BELÜGYMINISZTÉRIUM

DR. PINTÉR SÁNDOR
miniszter

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III/1628-18/2018	
Érkezett: 2019 JAN 16. Kézbesítővel	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 0 db	

[redacted]

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Iktatószám: BM/396/3/2019.
Hivatkozási szám: III/1628/2018.
Tárgy: a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-a elleni bírói kezdeményezés (életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése)

Tisztelt [redacted]

A tárgybeli ügyben az eljáró bíró az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 178/B. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Ezt követően több egyedi normakontroll eljárás is indult ugyanebben az összefüggésben.

Az indítványok érvelése szerint a hajléktalanság mint – jellemzően – kényszerű, kiszolgáltatott állapot szabálysértéssé minősítése nem egyeztethető össze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményével, az I. cikk (3) bekezdésének az alapvető jogok korlátozására vonatkozó rendelkezéseivel, illetve az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának az elesettek és szegények megsegítésének kötelezettségét kinyilvánító részével. Szintén felmerül a szabadsághoz való jog korlátozásához szükséges feltételek hiányára hivatkozás. Az indítványok a támadott jogszabállyal összefüggésben felvetik továbbá az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség, ugyanezen cikk (2) bekezdése szerinti diszkrimináció-tilalom, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes tárgyalás követelménye, valamint ugyanezen cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelmét.

Figyelemmel arra, hogy az ügy vizsgálata komplex megközelítésmódot, a szociális ellátórendszerrel és a rendészeti kérdésekkel összefüggő tények bemutatását is szükségessé teszi, ezért az alábbi válasz a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma és az Igazságügyi Minisztérium által kialakított egységes álláspontot tükrözi.

1051 Budapest, József Attila u. 2–4. Telefon: (06 1) 441 1717 Fax: (06 1) 441 1720 E-mail: miniszter@bm.gov.hu

A téma összetettségére, valós élethelyzetekkel, társadalmi realitásokkal való összefüggésére tekintettel az alkotmányjogi érvelés mellett, annak alátámasztására a szociális ellátórendszerrel kapcsolatos szempontok, valamint a nemzetközi és hazai rendészeti tapasztalatokról szóló tényezők is bemutatásra kerülnek.

Budapest, 2019. január „15."

Tisztelettel,

Dr. Pintér Sándor

Dr. Trócsányi László

Prof. Dr. Kásler Miklós

1. RÉSZ
ALKOTMÁNYJOGI ÖSSZEFÜGGÉSEK

1. Az alkotmányjogi probléma meghatározása

Az indítvány hátterében álló alkotmányjogi probléma legabsztraktabb értelemben az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése [*„Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás."*] és ahhoz kapcsolódva a Szabs. tv. támadott szakasza céljának értelmezését, a jogi és társadalmi berendezkedés rendszerében történő elhelyezését teszi szükségessé. Az Alaptörvény hetedik módosításával nevesített tilalom és az ahhoz kapcsolódó törvényi szabályozás ugyanis ténylegesen azt a kérdést veti fel, hogy a közösségi együttélés zavartalansága – mint cél, érdek és védendő érték – megfelelő jogi garanciák mellett mennyiben alapozhat meg korlátozást az egyéni alapjogok oldalán.

a) Az Alaptörvény szellemisége: a szabadság és felelősség fogalomrendszere

A probléma vizsgálata során elsőként az egyén és a közösség viszonyának Alaptörvényből levezethető sajátosságait szükséges megvizsgálni. Az Alaptörvénnyel kapcsolatos jogi diskurzus egyik központi eredője, hogy a korábbi Alkotmány értéksemlegességével szemben az Alaptörvény értékalapú megközelítést tükröz. Ez az értékelvűség tetten érhető abban is, hogy az egyén és a közösség viszonyát nem a jogok és kötelezettségek dichotómiája, hanem a szabadság és a felelősség fogalmai mentén írja le.

Egy adott tevékenységre, cselekvésre vonatkozó jog vagy jogosultság ugyanis alapvetően sajátos jogi igényt jelent: olyat, amelynek van kötelezettje, ami a kötelezettel szemben érvényesíthető, kikényszeríthető.

A szabadság és felelősség fogalompár ennél jóval általánosabb jelentéstartalmat hordoz. A szabadság egyfajta mozgásteret jelöl ki, amelyen belül az egyén személyisége kibontakozhat, cselekvései megvalósulhatnak. Az egyén e szabadságát azonban egy közösség keretein belül gyakorolja, ami szükségképpen magában hordozza az egyéni szabadságok (érdekek, értékek, igények) ütközésének lehetőségét. Ezért szükséges a felelős magatartás: az egyénnek tiszteletben kell tartania mások szabadságát; cselekvéseinek, elvárásainak igazodnia kell másokéhoz. A közösség érdeke, a békés együttélés, a társadalmi viszonyok kiegyensúlyozottsága is azt kívánja, hogy méltányos egyensúly jöjjön létre a tagjai jogi helyzetében. Így az egyéni felelősség a közösséggel és annak egyes tagjaival szemben egyaránt fennáll. Az Alaptörvény az alapjogok definiálásánál ezt a felfogást juttatja érvényre a „Szabadság és felelősség" fejezet címével.

Az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdése szerint Magyarország elismeri az alapvető emberi jogokat, azok tiszteletben tartását és tartatását, valamint védelmét – mind az egyéni, mind pedig a kollektív jogok vonatkozásában – kiemelt, elsőrendű kötelezettségének tartja.

Az Alaptörvény ugyanakkor azt is világossá teszi, hogy az egyének nem csupán alapvető jogaik elismerésére és védelmére tarthatnak igényt, hanem meghatározott esetekben felelősséggel is tartoznak a társadalom tekintetében.

Az Alaptörvény O) cikke elvi éllel rögzíti ezt a kapcsolatot, amikor kimondja, hogy *„[m]indenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni"*.

Az egyén társadalom vonatkozásában viselt felelőssége, szabadságainak a társadalom érdekeivel összefüggő lehatárolása jelenik meg többek között az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondatában a tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősség kapcsán vagy a XXX. cikk (1) bekezdésében a közteherviseléssel összefüggésben is.

Elmondható tehát, hogy az egyénnek a közösségben, annak részeként betöltött szerepétől az Alaptörvény más rendelkezései alapján nem idegen a társadalmi együttéléssel összefüggő kötelezettségek meghatározása, a konkrét esetben az állam által biztosított szálláshelyek igénybe vételének kötelezettsége, a közterületen történő életvitelszerű tartózkodás tilalma.

Az egyéni szabadságok és a közösségért viselt felelősség ezen értelmezése leképezi az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásban tükröződő, egyik legfőbb értékválasztását: „*Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.*" Ez az együttműködés pedig nem más, mint a közrend alapja és legfőbb garanciája. A közrend ugyanis Concha Győző fogalomalkotása szerint „*embereknek közös czélra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol*".[1]

b) A közrend fogalma

A közrend fogalma a jogrendszer számos területén megjelenik: a transznacionális jogi helyzetek szabályozásában (pl. „közrendi klauzula" a nemzetközi magánjogban vagy a nemzetközi bűnügyi jogsegélyekkel kapcsolatban), az uniós jogban az alapszabadságok általános érvényesülése alóli kivételek esetkörei kapcsán[2] vagy éppen egyes emberi jogokkal összefüggésben, melyek korlátozását – például az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) értelmében is [3] – megalapozhatja a közrendre való hivatkozás. Az mindegyik esetkörben látható, hogy a közrend egy adott állam berendezkedésével, a sajátos társadalmi viszonyaival összefüggő és azok keretei között értelmezhető fogalom. A fentiekben pedig megállapításra került, hogy hátterében emberi együttműködés áll.

Ezen elemek szintetizálásaként elmondható, hogy a közrend az egyén közösségen belüli magatartásainak az alkotmányos rend keretein belül elhelyezkedő szabályait foglalja magában, amely szabályok megtartása az uralkodó felfogás szerint a rendezett társadalmi együttélés alapfeltétele.[4]

c) A közrend tartalma: materiális és immateriális elemek

A közrend fogalom ismertetett meghatározása tartalmaz utalást egy olyan elemre, amelynek tételes, pontos körülírása nem lehetséges: az uralkodó felfogásra hivatkozás. Ennek bizonytalansága miatt a közrend fogalma az európai dogmatikában és gyakorlatban hosszabb ideje annak materiális aspektusaira korlátozódott.

---

[1] Concha Győző: *Politika. Második kötet. Közigazgatástan.* Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1905. p. 308.

[2] Ilyen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 36. cikke értelmében „*A 34. és a 35. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárukra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közerkölcs, a közrend, a közbiztonság (...) védelme indokol.*" Hasonlóképpen: EUMSZ 52. cikk, 65. cikk (1) bekezdés vagy 72. cikk.

[3] Az EJEE 6. cikk (1) bekezdése értelmében „*[a]z ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges (...).*" Hasonlóképpen: EJEE 9. cikk (2) bekezdés vagy a Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikk (3) bekezdés.

[4] Matthias Wehr: *Examens-Repetitorium Polizeirecht: Allgemeines Gefahrenabwehrrecht.* C.F. Müller, Heidelberg, 2015. p. 22.

Mindazonáltal a közrend fogalma – még a fogalom materiális értelmét előtérbe helyezők szerint is – magában foglalhat immateriális elemeket, egyfajta közösségi moralitást,[5] értékrendet.

Az ún. immateriális közrend léte számos nemzetközi és hazai, jogelméletből és joggyakorlatból fakadó forrásból levezhető.

Amikor Concha Győző részletesen elemezte a közrend fogalmát, annak három elemét különítette el: az állami rendet, a társadalmi rendet és a természeti rendet. Az állami rend értelmezésekor pedig felhívja a figyelmet arra, hogy *„positiv alkotó eleme, ösztönzője az állami rendnek az állam céljából az is, a mit általános szabálylyal előre meg nem állapítottak, p. o. mit kíván az állam becsülete, érdeke külügyi tekintetben, mit kíván belügyekben egyes esetekben a közgazdaság, a közerkölcs, a közegészség."*[6] Megállapítható tehát, hogy a közrendnek már az ő értelmezésében is volt előzetesen, tételes jogi szabállyal meg nem határozható tartalma, amely a közösség valamilyen céljának kifejeződését szolgálja. Szintén megerősíti a közrend értékekkel, a társadalmi berendezkedés alapelveivel való összefüggését az a nemzetközi magánjog-tudományban kidolgozott fogalom, amely szerint *„[m]inden jogrendszernek van egy kemény magja', amely arra hivatott, hogy az illető rendszer gazdasági társadalmi, politikai, erkölcsi alapjait közvetlenül védje, és egyúttal az adott társadalmi-jogi berendezkedés alapvető értékrendjét kifejezésre juttassa. (...) A közrend lényege, hogy a fogalma alá vonható intézményeket és elveket a jog feltétlenül meg kívánja védeni, érvényre akarja juttatni (...)."*[7]

Olyan fogalomról van tehát szó, amelynek pontos jelentéstartalma nehezen azonosítható, az sokban függ egy adott társadalom berendezkedésétől, értékválasztásaitól.[8]

Az ún. immateriális közrend pontosabb körülhatárolásához támpontot szolgáltathat a francia Alkotmánytanács egy nemrégiben született döntése.[9] Az arcot teljes mértékben eltakaró fátyol viselésével kapcsolatban a francia testület megállapította, hogy az nemcsak a biztonság elleni

---

[5] Jean-Marc Sauvé: *L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Introduction du colloque intitulé "L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation"* http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/L-ordre-public-Regards-croises-du-Conseil-d-Etat-et-de-la-Cour-de-cassation

[6] Concha Győző: *Politika. Második kötete. Közigazgatástan.* Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1905. p. 308-309.

[7] Mádl Ferenc – Vékás Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.* Budapest, 1997. p. 117.

[8] Szintén a nemzeti viszonyokkal való szoros összefüggést hangsúlyozta az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a közerkölcs fogalma kapcsán. *„Az erkölcsi rend védelmére (megerősítésére) hivatott jogi korlátozások lehetőségét a nemzetközi egyezményeken kívül —azokkal összhangban — az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) joggyakorlata és a magyar Alkotmánybíróság határozatai [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 83.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 92.] is megerősítik. Az EJEB gyakorlata szerint a különböző államok belső jogrendjéből nem lehet levezetni az erkölcs egységes európai fogalmát, az erkölcs fogalmának helyhez és időhöz kötött meghatározása az államok belső szerveire hárul (1988. május 24-én hozott ítélet a Müller c. Svájc ügyben, no 10737/84,§ 35.). Miközben a közerkölcs, illetve a jóerkölcs védelmére alapított korlátozások is alá vannak vetve az EJEB, illetőleg az Alkotmánybíróság általi kontrollnak, az is nyilvánvaló, hogy a nemzeti hatóságok e területen nagy mérlegelési szabadsággal rendelkeznek (ld. az EJEB-nek az Open Door and Dublin Well Woman Being c. Írország ügyben 1992. október 29-én hozott ítélete, no. 14234/88, 14235/88, § 68."* {801/B/2002. AB határozat}

[9] Conseil Constitutionnel: Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010. https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010613DC.htm

veszélyt jelent, hanem egy demokratikus társadalom alapelveit is sérti.[10] A francia alkotmányjogi dogmatika meghatározó része e döntés alapján kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a közrendre – különösen az immateriális közrendre – hivatkozás a társadalom egyfajta igényét fejezi ki alapértékei fenntartására. Ezeket az alapelveket a társadalom definiálja és kéri számon az egyénen akár az egyéni alapjogok vonatkozásában is.[11]

Megjegyzendő, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) bár más érvelés mentén, de a francia ügyön alapuló eljárásában is megállapította, hogy az egyének alapvető jogai közötti egyensúly megteremtésére törekvés a demokratikus társadalom alapja.[12] Azt is kimondta, hogy a francia szabályozás elfogadható jogkorlátozásnak tekinthető addig és amennyiben az együttélés alapfeltételeinek garantálását szolgálja. Az immateriális közrend fogalma ekként arra a gondolatra vezethető vissza, hogy a társadalom nem szűkíthető egyének összességére, hanem egy olyan sajátos együttélési forma, amelyben az egyénnek nem csak jogai vannak, hanem a közösség irányába felelősséggel is tartozik, aminek egyik fő alkotóeleme a társadalmi együttélés minimális szabályainak megtartása. [13]

Az immateriális közrend fogalmában tehát az a meggyőződés ölt testet, hogy a közösségi együttélés rendje, a közrend nemcsak akkor sérülhet, ha a személyi, illetve vagyonbiztonság súlyos sérelme vagy annak közvetlen veszélye áll fenn, hanem akkor is, ha a társadalmi együttélés szempontjából elengedhetetlenül fontos, kiemelten védendő, alapvető jelentőségű társadalmi, kulturális alapértékek kerülnek veszélybe.

Az immateriális közrend konstrukciója így egyfajta egyensúly megteremtését célozza az egyéni és a közösségi érdekek között, biztosítja az együttélés alapértékeinek védelmét és ellensúlyozza az egyéni jogok abszolút elsőbbségének túlzását, tiszteletben tartva a társadalmi erkölcsöt és az egyes ember méltóságát egyaránt.

Mindezek alapján az EJEB gyakorlatra figyelemmel is alátámaszthatónak tűnik az a nemzetközi és hazai szakirodalomból egyaránt levezethető tétel, hogy a társadalmi együttélés alapvető szabályainak tiszteletben tartása, az ún. immateriális közrend kiemelten védendő érték, amely – az adott társadalom sajátosságaira is tekintettel – az egyes alapjogok szabályozásánál is relevanciával bír.

d) A közrend és a közbiztonság összefüggése

A tárgybeli ügyben felvetett alkotmányjogi probléma a közrend fogalma mellett a közbiztonság kérdésének elemzését is szükségessé teszi.

---

[10] Nikolaus Marsch, Yoan Vilain, Mattias Wendel (szerk.): *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht: Ein Rechtsvergleich.* Springer, Berlin-Heidelberg, 2015. p. 67

[11] Bertrand Mathieu: *La dignité humaine ou le refus d'assumer une exigence constitutionnelle.* In: La diversité du droit. Mélanges en l'honneur de Jerry Sainte-Rose, Bruylant, 2012. pp. 909-918 ;
Agnès Roblot-Troizier: *L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.* in : Charles-André Dubreuil: L'ordre public: actes du colloque des 15 et 16 décembre 2011. Éd. Cujas, 2013. pp. 309-318.
Marie-Odile Peyroux-Sissoko: *L'ordre public immatériel en droit public français.* LGDJ, Lextenso éditions, 2018. p. 190

[12] EJEB, S.A.S. v. France, no. 43835/11, 2014. július 1-jei ítélet, § 128. Chassagnou and others v. France, nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, 1999. április 29-i ítélet, § 113; Leyla Şahin v. Turkey, no. 44774/98, 2005. november 10-i ítélet, § 108.

[13] Jean-Claude Marin: *L'ordre public : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Allocution prononcée en ouverture du colloque organisé par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.* https://www.courdecassation.fr/publications_26/prises_parole_2039/discours_2202/marin_procureur_7116/regards_croises_36191.html

A közbiztonság ugyanis *„nem lehet egyetlen ember, vagy egy kizárólag erre rendelt szervezet produkciója. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, így tehát a közbiztonság kooperációs termék is."*[14] A közbiztonsági szempontok így a közrenddel, a társadalmi együttélés harmóniájával is szoros összefüggést mutatnak.

A *„közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg (...), hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét (...), hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel (...)"* [13/2001. (V. 14.) AB határozat].[15]

A közbiztonság fogalma azonban mindenképpen magában foglalja a jogrend, az egyén szubjektív és vagyoni jogainak, az állami berendezkedés alapjainak (állami szervek léte és működőképessége) sértetlenségét.[16] Azokat a megoldásokat jelenti, amelyekkel a jogrendszer védekezik a közösség tagjainak meghatározott, káros magatartásával szemben.[17]

Ebből a meghatározásból pedig egyértelműen következik, hogy a belső biztonság megőrzése, a lakosság jólétének biztosítása ugyanúgy kiemelt feladata az államnak, mint a nemzetközi térben vállalt kötelezettségek teljesítése.[18] A biztonságért viselt állami felelősség elismerése az uniós alapító szerződésekben is kimutatható. Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (2) bekezdés második mondata szerint az Európai Unió *„[t]iszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad."*[19]

Azaz az állam, illetve a társadalom biztonságával összefüggő érdekek védelme nem csupán alkotmányos cél, hanem állami kötelezettség is. {vö. 12/2017. (VI. 19.) AB határozat [42]; hasonlóképpen: 26/2013. (X. 4.) AB határozat [143]}.

---

[14] Finszter Géza: *Közbiztonság és jogállam*. Jog-állam-politika. 2009/3. p. 170.

[15] Az Alkotmánybíróság a közrend, közbiztonság témakörét érintően megállapította, hogy *„az Alaptörvény B) cikke (3)-(4) bekezdése, a C) cikke (2) bekezdése, a 29. cikke (1) bekezdése, a 45. cikke (1) bekezdése, 46. cikke (1) és (3) bekezdése tartalmi hasonlóságot mutat a (...) korábbi alkotmányi rendelkezésekkel"* {26/2013. (X. 4.) AB határozat [143]-[145]} Erre a tényre, valamint a továbbiakban hivatkozott alkotmánybírósági határozatok közrenddel, közbiztonsággal és annak fenntartásával kapcsolatban tett megállapításainak általános, alapelvi jelentőségére, azok megfelelően alkalmazhatónak tekinthetők jelen ügy kontextusában is.

[16] Matthias Wehr: *Examens-Repetitorium Polizeirecht: allgemeines Gefahrenabwehrrecht*. C.F. Müller, Heidelberg, 2012. p. 11

[17] Hans Kelsen: *Collective Security under International Law*, Washington DC: United States Government Printing Office, 1957. p. 5.

[18] A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, 2004. 22. o.
„Whatever perceptions may have prevailed when the Westphalian system first gave rise to the notion of State sovereignty, today it clearly carries with it the obligation of a State to protect the welfare of its own peoples and meet its obligations to the wider international community."

[19] Hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a közerkölcs fogalma kapcsán is. *„A közerkölcs védelmének a szükségességét a legfontosabb nemzetközi emberi jogi dokumentumok kivétel nélkül elismerik. E dokumentumok biztosítják továbbá a nemzeti jogrendszerek számára a közerkölcs – és ezzel összefüggésben a közrend – védelméhez szükséges alkotmányos, törvényi és más jogszabályi rendelkezések megalkotásának és alkalmazásának a lehetőségét [...]. Az erkölcsi rend védelmére (megerősítésére) hivatott jogi korlátozások lehetőségét a nemzetközi egyezményeken kívül – azokkal összhangban – az Emberi Jogok Európai Bíróságának [...] joggyakorlata és a magyar Alkotmánybíróság határozatai [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 83.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 92.] is megerősítik. [...]."* {184/2010. (X. 28.) AB határozat}

e) A közrend és közbiztonság állam általi védelmének szükségessége

Ezen a ponton pedig egyértelművé válik, hogy az államnak fogalmilag kötelezettsége fellépni olyan magatartásokkal szemben, amelyek a társadalom alapintézményeit, az együttélés főbb szabályait (mások jogainak, szabadságának, tulajdonának tisztelete stb.) sértik vagy veszélyeztetik. Amikor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„[a]z állam köteles és jogosult fenntartani és védeni a jogrendet, a jogbiztonságot, valamint az ezekhez kapcsolódó közrendet és közbiztonságot"* [44/2004. (XI. 23.) AB határozat], a közrend és közbiztonság védelmének egy kvázi-intézményvédelmi oldalát is megteremtette.

