkalmazásának jelentőségéhez jutunk vissza. A modern jogállami gondolkodástól az azonban idegen, hogy az alapvető jogokat és alkotmányos kötelezettségeket ilyen módon direkt összekapcsolja: a „jogkövetkezmény” és a „jogkorlátozás” nem szinonimái egymásnak. Nehezen lehetne elképzelni, hogy például a közteherviselési (adófizetési) kötelezettség megsértése esetén – amelynek értelemszerűen vannak jogrendszerbeli jogkövetkezmenyei – valakinek az önrendelkezési joga korlátozható legyen (például ha családi adókedvezménnyel való visszaélés esetén az illető nem alapíthatna családot).<sup>28</sup>

(IV) Az alkotmánybírói érvelés sarokpontjai, hogy az Alaptörvényben rögzített tilalmat végrehajtó szabálysértési szankció a) nem kizárólag a hajléktalanokra vonatkozik, hanem általános jelleggel „bábkire”, aki a közterületen életvitelszerűen tartózkodik,<sup>29</sup> továbbá b) nem a hajléktalan létet, státuszt bün-

<sup>24</sup> A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat (ABH 2000, 329.) szerint „az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni” (kiemelés a szerzőktől). Ennek külön kihangsúlyozása azért lényeges, mert az AB Határozatban e tételnek a hivatkozása teljesen elmaradt. Az AB Határozat, Indokolás 108. pontjában megjelenik mellékszálként az a teljesen ki nem bontott, a méltatlan helyzettel párba állított általánosító kontextus is, hogy a hajléktalanság *ab ovo* egy veszélyhelyzet, amely kapcsán folytonos lehet az állam életvédelmi kötelezettsége.

<sup>25</sup> A megállapítás elvi jellegű és nem kizárólag az önrendelkezési jogra vonatkozik, ráadásul nem tekinthető mellékszálknak sem a határozatban, mivel később – ahogy ezt korábban már idéztük – az Indokolás 101. pontjában a testület már az önrendelkezési jogra konkretizálva úgy fogalmaz, hogy: „Az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől és az alkotmányos tilalmak megtartásától.” Itt tehát már külön elemként is szerepelnek a tilalmak és a kötelezettségek.

<sup>26</sup> Az 1972-es alkotmányreform nyomán a jogok korlátozására került be az Alkotmány 54. § (2) bekezdésébe az az általános elvi szabály, hogy „az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelezettségek teljesítésétől” (kiemelés a szerzőktől). Az 1949-es szocialista alkotmány alapjogi koncepciójáról részletesebben ld. KISS Barnabás: *A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében* (Szeged: SZEK JGYF 2006) 96–98.

<sup>27</sup> A példa részben túlmutat az alkotmánybírói határozat kritikáján, de ebből is jól látható az, hogy az alkotmányos kötelezettségek nem *l'art pour l'art* léteznek, hanem mögöttük egy konkrét funkció (a gyermeki jogok védelme), illetve az állam működésének szavatolása (finansziális működés, rendkívüli helyzetben való védelem) húzódik meg. Ilyen az életvitelszerű közterület-használat esetében (az igen elvont közérdek védelmen túl) nem figyelhető meg, ezt pedig az indokolás sem képes pótolni.

<sup>28</sup> Ha valaki ezzel szemben esetleg azzal kívánna érvelni, hogy az önrendelkezési joga vagy a cselekvési szabadsága kiterjed arra, hogy ne fizessen adót, akkor arra akként lehet válaszolni, hogy a kötelezettséggel szemben e magatartása nem élvez alapjogi védelmet.

<sup>29</sup> Az AB Határozatban a testület szinte végig a hajléktalanság kontextusában elemzi, értelmezi és vizsgálja a szabálysértési tényállást (azaz a lakhatás megteremtésével összekapcsolva azt) – már ha a jogállamiság elvével összefüggő kérdéseket nem vesszük ide. Kérdés, hogy a jogilag „fedéllel” (lakóhellyel, tartózkodási hellyel) rendelkező, de rossz, élhetetlen lakáskörülményekkel bíró; vagy az egyébként másokat nem zavaró módon, rendszeresen közterületen tartózkodó személyek (például minden nap, hosszasan egy adott padon a parkban vagy téren üldögélő idős emberek) esetén hogyan értelmezhető az együttműködési kötelezettség.

teti, hanem egy *cselekvést*, az együttműködési kötelezettség tevéleges (aktív) megsértését. Az AB Határozat ennek kapcsán már annak a rövid magyarázatával is adós marad, hogy kit tekint hajléktalannak.<sup>30</sup> Ráadásul a hajléktalanellátásra mindvégig egy egységes, homogén szolgáltatási formaként tesz, illetve fogad el ténymegállapításokat (például a rendelkezésre álló kapacitás és a férőhely vonatkozásában), holott a helyzet ennél sokkal komplexebb (ahogyan arra a Menhely Alapítvány állásfoglalása konkrét számadatokat kiemelve is rámutat).<sup>31</sup> A határozatból implicite akár az következhetne, hogy – tényleges lakhatási lehetőség hiányában – a hajléktalan személy legálisan csak az ellátórendszer valamelyik szintjén létezhetne vagy legalábbis folyamatos, azaz életvitelszerű letelepedés nélkül tartózkodhatna a közterületen. Az a testület javára írható, hogy a jogalkotó mellett civil–szakmai körből is igyekezett információkat gyűjteni, az azonban nem derül ki a döntésből, hogy miért éppen ezekre a szervezetekre esett a választása.<sup>32</sup> A célzottan megkeresett szervezetek közül hiányzik az alapvető jogok biztosa, akinek ismert módon igen kiterjedt gyakorlata van a hajléktalanellátás komplex rendszere kapcsán, de a külön megkeresés nélkül, nyilvánosan elérhető, alapjogi szempontú vizsgálatok eredményeit rögzítő ombudsmani jelentések sem kerültek az indokolás alapján az Alkotmánybíróság látókörébe.<sup>33</sup>

