

HORVÁTH KRISTÓF

Hajléktalantörvény

Mi történt, miért, hogyan?

2019. július 23-án Budapesten a rendőrség előállított egy férfit közterületen való alvás vádjával. A bírósági meghallgatásra két nappal később sor is került, az ítéletet azonnal meghozták: a vádlottat elítélték és hivatalos bírósági végzésben szólították fel, hagyjon fel törvénysértő, hajléktalan életvitelével, és keressen menedéket a hajléktalanellátásban. (Bohus 2019) Július 30-án, szintén a fővárosban, hasonló okokból és hasonló eljárás keretében egy másik férfit is előállított a rendőrség. Bár őt egészségügyi okokból kifolyólag szabadon engedték, az ellene folyó eljárást hivatalosan nem szüntették meg. (Német 2019)

Mindkét eset az általánosan hajléktalantörvényként elhíresült kormányzati intézkedés következménye. A 2018 októberében hozott hajléktalantörvény következtében Magyarországon alkotmányellenes és büntetendő az „életvitelszerű utcán tartózkodás. (Noack 2018) A kormányzat saját értelmezése szerint a hajléktalantörvény a hajléktalanok érdekében hozott jogszabály, melynek célja, hogy az utcáról a hajléktalanellátásba kényszerítse az érintett személyeket, ezáltal javítva a helyzetükön. (Erdős 2019, 33)

A hajléktalanság globális probléma, amelyet a különböző államok eltérő intézkedéseken keresztül próbálnak kezelni, azonban a magyar hajléktalantörvény az egymástól gyakran jelentősen különböző megközelítések közül is kitér a szélsőségeségével. 2010 óta több kísérletet is láthattunk a hajléktalanok kriminalizálására. Állami szinten a kormány 2013-ban az építési törvény módosításával jogilag büntethetővé tette a tartós utcán élést. Ezt önkormányzati kezdeményezésű, rendőrségi és köztisztasági akciók követték, amelyek célzottan zaklatták a hajléktalanokat,

ezzel próbálva „elűzni” őket a forgalmas, jól frekvenciált közterületekről. Ezek túlnyomórészt a főváros belső kerületeire korlátozódó, rövid megmozdulások voltak, melyeknek csekély tartós eredménye volt – a rövid akciók befejeztével a hajléktalanok egyszerűen visszatértek megszokott helyeikre. (Bence, Udvarhelyi 2013, 138–140)

2018-ban elsőként az Alaptörvényt egészítették ki az „életvitelszerű utcán élés” büntetendőségével (fontos észlelni a jelentős jogi különbséget a 2013-as büntetendőség és a 2018-as büntetendőség között). Ezt követően módosították a szabálysértési törvényt az utcán élés büntetendőségének gyakorlati végrehajtását lehetővé téve. Ennek értelmében a rendőrség köteles a tartósan utcán élő személyeket hivatalos figyelmeztetésben részesíteni, felszólítva őket a tartós utcán élés befejezésére, alternatívák hiányában a hajléktalanellátó rendszerbe történő belépés által. Amennyiben egy személy három hivatalos figyelmeztetés ellenére sem hajlandó felhagyni az életvitelszerű utcán éléssel, a rendőrség köteles előállítani és jogi eljárást kezdeményezni ellene.¹ Az eljárás lefolyásának több jogi végkifejlete is lehet a bírói döntés függvényében. A személyt szabadon engedhetik hivatalos bírósági figyelmeztetéssel, kötelezhetik pénzbírság megfizetésére, de közvetlen börtönbüntetésre is ítélik (a részben vagy egészben meg nem fizetett pénzbírságot arányos tartamú börtönbüntetésre váltják). Ez az intézkedés lépett életbe 2018. október 15-én.

A gyakorlati végrehajtás mértéke és sikeressége előzetesen is kérdéses volt. Az október 15-ét követő hetekben nagyszabású, koordinált rendőrségi intézkedések kezdődtek országszerte, ám a fő célpont ismét egyértelműen a budapesti belső kerületek utcai hajléktalanai voltak. A kezdeti intenzitás ellenére november végére ismerős helyzet állt elő: a rendőrök sikeresen kiűzték a hajléktalanokat a célzott közterületekről, ám ők az akciók de-eszkalációját követően fokozatosan visszatértek korábbi helyeikre. Csupán néhány embert állítottak elő, az intézkedések közvetlen következtében senkit sem ítétek börtönbüntetésre. (Hegyeshalmi 2018)

Az előzetes alkotmánymódosítás ellenére a Kaposvári Járásbíróság október végén az Alkotmánybírósághoz fordult, mivel a hajléktalan törvényt alkotmányellenesnek találták. (Rovó 2018) Amíg az Alkotmánybíróság normakontroll-eljárása tartott, a bíróságok rutinszerűen utasították vissza a hajléktalan törvénnyel kapcsolatos ügyeket, hiszen az alapjukat képző törvény legitimitása kérdéses volt. Ezáltal a hajléktalan törvényhez köthető jogi eljárások száma hamarosan nullára csökkent. (Dezső 2019)

A normakontroll egészen 2019 júniusáig eltartott. Az Alkotmánybíróság, csak egy fős többséggel ugyan, de kimondta: a haj-

1 A teljes szöveget lásd: <http://www.parlament.hu/irom41/00708/00708.pdf> (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)

léktalantörvény nem sérti az Alaptörvényt. (Juhász 2019) A döntés értelmében a bíróságok a továbbiakban nem utasíthatták el automatikusan a vonatkozó ügyeket, ennek köszönhetőek többek között a fentebb említett júliusi esetek is. Az Alkotmánybíróság a döntéshez általános indoklást, párhuzamos indoklást, illetve több bírói különvéleményt is csatolt. Ezeknek részletes, összehasonlító jogtudományi elemzése számos értékes megállapításhoz vezethetne a magyar jogállamiság jelenlegi állapotáról.

