

TASZ-ÁLLÁSPONT

A BUDAPEST FŐVÁROS KÖZGYŰLÉSÉHEZ BENYÚJTOTT,

... /2005. (...) SZÁMÚ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETE A FŐVÁROSI KÖZTERÜLETEK HASZNÁLATÁRÓL ÉS A KÖZTERÜLETEK RENDJÉRŐL SZÓLÓ 59/1995. (X. 20.) FŐVÁROSI KÖZGYŰLÉSI RENDELET MÓDOSÍTÁSÁRÓL

CÍMET VISELŐ ELŐTERJESZTÉSHEZ

(a továbbiakban: Előterjesztés)

A TASZ, mint ahogy azt a Fővárosi Közgyűléshez intézett, 2005. április 13-i levelében is kifejtette, több szempontból alkotmányellenesnek tartja az ún. „néma” vagy „passzív” koldulás szabálysértessé nyilvánítását.

ALKOTMÁNYOSSÁGI ÉRVEK

1. A jogbiztonság elve sérül (Alkotmány 2.§ (1) bekezdés)

Álláspontunk szerint a néma koldulásról **nem adható olyan definíció, amely garantálná, hogy a jogalkotó csak és kizárólag magát a kolduló tevékenységet szankcionálja és az azt elkövetőt büntesse, a nem kolduló hajléktalan vagy szegény embereket pedig ne.** Meglátásunkat csak erősítette, hogy sem a kaposvári, sem a szegedi szabályozás nem tudta kellő pontossággal megfogalmazni, hogy mit is tilt, amikor pedig lehetőségünk volt megkérdezni, hogy a jogalkalmazók mégis hogy fogják tudni elkülöníteni a valóban tiltott tevékenységeket (pl.: ülök a padon azért, hogy az arra járók pénzt adjanak) a nem tiltott tevékenységektől (pl.: ülök a padon), a végső válasz rendre az volt, hogy „azt ránézésre fel lehet ismerni, ha valaki koldul”.

Az **Előterjesztés** az alábbiak szerint kívánja meghatározni a koldulás fogalmát:

„Koldulás: közterületen vagy nyilvános helyen pénz vagy egyéb dolog átadására szóban, írásban vagy ráutaló magatartással történő felhívás, amennyiben a cselekmény nem minősül a magasabb szintű jogszabályokban szabályozott zaklató, illetve gyermekkel koldulásnak.”

A Szabs. r. 5. §-a által jelenleg is országos szinten tiltott „zaklató módon való” koldulás definíciója így szól:

„5.§ (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 **jogbiztonság követelményének** megfelelően egy tiltani kívánt cselekményt úgy kell meghatározni,

hogyan annak értelmezése és elhatárolása más cselekményektől **egyértelmű** legyen. Az Előterjesztés három elkövetési formát említ, amelyek vagy nem határolhatók el érdemben a Szabs. r.-ben szereplő fordulatoktól („szóban történő felhívás” – „leszólítja”), vagy nem különböztethetők meg egyértelműen más, formailag hasonló, ám céljukban eltérő magatartásoktól (pl. papír- vagy fémhulladék gyűjtése; kolduló rendek vagy alapítványok adománygyűjtése; vagy akár a koldulás szándéka nélküli ücsörgés vagy alvás egy padon, szegényes öltözetben stb.). Megjegyzendő továbbá, hogy a rendeletmódosítási javaslat elfogadása esetén az Előterjesztésben szereplő fordulatok alapján a jövőben az is koldulásnak minősülne, ha valaki az utcán kérné el barátjától a mozijegy árát.

Bizonytalan jogfogalmak alkalmazása minden állampolgárra nézve veszélyes, és egy demokratikus államban elfogadhatatlan. Alkotmány sértő lenne továbbá, ha alapjog-korlátozásra önkormányzati rendeletben, és nem törvényben kerülne sor.

2. Az általános cselekvési szabadsághoz való jog sérül (Alkotmány 54.§ (1) bekezdés)

Az általános cselekvési szabadság egyik megnyilvánulási formája, 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 segítségkérőt.

Egy alapjog korlátozásakor felmerül az a kérdés, hogy az **milyen közérdek érdekében szükséges**, 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”. Álláspontunk szerint a tiltást kezdeményezők **nem jelöltek meg olyan közérdeket, amely indokolhatná az érintettek cselekvési szabadságának korlátozását**.

Az **Előterjesztés** indokai között olvashatók az alábbiak:

„A társadalom, és a gazdaság érdeke is megkívánja, hogy a koldusok ne lépjenek el minden helyet, ne zavarják, zaklassák a közlekedőket, turistákat mindenhol. Az esztétikai hatáson túl komoly gazdasági, idegenforgalmi és társadalmi hatása is van a jelenségnek.”

„Budapest és a budapestiek érdekében figyelemmel szükséges a koldulás megtiltása egyes kiemelt övezetekben, ezzel is segítve a fővárosban élők életminőségének javítását, a turisták Budapest iránti érdeklődésének megtartását vagy fokozását (...).”

Egyértelműen kijelenthető, hogy az alapjog-korlátozáshoz az Alkotmánybíróság által is megkövetelt **„más alkotmányos jog, illetve alkotmányos érték”** sérelme, következésképp szükséges védelme a felhozott indokok alapján nem merül föl. A gazdasági, idegenforgalmi érdekek **nem szerepelnek az alkotmányos érdekek között**, a társadalmi érdek pedig túlságosan tág fogalom ahhoz, hogy a kérdés eldönthető legyen. Valószínűleg nem véletlen, hogy az előterjesztők nem fogalmaztak pontosabban, hiszen a koldulás betiltása mellett **nem hozható fel érvként sem a közrend, sem a közbiztonság**,

sem a köztisztaság, sem bármely más, alkotmányos szinten védett (köz)érdek védelme.