A testület azt is kimondta, hogy *„[a] közrend és a közbiztonság fenntartásában, vagy éppen a közegészségügy működtetésében a közösség érdeke oly módon nyilvánulhat meg az adott esetben, amely a konkrét közérdeket alkotmányos érték rangjára emeli"* {17/2018. (X. 10.) AB határozat [108]}. Ezzel a közrendet és a közbiztonságot olyan fontos és alkotmányosan elismert államcélnak, védendő értéknek tekintette, amely – megfelelő garanciák mellett – egyes alapjogok korlátozását is szükségessé teheti [vö. 96/2008. (VII. 3.) AB határozat; 2/2007. (I. 24.) AB határozat].

A közrend és közbiztonság garantálásával kapcsolatos állami védelmi kötelezettség törvényi szabályozását érintő alkotmányjogi levezetés található az Alkotmánybíróság alábbi érvelésében: *„[a] törvényhozó a Btk.-nak a kábítószerrel visszaélésre vonatkozó rendelkezéseivel a lakosság egészét kívánja megvédeni a kábítószerekből származó veszélyektől, még azon az áron is, hogy az egyén cselekvési szabadságát saját eszközeivel, a büntetés kilátásba helyezésével korlátozza. E cél elérése és ezen keresztül az alkotmányos értékként is elismert közrend biztosítása érdekében a Btk. nemcsak bünteti az olyan magatartásformákat, amelyek az egyén és a közösség számára közvetlenül veszélyt jelentenek, hanem a mindenki számára fenyegető kockázatot jelentő magatartások ésszerű elkerülését is támogató szabályozáson keresztül a társadalmi együttélés olyan alakítására törekszik, amely a drogok káros hatásaitól szabadon marad"* [54/2004. (XII. 13.) AB határozat].

A jogalkotó tehát a közrend védelme érdekében – különösen a társadalmi együttélés alkotmányi szinten rögzített szabályaira, illetve az Alaptörvényből levezethető értékeire figyelemmel – nemcsak jogosult, hanem köteles is az azt garantáló szabályok megalkotására.

Az állami szerveknek az alkotmányos rend, közbiztonság és közrend védelméért viselt felelőssége a magyar állampolgárok személyi biztonsága, és ezáltal alapvető alkotmányos érdekek, azokon keresztül pedig a közrend fenntartásának biztosítéka, egyúttal olyan alapvető társadalmi cél, amely a közösség tagjainak együttműködését feltételezi.

f) Következtetés

Az egyéni szabadságok és a közösségért viselt felelősség viszonyával, a közösség érdekeivel, és ehhez kapcsolódóan a közrend, közbiztonság és közegészségügy fogalmainak értelmezésével kapcsolatos szempontok egyaránt felmerülnek a közterületen való tartózkodással összefüggésben.

Hangsúlyozandó, hogy utóbbi körben – a közérdek és annak elemei kapcsán – olyan fogalmakról van szó, amelyek pontos meghatározása nem lehet cél és nem is lehetséges. Az EJEB a közérdek fogalma vonatkozásában elvi éllel mondta ki, hogy az szükségszerűen széles. Az EJEB szerint a nemzeti jogalkotó az, aki közvetlenül ismeri az adott társadalmat és annak igényeit, ezért ő van a legjobb a helyzetben ahhoz, hogy esetről-esetre meghatározza e fogalom lényegét.

Az EJEB szerint ezért a törvényhozás mérlegelési jogkörében meghozott, a közérdeket érintő (így például a szociálpolitika vagy a gazdaságpolitika végrehajtásában született) döntését úgy kell tekinteni, mint ami „a köz" érdekében áll, kivéve, ha ez a nyilvánvalóan nélkülözi az ésszerű alapokat.[20]

A konkrét esetben, a közterületen való tartózkodás speciális korlátjának megvonása esetében a közösség érdekeire való hivatkozás egyértelműen megalapozott. A közterület ugyanis egyéni és – szimbolikus jelentőségére is tekintettel – közösségi érdekeket, célokat egyaránt szolgál, ezért ott – már pusztán fizikai okokból is – koncentráltan merül fel, hogy annak bizonyos típusú használata mások szabadságát vagy a közrend, közbiztonság, közegészségügy szempontjait sértheti vagy veszélyeztetheti.[21]

Ezért teremt a jogalkotó komplex szabályrendszerrel egyensúlyt pl. a gyülekezési jog gyakorlása vagy a közterület magáncélú használatának engedélyezése terén. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás esetében az alapjogok és a közrendi szempontok kapcsolatának olyan kiemelt problémaköréről van szó, ahol az alkotmányozónak kell állást foglalnia az értékegyensúly megteremtéséről.

Ezért amikor az Alaptörvény hetedik módosítása az Alaptörvény XXII. cikkét úgy egészítette ki, hogy „*[t]ilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás*", kifejezésre juttatta a társadalmi együttélésnek egy alapvető követelményét, amely mint ilyen, megfelel az immateriális közrend fogalmának, tehát egyes alapjogok szabályozásánál figyelembe veendő értékválasztást jelent.

Olyan követelményről van szó, amely közbiztonsági, közegészségügyi kockázatok megelőzését, illetve elhárítását szolgálja, így a közrend szempontjából is megalapozott, közösségi együttműködési követelmény, és mint ilyen, az állam által a jogi szabályozás szintjén is védendő.

Az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdése értelmében „*[a]z emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*". Ha pedig a szállás ténylegesen rendelkezésre áll, akkor a közösségi együttélés, a társadalom tagjainak együttműködése és ezeken keresztül a közrend azt kívánja, hogy a hajlék nélkül élő személy e lehetőséget vegye igénybe.

Ez az előírás mind a későbbiekben – különösen a 2-5. részekben – kifejtett közbiztonsági, közegészségügyi, mind a szociális összefüggésekre figyelemmel, a megfelelő garanciák mellett egy, a társadalmi együttélés szempontjából kiemelten érzékeny területen teremtheti meg az egyén és a közösség érdekei, a szabadság és a felelősség közötti egyensúlyt.

2. A szabálysértési tényállás az Alaptörvény rendszerében

A Szabs. tv. indítvánnyal támadott szabályát a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról szóló 2018. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) iktatta be. A Módtv. általános indokolása

[20] EJEB, James and Others v. the United Kingdom, no. 8793/79, 1986. február 21-i ítélet, § 46.

[21] vö. „*A közterület rendeltetésétől eltérő használatának szabályozása során az önkormányzatnak tulajdonosi érdekein túl, közérdekű célokat - városképi, városrendezési, környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedés- és vagyonbiztonsági érdekeket, a közterület rendeltetésszerű használóinak érdekeit - is érvényesíteni kell.*" [19/2010. (II. 18.) AB határozat]

elvi éllel rögzíti, hogy a Szabs. tv. támadott szabályának megalkotását az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének hatálybalépése indokolja. Ezért elsőként szükséges annak megvizsgálása, hogy a szabálysértési tényállás megállapítása hogyan viszonyul az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéséhez, B) cikk (1) bekezdéséhez, az I. cikk (3) bekezdéséhez, illetve az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában nevesített célokhoz, elvekhez.

Ennek megállapításához elengedhetetlen az életvitelszerű közterületi tartózkodás jelenségét a társadalmi együttélés valós kontextusában szemlélni, a jogalkotó ugyanis *„általában a társadalmi változásokra reagál a jog „fejlesztésével", a jogalkotással és a jogszabályok kiegészítésével, módosításával. Azaz a jogilag már szabályozott életviszonyokban felmerülő problémák orvoslására jellemzően nem proaktív módon, hanem utólag alkot jogszabályokat*" [83/2011. (XI. 10.) AB határozat]. Ebben az összefüggésben az alábbi szempontokra szükséges figyelemmel lenni.
A közterület rendeltetése alapvetően a közösség egészének szolgálata: szabadságjogok gyakorlásának színhelye, társadalmi csoportok és egyes egyének fizikai mobilitásának biztosítéka, a közösség egészének vagyona. E szerepét a közterület csak akkor tudja betölteni, ha annak használata rendezett, szabályozott. Ezért állapítanak meg a hatályos jogszabályok számos, a közterület használatával összefüggő kötelezettséget (2. rész).

A közterület közösségi célú és közösség általi használatából az életvitelszerű közterületi tartózkodás kapcsán két dolog következik. Egyrészt azáltal, hogy az egyén a közterületet lakhatási célból igénybe veszi, a közterület közérdekű rendeltetésének betöltését korlátozhatja. Másrészt, a hajlék nélkül élő személyek fokozottan kitettek a bűncselekményeknek, a közbiztonsági kockázatok mellett pedig a közegészségügyi kockázatok is súlyosak (3. rész). E komplex kockázatokra tekintettel, alappal merül fel annak lehetősége, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás jelenségének általánossá válása megbonthatja a kényes egyensúlyt a közösség érdeke és az egyéni szabadságok között. A közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi kockázatok minimalizálása, a közterület használatával összefüggő közösségi érdekek védelme és a válsághelyzetbe jutott egyén támogatása az állam és az egyén együttműködését igényli.

Az állami kötelezettségek vizsgálata során alapvető jelentőségű kiindulópontot jelent, hogy az életvitelszerűen közterületen tartózkodók esetében súlyos válsághelyzetbe került személyekről van szó, akik esetében a társadalmi perifériára szorulásuk hosszabb távon annyira elmélyülhet, hogy az súlyosan elnehezíti vagy akár ellehetetlenítheti a helyzetük rendezését, a méltó életkörülmények közé való visszatérésüket. Nem egyedülálló, magyar jelenségről van szó; a 4. részben bemutatottak szerint az elszegényedéssel és a hajléktalansággal összefüggő probléma az Európai Unió (a továbbiakban: EU) és tagállamai szintjén, de Európán kívül is súlyosan jelentkezik.

Magyarországon a hajlék nélkül élők segítésének legáltalánosabb keretét – ahogyan arra az indítványozó is hivatkozik – a Nemzeti Hitvallás állapítja meg, amelynek értelmében *„[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét*". Ezért az államnak támogatnia, segítenie kell a hajlék nélkül élő személyeket, akik kétségtelenül a társadalom legkiszolgáltatottabb, leginkább támogatásra szoruló csoportjai közé tartoznak. A jogalkotó ennek szellemében elkötelezett abban a tekintetben, hogy az egyén szociális válsághelyzetére a közösség érdekeivel összhangban álló megoldást találjon.

Ezt az állami kötelezettségvállalást erősíti az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdése, amelynek értelmében *„[a]z emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a*

közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani".

Az Alaptörvény ezen előírásának mintegy végrehajtásaként a szociális ellátórendszer általános mechanizmusai és különböző modellprogramok komplex segítségnyújtási formákat intézményesítenek (5. rész) a hajlék nélkül élő személyek számára.

Ezen a ponton jelenik meg az egyén együttműködési kötelezettsége. Az Alaptörvény fentiekben idézett O) cikkével, az egyén önmagáért viselt felelősségével és közösségben betöltött szerepével, a „szabadság és felelősség" fogalomrendszerével, az egyén méltóságának és a közösség érdekeinek egyensúlyával és így a társadalmi együttélés alapértékeivel az a magatartás egyeztethető össze, hogy ha az állam és az állami támogatással működő intézményrendszer megfelelő ellátást biztosít, akkor a közterületet a hajlék nélkül élő személyek ne használják lakótérként. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése szerinti tilalom sem önmagáért való, kifejezésre juttatja, hogy a hajléktalanság problémájának sem az egyén, sem a társadalom oldaláról nem lehet az a megoldása, hogy az érintettek életvitelszerűen közterületen tartózkodjanak.
Amikor a Szabs. tv. 178/B. §-ával a jogalkotó egy figyelmeztetésen alapuló modellt vezetett be, erre az együttműködési kötelezettségre kívánta ráirányítani a figyelmet. Ez egyúttal lehetőséget ad az egyénnek arra, hogy önmagáért viselt felelősségét [Alaptörvény O) cikk] érvényesítve, a cselekvési szabadságából adódó lehetőségeket mérlegelve kísérelje meg a saját és a közösség érdekei szempontjából egyaránt hátrányos állapota kezelését. Ennek szellemében mondja ki a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése, hogy mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy az elkövető a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében. Ha azonban a hajlék nélkül élő személy sem önerejéből nem kívánja a helyzetét rendezni, sem a közösség által nyújtott segítséget nem veszi igénybe, azzal a rendezett társadalmi együttéléshez szükséges alapvető együttműködési kötelezettséget hagyja figyelmen kívül.

A jogalkotó a Módtv.-nyel beiktatott szabállyal ezért az együttműködési kötelezettség többszöri, szándékos megsértését, mint a közösségi együttélés egyik alapvető elvárásának tudatos figyelmen kívül hagyását rendelte szankcionálni.

Ez az értelmezés egyértelműen következik a Szabs. tv. 178/B. § (1), (2) és (4) bekezdésének összeolvasásából. A (4) bekezdés alapján a szabálysértési eljárás megindítása az újabb elkövetéskor azzal szemben nem mellőzhető, akit 90 napon belül 3 alkalommal a helyszínen figyelmeztettek. Ezzel a Szabs. tv. támadott szabálya egyértelművé teszi, hogy csak a tudatos, illetve ismételt elkövetés vonja maga után a szabálysértési eljárás megindítását.

Ez a megoldás összhangban van azzal a ténnyel, hogy a Szabs. tv. szankciórendszere főszabályként nem reparációs jellegű, célja nem a szabálysértés elkövetőjének segítése, hanem az állam büntetőjogi igényének az érvényesítése. A represszív szabályozás alapján a közterület használatához tipikusan kapcsolódó – 2. részben felsorolt – járulékos jellegű szabálysértések elkövetője pénzbírsággal fenyegetett, annak meg nem fizetése vagy ismételt elkövetés esetén elzárással sújtható.
Ezzel szemben az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés elkövetője ellen csak a fenti, az együttműködési kötelezettséget előtérbe helyező, többszöri figyelmeztetést is magában foglaló modell szerint indítható szabálysértési eljárás.

Az alkalmazandó jogkövetkezmények megállapítása során a jogalkotó – a fokozatosság elvének érvényre juttatása mellett – –figyelemmel volt arra is, hogy csak olyan joghátrányokat rögzítsen, amelyek végrehajthatósága nem eleve kizárt, illetve nem teszi lehetővé olyan szankció alkalmazását sem, amely csak látszólagos, mert a szabálysértési eljárás megindítására okot adó magatartásból adódóan megalapozott kétség merül fel abban a tekintetben, hogy az eljárás alá vont személy a szabálysértési szankció végrehajtásában képes-e, illetve hajlandó-e együttműködésre. Olyan személyekről van szó, akik a szociális ellátórendszer által biztosított alternatíva ellenére sem kívánnak felhagyni az életvitelszerű közterületen tartózkodással, így még ha van is lakcímük vagy tartózkodási helyük, egy esetleges pénzbírság végrehajtásának sikere erősen kétséges, ezért megalapozottan feltételezi a jogalkotó, hogy azt alkalmazása esetén jellemzően a meg nem fizetés miatt nagy valószínűséggel elzárásra kellene átváltoztatni. A szankciórendszer így a fokozatosság mellett a tényállás sajátosságait is megfelelően figyelembe veszi.

Az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. jogrendszerbeli helyzetét és a szabálysértési tényállások meghatározásának kérdését értékelve megállapította, hogy „*a rendészeti igazgatás működése és működtetése a közrend és a közbiztonság fenntartása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, az adott jogtárgy védelme érdekében a szabálysértési jog eszközeinek alkalmazását az Alkotmánybíróság legitim célnak tekinti. Így alkotmányosan elfogadható, ha a jogalkotó szabálysértési szankcióval sújtja azon magatartások tanúsítóit, akik a rendészeti igazgatásban részt vevő szervek tagjainak eljárását, feladataik végrehajtását akadályozzák vagy ellehetetlenítik*” {31/2015. (XI. 18.) AB határozat [53]}. Ezt a megállapítást *mutatis mutandis* a jelen szabályozásra vetítve elmondható, hogy az 1. pontban kifejtett, az immateriális közrenddel, valamint a korábban részletezett közbiztonsági és közegészségügyi célokkal összefér olyan szabálysértési tényállás meghatározása, amely az életvitelszerű közterületen tartózkodás társadalmi jelenségének megszüntetése érdekében szükséges, alapvető együttműködési kötelezettség tudatos, illetve többszöri megsértését szankcionálja.

Hangsúlyozandó tehát, hogy a tényállás nem egy, az alanytól független, objektív tényt (a hajléktalan létet vagy valamely, azzal szükségszerűen velejáró cselekményt) szankcionál [eltérően az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában és a 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában vizsgáltaktól], hanem egy rendészeti jellegű együttműködési kötelezettség aktív cselekvésben megnyilvánuló, szándékos megsértését. Így a szabályozás nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az I. cikk (3) bekezdésével, illetve az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában nevesített célokkal. A szabályozás elsősorban az egyéni alapjogok és a közösségi célok, a közrendhez fűződő alapvető társadalmi érdek megfelelő egyensúlyát törekszik megteremteni azzal, hogy a közösségi célok elérése, érdekek biztosítása érdekében való együttműködés tudatos, többszöri megtagadása esetére szabálysértési tényállást állapít meg.

3. A normavilágosság követelménye a szabálysértési tényállással összefüggésben

Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy a szabálysértési tényállás megfogalmazása nem felel meg a normavilágosság, illetve a jogbiztonság követelményének.

A Szabs. tv. 178/B. § (5) bekezdése értelmében „*[a]z (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 Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában következetesen azt az álláspontot képviselte, hogy „*[a] jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem*" {34/2014. (XI. 14.) AB határozat [97]}.

Erre a jogalkotói mérlegelésre a norma megszövegezése kapcsán azért van szükség, mert a norma tárgyától függően esetenként a zárt, tételes felsorolást tartalmazó szabályozás a célravezető, más tárgykörökben viszont éppen az általános, keretjellegű szabályozás segíti elő a jogbiztonságot.

A konkrét ügyben egy adott élethelyzet leíró jellegű meghatározása szükséges ahhoz, hogy az együttműködésre kötelezettek, illetve az azt elmulasztók – és ezáltal a szabálysértési tényállás alanyainak – köre meghatározható legyen.

Az életvitelszerű tartózkodás ismérveiről a Szabs. tv. csupán példálózó felsorolást ad, annak egyes elemei az életvitelszerűség szempontjából legjellemzőbb cselekvéseket, körülményeket tükrözik. {Hasonlóan értékelte a Szabs. tv. korábbi 179/A. § (4) bekezdésében foglalt hasonló szabályt az Alkotmánybíróság 3/2016. (II. 22.) AB határozata indokolásának [13] pontjában.}

Ezt a társadalmi jelenséget taxatív felsorolással, egzakt tények rögzítésével teljesen pontosan körülírni nem lehet, és az ellentétes is lenne a jogszabály céljával, hiszen csak az összes egyedi körülmény körültekintő értékelése alapján állapítható meg, hogy valóban életvitelszerű tartózkodásról van-e szó. Ez pedig a jogalkalmazás feladata. „*A jogszabály mindig általánosságban, elvontan szabályoz, az absztrakt norma konkrét jogesetre alkalmazása - és ezáltal tartalommal kitöltése - a jogalkalmazó feladata. A jogalkalmazás során általában szükséges az alkalmazandó norma értelmezése, melyhez segítséget nyújthat maga a jogszabály (az értelmező rendelkezései vagy az indokolása, amelyből kitűnhet a jogalkotó szándéka), a hosszabb időn keresztül kialakult-kialakított jogi (értelmezési) gyakorlat stb*" {534/E/2001. AB határozat, 192/2010. (XI. 18.) AB határozat; hasonlóképpen: 3/2016. (II. 22.) AB határozat [12]}.

Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint érdemi problémát a normavilágossággal összefüggő esetleges bizonytalanságok csak akkor eredményeznek, ha „*a norma semmilyen értelmezési módszerrel nem értelmezhető [például a 44/1997. (VII. 19.) AB határozat, ABH 1997, 309.], vagy ha az értelmezhetetlenség a norma hiányos jellegéből fakad [15/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 136.], illetve ha a norma olyan kifejezéseket tartalmaz, amelyek a jelenlegi társadalmi-gazdasági berendezkedés folytán váltak értelmezhetetlen kategóriává [29/1993. (I. 4.) AB határozat, ABH 1993, 229, 230.]*". {3038/2016. (III. 3.) AB határozat [35]}.
A konkrét esetben erről nincs szó: az elkövetési magatartás értelmező rendelkezésében szereplő fogalmak, kifejezések általánossága a jogalkotás fogalmaira jellemző absztrakciós fokot nem haladja meg.

Az „életvitelszerű tartózkodás" fogalma mind a jogkövető állampolgárok, mind pedig a jogalkalmazók számára értelmezhető. Meghatározásának módja megfelel mind a büntetőjogban, mind más jogágakban az elvont kifejezések definiálására kialakult gyakorlatnak, ezért az a normavilágosság kritériumának megfelel.

4. <u>A szabálysértési tényállás diszkriminatív jellegével és a szabadságelvonással összefüggő kérdések</u>

Az indítványozó két oldalról is állítja a Szabs. tv. támadott szabályozásának az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével való kollízióját.