Tegyük fel, hogy egyetértünk az Alkotmánybíróság döntésével abban, hogy a szabálysértési tényállás nyomán valóban *nem kizárólag* a hajléktalan emberek sújthatóak szabálysértési szankciókkal, hanem mások is. Vagyis egy látszólag semleges, nem egy sérülékeny csoport tagjait célzó szankcióval van dolgunk,

azaz nem egy klasszikus, közvetlen hátrányos megkülönböztetéssel. Egy alkotmányvédő fórumnak azonban nem lett volna szabad itt megállnia. A magyar alapjogvédelmi rendszer, sőt maga az alkotmánybírói gyakorlat – amit az indítványok is hivatkoztak – hosszú ideje ismeri a *közvetett* hátrányos megkülönböztetés koncepcióját. A guberálás szankcionálásának megítélésével kapcsolatos 2011-es ügyben<sup>34</sup> az Alkotmánybíróság kimondta, hogy közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg, mivel az önkormányzati rendelet látszólag általános, semleges, mindenkire vonatkozó rendelkezés, de valójában a guberálási tevékenység tiltása *egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányul*. A testület szerint a guberálásra kényszerülők ugyanis tipikusan a kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, akik megélhetését végső soron a kukából kiszedett dolgok hasznosítása, a kidobott élelem biztosítja. Mindez pedig a hajléktalan és az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket *stigmatizálja*, ami „egyéb helyzet” szerinti hátrányos megkülönböztetést okoz. A fenti érvelés a vizsgált esetben is megállja a helyét: a szankcionálás semleges mivolta ugyanis látszólagos, mert bár mindenkire vonatkozik az előírás, a jogalkotó egy konkrét társadalmi csoportot (a hajléktalanokat) másokhoz képest lényegesen nagyobb arányban hoz vele hátrányosabb helyzetbe.

A testület talán észlelhette annak az álláspontnak a *morális tarthatatlanságát*, ha egy hajléktalan személyt úgy szankcionálnak, hogy rajta kívül álló okok miatt, akarata és szándéka ellenére nem tud az ellátásba bekerülni, azaz leegyszerűsítve szállást kapni. E felismerésből következik először csak utalás szintjén, majd aztán konkretizálva,<sup>35</sup> végül pedig egyenesen egy alkotmányos követelménybe foglalva, hogy hajléktalan személyek esetében az együttműködés és a tilalom betartása nem egyoldalú, hanem csak akkor várható el, ha az ellátásban való elhelyezés számukra biztosított. Az alkotmányos követelmény megállapítása ellenére továbbra is kérdés marad az, hogy a gyakorlatban az ellátásban való részvétel „önkéntes” elfogadása esetén mentesülhet-e valaki a figyelmeztetés alól. A testület ráadásul ezt a morális tartalmú jogi kötelezettséget sem kapcsolja be az alapjogi tesztbe (például annak arányossági elemébe), hanem csak eshetőlegesen teszi kikényszeríthetővé, mivel az elvárhatósággal fűzi össze a szankció alkalmazását, illetve az az alóli mentesülés lehetőségét. Itt érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság a hajléktalanellátás hatékonyságának kérdését, dinamikáját felveti a „folyamatos fejlesztés” előírásakor, azonban két, egymásnak részben ellentmondó állítást is tesz: a hatékonyság érdemben nem vizsgálható, de információi szerint általánosan kapacitástöbblet mutatkozik (AB Határozat, Indokolás [109] és [96]). Utóbbi megint csak egy leegyszerűsítő, sommás állítás, hiszen az ellátási lehetőségnek, férőhelynek még a testület saját érvelése szerint sem általánosan, hanem egyedileg kell fennállnia. Mivel nagy feszültség mutatkozik a szállás elvi és tényleges igénybevehetősége között, az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelménnyel a jogalkalmazó tételére dobja át a helyzet konkrét monitorozását.

<sup>30</sup> Mindez már csak azért sem mellékes kérdés, mert maga a *szociális igazgatásról és szociális ellátásokról* szóló 1993. évi III. törvény 4. § (2)–(3) bekezdése is *kétféle hajléktalan fogalmat használ* attól függően, hogy *milyen ellátási formáról* van szó. Az első szerint hajléktalan a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy, kivéve, ha bejelentett lakóhelye a hajléktalan szállás, a második alapján hajléktalan az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.

<sup>31</sup> Az elemzés kereteit szűkítendő a magyar hajléktalanellátási rendszer egyes elemeinek és sajátosságainak bemutatása, de a férőhely és kapacitás kérdése számos körülménytől függően erősen változhat, így például hogy nappali vagy éjszakai ellátásról, hétköznapról vagy hétvégéről, illetve a téli krízisidőszakról vagy azon kívüli időszakról beszélünk. A tárgykörben fontos támpontokat adnak a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei kiadványai (bmszki.hu/hu/kiadvanyaink-0), ezen belül elsősorban GYÖRI Péter – VIDA Judith (szerk.): *Változó és változatlan arcú hajléktalanság* (Budapest: Menhely 2013). Friss adatokkal és következtetésekkel szolgál emellett GYÖRI Péter: „A hajléktalanvilág peremén” *Esély* 2019/2. 54–88.