Azokra az esetekre ugyanis, amikor ezek az érdekek valóban sérülhetnek, **már léteznek megfelelő szabálysértési vagy büntetőjogi tényállások.** Tilos zaklató módon koldulni, tilos gyermekkel koldulni, tilos a kényszerítés, és tilos a rendzavarás, mint ahogy létezik köztisztaság elleni szabálysértés is, országos szinten. Létezhetnek továbbá – és általában léteznek is – helyi szinten olyan egyéb tényállások, amelyek a lakosok által kifogásolt magatartások visszaszorítására alkalmazhatók, ilyen például a közterületen való lerészegedés tilalma.

Az esztétikai hatás pedig szerencsére – természeténél fogva szubjektív voltától függetlenül is – igen távol áll attól, hogy valaha is alkotmányos szempontnak számítson.

3. A szabad mozgáshoz való jog sérül (Alkotmány 58.§ (1) bekezdés)

Az 1. pontban is említett okokból féltő, hogy a tevékenység szankcionálása bizonyos területeken a gyakorlatban azzal járna, hogy **egyes embereket önkényesen kitiltanának az adott területekről.** Ebbéli aggodalmunkat erősíti az is, hogy a tiltás mellett felhozott szempontok, érdekek tényleges érvényesüléséhez nem csupán az szükségeltetne, hogy a turisztikailag kiemelt fontosságú területeken ne kolduljon senki, hanem az is, hogy a szegényes kinézetű vagy ápolatlan külsejű emberek eltűnjenek ezekről az utcákról, terekről.

A szegedi és a kaposvári rendelkezések alkotmányellenességével kapcsolatos érvelésünk részletei a http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=1731 URL címen, illetve az onnan letölthető alkotmánybírói indítványból megismerhetők.

AZ ELŐTERJESZTÉSBELI HIVATKOZÁSOKRÓL

Az előterjesztő félrevezető módon hivatkozik különböző, általa megkeresett, vagy a szegedi illetve a kaposvári rendeletek kapcsán megnyilvánult szervek álláspontjára, illetve irreleváns kutatási eredményekre támaszkodik.

1. Az igazságügy-miniszter levele

Az Előterjesztés szerint „Dr. Petrétei József igazságügy-miniszter Dr. Demszky Gábornak a koldulás szabályainak magasabb szintű jogszabályokban történő megváltoztatására irányuló tárgyalási megkeresésére adott válaszában (5. számú melléklet) hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság döntése szerint a koldulás megtiltása és szankcionálása nem sérti az Alkotmányt.” Az előterjesztő azonban elfelejti megjegyezni azt, ami egyébként a levelet figyelmesen elolvasók számára kiderül, mégpedig hogy itt nem az Előterjesztés által célzott néma, passzív koldulásról van szó, hanem a Szabs. r.-ben szereplő és „Koldulás” címszó alatt szabályozott zaklató módon való koldulásról. Az igazságügy-miniszter 1087/B/1994. számú AB határozatra utal, melyben az Alkotmánybíróság a Szabs. r. 5.§-a bizonyos fordulatának alkotmányellenességét vizsgálta, így értelemszerűen az ott szereplő zaklató módon koldulást vizsgálta, és nem általánosságban tett kijelentéseket a koldulásra vonatkozóan.

Amellett tehát, hogy az igazságügy-miniszter véleménye nem kötelező erejű, hiszen a Magyar Köztársaságban nem ő hivatott alkotmányossági kérdésekben dönteni, a hivatkozott vélemény nem is arra vonatkozik, amire az Előterjesztés, ilyenformán duplán irreleváns.

2. A megyei közigazgatási hivatalok véleménye

Önmagában az, hogy a szegedi, illetve a kaposvári rendeletek elfogadásakor az illetékes megyei közigazgatási hivatalok nem éltek észrevétellel, azaz – az Előterjesztés szerint – „véleményük szerint nem sért magasabb szintű jogszabályt az önkormányzatok rendelete”, nem jelenti azt, hogy a néma koldulás szabálysértéssé nyilvánítása nem alkotmányellenes. Ha a jogalkotók-jogalkalmazók soha nem tévednének, akkor nem lenne szükség Alkotmánybíróságra – márpedig az AB fennállása óta igen sok esetben derült ki akár már hatályos jogszabályokról is, hogy azok alkotmányellenesek.

Az önkormányzatoknak ugyan széles rendeletalkotási joguk van, **az Alkotmánnyal ellentétes jogszabályokat azonban ők sem alkothatnak.**

3. A Hard Kutató és Tanácsadó Kft. felmérése

A mellékletként csatolt közvélemény-kutatás semmiképp sem alkalmas információforrás az utcán lévő, magukat koldulásból fenntartó embereket illetően: a kutatás során feltett kérdések kizárólag a válaszolók benyomásait, érzéseit tükrözik, nem pedig a koldulásból élőkkel kapcsolatos tényeket mutatnak be.

Alapjog-korlátozás esetén egyébként sem lehet döntő érv a közvélemény.

A fentiek alapján tehát a néma koldulás szabálysértéssé minősítés **se nem alkotmányos, se nem szükséges vagy alkalmas eszköz**, az Előterjesztés elfogadása gyakorlatilag **a szegénység büntethetővé tételével lenne egyenértékű, és vagyoni helyzet alapján tenne különbséget a közterületen tartózkodó emberek között.**

2005. június 29.