Egyrészt, megállapítása szerint a tényállás egy meghatározott társadalmi csoportra, a hajlék nélkül élőkre vonatkozik, így az a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. Ehelyütt hangsúlyozni szükséges, hogy a szabálysértési tényállás alanya általános alany, így azt – függetlenül attól, hogy egyébként rendelkezik-e lakcímmel, ideiglenes tartózkodási hellyel vagy akár ingatlan tulajdonnal – bárki megvalósíthatja, aki életvitelszerű lakhatás céljából veszi igénybe a közterületet, az nem függ össze a hajléktalansággal, így a szabályozás a diszkrimináció tilalmába nem ütközik.

Eltérően tehát az Alkotmánybíróság 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában vizsgált tényállástól, nem olyan magatartáshoz (az életvitelszerű közterületen tartózkodás) fűződik a szankció, amely egy bizonyos társadalmi helyzetben élők élethelyzetéből szükségszerűen adódik, hanem az egyén és az állam közötti, az alapvető jogok biztosításával és a társadalmi együttélés rendjének fenntartásával összefüggő együttműködési kötelezettség jogrendszerbeli alapelvének megsértésével függ össze.

Másrészt az indítványozó felveti, hogy sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a megoldás, amellyel e tényállás esetében a Szabs. tv. főszabályától eltérő szankcionálási lehetőségeket teremtett a jogalkotó. Az eltérések körében, az őrizet kötelező alkalmazása kapcsán egyúttal felveti az Alaptörvény IV. cikkének sérelmét is. Ezen megállapításokkal kapcsolatban a következőkre szükséges utalni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint *„[h]átrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket"* {8/2000. (III. 31.) AB határozat, idézi: 1/2013. (I. 7.) AB határozat [89]; 26/2013. (X. 4.) AB határozat [183]}.

Az alanyi kör specialitása abban ragadható meg, hogy olyan személyekről van szó, akik erre irányuló kifejezett felhívás ellenére sem kívánnak felhagyni az életvitelszerű közterületen tartózkodással, így még ha van is lakcímük vagy tartózkodási helyük, komoly és megalapozott bizonytalanság áll fenn abban a tekintetben, hogy onnan az eljáráson való jelenlét egyéb eszközzel (idézés, esetlegesen előállítás vagy elővezetés) biztosítható-e. Így a szabályozási megoldás a cselekmény tényállási elemeiből kiindulva, azok sajátosságai mentén, az azt elkövetők jól elkülöníthető csoportjára nézve állapít meg sajátos szabályokat. Ez a megoldás az Alkotmánybíróság eddigi értelmezését alapul véve nem tekinthető a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek.
A választott megoldás egyaránt szolgálja a szabályozási cél megvalósulását, a közösségi együttélés alapvető követelményeinek érvényesítését, valamint a szabálysértési felelősség mielőbbi tisztázását és annak megállapítása esetén a szabálysértési szankció alkalmazásával elérni kívánt preventív és represszív célok minél teljesebb körű megvalósulását. A

szabálysértés miatti rendőri fellépés, az intézkedés módja és menete, illetve a rendelkezésre álló – és a fokozatosság, valamint arányosság figyelembe vételével igénybe vehető – kényszerítő eszközök tekintetében nem tér el egyéb jogsértésektől, azokra a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben és a végrehajtási rendeleteiben rögzített általános szabályok irányadóak.

A szabálysértési felelősség megállapításával összefüggő érvelés átvezet a személyi szabadság korlátozásával összefüggő indítványi elemek vizsgálatára, és azzal szoros összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének kérdéséhez.

Az Alaptörvény IV. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. Ez a rendelkezés és az azzal kapcsolatban az Alkotmánybíróság által levezetett követelmények megfelelően alkalmazandók a szabálysértési őrizetre is.[22]
Ezek szerint a szabadságelvonás alkotmányossága megítélésében meghatározó jelentőségű „*a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak indokoltsága, a szabadságelvonással érintett személy megfelelő körülményeinek és az őt megillető jogok gyakorlásának biztosítása, valamint a jogtalan szabadságelvonás esetére nyújtott jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása és azok megfelelősége. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett álláspontja szerint a személyi szabadság korlátozásának tartalmaznia kell a korlátozás okát, továbbá meg kell határoznia az adott korlátozási formának megfelelő eljárást*" [166/2011. (XII. 20.) AB határozat].[23]

E garanciák közül elsőként a korlátozás oka vizsgálandó. Ahogy a fentiekben részletesen kifejtésre került, a szabálysértési őrizet elrendelése a cselekmény jellegére és az azt elkövető magatartásának sajátosságaira tekintettel az egyetlen hatékony eszköz az eljárásban való részvétel biztosítására, illetve a szabályozási cél elérésére; ezek más intézkedésekkel közvetlenül nem valósíthatók meg [vö. 53/2009. (V. 6.) AB határozat; 104/2007. (XII. 13.) AB határozat].

---

[22] „*A szabálysértési jognak a büntető, büntető eljárási joggal való rokonságával kapcsolatosan a 63/1997. (XII. 11.) AB határozatban kifejtettek alapján egyre szélesebb körben vont le következtetéseket a szabálysértési jogra nézve az Alkotmánybíróság az Alkotmány büntetőjogi alapelveket megállapító rendelkezéseire és korábbi büntetőjogi és büntető eljárásjogi gyakorlatában kimunkált követelményekre hivatkozással. 29/2000. (X. 11.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében szabályozott nullum crimen sine lege elve a szabálysértési jogban is irányadó, mint ahogy irányadó az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának követelménye is. (ABH 2000, 193, 200.) A 3/2007. (II. 13.) AB határozatában az előzetes letartóztatással kapcsolatosan kimunkált alkotmányossági követelményekből kiindulva állapított meg az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a szabálysértési őrizet szabályozásával összefüggésben. (ABH 2007, 107, 111.) Az Alkotmánybíróság az 1/2008. (I. 11.) AB határozatban - a fentiekben ismertetett elvekre tekintettel - ítélte az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott tisztességes eljárás követelményeivel ellentétesnek azt, hogy a bíróság az elkövető meghallgatása, tárgyalás tartása nélkül dönt a pénzbírságnak elzárásra történő átváltoztatásáról. (ABH 2008, 51, 64-68.)*" [38/2012. (XI. 14.) AB határozat]

[23] Az Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdése – a jelen tárgykör szempontjából releváns részben – megegyezik a korábbi Alkotmány 55. § (1) bekezdésével [„*A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.*"], míg az Alaptörvény IV. cikk (3) bekezdése az Alkotmány 55. § (2) bekezdésével áll összhangban [„*A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni.*"]. Figyelemmel erre a szövegszerű azonosságra és az Alkotmánybíróságnak a büntető jellegű eljárások garanciáival kapcsolatban képviselt következetes álláspontjára, a korábbi AB határozatokban foglalt érvelések jelen ügy kontextusában is irányadónak tekinthetők [vö. 3017/2016. (II. 2.) AB határozat].

A következőkben a személyi szabadság korlátozásának időtartamával összefüggő szempontokra szükséges kitérni. Az Alkotmánybíróság korábbi – az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozott – döntésében nyomatékosította, hogy az egyén Alaptörvényből eredő joga a személyi szabadságra és a személyi biztonságra akkor élvez hatékony védelmet, ha az eljárás tényleges időtartama nemcsak a törvény szerinti maximális határidőn belül marad, hanem az ügy sajátosságaival is adekvát [3/2007. (II.13.) számú AB határozat].

A Szabs. tv. 178/B. § (13) bekezdése többboldalú garanciákat épít be az őrizet maximális időtartamának meghatározására. Egyrészt kimondja, hogy a szabálysértési őrizet a bíróság jogerős döntéséig, de legfeljebb a nem jogerősen kiszabott szabálysértési elzárás tartamáig tart. Másrészt rögzíti, hogy ha a bíróság elsőfokú döntésében – amelyet a (14) bekezdés értelmében 72 óra, tehát a Szabs. tv. 72. § (3) bekezdésében meghatározott, a szabálysértési őrizetre irányadó határidőn belül hoz meg – közérdekű munka büntetést szab ki, a szabálysértési őrizet a Szabs. tv. 14. § (2a) bekezdésében meghatározott beszámítás szerinti tartamig tart. Ha pedig az elsőfokú bíróság figyelmeztetés intézkedést alkalmaz, az elkövetőt haladéktalanul szabadítani kell. Ezzel a szabálysértési őrizet időtartamának meghatározása a Szabs. tv. főszabályát csak annyiban módosítja, amennyiben az a cselekmény sajátosságaira tekintettel feltétlenül szükséges az elérendő jogpolitikai cél megvalósításához, egyúttal több oldalról garanciákat is ad a szabálysértési őrizet időtartamának maximalizálása érdekében. Így a Szabs. tv. támadott rendelkezésével összefüggésben sem diszkriminációs, sem a szabadságelvonás jogellenességével összefüggő alapjogi sérelem nem állapítható meg.

A jogorvoslat lehetősége a Szabs. tv. általános szabályai szerint az így elrendelt szabálysértési őrizettel szemben is biztosított, a szabályozás ezért eleget tesz az Alkotmánybíróság által a 3/2007. (II.13.) AB határozatban foglalt és a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban megerősített követelményeknek, egyúttal e tekintetben sem állapítható meg az Alaptörvény XXVII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelme.

A szabálysértési eljárás során az érintett jogainak védelmével összefüggésben végezetül utalni szükséges arra, hogy a Szabs. tv. 178/B. § (8)-(10) bekezdései garanciális rendelkezéseket tartalmaznak az érintett személyi és tárgyi körülményeivel összefüggésben. Ebben a vonatkozásban az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértéssel kapcsolatban közreműködő egyes szervek kijelöléséről és feladatairól szóló 178/2018. (X. 2.) Korm. rendelet is fogalmaz meg részletes szabályokat. A hajlék nélkül élő személyek által tartott állatok ellátására, gondozására pedig az általános állatvédelmi szabályok irányadók (6. rész).

A szabályozás diszkriminatív jellegével és a szabadságkorlátozás feltételeivel kapcsolatos indítványi elemek kapcsán megállapítható, hogy a Szabs. tv. 178/B. §-ában foglalt szabályozás a cselekmény sajátosságaira figyelemmel határoz meg egyes különös eljárási rendelkezéseket, amelyek ésszerű indokra visszavezethetők, hátrányos megkülönböztetéssel nem járnak, a szabadságkorlátozással együtt járó intézkedések kapcsán megállapított garanciális feltételeknek pedig megfelelnek.

5. Összegzés

Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének és a Szabs. tv. 178/B. §-ának értelmezése alapján általános jelleggel a következők rögzíthetők: az Alaptörvény szellemiségével, az

egyén és a közösség viszonyának kiegyensúlyozott szabályozására irányuló törekvéssel, a szabadság és felelősség dichotómiájának hangsúlyozásával összhangban értelmezhető az immateriális közrend védelmének igénye. Olyan fogalomról van szó, amely egyszerre képezi le a közösség alapértékei tiszteletben tartásának és az alapvető jogok védelmének kötelezettségét.

Ezen immateriális közrend fogalmi keretében értelmezhető az az elvárás, hogy az egyén és az állam működjön együtt a közbiztonsági, közegészségügyi kockázatok elkerülésében. Az állam oldaláról ez – jelen ügy kontextusára figyelemmel – azt a kötelezettséget jelenti, hogy szociális intézményrendszer fenntartása és támogatása révén segítse elő a válsághelyzetbe jutottak méltó lakhatási körülményeinek megteremtését és társadalmi reintegrációjukat. Az ilyen helyzetbe került személy és a közösség érdeke egyaránt azt diktálja, hogy az érintett az állam által fenntartott vagy egyéb módon biztosított ellátórendszer által nyújtott támogatást vegye igénybe.

Amikor a Szabs. tv. támadott szabálya figyelmeztetési szabályt intézményesít az életvitelszerűen közterületen tartózkodók vonatkozásában, akkor ezen együttműködési kötelezettség jelentőségét hangsúlyozza. Szabálysértési szankció alkalmazását tehát nem a hajléktalanság ténye, hanem az együttműködési kötelezettség tudatos, illetve többszöri megsértése alapozza meg. Mind a szabálysértési őrizetre, mind az alkalmazható jogkövetkezményekre vonatkozó szabályok az életvitelszerű közterületen tartózkodás sajátosságait veszik figyelembe az Alkotmánybíróság által a szabálysértési joggal kapcsolatban kidolgozott követelmények keretei között.

A Szabs. tv. indítvánnyal érintett rendelkezése tehát egy kiemelten fontos közösségi cél elérése érdekében állapít meg az egyén és a közösség közötti elvárható szintű együttműködés elmulasztása esetére szükséges és arányos szankciórendszert. Mindezekre figyelemmel az indítványok megállapításai megalapozatlannak, és mint ilyenek, elutasítandónak tekinthetőek.

2. RÉSZ
A KÖZTERÜLET RENDELETETÉSÉVEL, HASZNÁLATÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ SZEMPONTOK

I. Az épített környezet védelme, a közterület használatára vonatkozó jogok és kötelezettségek

A hajlék nélkül maradt, de a fentiekben bemutatott szolgáltatásokat bármilyen okból igénybe venni nem kívánó vagy a modellprogramokból kimaradt személyek szükségszerűen a közterületet veszik igénybe életvitelszerű tartózkodás céljából.

I.1. Az Alaptörvény rendelkezéseiből következően az államnak, az önkormányzatoknak feladata, hogy a közterület közcélú használatának védelmét biztosítsa. A közterületek rendeltetésszerű használata közérdek.

I.2. Az állam az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos alapvető követelményeket, eszközöket, jogokat és kötelezettségeket, továbbá az ezekkel kapcsolatos feladatokat *az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben* (a továbbiakban: Étv.) szabályozza.

Az Étv. 30/E. § (1) bekezdése a fenti célok biztosításához lehetőséget biztosít arra, hogy a közterület egységes kialakítása érdekében a települési önkormányzat – szabadtér-építészetet, kertépítészetet, gyalogos és gépjármű közlekedést, közmű- és felszíni vízelvezetést, hírközlést is magába foglaló – közterület-alakítási tervet készíttessen.

Az Étv. rögzíti, hogy **a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja.**

Az Étv. 54. § (4) bekezdése taxatív felsorolásban határozza meg a közterület rendeltetését, amely
a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,
b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),
c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,
d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,
e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,
f) a közművek elhelyezésének, valamint
g) a zöldfelületek kialakításának
biztosítása.

Láthatóan mindenki számára széles körben biztosított, hogy a közterületet szabadon használja, legyen szó kikapcsolódásról, a véleménynyilvánítás gyakorlásáról vagy a szabadidő eltöltéséről. **A társadalom tagjai a közterületek használatára egyenlő feltételekkel, de nem korlátlanul jogosultak és őket egyben azonos kötelezettségek is terhelik.**

A közterület védelme pedig nem csak az állami és az önkormányzatok feladata, hanem egyben a társadalom valamennyi tagjának kötelezettsége is. A közterületek rendeltetéstől eltérő használata a közterület tulajdonosának az engedélyéhez, jóváhagyásához kötött, illetve számos jogszabály tilt meg kifejezetten egyes tevékenységeket, korlátozva az egyén cselekvési szabadságát. Ilyen tilalom például a tulajdonos engedélye nélküli építkezés, vagy a

prostitúciós tevékenység végzése meghatározott közterületeken. Hasonlóan jogszabály határozza meg például a plakátok, reklámtáblák közterületi elhelyezésének, vagy az üzemképtelen járművek közterületen való tárolásának szabályait is.

Jogszabály a közterület használatát díj megfizetéséhez kötheti (közterület-használati engedély, hozzájárulás) például konténer elhelyezése érdekében vagy filmforgatási célú igénybe vétel esetén (hatósági szerződés).

II. Az egyén közterület rendjével összefüggő kötelezettségei

A közterület nem önmagáért való, hanem a köz javát szolgálja, így annak fenntartása és megóvása is közös kötelezettség. A társadalom tagjait a közterületek közcélú használatára egyenlő feltételekkel jogosultak, őket egyben azonos kötelezettségek is terhelik.

II.1. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország elismeri és érvényesíti **mindenki jogát az egészséges környezethez**. Az egészséges környezethez való jog védelme érdekében ugyanezen cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. A **közterületek**, mint minden olyan, közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, **meghatározott rendeltetéssel bírnak**.

A közterület rendeltetése körében számos elem említhető, ahogyan azt az Étv.-ből a fentiekben idéztem is. A közterület – rendeltetésének megfelelő használata esetén – a lakosság, az emberek, a családok minőségi életvitelét, a szabadidő hasznos eltöltését támogatja, egyebekben pedig hozzájárul a mindennapi életvitel körében szükséges tevékenységek végzéséhez (közutak, parkok, stb.).

II.2. A közterületek rendeltetésszerű használata biztosításához számos kötelezettség is társul. Ahhoz ugyanis, hogy a közterület képes legyen a rendeltetését betölteni, a jogszabályok, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközök az egyes szereplők számára számos feladatot, kötelezést rögzítenek, amelyek közül egyesek megszegéséhez szankció is társul. A kötelezettségek címzettjei az állam/állami szervek, az önkormányzatok, társadalmi szervezetek, illetve az egyének, a magánszemélyek is. A *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* a kötelezően ellátandó helyi önkormányzati feladatok között nevesíti a településüzemeltetést, amely magában foglalja a helyi közutak és tartozékainak kialakítását és fenntartását, a közparkok és egyéb közterületek kialakítását és fenntartását. Ennek érdekében jogosult a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítására, amelyet rendeletben rögzít.

II.3. Az egyéneket, a magánszemélyeket terhelő kötelezettségek közül – a teljesség igénye nélkül – kiemelném a legfontosabbakat:

II.3.1. Ha a jogszabály eltérően nem rendelkezik, a **tulajdonos köteles gondoskodni**

a) az ingatlan előtti járdaszakasz (járda hiányában egy méter széles területsáv, illetőleg ha a járda mellett zöldsáv is van, az úttestig terjedő teljes terület),
b) a járdaszakasz melletti nyílt árok és ennek műtárgyai, továbbá
c) tömbtelken a külön tulajdonban álló egyes épületek gyalogos megközelítésére és körüljárására szolgáló terület

tisztán tartásáról, a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok és más hulladékok eltávolításáról. [*A köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986. (II. 21.) ÉVM-EüM együttes rendelet* (a továbbiakban: köztisztasági rendelet) 6. § (1) bekezdése]

II.3.2. A szórakozó-, vendéglátó- és árusító helyek, üzletek előtti járdaszakaszt a nyitvatartás ideje alatt – ettől eltérő megállapodás kivételével – a **használó köteles tisztán tartani és a hulladékot eltávolítani.** [köztisztasági rendelet 6. § (4) bekezdése]

II.3.3. A közterület rendeltetésétől eltérő célra (árusítás, építési-szerelési munka stb. céljára) történő használata esetén a használattal érintett terület közvetlen környezetét a **használó köteles tisztán tartani.** [köztisztasági rendelet 6. § (5) bekezdése]

II.3.4. Ha az ingatlan tulajdonosa a településképi rendeletben foglalt **településképi követelményeket megsértette**, az önkormányzat polgármestere (főpolgármestere) felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a jogszabálysértésre, és végzésben megfelelő határidőt biztosít a jogszabálysértés megszüntetésére. [*A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény* 11. § (1) bekezdése]

II.3.5. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az **ingatlan tulajdonosának** (kezelőjének, használójának) **kell gondoskodnia az ingatlan előtti járdaszakasz** (járda hiányában 1 méter széles területsáv, illetve ha a járda mellett zöldsáv is van, az úttestig terjedő teljes terület), valamint a **járdaszakasz melletti nyílt árok és ennek műtárgyai tisztántartásáról**, a **csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok eltávolításáról.** [*a helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szóló 5/2004. (I. 28.) GKM rendelet melléklete*]

II.3.6. A szórakozó, a vendéglátó és az elárusítóhelyek, üzletek előtti járdaszakaszt a nyitvatartás ideje alatt - a közútkezelő és a helyiséget használó eltérő megállapodásának hiányában - a használó köteles tisztántartani. [a helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szóló 5/2004. (I. 28.) GKM rendelet melléklete]

II.3.7. A közút kezelője a **jogellenes reklám célú berendezéssel érintett ingatlan tulajdonosát** 30 napos határidő megállapításával felszólítja a jogsértés megszüntetésére. Felszólításában tájékoztatást ad a jogkövetkezményekről. Az ingatlan tulajdonosa köteles gondoskodni a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény szerint jogellenesen elhelyezett reklám célú berendezés eltávolításáról, a jogsértés megszüntetéséről. Amennyiben az ingatlan tulajdonosa a jogsértést nem szünteti meg, a közút kezelője a közlekedési hatóságnál kezdeményezi a hatósági eljárás megindítását. [*a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet*]

II.3.8. Ha az ingatlan tulajdonosa, kezelője, illetőleg használója, a közterületek tisztaságáért, porzás mentesítéséért felelős nem teljesíti **rendszeres karbantartási és tisztántartási kötelezettségét**, vele szemben 100.000 Ft-ig terjedő levegőtisztaság-védelmi bírság szabható ki. [*a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet*]

II.3.9. Hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának van helye, ha az ingatlantulajdonos a települési hulladék gyűjtésére és átadására vonatkozó a hulladék szelektív gyűjtésére vonatkozó kötelezettségét megszegi, vagy a közterület tisztántartási kötelezettségének nem

tesz eleget. [*a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet*]

Az előzőekben, példálózó jelleggel kiemelt kötelezettségek jól szemléltetik azt, hogy a közterület rendjének, használhatóságának fenntartásában az egyén aktív szerepvállalásra kötelezett. Ennek „ellentételezése" az, hogy lakókörnyezetünk élhető, biztonságos marad, amely az egészséges környezethez való jog biztosításán túl hozzájárul a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez, védelmükhöz is.
Az Étv. rögzíti, hogy az épített környezet elemeit – így többek között a közterületet – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett **csak a jellegük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó hatósági előírásoknak és engedélyeknek megfelelő célra és módon szabad használni**. A rendeltetésszerű használat vonatkozásában ugyanakkor nincs megkülönböztetés és kivétel: a **közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja** azzal, hogy a közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.