Fontos azonban kiemelni az általános indoklás néhány pontját, melyek pontosabban rávilágítanak a hajléktalantörvény kormányzati érvelésének főbb elemeire. Az indoklás szerint büntető intézkedések alkalmazása csak azokban az esetekben jogilag megalapozott, amikor a hajléktalan személynek lehetősége volt igénybe vennie a hajléktalanellátás szolgáltatásait, ám ezt szándékosan megtagadta. (Sulyok 2019, 1052) Megállapította továbbá, hogy megalapozatlanok a vádak, amelyek szerint a hajléktalanellátó rendszer körülményei a benne élők számára megalázók, embertelenek, vagy bármilyen értelemben degradálók lennének. (Sulyok 2019, 1057)

Kimondta azt is, hogy az állam elsődleges feladata az állampolgáraitól való gondoskodás, és e célt szolgálja a hajléktalantörvény. Mivel a hajléktalanellátás eredendően jobb körülményeket biztosít a hajléktalan személyeknek, mint a tartós közterületi-lét, a legjobb érdekükben áll belépni ebbe a rendszerbe. A büntető intézkedések alkalmazása e cél érdekében így nem csupán indokolt, de szükséges is, hiszen hosszútávon segít a hajléktalan személyeken. Végző soron az állam akkor sértené meg a hajléktalanok emberi jogát és méltóságát, ha nem kötelezné őket intézményesítésre. (Sulyok 2019, 1067)

Relevancia

Fontosnak tartom részletesebben bemutatni, hogy a hajléktalantörvény pontosan miért unikális, illetve miért lehet hasznos és fontos alánya egy esettanulmánynak általános társadalomtudományi kontextusban.

Gyakorlatilag minden állam rendelkezik az antiszociálisnak és illetlennek minősített viselkedésformák nyilvános gyakorlását korlátozó vagy tiltó szabályozásokkal. Azokban az esetekben, amikor a normasértő viselkedésformának egyértelműen azonosítható, strukturális okai lehetnek, ahogy a közterületen alvás esetében, általában kétféle végrehajtási hozzáállás figyelhető meg: a strukturális tényezők ignorálásával a végrehajtás egyetemes, vagy a strukturális tényezők azonosítása speciális, támogató bánásmódot von maga után büntető intézkedések helyett. (Phelan és mások 1997, 325–327)

A magyar hajléktalantörvény egy harmadik-féle hozzáállást képvisel: a strukturális tényezőket nem ignorálják, felismerésük

azonban további, speciális büntetést von maga után. Alapvető meggyőződése, hogy a közterületen élés különösképp normasértő és büntetendő azokban az esetekben, amikor a közterületen élő személynek nincs máshol élnie. Nem viselkedésformát céloz, nem próbálja orvosolni a strukturális probléma forrását, hanem általánosan bünteti. Egy szélsőségesen hátrányos helyzetű, társadalmilag marginalizált csoport tagjait kriminalizálja azért, mert szélsőségesen hátrányos helyzetűek, tovább rekesztve ki őket a társadalom perifériájára.

Magyarország nem az egyetlen EU-tagállam, ahol jelenleg efféle hajléktalantörvény van életben, hiszen Dániában 2018 óta aktívan végrehajtanak egy törvényt, amely tiltja az életvitelszerű utcai hajléktalanságot. (Jensen 2019) Bár látszólag mindkét intézkedés tiltás és büntetés útján kívánja megoldani a közterületen élést, jelentős különbségek vannak közöttük. A dán rendelet kizárólag Koppenhága területére korlátozódik, közvetlen börtönbüntetést és bírósági procedúrát nem foglal magába. (Jensen 2019) Dániában általánosan kevés a hajléktalan, a dán ellátórendszer színvonala pedig nemzetközileg is elismert. Magát az intézkedést a kormány a Dániába növekvő számban bevándorló külföldi hajléktalanok ellen hozta, célja az ő elűzésük és későbbi távollattartásuk – a kis számú dán nemzetiségű utcai hajléktalan tehát „csupán” járulékos veszteség. (Nielsen 2019) Érdemesebb tehát rá a Dániában növekvő nacionalista és xenofób politikai, illetve társadalmi attitűdöt indikáló bevándorlásellenes intézkedésként tekinteni, mintsem hajléktalanellenes törvényként. (Heinze 2018, 293–295)

A magyar hajléktalantörvénynek és végrehajtási procedúráinak attribútumai jelentős magánjogi és etikai problémákat fednek fel. Általános gyakorlat, hogy a hajléktalantörvény miatt őrizetbe vett személyek bírósági tárgyalása az őrizetbe vételt követően szinte azonnal lezajlik. Bár pozitívum, hogy kevesebb időt kell meghallgatás-előtti fogságban tölteni, rövid idő alatt nehéz megfelelő jogi védelmet felépíteni, ráadásul a hajléktalanokat legtöbb esetben eleve túlterhelt, államilag kirendelt ügyvédek képviselik.

További probléma, hogy a hajléktalan személyek alapvetően nem vehetnek részt személyesen a saját bírósági tárgyalásukon. Ennek oka, hogy a hajléktalanokat általánosan egészségügyi kockázatnak és bírósági tárgyaláson megjelenésre alkalmatlannak tekintik. Az ügyvédeknek külön indítványban kell kérelmezniük ügyfeleik személyes részvételének engedélyét, amit a bíró részletes indoklás nélkül elvethet, ahogy az a fentebb említett esetben is történt. (Bohus 2019) Ilyenkor a vádlott ügyvédjének társaságában, rendőri felügyelet mellett az épület egy külön, elzárt szobájából követi az eseményeket és válaszol a kérdésekre videotelefonon keresztül. Érdemes észben tartani, hogy Magyarországon elítélt, többszörös erőszakos gyilkosok is személyesen részt vehetnek saját bírósági tárgyalásukon.

