

**Magyar Köztársaság
Alkotmánybírósága
Budapest**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A **Társaság a Szabadságjogokért** közhasznú jogvédő szervezet (képviselésében dr. Csernus Eszter ügyvivő), valamint a **Menhely Alapítvány** (képviselésében Kártyás Irén igazgató) a számunkra az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban Abtv.) 21. § (4) bekezdésében biztosítottakra hivatkozással indítványozzuk, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 40. §-a alapján állapítsa meg, hogy

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló, többször módosított 7/2000. (II. 29.) önkormányzati rendelet 24/A. §-a és 25.§-a, valamint

Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közterület-használat rendjéről szóló 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendeletének 3. § k) pontja, 5. § (5) bekezdése és 21. § (4) bekezdése sérti

az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. tv. **2.§ (1) bekezdését,**

az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. tv. **44/A.§-át,**

az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. tv. **54.§ (1) bekezdését,** valamint

az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. tv. **58.§ (1) bekezdését,**

és ezért semmisítse meg azokat.

Indokolás:

I.

A koldulással kapcsolatos jelenleg hatályos szabályokat **a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény** (továbbiakban Szabs. tv.) és **az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet** (továbbiakban Szabs. r.) tartalmazza.

Szabs. tv. 146. § (1) Aki gyermekkorú személyt arra bír rá, hogy közterületen vagy nyilvános helyen kolduljon, illetve házalva kéregessen, továbbá aki a gyermekkorú személy társaságában koldul, illetve házalva kéreget, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetőjével szemben kiutasításnak is helye van.

(3) A szabálysértési hatóság a szabálysértés tényéről, az érintett gyermek és az elkövető adatairól a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot értesíti.

Szabs. r. 5. § (1) Aki közterületen vagy nyilvános helyen másokat zaklató módon koldul, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség helyszíni bírságot szabhat ki.

(3) Az (1) bekezdés alkalmazásában másokat zaklató módon koldul: aki a járókelőket, illetve a nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja, illetőleg aki házról házra, lakásról lakásra járva kéreget.

A jelenleg hatályos jogszabályok a koldulásnak tehát ezt a két esetét (gyermekkel koldulás és zaklató módon koldulás) szankcionálják. A szabálysértési joganyag átfogó reformja előtt létezett a koldulás alapesetének tényállása is, az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 27. §-a szerint a koldulást az követte el, aki nyilvánosan vagy házalva kéregetett. Ezt a tényállást azonban a jogalkotó a szabálysértési joganyag újrakodifikálása során hatályon kívül helyezte (a Szabs. tv. indokolása szerint olyan cselekményről van szó, amelynek „helytől és időtől függetlenül történő jogellenessé nyilvánításának alapja kérdésessé vált”).

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának támadott rendelkezései szerint:

„Közterületen tilalmazott tevékenységek

24/A.§ Kolduló, kéregető tevékenységet e rendelet 11. számú mellékletében meghatározott területeken tilos folytatni.”

„25.§ (1) Aki e rendelet 3.§ (1), 6.§ (2) és (4), 7.§, 9.§ (3), 10-12.§, 14.§, 15.§ (1), és 17-24/A.§-ában meghatározott rendelkezéseket megszegi – amennyiben más jogszabályban meghatározott szabálysértést nem valósít meg – szabálysértést követ el és külön törvényben meghatározott mértékig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Aki e rendelet 3.§ (1), 3. § (4), 6.§ (2), 6. § (4), 7.§ (2), 9.§ (3), 10.§ (2), 11.§ (1), 11.§ (3)-(5), 12.§, 17.§ (1), 24/A.§ szakaszban foglalt rendelkezéseket megszegi helyszíni bírsággal sújtható.”¹

Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének támadott rendelkezései szerint:

„3.§ k) Koldulás: közterületen vagy nyilvános helyen kéregetve (pénzt vagy egyéb dolgot) gyűjtő tevékenység, vagy erre utaló magatartás tanúsítása, mely nem jár együtt mások zaklatásával, házalással, továbbá nem gyermekkorú személy társaságában, vagy a gyermekkorú személy rábírásával történik.”