<sup>32</sup> Vö. MOLNÁR Noémi: „A hajléktalanság kriminalizációja Magyarországon” *Fundamentum* 2019/1–2. 199–200.

<sup>33</sup> Az alapvető jogok biztosa jogvédelmi feladatai körében kiemelten foglalkozik a különösen védendő csoportok, így a hajléktalan emberek jogainak védelmével. Ennek keretében évente visszatérő jelleggel vizsgálja a téli krízisidőszak során a fővárosi hajléktalanellátás működését, erről pedig éves beszámolójában külön fejezetben ad tájékoztatást. A 2019-es téli krízisvizsgálatra nézve ld. az alapvető jogok biztosának az AJB-295/2019. sz. ügyben tett Jelentését (www.ajbh.hu/documents/10180/2932608/Jelent%C3%A9s+a+hajl%C3%A9ktalan-ell%C3%A1t%C3%A1s+kapcs%C3%A1n+295\_2019/774ebd8f-57f1-7227-5fb7-3ce1f9a6bfa6?version=1.0).

<sup>34</sup> Ld. 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622, 629.

<sup>35</sup> Ld. először AB Határozat, Indokolás [62], majd [99], végül [108]–[109].

(V) Az Alkotmánybíróság a határozatban – bár erre az indítványokban sem kérdés, sem kritika nem szerepel, sőt, saját maga jelenti ki korábban, hogy a rendelkezés alkotmányosságát nem vizsgálhatja (AB Határozat, Indokolás [54]) – úgy „minősíti” az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében szereplő életvitelszerű közterület-használat általános tilalmát, hogy az összhangban van az Alaptörvény értékrendjével és az emberi méltósághoz való joggal. Az ilyen módon eleve szükségtelen „értékrendi kitérő” vezet végül a testületet arra a kritikákban is gyakran idézett megállapításra, hogy „[a]z Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelenségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga, ez az állapot nem az emberi méltósághoz való jog része” (AB Határozat, Indokolás [103]). Az állítás – azon túl, hogy igen szerencsétlen megfogalmazás – alapjogi dogmatikai oldalról diszfunkcionális, és azt több okból sem lehet igazán értelmezni. Az első, hogy az Alaptörvény értékrendjéből eleve nem is következhetnek alapvető jogok, csak magából az Alaptörvényből. Azonban ha a mondat esetleg úgy értendő, hogy az Alaptörvény szerint senkinek nincs „joga a hajléktalanságra”, akkor az ugyan igaz, csak nehezen ragadható meg az értelme. Egy állapotra ugyanis eleve nem is lehet senkinek joga, csak egy döntésre vagy egy státusz vállalására (ez olyan, mintha azt mondanánk, hogy valakinek nincsen joga a függőségre, például az alkoholizmusra). Persze amellett lehet elméletileg érvelni, hogy a hajléktalanság vállalása, vagy másként a „hajléktalankodás joga” nem vezethető le az Alaptörvényből, az emberi méltóság (önrendelkezés) jogából, így az nem is kikényszeríthető, de ilyen típusú „igény” az indítványok alapján nem futott be a testülethez. Márpedig a kettő között komoly különbség van, hogy valakinek (alanyi) joga van-e valamihez vagy egy egyébként akár alapjogilag nem védett magatartása szankcionálható-e. Azt pedig megelőzően maga az Alkotmánybíróság mondta ki ebben a határozatában, hogy a hajléktalan lét az érintett személytől független, objektív tény, amelynek kialakulásáért az egyén nem vonható felelősségre.<sup>36</sup> Az Alkotmánybíróság érvelését összeolvasva azonban épp ahhoz a cinikus, a társadalmi valóságot teljesen figyelmen kívül hagyó állításhoz juthatunk el, hogy voltaképp az emberi méltósághoz való jog, a hűség, a hit és szeretet hitvallásbeli értékrendje nyomán „nélkülözhetetlen” az együtt nem működő, visszaeső, a közterület valamely részét életvitelszerűen használó hajléktalan személy szankcionálása.

(VI) Az Alkotmánybíróság a *következetlenségében* következetes, hiszen az alkotmányos követelmény kedvelt és gyakran alkalmazott eszköz lett kifejezetten olyan döntések esetén, amelyek – a korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján és más alapjogi-dogmatikai érvelés hiányossága miatt – megkérdőjelezhető érvrendszerrel igyekeznek a támadott rendelkezés alkotmányosságát bizonyítani. A testület az érvelés következetlenségéből keletkező „hézagokat” próbálja egy követelmény megfogalmazásával eltakarni. Ez alól jelen határozat sem képez kivételt.

Az Alkotmánybíróság a határozatát a szabálysértési norma kiegészítését, valamint az elesettek védelme melletti kiállást célzó alkotmányos követelménnyel zárja. A testület a már bemuta-

tott, alapjogi-dogmatikai szempontból hiányosnak, részlegesnek ható érvelése után – legutóbbi gyakorlata alapján nem egyedülálló módon – mintha az indokolása végén maga sem lenne meggyőződve arról, hogy a támadott rendelkezés alkotmányossága szilárd lábakon áll, ezért szükségesnek tartja a követelmény megfogalmazását.<sup>37</sup> Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény alkalmazását – a határozat alapján – a jogalkalmazói jogértelmezés elősegítése miatt tartja indokoltnak,<sup>38</sup> azt azonban már nem fejtette ki, hogy a követelménnyel mely jogalkalmazói értelmezést kívánja elkerülni és pontosan miért.