Részben szintén egészségügyi okokra hivatkozva a hajléktalantörvény módosított változata kimondja, hogy az őrizetbe vett hajléktalanok személyes tárgyait a rendőrség nem köteles tárolni. A tárolhatatlannak minősített ingóságokat meg kell semmisítenie, ezekért pedig kártérítés a későbbiekben nem jár. Így az őrizetbe vett hajléktalanok tárgyi (pl. telefon) és szentimentális értéket képző tárgyakat (pl. szeretteikről készült fényképek) is örökre elveszíthetnek bármilyen kompenzáció nélkül. (Domány 2018)

Az efféle kikötések és a kollektív diszkrimináció alapvetően mondanak ellent az egyenlő bánásmódnak és tisztességes eljárásnak. Természetesen nem várható el, hogy egy bizonyítottan fertőző beteggel mások érintkezzenek, amennyiben nem muszáj (bár ilyen esetben szintén nem célszerű az épület szomszédos szobájában elhelyezni, szintén emberek közé), ahogy az sem, hogy a rendőrség valóban tárolásra alkalmatlan tárgyakat őrizzen. A hajléktalanokat eredendően mocskos, fertőző, veszélyes szabálysértőknek tekintik, akiket a legjobb távol tartani a „civilizált” állampolgároktól, személyes tulajdonuk pedig konzekvenciák nélkül eltulajdonítható és megsemmisíthető. Egyértelmű, hogy az „egészségügyi” aggodalom csupán eszköz arra, hogy a hajléktalanokat strukturálisan tovább de-humanizálják és degradálják, megfosztva őket bármitől, amitől autonóm, cselekvőképes, jogokkal rendelkező állampolgároknak érezhetnék magukat.

Eddig úgy tűnik, nem sikeresen, hiszen nem sokkal hatályba lépését követően a törvény betartását gyakorlatilag teljesen feladták, jelentős eredményeket nem ért el, még a kormánypárti szavazók körében is számottevő ellenszenvvel fogadták. Sőt, egy reprezentatív közvéleménykutatás szerint a hajléktalantörvény közvetlenül hozzájárult a hajléktalanok iránti szimpátia növekedéséhez.² Hogy megértsük, a hajléktalantörvény egy valószínűtlen hiba, félreértett vagy meg nem értett folyamat, vagy egyéb anomália volt, közelebről kell tanulmányoznunk.

Megalkotás

A törvényt a Belügyminisztérium alkotta meg, ebben a folyamatban sem a hajléktalanellátásért felelős EMMI, sem hajléktalanokkal foglalkozó szakemberek nem vettek részt. (Erdős 2019, 29) Előzetes szakmai megvalósíthatósági vagy esettanulmányok nem készültek. A hozzáértő szakemberek teljes kizárásának fényében nem meglepő, hogy az intézkedés sokkal inkább rendészeti, mintsem társadalompolitikai jellegű.

2 Lásd: https://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=2437 (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)

A hajléktalanellátásban dolgozók szerint a 2010 előtti kormányzatokkal való együttműködés is gyakran problémás volt, ám ekkor még egyértelmű kormányzati cél volt a szakemberek bevonása és a hajléktalanok perspektíváinak figyelembevétele a szabályalkotáshoz. 2010 óta azonban még a közintézményként működő BMSZKI-t is gyakorlatilag teljes mértékben kihagyják a hajléktalanokra vonatkozó stratégiák megalkotásából.

A konkrét intézkedést és az ellátórendszerre vonatkozó elvárásokat alig egy hónappal az életbe lépése előtt közzétették az intézményekkel; mire minden szintre eljutott az információ, néhány hét maradt arra, hogy az új elvárásoknak megfeleljenek. Márpedig jelentős elvárásokról volt szó: a nappali melegedőhelyek és éjjeli menedékhelyek nyitvatartási óráit meg kellett növelni, amihez növelni kellett a munkaerőt, illetve átmeneti szálláshelyek biztosítására alkalmas vészhelyzeti központokat is létre kellett hozni. Bár pár nappal a törvény hatályba lépését megelőzően az EMMI-nek és az önkormányzatoknak kiutaltak összesen 300 milliót Ft közpénzt a hajléktalanügy kezelésére, ez az összeg nem jutott el az ellátórendszer tagjaihoz. (Domány 2019) Így az eleve súlyosan alulfinanszírozott intézmények képtelenek voltak a megnövekedett elvárásoknak megfelelni. Félő volt, hogy ezért büntetésben is részesíthetik az intézményeket, bár ez végül nem történt meg.

Az intézkedés végrehajtásáért felelős rendőrököt is röviddel október 15. előtt értesítették. Ezt követően számos járőr fakultatívan felvilágosította a körzetük utcáin élő hajléktalanokat arról, hogy hamarosan nagyléptékű műveletek kezdődnek meg ellenük, felkészítve őket arra, hogy átmenetileg távozniuk kellhet. Mire a BMSZKI utcaszolgálat elkezde ugyan erről felvilágosítani a hajléktalanokat, legtöbbjüköt már értesítette a rendőrség.

Életbe lépését megelőzően az utcai hajléktalanokat nem túlzottan foglalkoztatta a törvény híre, arra számítottak, hogy csak egy újabb rövidéletű és hosszútávon sikertelen zaklató akciónak néznek elébe. Az ellátásban dolgozók nyugtalanabbak voltak, tartottak az ellátórendszerben esetlegesen drasztikusan megnövekedett létszám miatti káosztól, az utcaszolgálat tagjai pedig attól, hogy a teljes munkakörük válik jogtalanná.

Mi célt szolgálhat?