A közterület eredeti rendeltetésétől eltérő használata nem kizárt. Erre ugyanakkor csak a jogi szabályozás keretei között, kontrolláltan kerülhet sor, tiszteletben tartva mások jogait. Jó példa ebben a körben a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlések esete (bejelentéshez kötött), a közterület meghatározott részének adott időpontban történő igénybe vétele ingyenesen vagy ellenérték fejében (közterület-használati engedély, hozzájárulás vagy hatósági szerződés alapján) vagy az egyéb rendezvények céljából történő igénybe vétel (sportrendezvény, egyházi rendezvények, családi események).

II.4. Műemlékvédelem

A műemlékvédelem az egyént terhelő általános kötelezettségekhez képest további cselekvési tilalmakat fogalmaz meg.

A *kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény* (a továbbiakban: Kövtv.) szerint a **műemlékvédelem** egyik **feladata a védett műemléki értékek, valamint a műemlékek, a műemlékvédelem sajátos tárgyai környezetének megőrzése**, fenntartása, helyreállítása, védelme. A védelem – műemléki értékként – megillet minden olyan építményt, történeti kertet, vagy sajátos területet, továbbá azok rendeltetésszerűen összetartozó együttesét, amely hazánk múltja és a magyar nemzet vagy más közösség hovatartozás-tudata szempontjából országos jelentőségű. A nyilvántartott **műemléki értékek a törvény erejénél fogva általános védelem alatt állnak**.

A Kövtv. a védelem földrajzilag ennél szélesebb körét biztosítja, amikor úgy rendelkezik, hogy **műemléki jelentőségű területként** kell védeni a település azon részét, amelynek jellegzetes szerkezete, beépítésének módja, összképe, a tájjal való kapcsolata, terei és utcaképei, építményeinek együttese összefüggő rendszert alkotva történelmi jelentőségű és ezért műemléki védelemre érdemes. Budapest esetében számos ilyen terület van, azokat *a Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet* sorolja fel. Műemléki jelentőségű terület például a Margitsziget, a Nyugati tér és a Városliget környéke.

A rendeltetéstől eltérő használattal szemben kiemelt védelemben részesülnek továbbá a **történelmi emlékhelyek, a nemzeti emlékhelyek** (például a Várnegyed, a Múzeumkert) és a **kiemelt nemzeti emlékhely** (Budapest, Kossuth tér) is.

A védelem magában foglalja a rendeltetésszerű használat követelményén túl az **ezen területek méltóságának megőrzését**, egységes arculatának és műemléki megjelenésének fenntartását is.

Az ilyen területek életvitelszerű tartózkodás céljából történő igénybe vétele esetén a tulajdonost, illetve használót terhelő kötelezettségek kiüresednének, mert önmagában az ott lakás a védelem által elérni kívánt célok ellehetetlenüléséhez vezetne.

Ezért van, hogy például a Kossuth tér használatának rendje – a közterület rendeltetésszerű használatára vonatkozó általános szabályoktól jelentősen szigorúbb keretek között – külön jogszabályban meghatározott.

A *kiemelt nemzeti emlékhely használatának rendjéről szóló 119/2014. (IV. 8.) Korm. rendelet* [a továbbiakban: 119/2014. (IV. 8.) Korm. rendelet] így például a terület használatát használati szerződés megkötéséhez köti, egyúttal tételesen rögzítve, hogy mely tevékenységek nem minősülnek a kiemelt nemzeti emlékhely nemzeti kulturális értéke megőrzését akadályozó tevékenységnek. Ilyen, a vizsgálat szempontjából jelentős, használati szerződéskötési kötelezettség alá nem eső tevékenység a terület idegenforgalmi célú meglátogatása vagy a kiemelt nemzeti emlékhelyet felkereső személyeknek a kiemelt nemzeti emlékhely, mint közterület rendeltetésszerű használata.

A 119/2014. (IV. 8.) Korm. rendelet a használati szerződés nélküli vagy attól eltérő használathoz szankciót is fűz:
a) felhívás a rendeltetésellenes használat azonnali megszüntetésére, az eredeti állapot helyreállítására,
b) az okozott kár megtérítése és
c) a tényleges használat időtartamának megfelelő használati díj tízszeresének megfizetésére kötelezés.

A műemlékvédelem a történelmi emlékeinket, ezen keresztül a nemzeti tudatot hivatott biztosítani, amelyek védett jogi tárgyként a büntetőjog és szabálysértési jog fokozott védelmét élvezik. A Szabs. tv. – a tulajdon elleni szabálysértések között – a kulturális örökség védett elemeinek, park vagy ahhoz tartozó felszerelés megsemmisítését vagy megrongálását gondatlan elkövetés esetén is büntetni rendeli.

III. A közterület nem rendeltetésszerű használatával megvalósuló, járulékos jogsértések

III.1. A közterület használatához jellemzően kapcsolódó jogsértések

A közterület közcélú védelméhez kapcsolódóan a Szabs. tv. számos tényállása határoz meg tilalmazott magtartásokat.

A szabálysértési tényállások közös jellemzője, hogy megkülönböztetés nélkül büntetni rendeli a szabálysértés elkövetőjét, tehát általános alanyként a szabálysértés elkövetője bárki lehet.

Ilyen szabálysértések különösen az alábbiak:
a) a Szabs. tv. 177. § (1) bekezdés *b)* pontja – a tulajdon elleni szabálysértések között – szabálysértésnek minősíti az ötvenezer forintot meg nem haladó kárt okozó szándékos rongálást,
b) a Szabs. tv. 195. § (1) bekezdése szerint, aki lakott területen, az ott levő épületben, vagy az ahhoz tartozó telken, tömegközlekedési eszközön, továbbá természeti és védett természeti

területen indokolatlanul zajt okoz, amely alkalmas arra, hogy mások nyugalmát, illetve a természeti vagy a védett természeti értéket zavarja, szabálysértést követ el,

c) a Szabs. tv. 196. § (1) bekezdése szabálysértésként rendeli büntetni, aki a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemetel, ezeket beszennyezi,

d) a Szabs. tv. 192. § (1) bekezdése szerint szabálysértést követ el, aki a közterületen, nyilvános helyen vagy közforgalmú közlekedési eszközön a közerkölcsbe ütköző magatartást tanúsít,

e) a Szabs. tv. 170. §-a kimondja, hogy aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.

III.2. Garázdaság

Az *e)* pontban említett garázdaság tényállása a kihívó közösségellenesség és a megbotránkozás vagy riadalom keltésére való alkalmasság együttes fennállása esetén valósul meg. Megbotránkozás alatt a környezet negatív reagálása értendő. Megbotránkoztató az a magatartás, amely az azt észlelőket felháborítja, érzelmi elutasításra készteti, felbosszantja vagy visszataszítja.[24] A tényállásban szereplő alkalmasság kifejezi azt, hogy nem az eredményt kell vizsgálni, hanem annak lehetőségét. A tényállásszerűséghez csak azt követeli meg a törvény, hogy a kihívóan közösségellenes magatartás más vagy mások általi észlelhetőségének lehetősége adott legyen, ugyanakkor nem feltétele mások tényleges jelenléte vagy észlelése. Elegendő annak akár távoli, de reális esélye is. A megbotránkozás okozása önmagában tehát nem valósítja meg a szabálysértést. Az eredmény bekövetkezése pedig nem tényállási elem, hanem a büntetés kiszabása körében értékelendő szempont.

Az, aki olyan területet, amely bárki számára korlátozás nélkül igénybe vehető (közterület), életvitelszerű tartózkodás céljából, tehát tartósan vesz igénybe, szükségszerűen mások előtt éli az életét. Ez a magatartás nem feltétlenül kihívóan közösségellenes, viszont vitathatatlanul alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást keltsen, különösen igaz ez a gyermekekre, illetve fiatalkorúakra. A gyermek ezzel a mindennapjai során olyan élethelyzeteket lát, amelyek az egészséges lelki fejlődését, a társadalom működése rendjéről alkotott képét hátrányosan befolyásolhatják, így összességükben az ifjúságvédelem céljaival ellentétes hatást fejtenek ki.

III.3. A járulékos jogsértések és az életvitelszerű közterületen tartózkodás viszonya

A szankcionált magatartások jellemzően, de nem feltétlenül kapcsolódnak az életvitelszerű közterületen tartózkodáshoz. Az életvitelszerű közterületen tartózkodásnak ugyanakkor fogalmilag velejárója a mindennapi létfenntartás szükségleteinek közterületen való elvégzése, kielégítése. Ha az állam nem lépne fel aktívan a közterület életvitelszerű használata ellen, az egyenértékű lenne azzal, mintha lemondana az annak kísérőjelenségei, vagyis az említett járulékos magatartások elleni fellépésről (így például szemetelés, közterületen vizelés vagy tisztálkodás közszeméremsértő módon, nemi vágy kielégítése).

A fentiekben hivatkozott szabálysértések jól láthatóan korlátozzák a közterület eredeti rendeltetésétől eltérő használatát és egyúttal az egyén cselekvési szabadságát.

[24] Cserép/Fábián/Rózsás: Kommentár a szabálysértési törvényhez

3. RÉSZ
RENDÉSZETI, KÖZBIZTONSÁGI, KÖZEGÉSZSÉGÜGYI ÖSSZEFÜGGÉSEK

I. A közterületen életvitelszerűen tartózkodó személyek és a bűnözés viszonya

Az utcán élő személyek társadalomba való visszavezetésével csökken a közterületen életvitelszerűen tartózkodó személyek bűncselekményeknek, támadásoknak, megalázásnak kitettsége, valamint annak esélye, hogy elkövetővé váljanak.

A közterületen életvitelszerűen tartózkodó személyek és a bűnözés viszonyával több tudományág is foglalkozik, számos tanulmány elemzi az utcán élés és a bűnözés – áldozattá vagy elkövetővé válás – kapcsolatát.

A bűnözés ebben a társadalmi csoportban legtöbbször az alkohol szülte indulat eredménye, vagy az áldozattá válás megkönnyítője, és akadnak olyanok is, akik büntetésük letöltése után maradtak az utcán. A hajléktalan személyek helyzetét csak tovább rontja, hogy kiszolgáltatottságuk, reménytelen helyzetük másoknak is feltűnik, s ezek közül egyesek ezt kihasználva követnek el ellenük bűncselekményeket.[25]

Az **életvitelszerűen közterületen tartózkodó személyek sérelmére** az elkövetők az esetek többségében azért követik el a cselekményeket, mert a legyengült emberek **könnyű prédának tűnnek, kevesebb ellenállásra képesek, mint egy egészséges, jobb körülmények közt élő ember.**[26]

Az elkövetők sokszor csak **unaloműzésből, szórakozásból** kötnek bele az utcán élőkbe, esetleg **elfojtott brutalitásukat**, a társadalomtól, környezetüktől elszenvedett vélt vagy valós sérelmeiket kívánják megtorolni ezeken az embereken. Igazi, személyes ok csak ritkán fordul elő. Sok a fiatal, fiatal felnőtt elkövető köztük, akik erejük fitogtatásául háborgatják a hajléktalanokat. Az anyagi haszonszerzés nem számottevő, hiszen az utcán egyik napról a másikra élnek. Az ellenük irányuló bűncselekményeket sok esetben kukázás, guberálás közben követik el ellenük, vagy akkor, amikor alszanak.

A **hajlék nélküli személyek elleni bűncselekményeknek magas a látenciája** is, mivel ezek az emberek pesszimistán viszonyulnak az igazságszolgáltatáshoz. Ebben a körben is érvényesül az a jelenség, hogy általában a súlyosabb bűncselekmények jutnak a hatóságok tudomására. A bűncselekmények egy elég magas hányadáról csak olyan hivataloknak, személyeknek számolnak be, akikről úgy tapasztalták, hogy jobban odafigyelnek sorsukra, ilyenek például a hajléktalanszállók munkatársai.

A **hajlék nélkül maradt személyek egymás sérelmére** sokszor indulatból (pl. féltékenység), gondatlanságból követnek el bűncselekményeket. Jellemző, hogy gyakran az elkövető, vagy maga a sértett is alkoholos befolyásoltság alatt áll. Ezek az ismérvek általában a súlyosabb megítélésű (például emberölés) bűncselekményeknél jellemzőek. Az alkoholizmus ennél a társadalmi csoportnál szinte az életformával járó kísérőjelenség, egyfajta menekülés a kilátástalan jövő elől. Bűncselekményeket akár egymás, akár más sérelmére általában olyanok követnek el, akik már otthonuk elvesztése előtt is voltak büntetve.
Az egymás sérelmére elkövetett bűncselekmények esetében is magas a látencia, az önbíráskodásról, testi sértésről, rablásról, kifosztásról, szexuális erőszakról csak ritkán

[25] Bíró Gyula-Vadász Anikó: A hajléktalan személyek sérelmére elkövetett bűncselekmények egyes kérdései
[26] Bíró Gyula-Vadász Anikó: A hajléktalan személyek sérelmére elkövetett bűncselekmények egyes kérdései

számolnak be a hatóságoknak. A látencia magyarázója az elkövetőtől való félelem is, hiszen az elkövető könnyen megtalálhatja újra az áldozatát.[27]

II. Közegészségügyi tényezők

Az életvitelszerű közterületen tartózkodás megítélésében fordulatnak kell bekövetkeznie. A hajlék nélkül maradt személyek, akik már mindenüket elveszítették, kilátás hiányában lemondtak arról, hogy az életük valaha rendes mederbe terelődjön.

Ha az állam nem lépne fel tevőlegesen az utcára kényszerült és ezzel a társadalom perifériájára szorult személyek emberhez méltatlan élete ellen, azzal önkényesen és célszerűtlen egyoldalúsággal, végletekig menő toleranciát tanúsítana a jelenséggel szemben, mind az utcán élők, mind pedig a környezetükben élő lakosság vonatkozásában. Egyúttal kifejezésre juttatná azt is, hogy a cselekvési szabadság keretébe beletartozik az is, hogy bárki alanyi jogon birtokba vegye a közterület általa jónak tartott részét lakhatás céljából akkor, amikor egyébként a szociális ellátórendszer igénybe vételének lehetőségét az állam biztosítja. Ez hosszútávon elviselhetetlenné tenné a lakosság számára a mindennapi életvitelt és akár odáig vezethet, hogy a közterületről éppen azok szorulnak ki, akik azt eredeti rendeltetésének megfelelően kívánták volna használni.

A vizsgált szabályozás az új szemléletet tükrözi: jelentősen növeli az utcán élő emberek esélyét arra, az emberi méltóságukat visszanyerve, hazai integrációs projekteket ismerjenek meg, és azokhoz csatlakozzanak.

Az életvitelszerű közterületen tartózkodást azonban nem csak a „többségi" oldalról, a lakosság felől célszerű megközelíteni. Nem fér kétség ahhoz, hogy a közterület (utcák, aluljárók, parkok, erdők) nem alkalmas tartós emberi tartózkodásra. Ez a helyzet nem csak társadalmi, hanem egészségügyi szegregációhoz is vezet. Az életüket tartósan, kilátás nélkül az utcán tölteni kényszerülő emberek elveszítik kapcsolatukat családjukkal, a külvilággal, elmagányosodnak. Egyes szakmai álláspontok szerint maximum öt év az, amit így az utcán túl lehet élni. A hideg, az embertelen körülmények kikezdik a szervezetet, és a betegségek halmozottan jelentkeznek. Nincs lehetőség a gyógyszerek rendszeres szedésére, az egészséges táplálkozásra, sőt néha a nem egészségesre sem, a túlélés egyetlen lehetősége valamilyen kóros szenvedély formájában mutatkozik. Ha valakinek egyszer az utca lesz az otthona, nagyon nehéz onnan kitörnie.

Az Alkotmánybíróság egy döntésében kiemelte, hogy a jogalanyok egyenlő méltóságú személyként történő kezelése azt is jelenti, hogy **még az önhibájából elviselhetetlen helyzetbe került vagy krízishelyzetben lévő személy sem hagyható sorsára**. A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában (ABH 1998, 251, 254.) kifejtett álláspontját fenntartva a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a **szociális biztonsághoz való jog az állam oldaláról** – konkrét ellátási kötelezettségek nevesítése nélkül is – **olyan minimum követelmények tevőleges teljesítésében ragadható meg, amelyek elengedhetetlenek az emberi méltóság megvalósulása szempontjából** (ABH 2000, 329, 333, 336.). Ellenkező esetben a lakosság egyes csoportjai – élethelyzetük folytán – szociális alapellátás nélkül maradhatnak [37/1999. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 431, 434.].
A 48/1998. (XI. 23.) AB határozatban ugyanakkor rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a „válsághelyzet" kezelése kapcsán az objektív intézményvédelmi kötelezettség keretében is szükség van az érdekek összemérésére.

[27] Bíró Gyula-Vadász Anikó: A hajléktalan személyek sérelmére elkövetett bűncselekmények egyes kérdései

A közterület ugyanis nem alkalmas tartós emberi tartózkodásra, az már rövid, illetve középtávon is súlyos társadalmi, egészségügyi, mentális szegregációt okoz.
Az Alkotmánybíróság ugyan odáig jutott gyakorlatában, hogy leszögezte: „Önmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. A nagykorúaknak a jog be nem avatkozása széles lehetőséget ad erre, s az általános személyiségi jogból folyó jog az önmeghatározásra és a cselekvési szabadságra [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] garantálja ezt a lehetőséget. **Az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben alkotmányossági viták tárgya**" (ABH 1996, 74, 80.). **Az életvitelszerű közterületen tartózkodás éppen ilyen határterület**.

A jogrend alapvetően valóban tartózkodik az „önsorsrontó" magatartások szankcionálásától. A távolságtartás azonban nem jelenti azt, hogy a Büntető Törvénykönyv az öngyilkosságot, a szerencsejáték-szenvedélyt, az alkoholizmust, vagy a szexuális aberrációkat teljes egészében a hatókörén kívül állónak tekintené. Bünteti mindazokat, akik az egyén instabil lelki-szellemi állapotát, személyiségtorzulásait, vagy pillanatnyi gyengeségét támogató, bátorító módon lépnek fel, életkorát, helyzetét kihasználják (öngyilkosságban közreműködés, tiltott szerencsejáték szervezése, tiltott állatviadal szervezése, gyermekkorúakkal szemben elkövetett szexuális aberrációk).

Az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* (a továbbiakban: Eütv.) – az egyén szerepe alcím alatt – rögzíti, hogy az egészségüggyel kapcsolatos társadalmi kötelezettségek **az egyén saját és környezete egészségi állapotáért viselt felelősségével együtt biztosítják** a lakosság egészségének védelmét és egészségi állapotának javítását.

Az Eütv. szerint mindenkinek a **saját egészségi állapotáért a tőle elvárható módon felelősséggel kell tartoznia, és mindenki köteles tartózkodni minden olyan magatartástól és tevékenységtől, amely a társadalmilag elfogadható kockázati szinten felül, köztudottan mások egészségét veszélyezteti**. Az Eütv. azt is rögzíti, hogy a **köz- és magánterületeket a közegészségügyi követelményeknek megfelelő állapotban kell tartani**. Erről a tulajdonos, illetőleg a **használó gondoskodik**.

Az életvitelszerű közterületen tartózkodás szükségszerű, az érintett személy akaratától független velejárója – a hiányos vagy teljesen hiányzó higiénés körülmények okán – az élősködők elszaporodása. Az Eütv. kifejezetten rendelkezik arról, hogy az emberi test felszínén, felhámjában, és a szőrzetben élősködő ízeltlábúak irtása, a ruhaneműfertőtlenítése az érintett személy feladata. A szabályozás szerint akkor, ha ezen személy irtási, fertőtlenítési kötelezettségének nem tesz eleget, akkor hivatalból az egészségügyi szolgáltató vagy egészségügyi államigazgatási szerv képviselője jár el. Az Eütv. szerint az egészségügyi szolgáltató vagy egészségügyi államigazgatási szerv képviselője által végzendő, az emberi test felszínén, felhámjában, és a szőrzetben élősködő ízeltlábúak irtásának, illetve a ruhaneműfertőtlenítésének tűrésére az érintett személy köteles.

Az állam felelős a lakosság egészségi állapotáért, különösen azért, hogy az egészséghez szükséges feltételrendszer kialakításával lehetővé váljon a közösségek és az egyének számára egészségi állapotuk védelme és fejlesztése, valamint szükség esetén lehetséges mértékű helyreállítása. Ez a társadalom közös érdeke.
A rászorultság megszüntetése általánosan ugyanis csak az egyén és az állam közös erőfeszítésével lehetséges. Ezt **az együttműködési helyzetet jeleníti meg a szabálysértési**

tényállás, amikor a fokozatosságot és szükségességet kielégítő szankciót kilátásba helyezi.