Jelen alkotmányos követelmény *gyakorlati alkalmazhatósága* eleve problémákkal terhelt, mivel megszorító értelmezése esetén juthatunk akár arra a következtetésre is, hogy a bíróságoknak minden esetben bizonyítást kell lefolytatniuk arra, hogy a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt-e. Másik oldalon viszont a szabálysértési tényállással kapcsolatban felmerülő jogértelmezési kérdésekben a bíróságoknak a követelmény nem ad mankót, sőt inkább megnehezíti helyzetüket. A testület ugyanis további olyan bizonytalan tartalmú kifejezésekkel egé-

<sup>37</sup> Ugyanezzel találkozunk például a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvénynek* (a továbbiakban: Btk.) a jogellenes bevándorlás elősegítését, támogatását szankcionáló tényállása alkotmányosságával foglalkozó 3/2019. (III. 7.) AB határozat (ABH 2019, 63.) esetében, melynek alkotmányos követelménye a jelen AB határozat alkotmányos követelményéhez tartalmilag hasonló: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a [Btk.] 353/A. § (1) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.” Az Alkotmánybíróság mindennek kimondását azt követően tartotta indokoltnak, hogy az idézett határozat indokolásának 81. pontjában megállapította, hogy az indítványozó által felvetett aggály „teljes mértékben alaptalan, evidencia, hogy a Btk. új tényállása csak az abban foglalt célzatos magatartásokat rendeli büntetni és nem más, vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra”. A testület ezt követően – az addig képviselt álláspontjával nehezen összeegyeztethető módon – megállapította, hogy a szegények és elesettek megsegítése Nemzeti hitvallásban foglalt köteleességének, valamint az Alaptörvény I. cikk (3) és a XXVIII. cikk (4) bekezdésének feltétlen érvényesülése a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel biztosítható. Mindebből *a contrario* az következik, hogy az alkotmányos követelmény nélkül a jogállamiság elvének érvényesülése nem biztosított. Kérdéses, hogy mi lehet a jogalkalmazónak címzett alkotmányos követelmény funkciója olyan esetben, melyben az Alkotmánybíróság *expressis verbis* kimondja, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés eleve nem értelmezhető alkotmányellenesen. A testület ebben a döntésben egy még hatályba nem lépett rendelkezés kapcsán állapította meg ezt a követelményt, meg sem adva a lehetőséget a bíróságoknak arra, hogy kialakíthassák saját jogértelmezési gyakorlatukat. Ez a következtetés pedig például a 4/2019. (III. 7.) AB határozat (ABH 2019, 102.) azon megállapítása fényében ellentmondásos, hogy „[...] nem alapohtozható az [...] alkotmányossági felülvizsgálata[t] arra a hipotézisre, hogy a kormányhivatal a jogszerűtlen döntésekre rendezkedik be [...]” {4/2019. (III. 7.) AB határozat, ABH 2019, 102, 141., Indokolás [90]}.

<sup>38</sup> Vö. AB Határozat, Indokolás [107].

<sup>36</sup> Ld. az AB Határozat indokolásának már „idézett” 73. pontját, amely szerint: „Önmagában a társadalom perifériájára szorulásért az ezzel sújtott egyént jogi felelősség nem terhelheti és a vonatkozó szabályozás alapján nem is terheli.”



szíti ki a tényállást, mint például az „ellátórendszer”, az „igazolhatóan biztosított elhelyezés”, az „esetek, magukról gondoskodni nem tudó személyek helyzete”.

Párhuzamos indokolásában (P1) Pokol mellett érvel, hogy az alkotmányos követelmény megállapítása azért is szükséges, mert képes feloldani az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdései közötti feszültséget és részbeni ellentmondást. Alapvetően az is kérdéses, hogy ez az alkotmányos követelmény mennyire képes feloldani ezt az ellentmondást az Alaptörvény rendelkezései között. Az azonban talán még inkább megkérdőjelezhető, hogy funkcióját tekintve az alkotmányos követelmény alkalmas lehet-e arra, hogy az Alaptörvény rendelkezései közötti vélt vagy valós kollíziót kezelje. Az alkotmányos követelmények az Abtv. tételes előírása alapján is az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény előírásait érvényre juttató rendelkezések, amelyek célja a vizsgált jogszabály alkotmányos keretek között történő értelmezésének előmozdítása.<sup>39</sup> A követelmény alkalmazásának ez a funkciója, nem pedig alaptörvényi rendelkezések között fennálló ellentmondás feloldása, amely nem mellesleg inkább az alkotmányozó „asztala”.

Az alkotmányos követelmény alkalmazásakor az Alkotmánybíróság eleve mindig vékony jégen jár, ugyanis az jellegéből adódóan lehetővé teheti a számára, hogy a negatív jogalkotói szerepből pozitív jogalkotóvá váljon, ez viszont nyilvánvalóan ellentétes az Alkotmánybíróság rendeltetésével, funkciójával és feladatával. Különvéleményében (K2) Juhász is kiemeli, hogy jelen alkotmányos követelmény olyan új elemet épít bele a tényállásba, melyet a jogalkotó eredetileg – feltehetőleg szándékosan – nem emelt be, így szerinte a testület a jogalkotó területére tévedt és ezzel megsértette a hatalommegosztás elvét.