Sokakban merül fel a kérdés, hogy egyáltalán milyen célból hozták meg a hajléktalantörvényt. A hajléktalanok és a velük dolgozó szakemberek is egyetértenek abban, hogy ideális esetben senkinek nem lenne szabad közterületen élnie vagy aludnia. A hajléktalanság egy problémás, degradáló kondíció, ami érthetően zavarja külső szemlélőit. Abban is egyetértenek azonban, hogy a hajléktalantörvény abszolút alkalmatlan a hajléktalanság strukturális problémájának kezelésére.

Az alapvető elképzelés hibás, miszerint hajléktalanok külső kényszerre sikeresen intézményesíthetők. A hajléktalanság ritkán egy választott állapot, vagy tudatos döntések eredménye, a kiszolgáltatottság és tehetetlenség pedig természetes velejárói. Érthető, hogy a hajléktalan személyek mindent megtesznek, hogy megőrizzék személyes autonómiájuk maradékát. Ennek egyik legjelentősebb aspektusa pedig éppen az, hogy maguk döntenek el, igénybe kívánják-e venni a hajléktalanellátás szolgáltatásait.

Az ellátórendszerben élő hajléktalanok legtöbb esetben tudatos döntésükre kerültek a rendszerbe, ahogy a kint maradók is leginkább szándékosan maradnak távol tőle (később említendő okokból). Külső tényezők természetesen befolyásolhatják döntésüket; egy társ elvesztése vagy hirtelen betegség készíthet valakit az utca elhagyására. Sokan több mint tíz év utcai lét után léptek be az ellátórendszerbe. Azonban minden ilyen döntés központjában az a meggyőződés áll, hogy „jobb lenne nekem a rendszerben, mint azon kívül”.

A belső elhatározás elengedhetetlen az utcák hátrahagyásához, hiszen az intézményesítés nehezen feldolgozható és tolerálható változásokkal jár. Hiába számítanak az egyik legkorlátozottabb lehetőségekkel rendelkező társadalmi csoportnak, az utcai hajléktalanok éppen az intézményesítettségük hiányából eredően meglehetősen szabadnak érzik magukat, hiszen eldönthetik, napi ügyeiket hogyan és kivel érintkezve végezzék. Az ellátórendszerben kötelező szigorú szabályrendszereket kell követni, amelyek jelentősen meghatározzák, mit, mikor és kivel csinálnak. Az utcával ellentétben a korlátok nem elvontak, hanem abszolút egyértelműek. A hajléktalanellátás nem bőrtönözheti be ügyfeleit (még), ha valakit akarata ellenére helyeznek el benne, szabadon távozhat. Pontosan ez történt meg a legtöbb személylyel, akiket a rendőrség az október 15. utáni napokban az ellátórendszer intézményeiben helyezett el – napokon belül távoztak.

A helyzet nem javulna akkor sem, ha valamilyen módon mégis sikerülne elérni, hogy az összes, jelenleg utcán élő hajléktalant áthelyezzék az ellátórendszerbe és ott is maradjanak. Az utcai hajléktalanok jelentős hányadát – kb. egy harmadukat – egyszerűen nem lehetne elhelyezni a hajléktalanellátásban. Nem kapacitáshiány miatt, hanem mert másfajta intézményesítést igényelnének. Az ellátórendszer jelenlegi ügyfelei között is sokak olyan ellátást igényelnének, ami a hajléktalanellátásban nem elérhető (pl. idősgondozás, elmeorvosintézet, elvonó), ez pedig önmagában jelentős problémákat okoz a rendszer üzemeltetésében. Az utcai hajléktalanok között még nagyobb arányt képviselnek az efféle ellátást igénylők. Az ő nagyszámú bekényszerítésük a hajléktalanellátásba az ellátórendszer széles körű átalakítása nélkül teljes összeomláshoz vezetne.

Szintén említésre méltó az utcán és ellátásban élő hajléktalanok közötti számottevő, kölcsönös ellenszenv. Bár *de facto* és *de*

jure is annak minősülnek, a hajléktalanellátásban élők nem valódi hajléktalanokként tekintenek magukra, hiszen ők nem az utcán élnek. Saját problémáiktól függetlenül legtöbbször az utcán élőknel felsőbbrendűnek tartják magukat, őket agresszív, részeges, alkalmazkodásra alkalmatlan vadembereknek tartják, „valódi csöveseknek”, a tényleges problémának. Ezzel szemben az utcán élők intézményrendszeri társaikra gyenge akaratú, mások segítségére szoruló személyekként tekintenek, akik feláldozták maradék szabadságukat azért, hogy mások akaratának vetették alá magukat. Az utcai identitás erős és gyakran hosszú évekkel az ellátórendszerbe való belépést követően is megmarad. Az ilyen identitással rendelkezőket kiemelkedően nehéz maradásra bírni, ellátórendszerbeli integrációjuk pedig bonyolult és hosszadalmas szociális munkát igényel. Nem nehéz hát elképzelni, hogy milyen zavart és általános káoszt okozna, ha az utcai identitással rendelkezőket egyik pillanatról a másikra akaratuk ellenére az ellátórendszerben helyeznék el nagy számban.

Az ellátórendszer megalkotásakor az alapvető elképzelés az volt, hogy a rendszeren végigmenve a hajléktalanok sikeresen reintegrálhatóak a társadalomba. Ez azonban a valóságban nem így van. A hajléktalanellátás általános, erős hospitalizáló jellege, és a kilépési lehetőségek abszolút hiánya miatt egyre általánosabb az ellátórendszerben való bennrekedés. Az elméletileg átmeneti állapotot jelentő rendszerben az ügyfelek több mint 20%-a él folyamatosan több mint nyolc éve. (Breitner 2019, 6) A forrásmegvonások, a szociális munkások egyre elviselhetlenebb túlterhelése, és a strukturális diszfunkciók miatt a hajléktalanellátás jelenleg csupán tárolja a hajléktalanokat – ráadásul úgy, hogy állapotuk, képességeik és reintegrálhatóságuk a rendszerben élve folyamatosan romlik. Így minden hajléktalan személy ellátórendszerbe való helyezése legfeljebb úgy oldaná meg a hajléktalanság problémáját, ahogy a Kádár-rendszer közveszélyes munkakerülése megoldotta a munkanélküliséget: ugyanúgy létezne, csak nem lenne szem előtt.