4. RÉSZ
EURÓPAI UNIÓS ÉS NEMZETKÖZI ÖSSZEFÜGGÉSEK

I. Az EU elszegényedéssel és hajléktalansággal kapcsolatos politikája

I.1. Az EU még mindig keresi a választ az elszegényedés és a hajléktalanság megoldására. Kétszázhúsz-millió családot tart nyilván az EU és ebből csaknem 11 millió van olyan helyzetben, hogy hajléktalannak számít. Ez derül ki a Pierre abbéról elnevezett szervezet által közzétett éves jelentésből. Riasztó módon megnövekedett a hajléktalanok száma mindenütt az EU-ban. Minden országban másképp állapítják meg a hajléktalanok számát, hiszen minden állam igyekszik gondoskodni valamiféle szállásról. Ez a gondoskodás általában jelentős mértékben megterheli az állami, illetve az önkormányzati költségvetést, miközben a hajléktalan személyek problémáit érdemben nem oldja meg.

I.2. Az EU-nak vannak olyan kezdeményezései, mint a várospolitikai program vagy a szociális jogok európai pillére, amelyekből kiindulva a lakhatáshoz való jog megvédhető, illetve – részben uniós – pénzügyi eszközökkel támogatható lenne. A Nemzeti Hajléktalanellátó Szervezetek Európai Szövetsége azonban külön erre a célra egy európai szintű, az EU szervei által elfogadott stratégiát szeretne, amely ez idáig nem készült el, bár az elmúlt tíz évben az EU egyre több lépést tett ebbe az irányba. Anyagilag is támogatandó a helyi lakásügyi kezdeményezéseket, 2009-től lehetséges a regionális fejlesztési források lakáscélú felhasználása. Közvetlen uniós finanszírozás támogatta a vasúttársaságok együttműködését a pályaudvarokon tapasztalható hajléktalanság emberséges felszámolása, az érintettek jobb ellátása érdekében.

Az EU 2010-ben fogadta el az Európa 2020 Stratégiát, amely – először az EU történetében – hivatalos célkitűzést tartalmazott a szegénység csökkentésére vonatkozóan is.

I.3. Még tovább lépett az EU 2013-ban, amikor sor került az ún. Szociális Beruházási Csomag elfogadására. Ez az átfogó dosszié tartalmazta azt a munkadokumentumot, amely részletes elemzést adott az EU tagországaiban tapasztalható hajléktalanság okairól és ezekhez konkrét stratégiai lépéseket rendelt. Fejtegeti a prevenció lehetőségeit, megkülönböztetve azokat a tényezőket, amelyek növelik a hajléktalanság kockázatát, és amelyek ténylegesen kiváltják azt, továbbá kitért a „jó gyakorlatok" beazonosítására is. A legjobb stratégia a dokumentum szerint a Finnországban is alkalmazott, „utcáról lakásba" (*housing first*) modell alkalmazása.

I.4. A Juncker-bizottság 2017-ben közleményt fogadott el a Szociális Jogok Európai Pilléréről, amely az európai szociális modell definiálása céljából húsz elvet fektet le; ezeken belül a 19. helyen szerepel a tisztességes lakhatáshoz való jog és a hajléktalanság elleni küzdelem (Housing and assistance for the homeless). A fejezetcím alatt három pontot találunk tömör megfogalmazásban, ezek a következők:

a) akik rászorulnak, azoknak jó minőségben szociális lakást vagy lakhatási támogatást kell biztosítani,

b) a nehéz helyzetű embereknek joguk van megfelelő segítséghez és védelemhez a kényszerű kilakoltatással szemben,

c) a hajléktalanoknak megfelelő szállást és szolgáltatásokat kell nyújtani társadalmi befogadásuk előmozdítása érdekében.

A **hazai szabályozás a harmadik ponton kíván beavatkozni és „beterelni" az utcán életvitelszerűen tartózkodó személyeket az ellátórendszerbe.**

II. Nemzetközi kitekintés

A világ szinte valamennyi országa keresi a megoldást a hajlék nélkül maradt, a közterületet életvitelszerű tartózkodás céljából igénybe vevő személyek helyzetének a rendezésére. Ezt államonként és korszakonként eltérő eszközökkel tartják megoldhatónak. A fedél nélkül maradt személyek életvitelszerű közterületen tartózkodására adott nemzeti válasz nagyban függ az adott társadalom tolerancia-küszöbétől, illetve sok esetben politizálódik a kérdés.
Az **EU tagállamainak** (a továbbiakban: tagállamok) vonatkozó szabályozása vegyes képet mutat. A **tagállamok többsége** ugyanakkor központi vagy tartományi/helyi szinten, **többnyire közrendi szabályozás útján meghatároz a közterület használatát korlátozó vagy tiltott magatartásokat és azokat szankcionálja**, hasonlóan a hazai szabályozáshoz, sőt, attól eltérően még a fokozatosság sem érvényesül.
A **tagállamok többségében** létezik – **különböző szigorral sújtó – közrendi tiltó szabályozás** az életvitelszerű vagy egyéb jellegű közterületi tartózkodással szemben (Ausztria, Belgium, Dánia, Görögország, Horvátország, Írország, Litvánia, Hollandia, Németország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Egyesült Királyság).
Egyes tagállamok – különösen azok, amelyekben a turizmus a lakosság és az állam egyik fő bevétele – **tűréspolitikát folytatnak** és csupán annyiban lépnek fel a jelenség ellen, hogy „ne legyenek szem előtt" az utcán élő emberek, vagyis az egyébként létező tilalmakat nem érvényesítik következetesen (Csehország, Románia).
Vannak olyan tagállamok, ahol ez a kérdés **nem igényel szabályozást** egyszerűen azért, mert az ország, illetve nagyvárosainak a szerkezete, a hideg időjárás vagy az adott ország egyéb sajátos vonása miatt jellemzően vagy nincsenek utcán élő emberek, vagy az otthonukat elvesztő személyek szükségszerűen igénybe veszik az állami ellátórendszert (Bulgária, Észtország, Lettország).
A tagállami, illetve az amerikai és a brazil – közterület használatra, illetve a közterület életvitelszerű igénybe vételére vonatkozó – **szabályozását az alábbi összefoglalás tartalmazza**. A nemzetközi szabályozások áttanulmányozása alapján megállapítható, hogy a hazai szabályozás lényegesen humánusabb a tagállamok többségében hatályban lévő szabályozásnál, amelyek nem csak hogy kógens szabályként tiltják az életvitelszerű közterületi tartózkodást, de az emberi méltósághoz szükséges feltételekhez való hozzájutást támogató, segítő hatósági intézkedésre sem adnak lehetőséget, ellentétben a magyar szabályozással, amely a szabálysértési eljárás megindítását és a személyi szabadság korlátozását az együttműködés tudatos és többszöri megsértéséhez, vagyis az együttműködés teljes hiányához köti.

II.1. Amerikai Egyesült Államok

Az **Amerikai Egyesült Államokban** New York városa 1981 óta elismeri a hajléktalanok jogát az éjszakai krízis-menedékhelyhez. New York állam és New York köteles éjszakai menedékhelyet nyújtani az anyagi, mentális, fizikai vagy társadalmi okból hajléktalanná vált személyek számára, azaz a **lakhatáshoz való jog bíróságon kikényszeríthetővé** vált. A szabályozásra mára egy komplex intézményrendszer épült, amely kisgyermekes családok, egyedülállók és veteránok számára egyaránt kínál utcai prevenciót, utcai szolgáltatást és lakhatást.

A program egyedülálló megelőzési szolgáltatáscsomagot is kínál a hajléktalanság küszöbére került háztartások számára, amely a lakhatás elvesztésén kívül kiterjed a családon belüli erőszakra és a lakhatási körülményekre egyaránt.

II.2. Brazília

Brazíliában a bádogvárossal (favela) kapcsolatos jogi szabályozást leginkább **tűréspolitikának** lehet nevezni, ami a korai szigorítási próbálkozások után egyfajta védelmet adott az ott élőknek a kilakoltatással szemben és **elismerte az állam tehetetlenségét** az urbanizációs folyamatok irányításában. Brazíliában a mai napig nincs egységes lakhatási politika vagy törvény, amely a favela lakók jogállását rendezné. A tisztázatlan tulajdonviszonyokat politikai manipulációra is használják, amikor a törvényhatósági választások jelöltjei szavazatokért cserébe regularizációs rendelettel a tulajdonviszonyok rendezését ígérik. **Az ígéretek ellenére jelentős változás e területen máig nem történt.**

A 80-as évektől kezdődően a legnagyobb városoknak számító Rio de Janeiroban és Sao Paulóban a kábítószerkereskedelemmel foglalkozó szervezett bűnözői csoportok egyre nagyobb mértékben vették birtokukba a favelákat. Az itt lakók bűnözői csoportoknak való kiszolgáltatottsága szinte teljessé vált a 2010-es évek kezdetére. Egyes statisztikák szerint Rio de Janeiroban ma egymillió lakos él a bandák ellenőrzése alatt. A helyi fegyveres milíciák visszaszorítására ebben a városban a hadsereg beavatkozására volt szükség, ami jelenleg is tart.

Brazíliában **nincs külön szabályozás az életvitelszerű közterületi tartózkodásra**. A közterületen való tartózkodás alkotmányos joga alapján senkit sem lehet erőszakkal adott helyről eltávolítani, abban az esetben sem, ha nyilvánvaló a tartózkodás életvitelszerű jellege. Az önkormányzati **hatóság képviselői rendőri segédlettel lefoglalhatják az utcán életvitelszerűen tartózkodó személyek azon tárgyait, amelyek lehetővé teszik az utcán lakást** (főző alkalmatosságok, fekvőhelyként szolgáló matracok, stb.).

A nagyvárosok hajléktalanjai kerületenként eltérő nagyságrendű problémát jelentenek az ott lakók számára, amit a **rendkívül szélsőséges szociális helyzetekhez szokott brazil lakosság** általában kellő megértéssel fogad. A lakossági tűrőképességet **a hajléktalanság és a bűnözés összekapcsolódása** kezdi ki. Ki kell emelni, hogy az állami fellépés tehetetlenségét fokozza, hogy **az utcán élés probléma jelentősége eltörpül a városi közbiztonság hiánya mellett, ezért rendkívül kevés lakossági és médiafigyelmet kap.**

II.3. Az EU tagállamai

II.3.1. Egyes tagállamok – különösen azok, amelyekben a turizmus a lakosság és az állam egyik fő bevétele – **tűréspolitikát folytatnak** és csupán annyiban lépnek fel a jelenség ellen, hogy „ne legyenek szem előtt" az utcán élő emberek.

a) **Csehországban** nincs külön törvény, amely az életvitelszerű közterületi tartózkodásról rendelkezne. A gyakorlatban a rendőrök a legtöbb esetben megelégszenek azzal, ha az utcán életvitelszerűen tartózkodó személy elmegy az általuk ellenőrzött helyről. Adott esetben azt sem bánják, ha csak átfekszenek az utca túloldalán lévő, de már másik kerülethez tartozó padra, avagy otthagyják, felszedik a parkban vert sátrukat. A **belvárosban, a központi tereken, illetve létesítmények közelében, ahol sok a rendőr, ott nincs, vagy kevés a hajléktalan személy**, legalábbis nappal. Az érintettek onnan pár éve ki lettek szorítva, máshol vernek tanyát, de a probléma, a hajléktalanság maga létezik és élő, sokan élnek az utcán, amit **a hatóság megtűr**.

b) **Románia** esetében megállapítható, hogy még a fővárosa turisztikai szempontból frekventált részein is viszonylag kevés hajléktalant lehet látni. Ennek az az **oka, hogy a helyi rendőrség, illetve a csendőrség fellép a látványos helyen tanyát verő hajléktalanokkal szemben**. Ugyan a hajléktalanság tiltására vonatkozó jogszabály nincs,

de a rendészeti célú fellépésnek jogalapot adhat, hogy Romániában a koldulás önmagában bűncselekmény. A hatályos román jogszabályok **kötelezővé teszik a közmunkát a szociális támogatást igénylők számára**. A hajléktalan emberek többsége nem rendelkezik személyazonosító okmánnyal sem, amelynek hiányában a jelentős részük sem szociális ellátásban, sem a helyi közmunkaprogramokban nem tud részt venni. Bizonyos mértékig a **közrejátszik a fővárosi hajléktalanok szem előli „eltüntetésében" az, hogy jelentős részük a föld alatt, a bukaresti csatornarendszerekben húzódik meg, amely nemcsak szociális és közegészségügyi, hanem bűnügyi problémákat is generál**.

II.3.2. Vannak olyan tagállamok, ahol ez a kérdés **nem igényel szabályozást** egyszerűen azért, mert az ország, illetve nagyvárosainak a szerkezete, a hideg időjárás vagy az adott ország egyéb sajátos vonása miatt jellemzően vagy nincsenek utcán élő emberek, vagy az otthonukat elvesztő személyek szükségszerűen igénybe veszik az állami ellátórendszert.

a) **Bulgáriában** a lakosság számának rohamos csökkenése miatt országszerte sok ház és egyéb ingatlan áll üresen, még a nagyvárosokban is, emiatt a bulgáriai hajléktalan emberek nincsenek „rákényszerülve" arra, hogy közterületen éljenek, tehát „nincsenek szem előtt".

b) **Észtország** fővárosában, Tallinban a hajlék nélküli személyek többsége szállókon él, illetve üres, romos épületekben húzzák meg magukat. Egyebekben Észtországot – mint sok minden másban – a hajléktalan kérdésben is segíti kis mérete. Tallinnban nincs metró, nincsenek aluljárók, ezért a hajléktalan személyek nem koncentrálódnak a belvárosban. Egyetlen helyet, a Balti Pályaudvart szokták hajléktalanság szempontjából problémás környékként számon tartani, arra viszont nem járnak turisták. Egyszerűsíti a kérdést az is, hogy a Tallinnt felkereső évi 1,5 millió turista nagy része szervezetten érkezik és kizárólag a középkori városmagot keresi fel. Itt az óvárosban nem lehet hajléktalanokat látni. Összességében **a kis méretek, a városszerkezet, és a téli hideg miatt Észtországban nincs szükség a tárgykör szabályozására**.

c) **Lettországban** kevés hajléktalant lehet látni, többségükben önszántukból behúzódnak a menhelyekre.

II.3.3. Egyes tagállamokban **létezik** – különböző szigorral sújtó – **tiltó szabályozás az életvitelszerű vagy egyéb jellegű közterületi tartózkodással szemben**.

a) **Ausztriában** van hatályos jogi szabályozás az életvitelszerű közterületi tartózkodásra, az azonban eredendően más célból született. A mindössze három szakaszból álló „táborozási rendeletet" 1985 decemberében fogadták el, és utoljára 1996 áprilisában módosították. A szabályozás érdekessége, hogy az eredetileg a kempingezésre kijelölt helyeken kívüli hálózsák használatot, sátrak felállítását és használatát, továbbá járművek alvásra és lakóhelyként való alkalmazását tiltja a nyilvános tereken. A tilalom megszegőjével szemben – legalábbis Bécs főváros szövetségi tartományban –700 EUR-ig terjedő pénzbírság kiszabásának van helye. A pénzbírság összege szövetségi tartományonként változhat.

Ezt a rendeletet viszont szinte két évtizede nem alkalmazták egészen pár hónappal ezelőttig. Noha a rendelet eredetileg a kijelölt helyen kívüli kempingezés ellen született, 2013 februárjában mégis ez a rendelet szolgált a bécsi Fogadalmi Templom előtt sátrat vert, éhségsztrájkot folytató bevándorlók, illetve a velük együtt demonstráló szimpatizánsok elleni rendőrségi fellépés jogalapjául, ahogyan néhány hónappal ezelőtt ugyancsak a rendeletre hivatkozással számolták fel a bécsi közparkban élő hajléktalan személyek sátortáborait. A szabálysértés elkövetése esetén a hatóság jogosult lefoglalni és elkobozni mindazt a dolgot, amit az elkövetéshez eszközül használtak, így ebben az esetben a hálózsákokat, takarókat.

b) **Belgiumban** minden beépítetlen területnek megvan a maga rendeltetése, a sajátos szabályaival, így **jogszerűen senki nem tartózkodhat életvitelszerűen sátorban vagy más kezdetleges építményben.**

c) **Dániában** a **hajléktalanok nem alakíthatnak ki illegálisan szálláshelyet közterületen.** Ha a rendőrség bármilyen arra utaló jelet talál, hogy hajléktalan személy az adott helyszínen életvitelszerűen él – tehát szálláshelyet épít, személyes tárgyaival körülvéve találnak rá –, akkor 1.000 koronás bírsággal (mintegy 44.000 Ft) sújtható, valamint az adott helyi önkormányzat területéről való 3 hónapos kitiltással büntethető. A kényszerintézkedést a rendőrség foganatosítja. A közterületen való nem életvitelszerű tartózkodás nem büntetendő cselekmény. Koppenhága Christiania városrésze státuszát illetően elmondható, hogy a '68-as generáció által életre hívott, önhatalmúlag teljes autonómiát kikiáltó terület törvényen kívülinek képzeli magát, ami jogilag nem helytálló, így ha a rendőrség ebben a városrészben bevetéseket hajt végre, azt általában nagyszabású akciók keretében teszi és tipikusan hevesebb tiltakozásokba is torkollik mindegyik.

c) **Görögországban** az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályozásáról a Közterületek védelméről szóló 1539/1938 számú törvény 23. cikke rendelkezik. A törvény alapján Görögország területén **tilos állami területet vagy állami épületet önkényesen elfoglalni és ott életvitelszerűen hosszabb vagy rövidebb ideig tartózkodni**. A Közterületek védelméről szóló 1539/1938 számú törvényt kiegészíti a 392/1976 számú rendelkezés 10-es cikkelyének 2. bekezdése, amely szabályozza a közterületeken illegálisan kialakított ideiglenes lakóhelyeket is. A rendelkezés értelmében **tilos a közterületeken illegális lakóhelyek** (pl. sátor) **vagy táborok létesítése.**

d) **Horvátországban** az állandó vagy bejelentett lakcímmel nem rendelkező hajléktalan személyek, amennyiben lakhatás céljából nem veszik igénybe a helyi önkormányzat szociális intézményeit, **kötelesek a helyi hatóságok felé a számukra lakhatást biztosító kapcsolattartó személy nevét és címét bejelenteni**. A bejelentési kötelezettség többek közt **feltétel a hajléktalanoknak biztosított egyéb szociális ellátási jogosultsások igénybe vételére**. A horvát szabályozás a **közrend megsértésének** fogalmi körében említ minden olyan eseményt, amely az állampolgárok életvitelének megzavarását, az utcán és közterületen való szabad mozgásának akadályozását vagy nyugalmának megsértését válthatja ki. A leggyakoribb közrend elleni vétségek között a köztéri dulakodást, ittas állapotban történő rendzavarást vagy **önmagában a közterületen való „lézengést"** *("skitnje"/ angolul „skit")* **vagy csavargó életmód folytatását** is említi, amely magatartások pénzbírsággal vagy legfeljebb 30 napig terjedő elzárással fenyegetettek.

e) **Írországban** a közterületen élő emberek helyzetének átfogó rendezése évek óta megoldásra váró **belpolitikai kérdésként** szerepel. Elsősorban a helyi roma, azaz a „travellers" közösség folytat olyan életvitelt, amely során elsősorban lakókocsikban élnek életvitelszerűen, ebben az esetben a helyi önkormányzat jelöli ki azt a területet, ahol lakhatnak. Ez a külön kitétel azonban csak a lakókocsikra (caravan) vonatkozik, egyéb ideiglenes megoldásra – mint sátor, vagy egyéb kezdetleges építmény – nem.
Az emberi lakhatásra vonatkozó jogszabályok, így a Social Housing Assesment Regulations 2011, a Housing (Miscellaneous Provisions) Act 2009, valamint a Housing (Miscellaneous Provisions) Act 1992 definiálják az ideiglenes lakhely fogalmát. Legutóbbi szerint, ha a helyi hatóság által biztosított ideiglenes szállást valaki nem fogadja el, vagy nem tud róla, és **az ideiglenes szállás öt mérföldes körzetén belül ideiglenes építményt épít közterületen, akkor azt a helyi hatóság felszólítását követően 24 órán belül le kell bontania**. Amennyiben ennek nem tesz eleget, 1.000 EUR pénzbüntetéssel sújtható, és bírósági eljárás indítható ellene.

f) Bár **Litvániában** az életvitelszerű közterületi tartózkodásra nincs átfogó jogi szabályozás, azonban a **hajlék nélküli személyek közterületen történő táborverésével és**

életvitelszerű tartózkodásával kapcsolatban általában szigorú önkormányzati szabályok vannak érvényben, amelyek tiltják a hajléktalan „táborverést" (sátor, kunyhó felállítása, matracolás) és a szemetelést a lakóépületek környékén. Így például egy rendelet rögzíti, hogy menhelyen történő ideiglenes elszállásolásra és a kapcsolódó ingyenes szociális ellátásra csak azok a személyek jogosultak, akik vagy szociálisan rászorultak és nem rendelkeznek saját lakóhellyel (lakóingatlannal), vagy akiket erőszakos cselekedet vagy visszaélés miatt büntetőjogilag elmarasztaltak, illetve azok, akik önhibájukon kívül a társadalom perifériájára kerültek és társadalomba történő integrációra szorulnak. A rendkívül vegyes képet mutató önkormányzati szabályozás miatt a gyakorlat ellentmondásos és a hatóságokat sok kritika éri a társadalom oldaláról. Míg a települések frekventáltabb pontjairól ugyanis a rendőrség és a mentők alkohol- vagy éppen drogelvonás miatt rendszerint elviszik a hajléktalan személyeket, addig más esetekben, a félreeső területeken, a hidak alatt élő hajléktalanok helyzete felett többnyire szemet hunynak a rendfenntartók.