Juhász különvéleménye helytállóan tapint rá a döntésben megfogalmazott alkotmányos követelmény gyenge pontjára. A testület ugyanis ezzel az alkotmányos követelménnyel „belekívánja” az alkotmányos tartalmat a támadott rendelkezésbe, kiegészítve a tényállás eredeti szövegét. Jóllehet az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény védelme lenne a feladata, nem pedig az, hogy egy – alkotmányos szempontból nem kellően végiggondolt – jogalkotási folyamat végén hozzátegyen a normához, kiegészítse azt és így a saját olvasatában alkotmányossá formálja. Ha az Alkotmánybíróság azt észleli, hogy az alkotmányos helyzetet kizárólag a norma kiegészítésével, módosításával lehet elérni, úgy a változtatást nem végezheti el önmaga, hanem a normát meg kell semmisítenie. Alkotmányos követelmény alkalmazására abban a szűk keresztmetszetben van lehetőség, ha a norma egésze vagy adott része alkotmányosan és alkotmányellenesen is értelmezhető. Ilyenkor a jogbiztonság érdekében indokolt az, hogy a testület az alkotmányos értelmezés megadásával irányítsa a jogalkalmazót a norma kiegészítése nélkül.

Az alkotmányos követelmény ilyen kiterjesztő használata már azért is problémás, mert a mindössze néhány nappal később kiadott, a tartós betegápolást végző személyek időskori támogatásának alkotmányosságát vizsgáló 25/2019. (VII. 23.) AB határozatban (ABH 2019, 704.) több – a jelen vizsgált határozatot különvélemény, így látható kifogás nélkül elfogadó – alkotmánybíró aggodalmát fejezte ki az említett határozatban alkal-

mazott alkotmányos követelmény kapcsán.<sup>40</sup> Megfogalmazásuk szerint: „[az Alkotmánybíróság] [a]zt [...] nem mondhatja meg, hogy milyennek kellene lennie egy jogszabálynak, és főként a jogszabály tartalmát nem változtathatja meg úgy, hogy az a saját meggyőződésének megfelelő rendelkezéseket tartalmazza. Ez ugyanis a törvényhozó és rendeletek esetén a végrehajtó hatalom joga”.<sup>41</sup> A két alkotmányos követelmény teljes körű összehasonlítása az AB Határozat kritikáján túlmutatna, de az alapvető ellentmondás, a következetlenség a fenti hivatkozás nyomán is látható. Míg az egyik határozat esetén az alkotmánybírák jelentős része kifogásolta a jogalkotásba hajló alkotmányos követelményt, addig ugyanezen alkotmánybírák egy pár nappal korábbi másik határozatban (az AB Határozatban), hasonló alkotmányos követelménynél mindezt említés szintjén sem látták problémásnak.

(VII) Annak érdekében, hogy az AB Határozat értékelése nem csupán alapjogi, hanem *szabálysértési jogi* szempontból is minél teljesebb legyen, érdemesnek látjuk kiemelni továbbá a következőket is. A döntés ugyanis nem csak alkotmányos, hanem akár tisztán szakjogi szempont alapján is kritika tárgyává tehető, amely – az Alkotmánybíróság döntése dacára – nagyban nehezítheti annak gyakorlati alkalmazhatóságát.<sup>42</sup>

A Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdésében írt szabálysértés átfogóbb *jogi tárgyaként* a közrend jelölhető meg. A tényállás ezen belül potenciálisan a közrend számos aspektusát támadhatja. Ilyen lehet a köznyugalom, a közbiztonság, de akár a közegészség is. A szabálysértés tényállása körében elkövetési tárgyát nem nevesít a törvény, annak tehát sem természetes személy sértette, sem élettelen elkövetési tárgya nincs.

Az *elkövetési magatartás* ugyanakkor maga a közterületen megvalósuló életvitelszerű tartózkodás. Ez alatt a huzamosabb időintervallumot felölelő, alapvetően megszakítatlan, vagy csak jelentéktelen időszakokra (például néhány estére) megszakított ottlétet lehet érteni, amely ugyanakkor a legalitás és így a jogbiztonság szempontjából nehezen megragadható kategória. A Szabs. tv. 178/B. § (5) bekezdés értelmező rendelkezése szerint 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 huzamos 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. E teljességre törekvő legáldefiníció kapcsán is kiemelhető azonban például az, hogy az „egyéb szállásra való visszatérés” kitétel kérdéssé teszi, hogy a közterületen önhatalmúlag emelt egyéb szállásra (például sátor, kunyhó stb.) való visszatérés szándéka kizárja-e a szabálysértési felelősség megállapítását.

<sup>39</sup> Ld. Abtv. 46. § (3) bek.

<sup>40</sup> A különvéleményt Varga Zs. András alkotmánybíró írta, melyhez Dienes-Oehm Egon, Salamon László és Szívós Mária alkotmánybírák csatlakoztak.

<sup>41</sup> 25/2019. (VII. 23.) AB határozat, ABH 2019, 704, 734., Indokolás [98].

<sup>42</sup> Vö. AMBRUS István: „Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése szabálysértéséről” *Közjogi Szemle* 2018/4. 1–7.