Ezekkel a tényezőkkel a kormányzat is tisztában van, a hajléktalanok és velük dolgozók szerint egyszerű önérdék állhat a háttérben. Logikus hipotézisnek tűnhet, hogy a rendelet célja népszerűség-növelés volt, ezért támadott egy általánosan gyűlölt csoportot. Az empirikus tények azonban ezt nem igazolják, hiszen a hajléktalanok megítélése a magyar közvéleményben 2004 óta nem változott jelentősen. Bár a magyarokat zavarja a hajléktalanság és nem rajonganak a hajléktalanokért, az is egyértelmű, hogy nem gyűlölik őket, inkább segítenének rajtuk, mint büntetnék őket. (Győri 2016, 7–19) Így érthető, hogy a hajléktalantörvény megítélése még a kormány támogatói körében is negatív volt.³

3 Lásd: https://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=2437 (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)

Valószínűbb hipotézis, hogy a rendelkezés célja valóban az, hogy a hajléktalanok ne legyenek szem előtt, és e mögött pusztán üzleti és „public relations” érdekek állnak. Konkrétan az, hogy az országba (és leginkább Budapestre) látogató külföldiek – turisták, médiában dolgozók és a kormány vendégei – ne érzékeljék a hajléktalanság jelenlétét, ami elriaszthatja a visszatérő vendégeket és alááshatja a virágzó nemzet és főváros nemzetközi imázsát. A turizmus jelentős szegmensét képezi a magyar GDP-nek és kiemelt helyet foglal el a kormányzat gazdasági stratégiájában.

Bár teljes bizonyossággal nem tudhatjuk, mi készítette a kormányzatot a hajléktalantörvény megalkotására, annyi bizonyos: nem a hajléktalanok érdekét szem előtt tartva alkották meg, és a kívánt eredménye sem szolgálná a hajléktalanok érdekeit.

Végrehajtás

A hajléktalantörvény végrehajtásának kudarca nem tűnt evidensnek az életbe lépését követő hetek intenzív rendőri aktivitása alapján. Néhány nap alatt a hajléktalanok látszólag teljesen eltűntek a főváros központi, forgalmas közterületeiről. Természetesen voltak, akiket a rendőrök ellátórendszeri intézményekbe szállítottak, ahogy olyanok is, akik „önkéntesen” vonultak be. Összességében azonban kevés ilyen eset volt, amit az is bizonyít, hogy a végrehajtás kezdeti, aktív időszakában sem nőtt jelentősen az intézmények kihasználtsága a korábbi évek tendenciáihoz képest. (Győri 2019, 12–13)

Az ellátórendszer helyett az utcai hajléktalanok többsége továbbra is kint maradt, csak átvándorolt külsőbb kerületekbe, külvárosokba, erdőkre – olyan helyekre, amelyeket nem céloztak a rendőrségi akciók és ahol kevésbé voltak szem előtt. A korábbi hajléktalanellenes rendőrségi akciók tapasztalataihoz hasonlóan a rendőri aktivitás csökkenésével a hajléktalanok fokozatosan újra birtokba vették korábbi területeiket. December elejére látszólag visszaálltak az október 15. előtti állapotok Budapesten. A hajléktalantörvény legfőbb célja elméletileg éppen az volt, hogy az utcai hajléktalanokat permanensen eltüntesse szem elől félre-eső helyekre úzás, intézményesítés vagy bebörtönzés által. Logikusan merül fel tehát a kérdés, hogy miért szűnt meg a rendőri fellépés meglehetősen gyorsan, miért engedték vissza a hajléktalanokat oda, ahonnan sikeresen elküldték őket.

Ahogy korábban említettük, az életbelépést megelőzően számos hajléktalant értesítettek a járőrök, azt tanácsolva, hogy átmenetileg vonuljanak külsőbb területekre, hogy elkerüljék az esetleges büntetéseket. Ennek hatására 15-e környékén sokan maguktól húzódtak távolabbra. A gyors és hatékony eljárás érdekében október 15-re átmenetileg nagy számú készenléti rendőrt vezényeltek vidékről a fővárosba specifikusan a hajléktalantör-

vény végrehajtásáért. Számukra a legegyszerűbb megközelítés az volt, hogy a kiszemelt közterületeken talált hajléktalanoknak kiszabták az első hivatalos figyelmeztetést, majd felszólították őket, hogy „tűnjenek el”, menjenek bárhova, ahol nincsenek szem előtt. Fővárosi tevékenységük során folyamatos jelenléttel biztosították, hogy a hajléktalanok távol is maradjanak. A központi elképzelés az volt, hogy a készenléti rendőrök néhány hét alatt sikeresen kiszorítják a hajléktalanokat, az új *status quot* pedig a vidéki készenlétesek távozása után a helyi járőrök fogják fenntartani. Ez azonban nem így történt, a fővárosi rendőrök végső soron megtagadták a rendelet végrehajtását.