g) A hatályos **holland** szabályozás szerint általánosságban nem büntetendő az „utcán élés", ami ugyanakkor nem jelenti azt sem, hogy engedélyezett lenne. Az ezzel kapcsolatos szabályokat az **egyes önkormányzatok maguk határozzák meg az** adott településen való életvitel általános normái között. Az önkormányzatok **általában rögzítik az általános szabályok között az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmát**.

h) A **német** Alkotmány 11. cikke szerint minden német állampolgárt megillet a szabad mozgás joga a szövetségi állam teljes területén, ezt azonban törvény meghatározott esetekben korlátozhatja. Így többek között akkor, ha nem áll elégséges létfeltétel rendelkezésre, és ezen jog gyakorlása ezáltal különleges teherrel járna a közösség számára, vagy a korlátozás járványveszély elhárítása, az ifjúság védelme, vagy büntetendő cselekmények megelőzése érdekében szükséges.

i) **Portugáliában nem megengedett a közterületen való életvitelszerű tartózkodás, valamint ideiglenes szálláshelyek** (sátrak, kunyhók) **közterületen, illetve más tulajdonában álló magánterületen történő létesítése**. A rendőrség gyakorlata az, hogy kizárólag a nagy forgalmú, turisztikailag kiemelt helyszíneken tartózkodó hajléktalan személyeket – igazoltatást követően – felszólítják a közterület elhagyására. A kevésbé frekventált helyszíneken (aluljárók, hidak és sikátorok mentén) lévő személyeket szociális munkások látogatják és próbálják meg rávenni őket az együttműködésre, valamint a rendelkezésre álló shelter házakba történő betérésre.

j) **Spanyolországban** nincsen hatályban általános érvényű szabályozás a közterületen való életvitelszerű tartózkodásra, a közterületek használatának szabályozása az autonóm tartományok hatáskörébe tartozik. Egyes tartományokban szigorúbban, másokban kevésbé szigorúan szabályozzák a hajléktalan emberek közterületi tartózkodását. A tárgykörben az egyik első jogi szabályozás a 2005-ben Barcelonában kiadott, *„Az állampolgárok közterületen való együttélésének biztosítására és előmozdítására vonatkozó rendelet" (Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona.)*, amely 2006 januárjában lépett hatályba, majd ezt követően több városban is fogadtak el hasonló tartalmú rendeleteket. A barcelonai rendelet 58.-59. cikkelye alapján **tilosak az alábbi tevékenységek**:

a) **Köztereken, illetve közutakon sátrat állítani, tábort verni vagy állandó módon letelepedni leparkolt gépjárműben, lakókocsiban**, (kivéve engedéllyel, illetve az arra kijelölt helyeken), ahogyan az **alvás sem megengedett** az előbb említett helyeken.

b) **Padokat vagy közterületi ülőalkalmatosságokat annak eredeti rendeltetésétől eltérő módon használni**.

c) **Mosakodni, megfürödni szökőkutakban vagy városi tavakban**.

d) **Ruhát mosni szökőkutakban, tavakban vagy nyilvános tusolókban**.

A fent említett tilalmak megszegése esetén (súlyosságtól függően) akár 500 eurós bírság is terhelheti a szabályszegőt. A rendelet 24. cikkelye alapján **tilos** továbbá **testi szükségletek elvégzése közterületeken**. A bírság 300 és 1.500 euró között szabható ki.

k) **Svédországban** a lakhatáshoz való jog nincs törvénybe foglalva. Általános értelemben nem büntetendő az életvitelszerű közterületen tartózkodás, de a **közrendről szóló törvény** (1993:1617) **és az önkormányzatok rendeletei** szabályozzák a nyilvános alkoholfogyasztás, a háziállat-tartás és az autóban alvás kérdéseit, amelyek relevánsak lehetnek a kérdésben. Ezen szabályok megsértése bírsággal büntetendő. Ezzel együtt az elmúlt években **több olyan szabályt és intézkedést valósítottak meg az önkormányzatok, amelyek nehezítik a közterületek életvitelszerű igénybe vételét**, ilyenek például a közterületek számának és területének csökkentése, a fák és bokrok nyírása a nagyobb láthatóság kedvéért, az alvásra alkalmas padok cseréje, a közvilágítás növelése (alvás gátlása) az érintett területeken. Göteborgban zéró toleranciát vezettek be a szemetelés ellen és csökkentették a nyilvános WC-k számát. Ezzel a közterületek minőségét akarták javítani, de érthető okokból kedvezőtlenebb helyzetet hoznak létre a hajléktalanok számára. A törvény a közterület használatát a rendeltetésének megfelelően (lakóövezet, park-rekreáció, ipari, stb.) támogatja, ellenkező esetben (árusítás, rendezvény, stb.) annak használata engedélyköteles. Ha a közterületen alvás csak ideiglenes, nem sérti mások jogát, és nem akadályozza közérdekű tevékenységek elvégzését (pl. takarítás, közterületi munka, közpark ápolás, stb.), akkor nem jogszabálysértő. **Állandó, vagy rendszeres közterületi alvás viszont már jogszabálysértésnek minősül**, ahogyan azt láthattuk 2016-ban Malmöben, amikor egy román és bolgár roma sátortábort a közlekedés aránytalan sérelmére hivatkozva felszámolt a rendőrség.

l) Az **Egyesült Királyságban** csökkentették a szociális ellátást: ott tavaly 77 ezer család élt az utcán – köztük 120 ezer gyerek. Az egyes kormányok (Skócia, Anglia, Wales) által elfogadott szabályozás alapvetően hasonló és harmonizált. Általános megközelítésben a helyi önkormányzatok kötelessége a hajléktalanokról való gondoskodás. A **közterületen alvás és koldulás szabályozásának kereteit az antiszociális megatartás, bűncselekmény és rendőri intézkedésekre vonatkozó**, 2014-ben elfogadott **törvény** rögzíti, amely széles mozgásteret biztosít a helyi szabályozás részére ahhoz, hogy az utcán tartózkodás lehetőségét minél szűkebbre szabja. A törvényi keret alapján a hatóságok **jogosultak az érintettet a hely elhagyására utasítani, ahova 48 órán belül nem térhet vissza**. A törvényi keretek között a **helyi önkormányzatok egyre nagyobb számban fogadnak el erre vonatkozó szabályokat** (ún. PSPO: Public Space Protection Orders), amellyel **közterületeket határoznak meg, és az azok területén való alvást és értéktől függetlenül a koldulást is büntetendővé teszik**. A büntetés 1.000-2.500 fontig terjedő pénzbírság.

A **közterületen alvás miatt a rendőrség az 1824-es Vagrancy Act alapján letartóztatásokat is kezdeményezhet**. A szabályozás alapján **bárkit le lehet tartóztatni és 3 hónapig terjedő időtartamig őrizetben lehet tartani, amennyiben külterületen, istállóban, elhagyott épületben, elhagyott kiszolgáló épületben, sátorban, szekérben alszik**. A Vagrancy Act Észak-Írországban és Skóciában hatályon kívül lett helyezve, Angliában és Walesben azonban továbbra is él, amely alapján 2016-ban és 2017-ben 1800 intézkedést foganatosítottak és ítéletet hoztak.

5. RÉSZ
A HAJLÉK NÉLKÜLI SZEMÉLYEK ELLÁTÁSI RENDSZERE, A KAPCSOLÓDÓ MODELLPROGRAMOK

I. A hajlék nélküli személyek ellátási rendszere

Az emberi erőforrások minisztere előkészíti a szociális ellátásokra és a szociális szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok tervezeteit, továbbá meghatározza a szociál- és nyugdíjpolitikával kapcsolatos területek szakmai felügyeleti rendszerét, a szociális intézményi ellátások és szolgáltatások rendszerét, illetve az azokra vonatkozó fejlesztési irányokat, feladatokat. Az emberi erőforrások minisztere tehát az emberhez méltó lakhatás feltételeinek megteremtéséhez az ellátórendszer működtetéséhez szükséges intézkedésekkel, az ellátórendszer folyamatos fejlesztésével, valamint az ehhez szükséges jogszabály-előkészítési tevékenységgel járul hozzá.

I.1. A magyarországi hajléktalan-ellátó rendszer bemutatása

A hajlék nélküli személyek ellátásának megszervezése és fenntartása a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoctv.) értelmében kötelezően ellátandó önkormányzati feladat, amely népességszámtól függő, differenciált feladat-végrehajtást jelent. A hajlék nélkül maradt személyek a hatályos jogi szabályozás alapján az alábbiakban bemutatott szolgáltatásokat, az ott leírt szakmai tartalommal és feltételekkel vehetik igénybe.

Az ellátórendszerben főszabályként a fokozatosság elve érvényesül, vagyis a legalacsonyabb bekerülési és bennmaradási küszöbbel az *éjjeli menedékhelyek*, valamint a *nappali melegedők* rendelkeznek, ehhez igazodva nyújtott szolgáltatásaikkal.

Az *átmeneti szálló* esetében már magasabb mind a belépési, mind pedig a bennmaradási küszöb, viszont szolgáltatási színvonalát tekintve magasabb szintű ellátást biztosít a többnyire jövedelemmel rendelkező lakói számára. Az átmeneti szállás szolgáltatás igénybevétele során az ellátottnak lehetősége nyílik újra megtanulni a társadalmi normákhoz való igazodást, így az önellátó képesség növelésével az átmeneti szállás *külső férőhelyére* léphet tovább, ahol minimális szociális munka segítségével felkészülhet a teljes önállóságra, kikerülve ezzel az ellátórendszerből.

Azok esetében, akiknél egészségügyi, szociális, mentális állapotukból, vagy korukból kifolyólag erre nincs mód, az ellátórendszer alternatívaként hajlék nélküli személyek *ápoló-gondozó otthonában*, hajlék nélküli személyek *rehabilitációs intézményében*, avagy egyéb, a hajlék nélküli személyek ellátáshoz szorosan nem köthető *tartós bentlakást nyújtó intézményben* biztosít megfelelő ellátást. Ha ennek feltételei az egyén szempontjából adottak, fejlesztő foglalkoztatás formájában az ellátottak ezen intézményekben is bevonhatóak a munkavégzésbe, amellyel legalább olyan összegű jövedelemre tehetnek szert, amely az intézményi ellátásuk térítési díját fedezni képes.

Kiegészítő jelleggel a Szoctv. 7. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat hatáskörére és illetékességére tekintet nélkül köteles az arra rászorulónak rendkívüli települési támogatást, étkezést, illetve szállást biztosítani akkor, ha ennek hiánya a rászorulónak az életét, testi épségét veszélyezteti. A Szoctv. 84. § (1) bekezdése pedig az éjjeli menedékhelyre

való jogosultság kapcsán mindössze két feltételt rögzít: az önellátásra és a közösségi együttélés szabályainak betartására való képességet. Ez az ellátási forma a hajléktalan személyek éjszakai pihenését, valamint krízishelyzetben éjszakai szállás biztosítását lehetővé tevő szolgáltatás.

Az önkormányzatok mellett jelentős arányban vesznek részt az intézmények működtetésében az egyházi és a civil szervezetek is. A hajléktalan személyek részére éves szinten országosan folyamatosan több mint 9.800 szálláshely áll rendelkezésre (éjjeli menedékhely és hajléktalan személyek átmeneti szállása). Ezen kívül a téli időszakban több mint 1.600 többlet-férőhelyet tudnak igénybe venni a rászoruló személyek (időszakos kapacitás), amely az ilyenkor jellemző megnövekedett igénybevételt képes kielégíteni. Emellett országosan több mint 7.600 nappali melegedő kapacitás áll rendelkezésre.

A hajlék nélküli személyek többsége esetében pusztán a lakhatás elvesztésének a megelőzése, illetve lakhatásuk újbóli biztosítása nem feltétlenül vezet eredményre a hajléktalan léthez vezető összes kiváltó ok kezelése és az önálló életvitelre való képesség fejlesztése nélkül, azonban első lépcsőfoknak elégséges. A visszailleszkedést, a munka világába való visszatérést a szociális ellátórendszerbe való belépés segítheti. Ez hozzásegíthet az egészségügyi szolgáltatások igénybevételéhez, megkönnyíti a családi kapcsolatok újraépítését, a mentális, szociális, egészségi állapot javítására irányuló segítő tevékenységhez való hozzájutást, valamint a reszocializációs folyamat elindítását és végigkísérését.

2019. január 01. napján az éjjeli menedékhelyek kihasználtsága országosan mintegy 85,59%, míg Budapesten 81,74% volt. Összesen országosan mintegy 656 szabad férőhely állt még rendelkezésre az éjjeli menedékhelyek tekintetében. Az ellátórendszer tehát rendelkezik szabad kapacitással.

A szociális ellátórendszer keretében működő férőhelyek száma és a férőhelyek kihasználtságának adatai szolgáltatások szerinti bontásban az alábbiakban részletesen bemutatásra kerülnek.

I.2. A magyarországi hajléktalan-ellátó rendszer finanszírozási környezetének bemutatása

A hajléktalanok ellátására az elmúlt években több mint 9 milliárd forintot költött a Kormány. A feladatok ellátásához biztosított forrás normatív finanszírozásból, pályázat alapján nyújtott támogatásokból és európai uniós programok által nyújtott lehetőségekből tevődik össze.

I.2.1. Normatív finanszírozás

Az ellátórendszer egyes elemeinek állami finanszírozásáról a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény rendelkezik, melynek alapján a jogszerűen működő intézmények a 2019. évben is finanszírozásban részesülnek, ezzel biztosítva a hajléktalan-ellátó rendszer működését és a hajléktalan személyek garantált ellátását.

A jogcím szerinti finanszírozás összege intézmény típusonként:

a) hajléktalan személyek nappali melegedője esetén 206.100 Ft/számított férőhely/év,
b) hajléktalan személyek éjjeli menedékhelye esetén 468.350 Ft/férőhely/év,
c) hajléktalan személyek átmeneti szállása esetén 468.350 Ft/betöltött férőhely/év, míg ugyanezen intézménytípus külső férőhelyén történő lakhatási szolgáltatás biztosítása keretében 468.350 Ft*0,5, vagyis 234.175 Ft/betöltött férőhely/év,
d) hajléktalanok rehabilitációs intézménye esetén 651.510 Ft/betöltött férőhely/év

(önkormányzatok esetében intézményüzemeltetési támogatás is jár),

e) hajléktalanok otthona intézménye esetén 651.510 Ft/betöltött férőhely/év (önkormányzatok esetében intézményüzemeltetési támogatás is jár),

f) utcai szociális munka esetében 6.500.000 Ft/szolgálat, melyet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság pályázat keretében biztosít a fenntartók számára.

Emellett az egyházi fenntartók jogosultak az egyházi kiegészítő támogatásra is.

2015. január 1-jétől a hajléktalan személyek nappali ellátása esetében új finanszírozási elv került bevezetésre. A korábbi létszám alapú finanszírozást felváltotta a számított férőhely alapú finanszírozás, amely alapján az igénybevételek figyelembevétele mellett kerül meghatározásra a számított férőhelyszám. Mivel az új támogatási rendszer számított férőhelyeket finanszíroz, így független a támogatás nagysága a konkrét igénybevevő személyétől, amely azt eredményezi, hogy ugyanazon személy után ugyanazon a napon akár több, hajléktalan személyek számára nappali ellátást nyújtó intézmény (a továbbiakban: nappali ellátást nyújtó intézmény) is támogatásban részesülhet . Továbbá a nappali ellátást nyújtó intézmények a szállást nyújtó intézményekkel párhuzamosan is igénybe vehetőek. Ennek megfelelően nincs akadálya annak, hogy a hajléktalan személyek egy napon több intézményben is igénybe vegyék az egyes szolgáltatásokat, szolgáltatási elemeket. Az étkezést nyújtó népkonyha szolgáltatás is igénybe vehető a nappali ellátásokkal, és az átmeneti elhelyezést biztosító szolgáltatásokkal párhuzamosan, így a hajléktalan személynek lehetősége van egy adag étel elfogyasztására népkonyha keretében, valamint a nappali ellátást nyújtó szolgáltatások igénybevételére, napi akár egy napon belül több helyszínen is, és azt követően pedig szállásszolgáltatásra ugyanazon a napon.

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításával és ahhoz kapcsolódóan a Szabs. tv. október 15-én hatályba lépett módosításával összefüggésben a Kormány 300 millió forintos *Hajléktalan-ellátási tartalékalap* (a továbbiakban: tartalékalap) létrehozásáról döntött. A tartalékalap célja, hogy az ellátórendszer felkészülhessen a tartósan közterületen élő, az ellátórendszerrel szemben bizalmatlan hajléktalan személyek fogadására, hosszú távú ellátására.

A nappali melegedők és az éjjeli menedékhelyek nyitvatartási idejének összehangolásával, valamint a nappali melegedők heti 7 napos és napi 10 órás nyitva tartásának bevezetésével 24 órában elérhetővé vált az intézmények valamely formája, melynek finanszírozását ugyancsak a tartalékalap biztosítja. A tartalékalap lehetőséget biztosított továbbá egy úgynevezett *első befogadó hely* létrehozására is, amelynek keretében a segítséget kérő hajléktalan személy azonnal és biztonsággal elhelyezhetővé válik. Az első befogadó hely a rászoruló hajléktalan személy számára biztosítja az elhelyezés mellett a tisztálkodási lehetőséget, ruhái tisztítását, valamint szociális és egészségügyi segítséget. Mindemellett a tartalékalap terhére lehetősége van az egyes intézményeknek, hogy olyan fejlesztéseket hajtsanak végre – legyen szó infrastrukturális beruházásokról, vagy szolgáltatási elemek biztosításáról –, amelyek segítségével a hajléktalan személyek intézményben való megtartása, és az onnan kivezető út megtalálása biztosítottá válik.

I.2.2. Pályázati források

A Hajléktalanokért Közalapítvány 2012 óta országos szinten szervezi a hajléktalan ellátás hazai költségvetésből finanszírozott pályázati támogatását.

A 2017-18-as időszak pályázati prioritásai a következők:
a) a hajléktalan személyek egészségügyi ellátásának támogatása (gyógyszerek, kötszerek, gyógyászati segédeszközök, szemüvegek, kórházi felszerelés, szűrővizsgálatok nyújtása a hajléktalanellátó intézményekben,
b) utcai szociális munka végzése a téli időszakban azokon a településeken, ahol ez jogszabály alapján nem kötelező feladat,
c) plusz férőhelyek nyitása a téli időszakban,
d) az utcai szociális munka segítői eszköztárának bővítése a téli időszakban (téli ruházat, cipő, krízis-élelmezés),
e) tárgyi eszközök beszerzése, cseréje az ellátóknál, kizárólag a hajléktalan személyek által használt eszközökre (fertőtleníthető matracok, alapvető bútorzat).

A fejlesztéseket szolgáló további pályázati célok a 2017-18-as időszakban:
a) krízisautó szolgáltatás megyei hatáskörrel (a téli időszakban bejelentésre mozgósítható utcai szociális munkát nyújtó szolgálat, szállításra is alkalmas személygépjárművel),
b) a tartósan közterületeken élők intézményhasználatának és intézménybe integrálásának támogatása,
c) integrációs és fejlesztő programok (lakhatás támogatása, munkaerő-piaci támogatások, előítélet csökkentés, jogsegély, szupervízió a szociális segítőknek).

A téli felkészülésre vonatkozó, valamint a vörös kód intézkedéssel összefüggő forrásokat az utcai szociális munkát nyújtó szolgálatok számára a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság biztosítja, melynek éves kerete 50.000.000 Ft.

Mindezen felül egy 2017 decemberében kiírt pályázat keretében mintegy 19 utcai szociális munkát nyújtó szervezet számára nyílt lehetőség a munkavégzéséhez nélkülözhetetlen gépjármű cseréjére összesen 72.456.620 Ft értékben.