E ponton szükséges kiemelni az új tényállás formálódó bírói gyakorlatából a Fővárosi Törvényszék azon döntését, amellyel az első fokon eljáró bíróság végzését hatályon kívül helyezte és – miután az eljárás alá vont személy szabálysértési felelősségét nem látta megállapíthatónak – a szabálysértési eljárást megszüntette.<sup>43</sup> A törvényszéki indokolásban kifejtettek szerint „[a]z életvitelszerűen közterületen tartózkodás nem cselekedet, nem mulasztás, hanem állapot. [...] Minthogy e norma – figyelemmel a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdésére – önmagában sem tevékenységet, sem mulasztást nem fogalmaz meg, ezért az elkövetési magatartás vizsgálatánál a törvényszék a jogalkotói akaratot szem előtt tartva, az (5) bekezdésben megfogalmazott értelmező rendelkezésből indult ki”. Ezt követően pedig – a lentebb még érintendő módon – a szabálysértési felelősséget az alanyi oldal hiánya alapján zárja ki. Az idézett érvelés azonban több szempontból is problematikus. Egyrészt ha a törvényszéknek valóban azon jogi meggyőződése alakult ki, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályai megsértésének tényállása sem tevékenységet, sem mulasztást nem határoz meg, úgy akkor járt volna el következetesen, ha a szabálysértés tárgyi oldalának a hiányát megállapítva, az alanyi oldal vizsgálata nélkül megszünteti a szabálysértési eljárást. Másrészt ugyanakkor a bűncselekmény fogalmát, illetve a büntetőjog különös részi tényállási konstrukcióit is szem előtt tartva, vitatható az a kiinduló megállapítás is, amely szerint az „életvitelszerűen közterületen tartózkodás nem cselekedet, nem mulasztás, hanem állapot”.<sup>44</sup>

A közterület tényállástanilag valójában szituációs elemnek, közelebbről *elkövetési helynek* tekinthető. Annak fogalmát a Szabs. tv. 29. § (2) bekezdés a) pontja úgy határozza meg, hogy az a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is. Miként arra Kiss és Lévay *amicus curiae* beadványa is utalt, jogértelmezési nehézséget jelent ugyanakkor, hogy a közterület fogalmát emellett az *épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény* 2. § 13. pontja is meghatározza. Eszerint ugyanis közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. A két fogalom tehát nem teljes egészében fedi egymást, ami jogbizonytalanságot idézhet elő.

<sup>43</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 2018. november 13. napján kelt, 22.Szef.54/2018/5. számú, ill. a Pesti Központi Kerületi Bíróság 17.Sze.17.820/2018/2. számú határozatait.

<sup>44</sup> A törvényszéki indokolás ezt követően úgy folytatódik, hogy „[a] másodfokú bíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatra utalva rögzíti, hogy objektív tényként, az elkövetői akaratától független[ül] fennálló élethelyzetet büntetni nem lehet”. A hivatkozott alkotmánybírói döntés ugyanakkor nem dogmatikai alapon közelíti a kérdéshez, hanem a kriminalizáció egy korlátját állítja fel. Utóbbi megítélése pedig alkotmánybírói kompetenciába tartozik, így a bírósági indokolásban történő hivatkozása a jelenleg hatályos tényállás elemzésénél kevésbé látszik instruktív érvnek.

A szabálysértési tényállás immateriális, így *eredményt* nem határoz meg a törvény. Erre figyelemmel az *okozati összefüggés* vizsgálata is szükségtelen. Ebből fakad továbbá az a dogmatikai következmény, hogy a *stádiumoknak* valódi jelentősége nincs. Szabálysértéstani értelemben legfeljebb azt lehetne ebben a vonatkozásban felvetni, hogy az *in concreto* még nem huzamosabb időszakot a közterületen töltő személy az erre vonatkozó – általában eshetőleges – szándéka alapján nem lenne-e a szabálysértés kísérlete miatt marasztalható. A szabálysértés kísérlete azonban – szemben a bűncselekmény [Btk. 4. § (1) bekezdés] ugyan-ezen stádiumával – csak akkor büntethető, ha azt a törvény kifejezetten előírja [Szabs. tv. 2. § (3) bekezdés]. A Szabs. tv. 178/B. §-a erről azonban expliciten nem rendelkezik, így a kísérlet megállapítását e szabálysértés vonatkozásban – indirekt módon – a törvény maga zárja ki.

A szabálysértés *alanyi oldala* kapcsán az igényel figyelmet, hogy a szabálysértés gondatlan variációja – szemben a bűncselekményével [Btk. 4. § (1) bekezdés] – nemcsak akkor büntethető, ha azt a törvény külön előírja, hanem főszabály szerint is [Szabs. tv. 2. § (1) bekezdés]. Ebből annak kellene következnie, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése szabálysértés gondatlanságból (Btk. 8. §) is megvalósítható. E szabálysértés jellege ugyanakkor – a jogi tárgy jellemzőire is figyelemmel – magában kell, hogy hordozza a szándékos elkövetést, így a gondatlan cselekvőség – legyen szó akár tudatos gondatlanságról, akár hanyagságról – nem alapozhatja meg a szabálysértési felelősség megállapítását.