Hogy megértjük az ellenállásuk okát, meg kell értenünk a fővárosi utcai járőrök viszonyát az utcai hajléktalanokkal. Általános elképzelés, hogy a rendőrök és hajléktalanok kölcsönösen ellenségesek egymással. Egy ideig Budapesten valóban ez volt a helyzet. A kétezres évek közepe óta azonban a fővárosi járőrök egyre erősebben kezdtek szimpatizálni a hajléktalanokkal. Ennek egyik oka az volt, hogy a rendőri munkakör körülményei és előnyei folyamatos romlásával a járőri pozíciókat egyre alacsonyabb társadalmi csoportok tagjai töltik be – a közrendőri karrier leginkább a kevésbé iskolázott, szegénységben élő fiatalok utolsó mentésvára. Ennek köszönhetően azonban a járőrök könnyen tudnak azonosulni a körzetük hajléktalanjaival, irántuk nem megvetést, hanem szimpátiát érezve. Ennek köszönhetően a többségük nem értett egyet a hajléktalantörvénnyel sem. Adatgyűjtésem egyik legmeglepőbb eleme volt, hogy hajléktalan résztvevőim néhány kivételtől eltekintve mennyire pozitív véleménnyel voltak a budapesti rendőrökről, a hajléktalantörvénnyel kapcsolatos eljárásuk szempontjából és általánosan is. Míg a mentőszolgálat tagjai a mai napig ellenségesek a hajléktalanokkal (és gyakran nem látnak el hajléktalan személyeket), valamint a készenléti rendőröket is általánosan durvának, tapintatlannak, esetenként agresszívnek írták le, a helyi járőrök döntően pozitív karaktereként jelentek meg.

A fővárosi járőrök kevés hivatalos figyelmeztetést szabtak ki, a készenlétesek távozását követően pedig nem gátolták meg a hajléktalanokat korábbi helyeikre való visszatérésükben. Amikor lakossági bejelentés vagy biztonsági kamerás felvétel miatt kénytelenek voltak eljárást indítani, gyakran a szolgálati járműjükben szállítottak hajléktalanokat ellátórendszeri intézményekbe, hogy le is zárhassák az eljárást. Egyik résztvevőmet addig vitték menedékhelyről menedékhelyre, amíg megfelelő körülményeket biztosítót találtak.

Eredendő alkalmatlansága és a végrehajtási ellenállás miatt a hajléktalantörvénynek nem volt jelentős hatása a hajléktalanellátásra. A kevés személyt, aki a hatására hosszútávon az ellátórendszerbe került, könnyedén tudták fogadni és elhelyezni. Bár a köztereken látszólag gyorsan „helyreállt” a rendeletet megelőző állapot, fontos megjegyezni, hogy október

15. után közel száz hajléktalan eltűnt a főváros utcáiról az ellátórendszerbe való belépés nélkül. Közülük többen külföldre utazhattak, ahogy az évek alatt számos magyar hajléktalan költözött Bécsbe. (Szurovecz 2018) Lehetséges az is, hogy csak nagyon hatékonyan elrejtöztek. Félő azonban, hogy többen a téli hónapok során nehezen elérhető helyeken halálra fagytak.

A hajléktalanellátásban dolgozók egyetértettek, hogy a hajléktalanok kollektív, alkotmányos kriminalizálása cinikus, felháborító aránytévészítés. Magukat a hajléktalanokat az alkotmányos aspektus nem túlzottan foglalkoztatta, egyrészt úgy gondolják, hogy a politikai elit mindig is másodrendű állampolgároként tekintett rájuk, másrészt vannak jelentősebb, egzisztenciális problémáik. Ettől függetlenül az alkotmányos kérdés jelentős lehet a rendelkezés jövőbeni végrehajtásával kapcsolatban.

A hajléktalan törvény éppen azért indult alkotmányos szintről, hogy megelőzzék az Alkotmánybíróság esetleges kritikáját. Ettől függetlenül mégis alkotmányos felülvizsgálat indult, amely tovább tartott, mint a kormányzat várta. A járőröket azért nem kényszerítették központilag a rendelet hatékony végrehajtására, mert tudták, a felülvizsgálat ideje alatt a bíróságok automatikusan vetnék el a kapcsolódó ügyeket. Ez viszont a rendelkezés fő ösztönző tényezőjét (a börtönbüntetéstől való félelem) hatástalanította, tehát a rendelet eljárásilag és gyakorlatilag is eredménytelenné vált. Nem meglepő, hogy az Alkotmánybíróság döntését követően újra növekedni kezdett a releváns eljárások száma. A hajléktalanellátásban dolgozók közül többen tartottak attól, hogy a 2019-es önkormányzati választásokat – melyen legtöbben kormányzati sikerre számítottak – és a bíróságok centralizációjának befejeztét követően újra napirendre kerülhet a hajléktalan törvény erőltetett végrehajtásának kérdése. Azonban az önkormányzati választásokon Budapesten és a legtöbb vidéki nagyvárosban – tehát azokon a helyeken, ahol a hajléktalanság leginkább problémát jelent – alulmaradt a kormánypárt. Nem sokkal a választásokat követően a kormány bejelentette, határozatlan ideig elhalasztják a bírósági rendszer átalakítását. (Bíró 2019) Ezek következtében kevésbé tűnik bizonyosnak a hajléktalan törvény jövőbeni erőszakos betartatása a hajléktalanság gócpontjaiban. Ettől függetlenül természetesen a hajléktalanság problémája nem oldódik meg, és mindenképp érdemes lesz figyelemmel kísérni, hogy például Budapesten másképp fog-e hozzáállni a kérdéshez az új polgármester, vagy az ellenzéki kerületi polgármesterek, mint kormánypárti elődeik; képesek lesznek-e hatékonyabban kezelni a problémát.

Hajléktalanellátás

A hajléktalan törvény megalkotása, tartalma és végrehajtása melletti másik fő kutatási kérdésem az volt, miért választja jelentős

számú hajléktalan tudatosan az utcát a hajléktalanellátás helyett. Más megfogalmazásban: milyen tényezők tartják távol a potenciális ügyfeleket a hajléktalanellátástól. A kérdés és az adatgyűjtésem által elért megállapítások önmagukban természetesen érdekesek. Részletes bemutatásuk azonban azért esett terjedelmi korlátozás áldozatává, mert túlnyomórészt olyan problémákat azonosítanak, amelyekkel a hazai szakmai körök több mint húsz éve pontosan tisztában vannak, azokat konkrétan azonosították, az átfogó változtatások sürgős szükségességét egyértelműen deklarálták.