„5.§ (5) A Tisza Lajos krt. páratlan oldala és a Tisza folyó által határolt területen, valamint a Mars tér teljes területén tilos koldulni.”

„21.§ (4) Szabálysértést követ el és 25.000.-Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható, aki a Tisza Lajos krt. páratlan oldala és a Tisza folyó által határolt területen, valamint a Mars tér teljes területén koldul.”²

II.

Az Alkotmánybíróság 7/2001. (III. 14.) AB határozata szerint: „Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában következetesen érvényre juttatta azt az elvet, hogy a jogbiztonság a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme. "A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára." [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59, 65.] "Az Alkotmánybíróság elvi éllel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon." [Alkotmány 2. § (1) 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 135, 142.] Megállapította az Alkotmánybíróság azt is: "Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot." [1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 607, 608.]”

Kaposvár Önkormányzatának rendeletében a szabálysértést megvalósító cselekmény a „kolduló, kéregető tevékenység”. A jogalkotó semmilyen értelmező rendelkezést nem fűzött a koldulás fogalmához, ráadásul egy másik hasonló fogalommal (kéregetés) összemossa használja azt. Kaposvár Önkormányzata rendeletében a tényállás határozatlansága, a szövegezés bizonytalansága sérti a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1)] követelményét.

¹ A rendelet 2005. január 1. napján lépett hatályba.

² A rendelet 2005. március 15-én lépett hatályba.

Szeged Önkormányzatának rendeletében a szabálysértést megvalósító cselekmények között szerepel az „erre utaló magatartás tanúsítása” is. Passzív, néma koldulás esetén a ráutaló magatartás nem értelmezhető, és annak elhatárolása a nem koldulástól nem kellően világos, ami szintén sérti a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1)] követelményét.

III.

A szabálysértések a bűncselekményekhez képest enyhébb társadalomra veszélyességgel bíró cselekmények, elkövetésük esetén a jogrendszer által védett értékek sérelme vagy veszélyeztetése enyhébb mértékű, azonban büntetőjogi „karakterük” vitathatatlan. Az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) AB határozata szerint: „A szabálysértési felelősség – legyenek bár az elkövetett jogsértések igazgatásellenesek vagy kriminális jellegűek – alapvetően "bűnfelelősség", azaz természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felróhatóság alapján meghatározott – represszív jellegű – joghátrányt helyez kilátásba”. A Szabs. tv. preambuluma tartalmazza a szabálysértés fogalmának tartalmi kritériumait. Ezek szerint: „E törvény célja, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, melyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a *társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit*, akadályozzák vagy zavarják a *közigazgatás működését*, illetve meghatározott *tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba* ütköznek.”

Az Alkotmány 44/A. §-a szerint:

„(1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdése szerint „a képviselőtestület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” A Szabs. tv. felhatalmazást ad az önkormányzatoknak arra, hogy rendeletükben jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekményeket szabálysértéssé nyilvánítsanak. Ez a törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotási jogkör széles lehetőséget biztosít az önkormányzatoknak cselekmények szabálysértéssé nyilvánítására, hiszen a jogellenes magatartások körét tételesen nem sorolja fel magasabb szintű jogszabály. Mindenképpen indokoltnak látszik azonban az önkormányzati jogalkotási hatáskör korlátainak vizsgálata, hiszen a szabálysértési felelősség büntetőjogi jellegű, a jogalkotó szabálysértés elkövetését megtorló jellegű szankcióval rendeli „büntetni”.

Ahogy az Alkotmánybíróság 19/1998. (V. 22.) AB határozatában kifejtette, az önkormányzatok törvényi felhatalmazása cselekmények szabálysértéssé nyilvánítására „nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthat. Ezen önkormányzati jogkör korlátainak vizsgálata során egyrészt a szabálysértés jogintézményének rendeltetéséből, másrészt a törvényi felhatalmazás indokaiból kell

kiindulni. A jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánításának rendeltetését a törvény preambuluma, a törvény céljainak megállapítása keretében határozza meg.”