Az elhatárolási, halmazati kérdések körében az igényelhet figyelmet, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése – amely *dogmatikailag lényegében egy sajátos, rendszeridegen, sui generis előkészületi jellegű szabálysértésként fogható fel* – gyakran velejárója más, súlyosabb szabálysértéseknek vagy bűncselekményeknek. A szabálysértések körében említhető például a rendzavarás (Szabs. tv. 169. §), vagy a koldulás (Szabs. tv. 185. §); a bűncselekmények viszonylatában pedig a zaklatás (Btk. 222. §), a közveszéllyel fenyegetés (Btk. 338. §), vagy a garázdaság (Btk. 339. §), de akár a lopás (Btk. 370. §) is példaként jelentkezhethet. Ebből fakadóan pedig a halmazati problémák mindenkor kiküszöbölést igényelhetnek. A bűncselekmények viszonylatában ezt a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése *expressis verbis* megteszi, hiszen – egyebek mellett – akként rendelkezik, hogy nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy mulasztás bűncselekményt valósít meg. Itt tehát – alaki halmazat esetén – a törvényből fakadóan egyértelműen megvalósul a büntetőjogi felelősség primátusa a szabálysértéssel szemben. Ezzel szemben az egyes szabálysértési tényállások egymáshoz való viszonya nem látszik megfelelően rendezettnek. Erre figyelemmel *de lege ferenda* nem lenne felesleges a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdésében szabályozott tényállást azon – a szubszidiaritásra utaló – záradékkal ellátni, amely szerint az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése csak akkor állapítható meg, ha *súlyosabb szabálysértés nem valósul meg*. Ezáltal ugyanis gátját lehetne vetni a felesleges halmazati értékeléseknek.

(VIII) Az Alkotmánybíróság nemcsak az emberi méltóság, az egyenlő bánásmód vonatkozásában, hanem a szabálysértési szankció alkalmazása, az eljárás és a jogorvoslat alkotmányos megfelelése kapcsán is – ahogyan azt Stumpf különvéleménye hangsúlyozza (AB Határozat, Indokolás [174]) – sommás, ha úgy tetszik „érvelésmentes” megállapításokat tett. Több ízben is is-

merteti a szabályozás egyes elemeit, majd azokhoz egyetlen mondatban hozzáfűzi, hogy nem sértik az indítványozók által felhívott alapjogokat vagy alkotmányos garanciákat. A testület egy-egy részletet ragad ki, majd azt minősíti alkotmányosnak, eközben nem vizsgálja a büntetési és eljárási koncepció egészét, hatását.<sup>45</sup> Deklarálja, hogy ha létezik jogorvoslati lehetőség, akkor az automatikusan hatékonyak is minősül, tartalmi követelményeket annak kapcsán nem támaszt. Nehezen értelmezhető a konkrét szabályozás alkotmányosságára fókuszáló állításként az a „kifelé mutató” érv, hogy az életvitelszerű közterület-használatot a jogalkotó büntetőjogi helyett, annál enyhébb szabálysértési jogi eszközökkel kezeli.<sup>46</sup>

*Szakjogi nézőpontból* elsőként kiemelhető, hogy a jogalkotó az új tényállás kapcsán azzal kívánt eleget tenni az *ultima ratio* elve kívánalmának, hogy mellőzni rendeli a szabálysértési eljárást, ha az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy ha az elkövető a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében. E respektálható célt szolgáló rendelkezés ugyanakkor nem teljesen látszik egyértelműnek: mit jelent az, hogy az elkövető az elkövetés helyét elhagyja? El kell hagynia például az adott utcát, parkot, esetleg a kerületből is el kell tűnnie? Az ilyen szabályozás tehát nem feleltethető meg a határozott törvényi rendelkezések (*nullum crimen sine lege*) alkotmányos követelményének. A hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások elfogadásának kérdése is több értelmezési és bizonyítási problémát vehet fel, hiszen ez értelemszerűen feltételeznél az elkövetőnek a hatóság látáskörébe kerülését és monitorozását is, ami a gyakorlatban nem, vagy csak ritkán látszik megvalósíthatónak.

Czine különvéleményében is bíralt azon törvényi rendelkezés, amely szerint, akit 90 napon belül három alkalommal a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető. Emellett a Szabs. tv. 178/B. § (20) bekezdése értelmében, ha az eljárás alá vont személyt a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző 6 hónapon belül már két ízben jogerősen felelősségre vonták ugyanezen szabálysértés elkövetése miatt, akkor az ismételt elkövetett ilyen szabálysértés miatt közérdekű munka büntetés nem szabható ki, valamint figyelmeztetés intézkedés nem alkalmazható. E rendelkezések a hazai jogunkba az utóbbi évtizedben egyre inkább begyűrűző „három csapás” – a Szabs. tv. 23. §-a alapján egyébként a 2012 óta hatályos szabálysértési jogban sem ismeretlen – megnyilvánulásának tekinthetők, amelyek a bírói mérlegelés szűkítésére, az arányos szankcionálás és az egyéniesítés hiányára figyelemmel kiemelten problematikusak.<sup>47</sup>

## 6. Az eset jelentősége

Egyszerre mutatja a döntés jelentőségét és súlyosan megosztó voltát, hogy az AB Határozat meghozatala óta eltelt idő alatt számos kritikus publikáció foglalkozott vele hazai tudományos folyóiratokban és nemzetközi közönségnek szóló szakmai blogban egyaránt. Kazai Viktor a döntésből főként a strukturált és a korábbi gyakorlattal összhangban álló érvelést hiányolta, amelyet az alkotmánybírák politikai befolyásoltságának tud be.<sup>48</sup> Chronowski Nóra és Halmai Gábor álláspontja szerint a határozat szakít az emberi méltóság univerzális koncepciójával, melynek okát ők is a bírók függetlenségének hiányában látják.<sup>49</sup> Molnár Noémi publikációjában<sup>50</sup> részletesen elemezte az AB Határozat előzményeit, körülményeit, illetve a bírói jogalkalmazásra kiható esetleges következményeit.