I.2.3. Európai uniós programok:

a) RSZTOP-3.1.1-16-2016-00001– "Közterületen élők számára természetbeni juttatás biztosítása"

Az RSZTOP-3.1.1-16-2016-00001 projekt keretében 4 milliárd forint áll rendelkezésre, amely 2017. január elejétől tervezetten 2020 végéig munkanapokon átlagosan 4.000 hajléktalan személy számára biztosít – lehetőség szerint – egyszeri meleg étkezést. Ennek megfelelően a hajléktalan személyek elégséges, megfelelő minőségű, tápláló és vitaminokban gazdag élelemhez juthatnak. Az RSZTOP-3.1.1-16-2016-00001 projektet a Hajléktalanokért Közalapítvány bonyolítja le országosan. A meleg étkezés biztosítása jellemzően a hajléktalanokat ellátó intézményeken keresztül történik. A melegétel előállítóit közbeszerzési eljárás keretében választják ki, a vállalkozó feladata, hogy elkészítse és az elosztás helyszínére szállítsa az ételt.
2017-ben 928.484, míg 2018 októberéig 852.760 adag étel került kiosztásra, átlagosan osztási alkalmanként 3.864 személy számára. Mindez azt jelenti, hogy 2017. és 2018-ban ez idáig összesen 1.781.244 adag étel kiosztására került sor a projekt keretében. 2017-ben 13.962 különböző személy juthatott így minőségi melegételhez.
A Hajléktalanokért Közalapítvány 2018. és 2019. évben kísérő intézkedéseket is nyújt, amelynek célcsoportját azok a hajléktalan személyek képezik, akik pszichiátriai betegségekkel, függőségekkel, mentális zavarokkal küzdenek, és a hajléktalan ellátás szolgáltatásait igénybe veszik, akár utcai szociális munka vagy nappali melegedők

ellátottjaiként, akár éjjeli menedékhelyen alvóként vagy átmeneti szálláson élőként. A kísérő intézkedések során pszichiáterek, addiktológiai szakemberek nyújtanak a hajléktalan személyek számára célzott szolgáltatásokat.
Ezeket a szolgáltatásokat jelenleg 27 szakember 17 szervezet bevonásával 21 telephelyen nyújtja. A Közép-magyarországi régióban a szolgáltatás 2017 októberében indult el, míg a konvergencia-régiókban 2018 januárjától érhetőek el a kísérő intézkedések nyújtotta szolgáltatások a hajléktalan személyek számára.

b) EFOP-2.2.3- 17- „Átmeneti és rehabilitációs intézmények korszerűsítése"

Az EFOP-2.2.3- 17 kódszámú, az „Átmeneti és rehabilitációs intézmények korszerűsítése" konstrukció 3,8 milliárd forintos keretösszegéből 30-100 millió forintos támogatási összegre pályázhattak a támogatást igénylők. Az eddigi 43 kedvezményezett közül összesen 7 pályázat célozza a hajléktalan célcsoportot, amelyek közül 1 projektben pályáztak 2 külső férőhely létrehozására. Mindemellett a pályázatnak köszönhetően 7 intézményben nyílik lehetőség felújítási munkálatokra több mint 648 millió Ft értékben, mely összesen 276 férőhely tekintetében jelent megújulást.

c) EFOP-1.1.4-16 - VEKOP 7.1.5-16 - „Elsőként lakhatás"
Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program keretében – építve az eddigi hazai (Vissza az utcáról program) és uniós (TÁMOP-5.3.3 programok) tapasztalatokra – az ún. elsőként lakhatás program valósul meg, melyben elősegíthető, hogy az utcán élő hajléktalan személyek önálló lakhatása megoldottá váljon, és egy multidiszciplináris csapat segíthesse a rehabilitációjukat.

Az EFOP 1.1.4-16, valamint VEKOP 7.1.5-16 pályázatok keretében a hajléktalan ellátás vonatkozásában összesen 14 db pályázat került befogadásra, 11 pályázat a konvergencia-régiókból, 3 pályázat a Közép-magyarországi régióból érkezett. A konvergencia-régiók és a Közép-magyarországi régió nyertes pályázatai esetében is megtörténtek a szerződéskötések. A konvergencia-régiókban már megindult a megvalósítás, míg Budapesten az előkészítő fázis zajlik. A teljes megvalósítás és annak eredményei 2020-ra várhatóak. A pályázat keretében lehetőség van önkormányzati bérlakások korszerűsítésére. A Budapesten nyertes három pályázó mintegy 237,1 millió forint érékben valósíthatja meg pályázatát, mellyel 69 hajléktalan személynek eredményesen segíthet biztos lakhatáshoz jutni. A vidéki 11 szervezet 1,746 milliárd forint összértékben mintegy 220 hajléktalan személyt segíthet megfelelő lakhatáshoz.

Az otthonukat bármilyen okból elveszítő személyek számára az állam, az önkormányzat, illetve az egyes civil szervezetek, egyházak számos szolgáltatást nyújtanak, lehetővé téve az egyedi szükségletekhez igazodó forma kiválasztását. A hajlék nélküli, kiszolgáltatott létből az intézményrendszeren keresztül fokozatos út vezet a társadalomba és az önálló lakhatás feltételeinek megteremtéséhez. Látható, hogy a hajléktalan létből az önálló életvitelre való alkalmassá válás segítése, illetve a munkaerő-piaci reintegráció egymással szorosan összefüggő és egymást feltételező tevékenységek, amelyek együttesen szolgálják a hajlék nélküli személyek társadalomba való visszavezetését.

I.2.4. A hajlék nélkül maradt személyek által a Szoctv. alapján igénybe vehető szolgáltatások

a) **Hajléktalanok nappali melegedője** (a továbbiakban: nappali melegedő), melynek célja:
1. a személyes higiénia megtartása,

2. a kapcsolataik építése, fenntartása,
3. kulturált étkeztetés és napközbeni programok biztosítása,
4. a hivatali ügyek intézése (alapiratok beszerzése),
5. a hét minden napján 08.00 – 18.00. óra között nyitva tartó intézmény.

A nappali melegedő igénybevételének feltételei:

1. betöltött 18. életév,
2. 7 hónapnál nem régebbi tüdőszűrő lelet (többnyire az első három napban türelmesek a szolgáltatók, vagyis nem azonnal kérik),
3. egyes intézményeknél fertőtlenítő fürdésről szóló igazolás (tetű, és rühmentesség),
4. együttműködésre vonatkozó hajlandóság,
5. intézményi szabályok elfogadása,
6. a közösségi normák betartása (alkohol, vagy egyéb tudatmódosító szerektől való mentesség, avagy a közösségi normák betartását még nem veszélyeztető állapot).

b) **Éjjeli menedékhely**

(önellátásra és közösségi együttélés szabályainak betartására képes, hajlék nélkül maradt személyek részére), amelynek célja:

1. éjszakai pihenés biztosítása az együttélés szabályainak betartásával,
2. információ nyújtása, tanácsadás, felügyelet,
3. a hét minden napján 18.00 – 08.00. óra között nyitva tartó intézmény.

Éjjeli menedékhely igénybevételének feltételei:

1. betöltött 18. életév,
2. 7 hónapnál nem régebbi tüdőszűrő lelet (többnyire az első három napban türelmesek a szolgáltatók, vagyis nem azonnal kérik),
3. egyes intézményeknél fertőtlenítő fürdésről szóló igazolás (tetű, és rühmentesség),
4. együttműködésre vonatkozó hajlandóság,
5. intézményi szabályok elfogadása,
6. a közösségi normák betartása (alkohol, vagy egyéb tudatmódosító szerektől való mentesség, avagy a közösségi normák betartását még nem veszélyeztető állapot).

c) **Hajléktalanok átmeneti szállása**

(az életvitelszerű szálláshasználat és a szociális munka segítségével önellátásra képes és munkából származó jövedelemből élő, valamint az intézményi felvételi eljárás keretében felvételt nyert személyek részére), amelynek célja:

1. éjszakai pihenés, tisztálkodás, ételmelegítés biztosítása,
2. értéktárgyaik biztonságos megőrzése,
3. szociális munka keretében tanácsadás, esetkezelés, gondozás, készségfejlesztés,
4. csak lakhatási szolgáltatás nyújtása külső férőhelyen,
5. folyamatos nyitva tartással működő intézmény.

Átmeneti szállás igénybevételének feltételei:

1. betöltött 18. életév,
2. felvételi eljárás,
3. 1 évnél nem régebbi negatív tüdőszűrő lelet, jövedelemigazolás,
4. együttműködésre vonatkozó hajlandóság,
5. intézményi szabályok elfogadása,
6. a közösségi normák betartása (alkohol, vagy egyéb tudatmódosító szerektől való mentesség, absztinencia),

7. térítési díj fizetésére vonatkozó hajlandóság (az intézmények többségében havi 5-20.000 Ft, de legfeljebb a jövedelem 60%-a),
8. előtakarékosság,
9. orvosi igazolás az önellátó képesség meglétéről,
10. megállapodás aláírása, gondozási terv elfogadása,
11. együttműködés a szociális munkatárssal, valamint az intézmény egyéb munkatársaival.

Az átmeneti szálláson azoknak a hajlék nélküli személyeknek, akiknek már nincs szükségük intenzív szociális segítségre, önmagában is biztosítható lakhatási szolgáltatás az ellátórendszerből való fokozatos kivezetésük érdekében. A **külső férőhelyek** azon hajlék nélküli személyek számára nyújtanak lakhatási lehetőséget, akiknek az önellátási képessége jó, szociális segítésük még szükséges, de már kisebb intenzitással, mint az intézményi keretek között. Ez a célcsoport rendelkezik rendszeres jövedelemmel (közfoglalkoztatás, nyugdíjszerű ellátás), amely lakhatásuk piaci alapon történő biztosítására azonban még nem elegendő.

d) **Hajléktalanok rehabilitációs intézményei**
Azoknak az aktív korú, munkaképes, de egészségi, pszichés és szociális állapotában visszafordítható módon károsodott hajlék nélküli személyeknek az elhelyezését szolgálja, akiknek a szociális ellátása ilyen módon indokolt, és akik önként vállalják a rehabilitációs célú segítőprogramokban való részvételt, célja az önálló életvezetési képességek kialakítása, illetve helyreállítása.

e) **Hajléktalanok otthona**
Olyan hajléktalan személyek gondozását biztosítja, akiknek az ellátása átmeneti szálláshelyen, rehabilitációs intézményben nem biztosítható, és koruk, egészségi állapotuk miatt tartós ápolást, gondozást igényelnek. Itt gondoskodni kell az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, a jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról, vagyis teljes körű ellátásáról.

Hajléktalanok otthona igénybevételének feltételei:
1. betöltött 18. életév,
2. felvételi kérelem benyújtása,
3. negatív tüdőszűrő lelet, jövedelemigazolás,
4. együttműködésre vonatkozó hajlandóság,
5. intézményi szabályok elfogadása,
6. a közösségi normák betartása,
7. térítési díj fizetésére vonatkozó hajlandóság (a jövedelem 80%-a),
8. orvosi igazolás,
9. megállapodás aláírása, gondozási terv elfogadása.

f) **Időszakos férőhelyszám-bővítés**
A nappali melegedőt, éjjeli menedékhelyet és az átmeneti szállást működtető fenntartó a közterületen vagy lakhatásra alkalmatlan helyiségben életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan személyek ellátása, a közvetlen életveszély elhárítása érdekében a téli időszakban időszakos férőhelyeket biztosíthat. A férőhelyszám-bővítés végrehajtható már működő intézmény épületében, az engedélyezett férőhelyszám növelésével, illetve különálló, az éves intézményi ellátás során nem hasznosított, de a téli időszakban működtetni kívánt, saját tulajdonban lévő, bérelt vagy használati joggal biztosított épületben, helyiségben. Az időszakos férőhelyszám-bővítés abban az esetben hajtható

végre, ha a bővítés az időszakot megelőző férőhelyeket igénybe vevők ellátását nem zavarja.

Az átmeneti szálláson végrehajtott férőhelyszám-bővítés nem haladhatja meg az intézmény működési engedélyében szereplő férőhelyszám 30%-át.

A tárgyi feltételek tekintetében az időszakos férőhelyszám-bővítés során az intézményben az az engedélyesnek megfelelő tárgyi követelményeket kell biztosítani azzal, hogy egy ellátottra minimum 3 m^2 alapterület jusson, huszonöt ellátottanként pedig legalább egy zuhanyzót és egy illemhelyet szükséges biztosítani.

Az időszakos férőhely igénybevételének feltételei megegyeznek a bővíteni kívánt intézmény feltételrendszerével, azzal, hogy az időszakos bővítésből fakadó, alapvetően az életveszély elhárítását szolgáló férőhelyek esetében az igénybevételi feltételek a szükségletekhez és a veszélyhelyzet elhárításához igazodnak, vagyis rugalmasabban kezelendőek.

g) **Utcai szociális munkát nyújtó szolgálatok:**
Az utcai szociális munkát nyújtó szolgálatok a közterületen élő személyek felkutatását, ellátását, illetve intézményi ellátáshoz segítését végzik. Legfontosabb feladatuk a veszélyhelyzet szükség szerinti elhárítása, az egyén ellátórendszerrel szembeni bizalmatlanságának oldása. Országosan összesen 91 utcai szociális munkát végző szolgálat rendelkezik nyilvántartásba vétellel és egyben állami finanszírozással is. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az utcai szociális munka szükségességére tekintettel 2017-ben és 2018-ban is hirdetett pályázatot új szolgálatok támogatására, így 2017-ben 4, míg 2018-ban 2 új utcai szociális munkát végző szolgálat kezdhette meg tevékenységét a korábban ellátatlan területeken.

I.3. Az ellátórendszer keretében működő férőhelyek száma és a férőhelyek kihasználtságának adatai

Magyarországon 9.848 éjjeli menedékhely és átmeneti szállás férőhely áll a hajléktalan személyek rendelkezésére, ezeken kívül a téli időszakban még további 1.660 többletférőhely biztosított. Emellett országosan több mint 7.618 nappali melegedő kapacitás áll rendelkezésre, a tartós ellátást igénylő személyek részére pedig 218 férőhellyel hajléktalanok rehabilitációs intézménye és 446 férőhellyel hajléktalanok otthona biztosít ellátást.

a) Férőhely adatok:

Ellátási típusok	**Összes férőhelyszám**	**Időszakos férőhelyszám**
Éjjeli menedékhely	4.299	1.377
Hajléktalan személyek átmeneti szállása	5.549	277
Hajléktalan személyek nappali ellátása	7.618	6
Hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye	218	0
Hajléktalanok otthona	446	0
Összesen	**18.130**	**1.660**
Összes férőhelyszám:		**19.790**

***b)* Az ellátórendszer kihasználtságának adatai:**

2018. november 1-jétől elindult az ún. krízisidőszak, amely a hajléktalan személyeket érintő fokozott terhelést, a megnövekedett igényeket és az időjárásból fakadó megváltozott körülményeket hivatott kezelni. Ennek egyik elemeként megnyitottak az időszakos férőhelyek, valamint elindult a krízisautó szolgáltatás is.

A regionális diszpécserszolgálatok adatai alapján nyomon követhető a hajléktalan ellátó intézmények rendelkezésre álló kapacitása és kihasználtsága, különös tekintettel a november 1-jétől működő időszakos férőhelyekre. Azon éjjeli menedékhelyek esetében, amelyek nem állandó „ügyfélkörrel" működnek, az ellátórendszer kihasználtságával kapcsolatos tapasztalatok – a regionális diszpécserszolgálatok adatai alapján – az alábbiak.

	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyarország	Észak-Alföld	Dél-Alföld	Pest megye	Budapest	Összesen
Ennyivel több férőhely indult el a krízis időszak kezdetével, 2018. november. 01.-el	**148**	**141**	**141**	**174**	**91**	**130**	**0**	**151**	**976**
Ennyivel vették többen igénybe az ellátást 2018. október 10-2019. január 01. között (fő)	**174**	**143**	**153**	**185**	**116**	**134**	**30**	**559**	**1494**

Az ellátórendszer rendelkezik szabad kapacitással. Október 10-e óta **országosan mintegy 1.494** fővel többen vették igénybe az ellátórendszert éjszakai szállás céljából. 2019. január 01. napján az éjjeli menedékhelyek kihasználtsága országosan mintegy **85,59%,** míg Budapesten **81,74 % volt**.

Kihasználtsági adatok az összes hajléktalanellátó intézmény vonatkozásában:

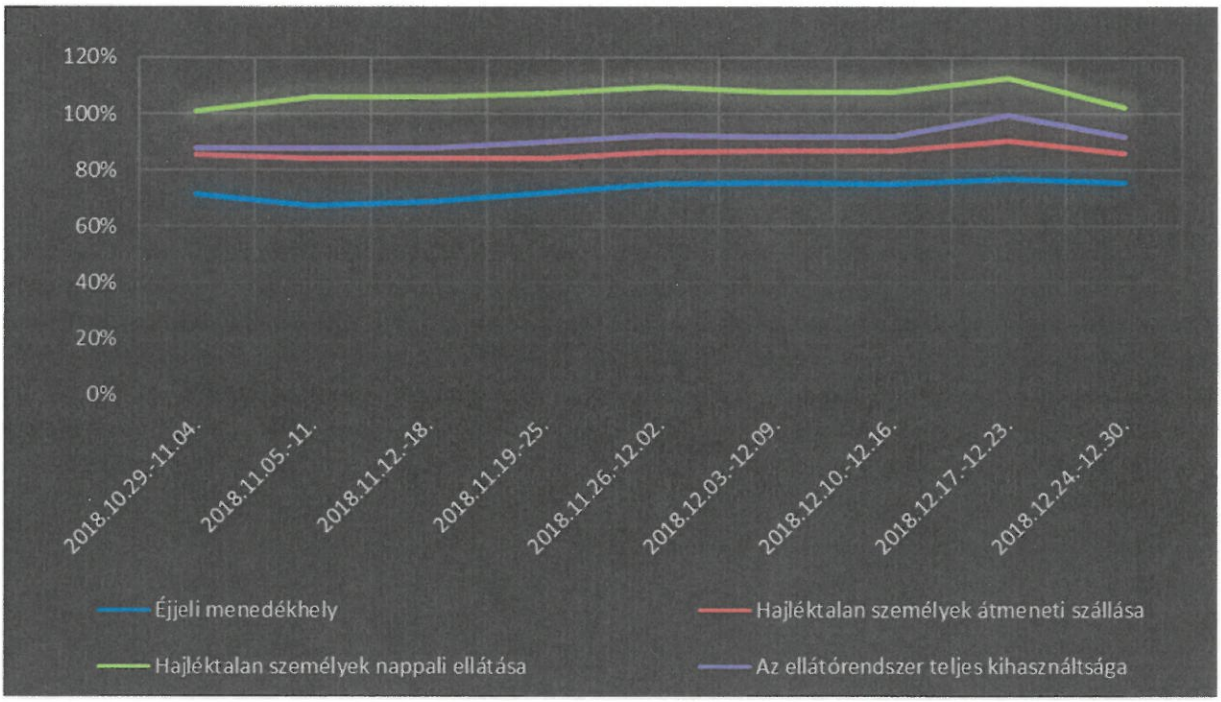
A lenti táblázatokban minden olyan intézmény és férőhely szerepel, amely működési engedéllyel rendelkezik és hajléktalan személyek ellátását végzi országosan, és külön Budapesten is. A táblázatok tartalmazzák azon éjjeli menedékhelyek kihasználtságát is, amelyek döntő többségében azonos személyi körrel dolgoznak, és állandó férőhelyet biztosítanak ellátottjaik számára.