Éppen ez lehet a hajléktalanellátás távoltartó jellegének alapvetőbb forrása: a strukturális merevség és elmaradottság, a problémák évtizedes megoldatlansága. Az ellátórendszer alapját a mai napig az 1993-as szociális törvény alkotja, amelyet heves szakmai kritikák értek. A korábbi ígérek ellenére a hajléktalanság lakhatáspolitikai aspektusait nem vette figyelembe, hiába vált ekkorra egyértelművé, hogy a hajléktalanság elsősorban lakhatási krízis. (Oross 1994a, 19) Csak az effektív hajléktalantól célozta, azokat, akik már fedél nélkül maradtak – preventív intézkedéseket tehát nem foglalt magában. Normatív állami finanszírozást a törvény értelmében az ellátórendszer intézményei csak alvóhelyek fenntartásához kapcsolódó költségekre fordíthatnak, hiába nyújtanak jóval szélesebb körű szolgáltatásokat. (Oross 1994a, 24)

Az intézkedés gyakorlatilag egy az egyben törvényileg konzervált egy *ad hoc* mód, sürgős tűzoltási céllal létrehozott rendszert, ami mögött nem állt átgondolt távlati elképzelés vagy stratégia. (Misetics 2017, 360) Ezt a rendszert a benne dolgozók már ekkor jelentős kritikákkal illették, olyan problémákra hívva fel a figyelmet, mint a nem megfelelő finanszírozási konstrukció, a módszertani és képzési elmaradottság, túlterhelt szociális munkások, megfelelő koordináció hiánya a többi szociális ellátórendszerrel, kiléptetési lehetőségek hiányából fakadó hosszútávú bennrekedés, illetve az általános alkalmatlanság a hajléktalanság átfogó, tényleges kezelésére. (Oross 1994b, 24–42)

Bár az intézmények befogadó kapacitását a kilencvenes évek óta jelentősen növelték, egyéb változtatások hiányában ezek a problémák máig nem oldódtak meg. (Misetics 2017, 361) A megoldások hiánya a problémák ismerete és a szakemberek által részletesen kidolgozott stratégiai javaslatok ellenére 2010 előtt leginkább politikai inkompetencia és közöny következménye volt, 2010 óta pedig tudatosan, megfontoltan át nem gondolt szociálpolitikáról beszélhetünk. A kezdetektől jelen lévő, kezeletlen problémákhoz az évek során újak is párosultak. Ilyen az ügyfelek általános elöregedése és egészségügyi állapotuk romlása, a mentális betegségek és kábítószerfüggőség széles körű elterjedése, vagy a romák társadalmi felülreprezentáltsága a hajléktalanok körében (míg korábban épp alulreprezentáltak voltak). A rendszer merevsége miatt ezek a problémák is megoldatlanul maradnak.

Hosszútávon az is egyértelművé vált, hogy az elméletileg társadalmi reintegrációt szolgáló, lépcsős intézményrendszer – nappali melegedő —» éjjeli menedékhely —» átmeneti szállás —» kilépés – a gyakorlatban kudarcot vallott. A folyamatosan csökkenő kilépési lehetőségek (hajléktalanok számára elérhető és megfizethető lakhatás) és az ellátórendszer hospitalizáló jellege miatt az ügyfelek hosszútávon bennragadnak az intézményekben, miközben fizikai és szellemi állapotuk romlik, képességeik és reintegrációs esélyük folyamatosan csökken. Meg kell továbbá említeni, hogy az ellátórendszer konkrét létesítményei mára, néhány újabban épült átmeneti szálláshelyet leszámítva, elfogadhatatlan körülményeket biztosítanak az ügyfeleknek. Nem szociális ellátás céljára tervezték őket, túlszűfoltak, koszosak, lerobbantak, a privát szféra teljes hiányában alszanak és tisztálkodnak bennük a lakók, általános börtönhangulatban élve. Merev szabályokat kell követniük, sok létesítményben este kilépési tilalom van életben, alkoholt fogyasztani és dohányozni bent tilos.

Ezeket a tényezőket figyelembe véve azonnal érthetőbbé válik, miért dönthet valaki úgy, hogy akkor sem hajlandó bevonulni a hajléktalanellátásba, ha az utcán kell aludnia. Nem meglepő, hogy az ellátórendszerben dolgozók is úgy gondolják, hozzájuk csak a legutolsó esetben érdemes fordulni, előtte minden egyéb lehetséges alternatívát meg kell próbálni. Legtöbben maguk is úgy vélték, hogy szükség esetén előbb próbálnának szerencsét az utcán, mint éjjeli menedékhelyen, vagy rossz minőségű átmeneti szálláson. Természetesen az utcai létnek is rengeteg, magától értetődő árnyoldala van. Az utcán is könnyedén megrekedhet valaki úgy, hogy végérvényesen elveszítse társadalmi reintegrációs lehetőségét. Azonban a hajléktalanokkal dolgozók, illetve a nemzetközi és hazai utcáról-lakásba programok tapasztalatai is azt bizonyítják, hogy az utcán élők egzisztenciális kényszerből jobban meg tudják őrizni autonómiájukat, független problémamegoldó készségeiket és a változtatásra való elhivatottságot, mint intézményesített társaik.