Jelentős tudományos visszhangja volt továbbá annak, hogy az emberi jogi kérdésekkel foglalkozó *Fundamentum* folyóirat szerkesztősége az alkotmánybírói határozat után határozatlan időre felfüggesztette az Alkotmánybíróság döntéseinek szemlélését. Közleményük szerint a továbbiakban nem kívánják legitimálni az Alkotmánybíróság munkáját azzal, hogy úgy tesznek, mintha a határozatok egy független testület szakmai alapon meghozott döntései lennének.<sup>51</sup>

Kiss és Lévay a Közjogi Szemleiben fejtették ki véleményüket és aggályait a döntéssel kapcsolatban, figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróság az *amicus curiae* beadványukban kifejtett álláspontjukat teljesen figyelmen kívül hagyta a határozat meghozatala során.<sup>52</sup> A közös tanulmány szerint sem jogági-szakmai, sem alkotmányjogi érvekkel nem támasztható alá a támadott rendelkezés alkotmányossága és alkalmassága a hajléktalanság visszaszorítása érdekében. Publikációjukban a döntés alapjául szolgáló Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének alkotmánybírói felülvizsgálata mellett érvelnek.

Az AB Határozat közzététele óta még nem kristályosodott ki, hogy a bírói gyakorlat hogyan alkalmazza – *ha alkalmazza egyáltalán* – a határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményt, továbbá más szakmai szempontokat. A határozat közzététele óta egy, a médiában is nagy visszhangot kapott eljárás során a bíróság elfogadta az eljárás alá vont személyt azon védekezését, mely szerint nem áll szándékában az utcán élni, jelenleg erre a jövedelemnélküliség miatt kényszerül.<sup>53</sup> Az eljárás alá vont személy ugyanakkor úgy nyilatkozott, hogy nem hajlandó hajléktalanszállóra menni korábbi rossz tapasztalatai miatt, de

<sup>45</sup> Vö. AB Határozat, Indokolás [89]–[94].

<sup>46</sup> Vö. AB Határozat, Indokolás [72].

<sup>47</sup> A legfrissebb szakirodalmi kritikához ld. GELLÉR Balázs – AMBRUS István – VASKUTI András: *A magyar büntetőjog általános tanai II. Büntetéstan* (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 91–98., 277–280.

<sup>48</sup> KAZAI Viktor Zoltán: „No one has the right to be homeless...” *Verfassungsblog* (verfassungsblog.de/no-one-has-the-right-to-be-homeless).

<sup>49</sup> CHRONOWSKI Nóra – HALMAI Gábor: „Human Dignity for Good Hungarians Only. The Constitutional Court’s Decision on the Criminalization of Homelessness” *Verfassungsblog* (verfassungsblog.de/human-dignity-for-good-hungarians-only).

<sup>50</sup> MOLNÁR (32. lj.) 199–200.

<sup>51</sup> *Fundamentum* 2019/1–2. 134.

<sup>52</sup> KISS László – LÉVAY Miklós: „Még egyszer a hajléktalanok büntethetőségéről” *Közjogi Szemle* 2020/1. 8–21.

<sup>53</sup> Pesti Központi Kerületi Bíróság 6.Sze.14.944/2019/10. Feldolgozta a Mércse hírportál (merce.hu/2019/10/17/felmentette-a-birosag-a-korabban-életvitelszeru-kozterületi-tartozkodas-miatt-elitelt-ferfit).

az egyéb lehetőségek igénybevételel nem zárkózott el. A fentiek tükrében tehát az eljárás alá vont személy által közterületen történő szándékos tartózkodásra vonatkozó egyértelmű bizonyíték nem állt a bíróság rendelkezésére, és ilyen bizonyíték a bíróság álláspontja szerint az eljárás folytatásától sem volt várható, ezért azt megszüntette. A bíróság tehát nem az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelmény miatt szüntette meg az eljárást, hanem azért, mert a közterületen tartózkodás szándékossága tekintetében nem állt elég adat a rendelkezésére.

Mindebből az a kép rajzolódik ki, hogy az inkriminált szabálysértési tényállás – noha az az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint alkotmányosnak tekinthető – a gyakorlati jogalkalmazás próbáját nehezen, vagy akár nem is állja ki. Amennyiben pedig ez a helyzet a jövőben sem változik meg, úgy e tényállást nem csupán a régtől fogva ismert *desuetudo*, hanem akár az újabb szakirodalomban a *szimbolikus jogalkotás* kategóriája<sup>54</sup> alá

lehet majd sorolni. Mindezek ugyanakkor csak megerősítik azt, hogy a bemutatott alkotmányos aggályok és súlyos jogalkalmazási problémák azonos töről fakadnak: a hajléktalansággal együtt járó életvitelszerű közterületi tartózkodás általános büntetőségének eredendő problémájáról.

**Láposy Attila** • tanársegéd

Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar • Alkotmányjogi Tanszék • laposy@ajk.elte.hu

**Burján Evelin** • doktorandusz

Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar • Alkotmányjogi Tanszék • burjan.evelin94@gmail.com

**Ambrus István** • egyetemi docens

Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar • Büntetőjogi Tanszék – ambrus.istvan@ajk.elte.hu

<sup>54</sup> NAGY Ferenc: *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjogtudományban* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2013).