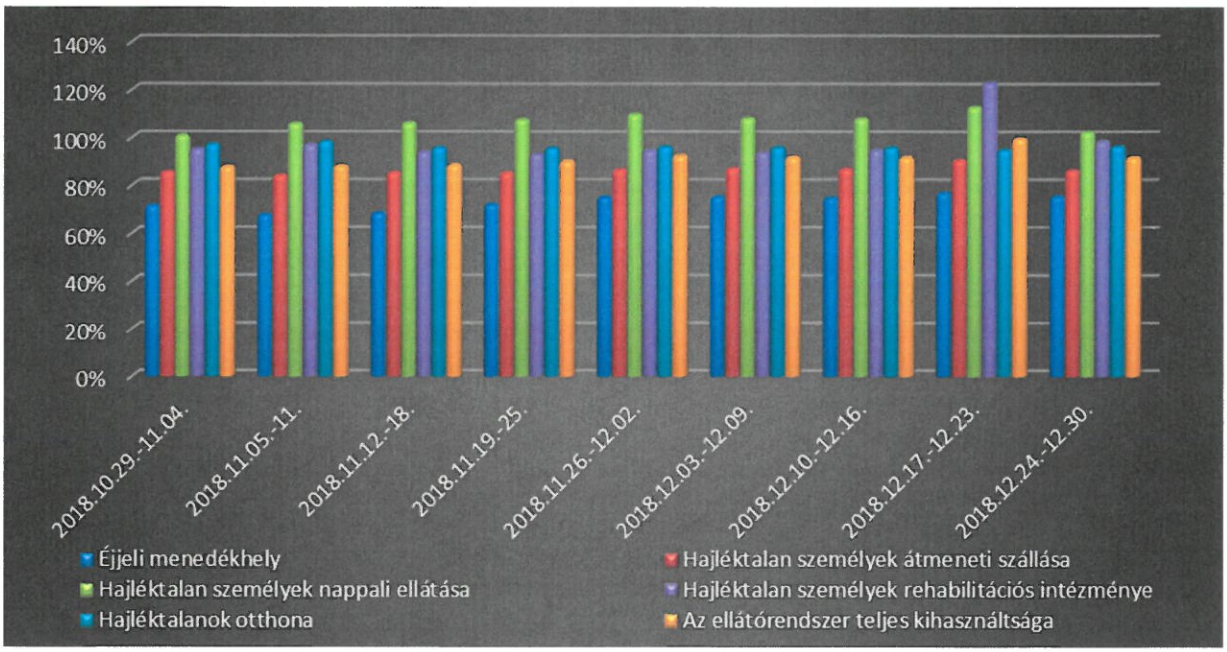
<u>Országos adatok:</u>

Intézmény típus	Heti átlagkihasználtság								
	2018.10.29 .-11.04.	2018.11.05 .-11.	2018.11.12 .-18.	2018.11.19 .-25.	2018.11.26 .-12.02.	2018.12.03 .-12.09.	2018.12.10 .-12.16.	2018.12.17 .-12.23.	2018. 12.24. - 12.30.
Éjjeli menedékhely	71%	68%	68%	72%	75%	75%	75%	77%	75%
Hajléktalan személyek átmeneti szállása	86%	84%	85%	85%	87%	87%	87%	91%	86%
Hajléktalan személyek nappali ellátása	101%	106%	106%	107%	110%	108%	108%	113%	102%

Hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye	95%	97%	94%	93%	94%	93%	95%	123%	98%
Hajléktalanok otthona	97%	98%	96%	95%	96%	96%	96%	95%	96%
Az ellátórendszer teljes kihasználtsága	**88%**	**88%**	**88%**	**90%**	**92%**	**92%**	**92%**	**99%**	**92%**

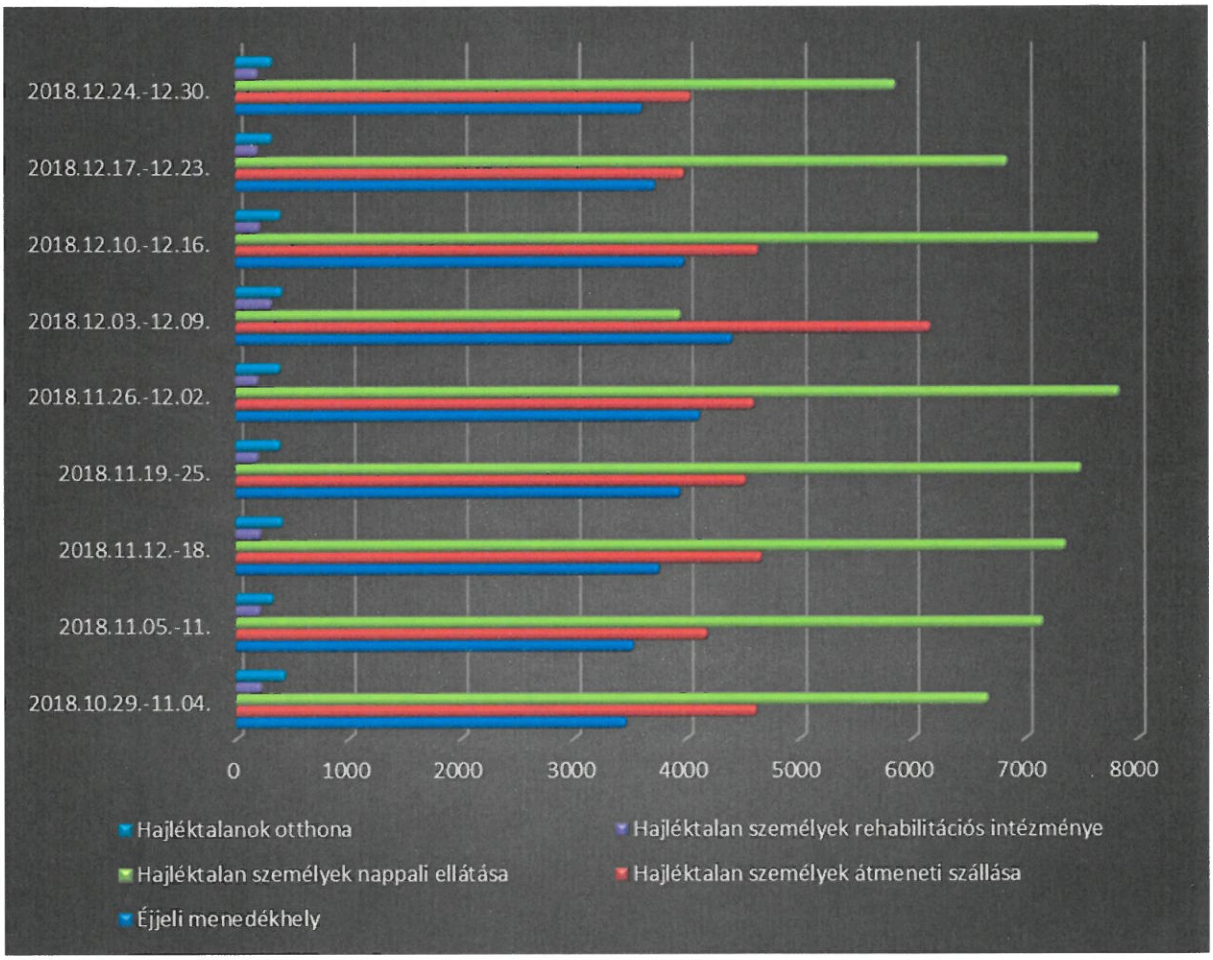
Az éjjeli menedékhelyek, átmeneti szállások és nappali melegedők átlagos kihasználtsága (országos)





Intézmény típus	2018.10.29.-11.04.	2018.11.05.-11.	2018.11.12.-18.	2018.11.19.-25.	2018.11.26.-12.02.	2018.12.03.-12.09.	2018.12.10.-12.16.	2018.12.17.-12.23.	2018.12.24.-12.30.

Éjjeli menedékhely	3462	3530	3755	3941	4115	4402	3977	3721	3609
Hajléktalan személyek átmeneti szállása	4611	4178	4659	4521	4592	6159	4631	3979	4039
Hajléktalan személyek nappali ellátása	6666	7152	7354	7487	7830	3946	7645	6842	5849
Hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye	221	211	218	195	195	313	210	191	191
Hajléktalanok otthona	433	327	411	391	390	410	394	319	322

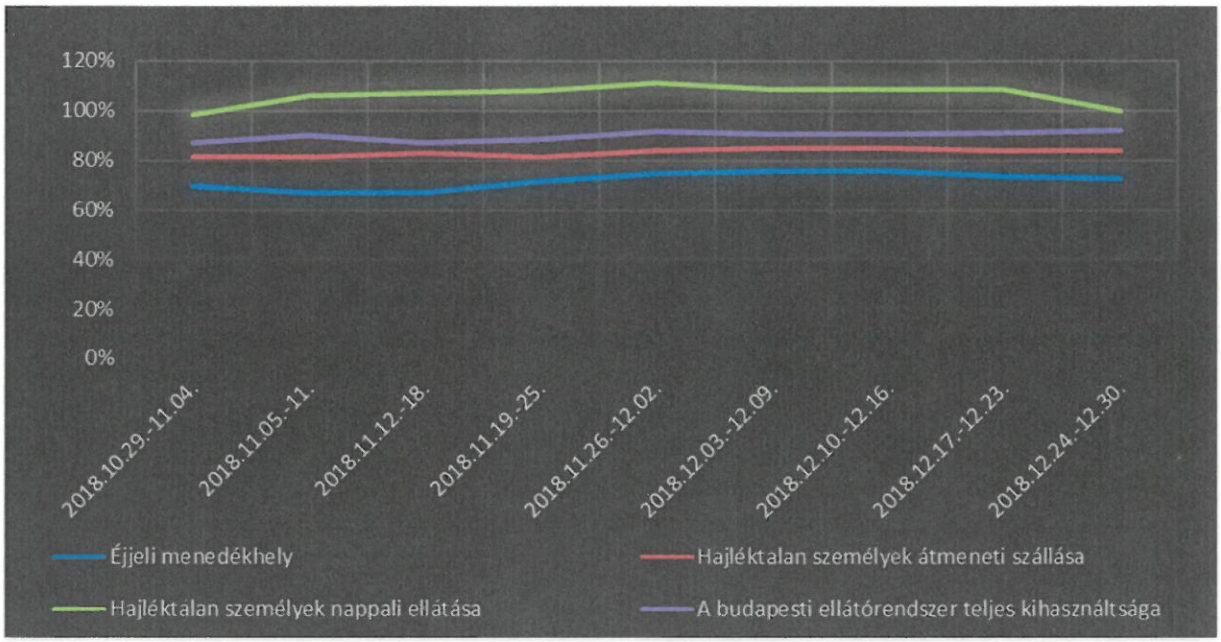


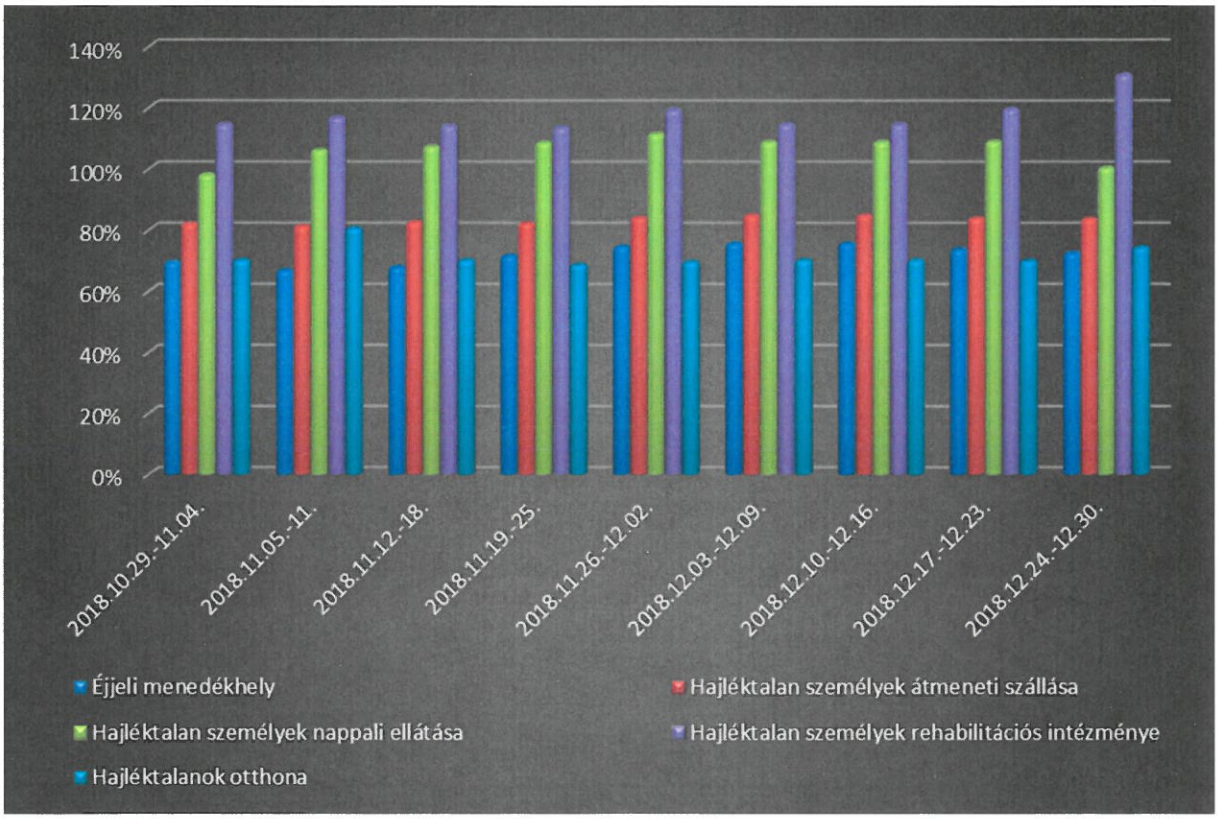
Csak Budapest:

	Heti átlagkihasználtság								
Intézmény típus	**2018.10.29.-11.04.**	**2018.11.05.-11.**	**2018.11.12.-18.**	**2018.11.19.-25.**	**2018.11.26.-12.02.**	**2018.12.03.-12.09.**	**2018.12.10.-12.16.**	**2018.12.17.-12.23.**	**2018.12.24.-12.30.**
Éjjeli menedékhely	69%	67%	68%	71%	74%	75%	75%	74%	72%
Hajléktalan személyek átmeneti szállása	82%	81%	82%	82%	84%	85%	85%	84%	84%
Hajléktalan személyek nappali ellátása	98%	106%	107%	108%	111%	109%	109%	109%	100%
Hajléktalan személyek	115%	117%	114%	113%	119%	115%	115%	119%	131%

rehabilitációs intézménye									
Hajléktalanok otthona	70%	80%	70%	68%	69%	70%	70%	70%	74%
A budapesti ellátórendszer teljes kihasználtsága	87%	90%	88%	89%	92%	91%	91%	91%	92%

Az éjjeli menedékhelyek, átmeneti szállások és nappali melegedők átlagos kihasználtsága (Budapest)





Intézmény típus	2018.10.29.-11.04.	2018.11.05.-11.	2018.11.12.-18.	2018.11.19.-25.	2018.11.26.-12.02.	2018.12.03.-12.09.	2018.12.10.-12.16.	2018.12.17.-12.23.	2018.12.24.-12.30.
Éjjeli menedékhely	1 726	1 851	1 779	1 882	1 981	2 267	1 856	1 890	1 873
Hajléktalan személyek átmeneti szállása	2 469	2 351	2 548	2 446	2 474	3 127	2 507	2 286	2 278
Hajléktalan személyek nappali ellátása	2 988	3 605	3 532	3 598	3 853	1 929	3 698	3 501	2 657
Hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye	118	116	117	117	108	80	114	108	101
Hajléktalanok otthona	42	32	42	39	42	42	42	42	37

Forrás: Kenyszi TEVADMIN

5. Pályázati források a 2012. évtől

Év	Támogatás /Ft/
2012.	379 000 000
2013.	372 900 000
2014.	372 900 000
2015.	372 900 000
2016.	359 900 000
2017.	353 400 000
2018.	382 400 000

II. Modellprogramok

A fentiekben szociális ellátórendszert egészítik ki azok a modellprogramok, amelyek – állami, önkormányzati és társadalmi szervezetek szerepvállalása mellett – eredményesen tettek kísérletet az utcán életvitelszerűen tartózkodó személyek reintegrációjára. Ezek közül – a teljesség igénye nélkül – kiemelhetőek az alábbi **modellprogramok**.

Az országos hajléktalan közfoglalkoztatási mintaprogramok közös eleme, hogy amellett, hogy a hajlék nélkül maradt személyeknek lakhatási és munkalehetőséget biztosítanak,

a) a hajléktalan személyek számára hasznos, értékteremtő tevékenységet nyújtanak, ezáltal javítva élethelyzetükön, valamint

b) az azok keretében létrehozott értékeket a köz számára is élvezhetővé és felhasználhatóvá teszik.

II.1. Kastélyosdombói modellprogram

A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet országos közfoglalkoztatási programjának keretein belül megvalósított modellprogram alapvető célja az volt, hogy valós önállósodási alternatívákat kínáljon azon családok számára, akik megfelelő lakhatási lehetőség híján átmeneti otthonokban élnek és esélyük sem volt arra, hogy ebből a rendszerből kikerüljenek.

A modellprogram elősegítette, hogy a családok felismerjék saját felelősségüket a problémájuk megoldásában, egyben a programot sikeresen elvégző családok számára hosszú távú önálló lakhatási lehetőséget biztosított (sorsfordító házak, mintagazdasággal összekötött családok átmeneti otthona).

II.2. Baptista Szeretetszolgálat

A főváros X. kerületében a Baptista Szeretetszolgálat a 2017. évi közfoglalkoztatási programja keretében – önkormányzati támogatással – hajlék nélküli személyeket foglalkoztató telephelyen szociális mosodát és népfürdőt épített, illetve a már meglévő népkonyha szolgáltatást és szociális tűzifa feldolgozást, a szociális intézmények karbantartására irányuló tevékenységeket indított el, valamint megalapította a – családok átmeneti lakhatási gondjának megoldását, átmeneti gondozását biztosító – hajdúböszörményi Katica Családok Átmeneti Otthonát.

A megvalósításra a Belügyminisztérium a 2017. évben – 12 hónapra 65 fő bevonására – 223.957.587 Ft keretösszeget biztosított.

A Baptista Szeretetszolgálat – a „Segély helyett munkát" elv megvalósítása érdekében – támogatja azokat a fővárosi hajlék nélküli személyeket, akik vidékre költöznének, számukra vidéken a foglalkoztatás mellett szállást és szociális segítségnyújtást is biztosít. A program megvalósítására a Belügyminisztérium a 2018. évben 115 fő foglalkoztatására 205.907.234 Ft összegű támogatást biztosított.

II.3. Magyar Máltai Szeretetszolgálat

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat a veszprémi Befogadás Háza által segített hajléktalan személyek számára három pillérre épülő (hulladékszedés, mezőgazdasági tevékenység, mosoda) foglalkoztatási lehetőséget biztosít, amelyhez a Belügyminisztérium a 2018. évben 14.854.517 Ft támogatást biztosított.

II.4. Szentesi Hajléktalan Segítő Központ

A Szentesi Hajléktalan Központ olyan összevont struktúrában működik, amelyben a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások keretében négy szolgáltatás típust vehetnek igénybe az ellátottak: népkonyha, nappali melegedő, éjjeli menedék és az átmeneti szálló. A 2018. évben a közfoglalkoztatási program megvalósítására a Belügyminisztérium 20.310.602 Ft támogatási összeget biztosított.

II.5. DEHUSZ Nonprofit Kft.

A DEHUSZ Nonprofit Kft. mintaprogramja keretében a már meglévő fóliasátrakban és üvegházban világtermesztési tevékenységet folytatnak a fedél nélkül maradt személyek, parkosítanak, betonelemeket gyártanak, amelyekből a város sérült járdáit állítják helyre, újítják fel. A 2018. évben a közfoglalkoztatási program megvalósítására a Belügyminisztérium 35.481.425 Ft támogatási összeget biztosított.

II.6. VÁRVAG Nonprofit Kft. – Cegléd

A VÁRVAG Nonprofit Kft. a már megkezdett erdőtelepítési munkákat folytatja a hajlék nélkül maradt személyek önkéntes munkájával, akik erdőtisztítási és gondozási feladatokat is ellátnak. A program megvalósítására a Belügyminisztérium a 2018.évben 13.099.640 Ft támogatást biztosított.

II.7. Kiskunfélegyháza Város Önkormányzata

A kiskunfélegyházi Kapocs Szociális és Gyermekvédelmi Intézmény keretében üzemelő hajléktalanok átmeneti szállása, éjjeli menedékhelye, valamint nappali melegedő és

népkonyha keretében folytatódik az előző években megkezdett, a közterület közcélú használatát szolgáló műtárgyak – padok, szeméttároló edények, buszvárók, önkormányzati hirdetőtáblák – karbantartása, a köztemetők rendben tartása. A 2018. évben a közfoglalkoztatási program megvalósítására a Belügyminisztérium 17.164.404 Ft támogatási összeget biztosított.

II.8. Magyar Vöröskereszt Zala Megyei Szervezete

A Magyar Vöröskereszt Zala Megyei Szervezete Nagykanizsán és Zalaegerszegen valósította meg mintaprogramját. Ennek keretében Nagykanizsán felújításra került a közfürdő és mosoda. Zalaegerszegen a Vöröskereszt számára érkező adományok kezelésében tevékenykednek a közfoglalkoztatottak, valamint takarókat, rongyszőnyegeket, babákat, állatfigurákat készítenek használt textíliák felhasználásával. A program megvalósítására a Belügyminisztérium a 2018. évben 22.018.652 Ft támogatást biztosított.

6. RÉSZ
AZ ÁLLATMENTŐ ALAPÍTVÁNY AMICUS CURIAE LEVELÉBEN FOGLALTAKKAL KAPCSOLATOS ÁLLÁSPONT

A közterületet életvitelszerű tartózkodás céljából igénybe vevő személyek gyakran állatot is tartanak, ezzel pótolva a megszűnt társadalmi, családi kötődést. Az állatot a körülményeikhez képest, a rendelkezésükre álló feltételek szerint próbálják gondozni, tartani, azonban a lehetőségeik korlátozottak (chip, védőoltás, féregtelenítés, élelmezés, tisztántartás, stb.).

Amennyiben a Szabs. tv. támadott szabályának alkalmazásával érintett személy birtokában élő állat van, a hatóságoknak kettős feladata van. Egyrészt, figyelemmel kell lenniük arra, hogy az állat tartása megfeleljen az állatvédelmi előírásoknak.

Az *állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény* 3. § 8. pontja szerint a **„jó gazda gondossága"** az az emberi tevékenység, amely arra irányul, hogy az állat számára olyan életkörülményeket biztosítson, amely az annak fajára, fajtájára és nemére, korára jellemző fizikai, élettani, tenyésztési és etológiai sajátosságainak, egészségi állapotának megfelel, tartási, takarmányozási igényeit kielégíti (elhelyezés, táplálás, gyógykezelés, tisztán tartás, nyugalom, gondozás, kiképzés, nevelés, felügyelet).

A *földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet* állatvédelmi hatóságként – többek között – a települési önkormányzat jegyzőjét, a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzőjét, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyzőt (a továbbiakban együtt: jegyző) jelöli ki. Ha a hajlék nélkül élő személlyel maradt élőállat állapota vagy a vele való bánásmód jogsértést valósít meg – így ha az állatot nem a „jó gazda gondosságával" tartják – a jegyző köteles haladéktalanul eljárni. Az ilyen magatartás továbbá az állatkínzás bűncselekménye megállapításának alapjául is szolgálhat.

Az állat tartásával kapcsolatos, bűncselekményi szintet el nem érő jogsértés esetén a jegyzői feladatok ellátása érdekében a fővárosban a Fővárosi Rendészeti Igazgatóság állategészségügyi szolgálatot működtet, ahol az előállítás miatt ideiglenesen felügyelet nélkül maradt vagy az egyébként nem megfelelő körülmények között tartott állatok elhelyezhetők. Az élőállatnak a jogosult részére történő visszaadása kizárólag az állat-egészségügyi előírások figyelembevételével történhet.

Másrészt, a hatóságok kötelesek biztosítani a szabálysértési eljárás alá vont személy birtokában tartott állat állatvédelmi előírásoknak megfelelő tartási körülményeit, amelyet az általános állatvédelmi előírások biztosítanak.