Irodalom

- Ágh, Attila (2016): The Decline of Democracy in East-Central Europe. *Problems of Post-Communism* 63.5:277–287.
- Bence, Rita – Éva Udvarhelyi (2013): The Growing Criminalization of Homelessness in Hungary. A Brief Overview. *European Journal of Homelessness* 7.2:133–143.
- Biró Marianna (2019): Végleg elállt a kormány a közigazgatási bíróságok tervétől, http://index.hu/belföld/2019/10/31/varga_judit_bejelentés/utolsó_letöltés_2019_11_14.
- Bohus, Péter (2019): Egy nagy zagyvaság az egész, https://index.hu/belföld/2019/07/25/hajlektalan_utcan_kozterületen_eletvitelszeru_birosag_figyelmeztetes/ (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)

- Bozóki, András (2012): The Illusions of Inclusion: Configurations of Populism in Hungary. *EUI Working Paper SPS 2012/06*, Badia Fiesolana, European University Institute.
- Breitner Péter (2019): Áttekintés a magyarországi hajléktalanságról Február 3. Felmérések (1999–2019) és KSH adatok (1999–2016) alapján. Support material, BMSZKI.
- Carothers, Thomas (2002): The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy* 15.1:5–21.
- Dezső András (2019): Megbukott a hajléktalanokat vegzáló törvény? https://index.hu/belfold/2019/03/18/megbukott_a_hajlektalanokat_vegzalo_torveny/ (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Domány András (2018): Hajléktalanrendelet: mégsem fizetnek a megemmisített holmiért, https://hvg.hu/itthon/20181013_hajlektalanok_rendelet_modositas_ingosag_tarolas (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Erdős Zoltán (2019): Hajléktalan-ellátás Magyarországon. Beszélgetés Hajdu Krisztiánnal, a Tamasz Alapítvány szakmai vezetőjével. Pp. 27–36, in *A jövő gyermekkor. Közös dolgaink, 2017–2018*, szerk. Zoltán Erdős, Kindl Melinda, Fekete Sándor, Creative Commons, Pécs.
- Farha, Leilani (2018): Open Letter to the Government of Hungary, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/OL_HUN_4_2018.pdf (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Győri Péter (2016): A Közvélemény és a Hajléktalan Emberek a Hajléktalanokról. Pp. 7–19, in *Dialógusok a Hajléktalanságról*, szerk. Győri Péter, Varga Judith, Menhely Alapítvány, BMSZKI, Budapest.
- Győri Péter (2019): Harmadszorra sem ez a megoldás. Gyorsjelentés a hajléktalan emberek 2019. február 3-i kérdőíves adatfelvételéről, <https://drive.google.com/file/d/15sXplCbV28lgy1ntoFVFPFX8kmNzBtLG1/view> (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Hegyeshalmi Richárd (2018): Eddig 9 hajléktalant állítottak elő hajléktalansággért, https://index.hu/belfold/2018/11/22/eddig_9_hajlektalant_allitottak_elo_hajlektalansagert/ (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Heinze, Anna-Sophie (2018): Strategies of mainstream parties towards their right-wing populist challengers: Denmark, Norway, Sweden and Finland in comparison. *West European Politics* 41.2:287–309.
- Jensen, Christina Nordvang (2019): Første sag om utryghedsskabende lejr: Hjæmles dømt for at sove på gaden, <https://www.dr.dk/nyheder/indland/foerste-sag-om-utryghedsskabende-lejr-hjemloesdoemt-sove-paa-gaden> (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Juhász Dániel (2019): AB: nem alaptörvény-ellenes a hajléktalanok büntetése, https://nepszava.hu/3038695_ab-nem-alaptorveny-ellenes-a-hajlektalanok-buntetese (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Misetics Bálint (2017): Lakáspolitikai és hajléktalansági. Pp. 338–363, in *Magyar Társadalom- és Szociálpolitika*, szerk. Ferge Zsuzsa, Osiris, Budapest.
- Német Tamás (2019): Ismét őrizetbe vettek egy hajléktalan embert a rendőrök azért, mert hajléktalan, https://index.hu/belfold/2019/07/30/ismet_orizetbe_vettek_egy_hajlektalan_embert_a_rendorok_azert_mert_hajlektalan/ (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Nielsen, Poul Struve (2018): Hus Forbi vendors experience new Danish anti-homelessness laws banning rough sleeping, <https://insp.ngo/hus-forbi-vendors-experience-new-danish-anti-homelessness-laws-banning-rough-sleeping/> (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)

- Noack, Rick (2018): Hungary bans homeless people from living in public spaces, in law described as 'cruel' by the U. N., https://www.washingtonpost.com/world/2018/10/17/hungary-bans-homeless-people-living-public-spaces-law-described-cruel-by-un/?noredirect=on&utm_term=.dc164723705c (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Oross Jolán (1994a): A hajléktalanság kezelése Magyarországon, kézirat, Budapest.
- Oross Jolán (1994b): Életvitelszerű megoldások a hajléktalanelátásban, *Periferia Füzetek*, 94.3:24–42.
- Phelan, Jo, Bruce G. Link, Robert E. Moore, Ann Stueve (1997): The Stigma of Homelessness: The Impact of the Label „Homeless” on Attitudes Toward Poor Persons. *Social Psychology Quarterly* 60.4:323–337.
- Rovó Attila (2018): Máris megtorpedózták a hajléktalantörvényt, https://index.hu/belfold/2018/10/26/tiz_nap_utan_megtorpedoztak_a_hajlektalantorvenyt/ (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)
- Sulyok Tamás (2019): Az alkotmánybíróság 19/2019. (VI. 18.) ab határozata a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-a alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról és e rendelkezés alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról. *Az Alkotmánybíróság Határozatai* 9.19:1052–1080.
- Szurovecz Illés (2018): Aki itt éhen hal, az meg is érdemli, https://index.hu/belfold/2018/06/27/aki_itt_ehen_hal_az_meg_is_erdemli/ (Utolsó letöltés: 2019. 09. 30.)