Ennek az értelmezésnek és a Szabs. tv. preambulumának megfelelően szabálysértésként olyan cselekményeket lehet szankcionálni, amelyek a *társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit*, vagy a *közigazgatás működését* sértik, vagy veszélyeztetik, illetve meghatározott *tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba* ütköznek. A koldulás jelenleg szabálysértéssé nyilvánított esetei a közrend, a közterület és nyilvános hely rendje elleni (a zaklató módon koldulás), illetve az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni (gyermekkel koldulás) szabálysértések közé tartoznak, tehát a *társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit* sértő, veszélyeztető cselekményekként szankcionálta őket a jogalkotó. Értelemszerűen ebben a körben kell megvizsgálni a koldulás alapesetét is.

A nem zaklató módon, nem kiskorú igénybevételével, „némán” kolduló magatartás semmilyen formában nem veszélyezteti, vagy sérti a közrendet, a közterület és nyilvános helyek rendjét, a társadalom általánosan elfogadott együttélési normát. Szabálysértéssé nyilvánítása tehát nem felel meg a szabálysértés jogintézménye rendeltetésének, így a két érintett önkormányzat túllépte a törvényben kapott rendeletalkotási jogkör határait. Sérülnek tehát az önkormányzatok rendeletalkotási jogkörére vonatkozó alkotmányos szabályok (Alkotmány 44/A. §, Ötv 16. §)

IV.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani”. „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. "általános személyiségi jog" egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog "anyajog", azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [8/1990. (IV. 23.) AB határozat]”

Az általános cselekvési szabadság megnyilvánulási formájának tekinthető az, hogy a szegénységben élő emberek a társadalom többi tagjától létfenntartásukhoz segítséget kérnek, továbbá az is, hogy az érintettek a segítségkérés módját – az állami ellátás kereteinek, saját lehetőségeiknek és képességeiknek megfelelően – maguk választják meg. A koldulás a segítségkérésnek egy évszázadok óta létező formája. Természetesen korlátot szab az általános cselekvési szabadságnak, hogy mások sérelmével nem járhat, erről azonban a koldulás alapeseténél, a „némán”, nem zaklató módon, illetve nem gyermekkorú igénybevételével történő koldulásnál nincs szó. Ebben az esetben a kérés teljesítése, a segítségnyújtás a megszólított részéről teljesen önkéntes, a társadalom tagjainak arra is lehetőségük van, hogy ne vegyék figyelembe a segítséget kérőt.

Egy alapjog korlátozásakor felmerül az a kérdés, hogy milyen közérdek érdekében szükséges az alapjog korlátozása, és arányos-e a korlátozás mértéke a védelmet igénylő közérdekkel. Az Alkotmánybíróság 24/1996. (VI. 25.) AB határozata szerint „más alkotmányos jog, illetve alkotmányos érték védelme érdekében – törvényben – az általános cselekvési jog is korlátozható, e korlátozásnak azonban szükségesnek és az elérendő célhoz képest arányosnak kell lennie”.

Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közterület-használat rendjéről szóló 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendeletének módosítása iránt előterjesztett képviselői indítvány szerint a koldulás „káros hatásai jelentkehetnek részben a lakosok biztonságérzetének romlásában és ehhez kapcsolódóan az idegenforgalomban”. Ezek szerint tehát a lakók biztonságérzete és az idegenforgalom a védendő közérdek, amelyeket a néma koldulás sért, vagy veszélyeztet. Mindenképpen szükséges azonban vizsgálni, hogy a *koldulás ténylegesen sérti-e az említett közérdeket, továbbá azt, hogy alkotmányos jog, vagy érték védelmében az alapjog korlátozása szükséges-e és arányos-e*. Az előterjesztő arra nem tért ki, hogy a lakosok milyen jellegű félelmekkel néznek szembe egy néma koldus láttán, bűncselekménytől vagy a köztisztaság romlásától tartanak-e. Az előbbi esetre vonatkozóan a szociológiai kutatások azt mutatták ki, hogy pl. a jövedelmüket koldulásból kiegészítő hajléktalanok inkább áldozatai, mintsem elkövetői a bűncselekményeknek. A korlátozás szükségességét pedig az kérdőjelezi meg, hogy egy olyan összetett, alapvetően szociális probléma kapcsán, mint a koldulás, számos szociálpolitikai intézkedés lehet célravezető, melyek mellett nem szükséges, sőt, kifejezetten káros a szankcionálás. A köztisztaság védelme érdekében a szabálysértési jog ismeri a köztisztasági szabálysértést (Szabs. r. 7. §), a koldulás szankcionálhatóvá tételére tehát ebből a szempontból nincs szükség. Amennyiben az idegenforgalmat tekintjük védendő közérdeknek, nem állnak fent azok a feltételek, amelyeket az Alkotmánybíróság szükségesnek tart az alapjog korlátozásához, hiszen az idegenforgalom nem alkotmányos jog, vagy érték. Az idegenforgalom csökkenésének ráadásul számos oka lehet, a néma koldulással való közvetlen összefüggése nehezen bizonyítható.

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló, többször módosított 7/2000. (II. 29.) önkormányzati rendeletével kapcsolatos előterjesztés a módosítás indokaként csupán azt említi, hogy „gyakori jelenség, hogy a járókelőket koldulók zaklatják”. Ez a cselekmény a most hatályos jogszabályok szerint is szabálysértés, hiszen a Szabs. r. 5. § (1) bekezdése szerint „aki közterületen vagy nyilvános helyen másokat zaklató módon koldul, harmincezer forintig terjedő pénzbírással sújtható”. Ez tehát nem indokolja a „néma” koldulás szabálysértéssé nyilvánítását.

A jogalkotók tehát nem hivatkoztak olyan közérdekre, amely miatt bizonyíthatóan szükséges és arányos lépés lenne a néma koldulás szankcionálhatóvá tétele. A „néma” koldulás álláspontunk szerint nem sérti, és nem veszélyezteti más alkotmányos jogát, vagy alkotmányos értéket, így korlátozása alkotmányosan nem indokolható, önkényes. Szintén alkotmányosértő az, hogy egy alapjog korlátozására önkormányzati rendeletben került sor.

V.

Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése kimondja: „Mindenkít, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad

mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.”

A támadott rendelkezések ugyan Kaposvár, illetve Szeged bizonyos területein folytatott tevékenységeket – koldulás, kéregetés – tiltanak, nem pedig adott személyi körre vonatkozóan helyeznek kilátásba szankciókat, valójában egy konkrét, jól körülhatárolható csoportot sújtanak: a magukat mások adományaiból fenntartó és az esetek döntő többségében hajléktalan emberek csoportját. A másokat nem zaklató, ún. néma koldulás olyan tartalmú körülírása és tiltása ugyanis nem lehetséges, amely kizárná, hogy a területen tartózkodó vagy áthaladó, egyébként koldulásból élő, ám éppen akkor nem kolduló embereket ne fenyegetse szankció. Egyértelmű a veszélye annak, hogy a koldust, vagy a „koldusnak tűnő” embert kolduló embernek nézzék, és a támadott rendelkezések alapján megbírságozzák, illetve leginkább elzárják, hiszen feltehetően nem lesz pénzük a kiszabott, akár 25 000 Ft összegű bírság kifizetésére. Ha az érintett szeretné a bírságot/elzárást elkerülni, nem marad más választása, minthogy tartózkodjon a rendeletek által érintett területre való belépéstől. Megállapítható tehát, hogy a támadott önkormányzati rendeleti passzusok sértik az érintettek szabad mozgáshoz való jogát (Alkotmány 58.§ (1)).

A fentiek értelmében kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy jelen indítványunk szerint hozza meg határozatát.

Budapest, 20005. március 22.

Tisztelettel,

Menhely Alapítvány
Képv:
Kártyás Irén igazgató

Társaság a Szabadságjogokért
Képv:
Dr. Csernus Eszter ügyvivő