

AZ IRTAT ELEKTRONIKUS IRATROL
KESZITETT MASOLAT

Alkotmánybíróság
részére
a Pesti Központi Kerületi Bíróság
útján

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/00822-0/2022
Érkezett:	2022. MÁRC 26.
Peldány:	3
Melléklet:	20 db
Kezelőiroda:	H

A PESTI KÖZPONTI KERÜLETI BÍRÓSÁG Szabálysértési Csoportja 7.	
ÜGYSZÁM	KEZDOIRATON:
ÉRK:	2022 -03- 0 1
PÉLDÁNY:	FELZET:
MELLÉKLET:	KÖZTÜK:
ÜGYSZÁM	ITOIRATON:

Bírósági ügyszám: 3.Szk.22.398/2021.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Molnár Noémi Fanni ügyvéd

indítványozó meghatalmazással igazolt jogi képviselőjeként az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 185. § (2) bekezdés első fordulatának alaptörvény-ellenességét, és azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.

Kérelmem indoklásaként az alábbiakat adom elő:

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

A pertörténet és a tényállás rövid ismertetése, a jogorvoslati lehetőségek kimerítése

Indítványozó a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 84. § (1) bekezdése szerinti éjjeli menedékhelyen él, mivel egészség-károsodásából adódóan jövedelmi helyzete nem teszi lehetővé, hogy lakhatásáról önerőből gondoskodjon. Állandó lakóhellyel nem rendelkezik, a lakcímnnyilvántartásban tartózkodási helyként az éjjeli menedékhely címe került bejegyzésre. Vagyonnal nem rendelkezik. Havi nettó jövedelme 10.000 (tízezer) forint, amely jövedelemhez alkalmi utcaseprési munkákból jut. Jövedelemszerzését, valamint hivatalos ügyeinek intézését akadályozza halláskárosodása. Indítványozó tárgybeli ügyet megelőzően sem bűncselekmény, sem szabálysértés elkövetése miatt nem volt felelősségre vonva.

Indítványozó szabálysértési felelősségét a Pesti Központi Kerületi Bíróság az alábbi tényállás alapján állapította meg:

Indítványozó 2021. szeptember 7. napján Budapest egyik közterületén járókelőkhöz lépett pénz átadása céljából, ezért őt a területileg illetékes rendőrkapitányság saját észlelése alapján a rendőrkapitányságra előállította és hivatalból eljárva a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 185. § (2) bekezdése szerinti koldulás szabálysértése miatt 50.000 (ötvenezer) forint pénzbírsággal sújtotta. Indítványozó képviselője útján kifogást nyújtott be a határozattal szemben.

A kifogás elbírálására hatáskörrel rendelkező Pesti Központi Kerületi Bíróság mint szabálysértési bíróság tárgyalás tartását követően 2021. december 7. napján kelt, ugyanezen napon jogerőre emelkedett 3.Szk.22.398/2021/5. számú végzésével indítványozó szabálysértési felelősségét a rendőrség határozatával egyezően megállapította, az alkalmazott jogkövetkezményt megváltoztatta és figyelmeztetés intézkedést alkalmazott.

A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

A bírósági határozat elleni fellebbezés a Szabs. tv. 116. § (3) bekezdés alapján kizárt volt. Felülvizsgálati eljárás mint rendkívüli jogorvoslati eljárás lefolytatására szabálysértési eljárásban nincs lehetőség.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Indítványozó szabálysértési eljárásban meghatalmazott képviselője a bíróság határozatát 2021. december 28. napján postai kézbesítés útján vette át.

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti hatvan napos határidő 2022. február 26. napján, szombaton járna le, az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozat 28. § (2) bekezdésére tekintettel 2022. február 28. napján, hétfőn jár le.

Az indítványozó érintettségének bemutatása

Indítványozó a szabálysértési eljárásban eljárás alá vont személyként vett részt, a szabálysértési bíróság jogerős határozatában pedig intézkedést alkalmazott vele szemben.

A bíróság a döntésében a támadott jogszabályi rendelkezést alkalmazta, és ez a bírói döntést érdemben befolyásolta.

A szabálysértési bíróság jogerős határozatában indítványozót az indítvánnyal támadott Szabs. tv. 185. § (2) bekezdése szerinti koldulás szabálysértése miatt figyelmeztetésben részesítette. A szabálysértési felelősségre vonás megállapításának alapja tehát a támadott jogszabályi rendelkezés volt.

A felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

A koldulás kriminalizálása hosszú múltra tekint vissza a magyar jogrendszerben. Ha csak a jogállami átmenetet követő szabályozásokra tekintünk vissza, láthatjuk, hogy a közelmúltbeli szabálysértési szabályozás is változatosan állt a koldulás kérdéséhez.

- A 2000. február 28. napjáig hatályos, az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 27. §-a általánosságban tiltotta a "nyilvánosan vagy házalva kéregetést."
- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 146. §-a csak a gyermekkel való koldulást rendelte szabálysértésként büntetni. A jogszabály a jelenleg hatályos Szabs. tv. hatályba lépéséig, 2012. április 14. napjáig volt hatályban.
- Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szabs. r.) 5. §-a a zaklató módon való koldulást rendelte szabálysértésként büntetni. A Szabs. r. zaklatónak minősítette, ha valaki a járókelőket, illetve a nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja, illetőleg, aki házról házra, lakásról, lakásra járva kéreget. A jogszabály a jelenleg hatályos Szabs. tv. hatályba lépéséig, 2012. április 14. napjáig volt hatályban.

Amíg 2000 márciusában részleges dekriminalizációra került sor, addig a jelenleg hatályos Szabs. tv. visszatért a nyilvános koldulás tilalmához.

A Szabs. tv. háromféle koldulási magatartást rendel szabálysértésként büntetni. A Szabs. tv. 185. § (1) bekezdése szerint szabálysértést követ el, aki gyermekkorú személy társaságában koldul. A (2) bekezdés két magatartást kriminalizál. A (2) bekezdés első fordulata szerint szabálysértést követ el, aki közterületen vagy nyilvános helyen, olyan módon koldul, hogy a járókelőket, illetve a nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja. A (2) bekezdés második fordulata szerint szintén szabálysértésért felel, aki házról házra, illetve lakásról lakásra járva kéreget.

A szabályozás tárgyi hatálya alól csak azok a kolduló magatartások képeznek kivételt, amelyek gyermek társasága nélkül és némán, azaz verbális megszólítás nélkül történnek. Ezen magatartások is szankcionálásra kerülhetnek, azonban nem szabálysértésként, hanem helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörében közösségi együttélési szabályok megsértéseként.

Indítványozó alkotmányjogi panasz a 185. § (2) bekezdés első fordulata szerinti rendelkezésre terjed ki. A rendelkezés normakontrolljának alkotmányjogi jelentőségét négy tényező határozza meg.

Az 1. táblázat adatai alapján látható, hogy a koldulás indítvánnyal támadott alakzata miatt évente körülbelül 4-5 ezer esetben kerül sor eljárás megindítására. Ezzel a számadattal a koldulás szabálysértése az egyik leggyakrabban alkalmazott szabálysértési tényállás. Az eljárások lefolytatása jelenleg a rendőrség igazgatásrendészeti szakágának hatáskörébe tartozik. Kiemelendő, hogy a megindított eljárások számába nem tartoznak bele a kiszabott helyszíni bírságok, amelyek esetében az elkövető elismerése folytán "rendes" szabálysértési eljárás megindítására nem kerül sor.

2. táblázat: Jogerősen kiszabott elzárások száma és mértéke a jogerő ideje szerint											
2016		2017		2018		2019		2020		2021	
Elzárások száma	Napok összesen	Elzárások száma	Napok összesen	Elzárások száma	Napok összesen	Elzárások száma	Napok összesen	Elzárások száma	Napok összesen	Elzárások száma	Napok összesen
23	370	7	72	10	170	5	15	3	19	5	16

A Szabs. tv. XXIII. Fejezet szabályozza azokat a szabálysértéseket, amelyek szabálysértési elzárással büntethetők. Az indítvánnyal támadott szabálysértés nem itt kapott helyet, így szabálysértési elzárás kiszabására főszabály szerint nem kerülhet sor. A halmazati büntetés és ismételt elkövetésre vonatkozó büntetés (15. cím) szabályai szerint azonban helye lehet koldulás esetében is elzárás kiszabásának. A 2. táblázat adatai ezeket a büntetéseket mutatják. Az összes megindított eljárás számával összevetve látható, hogy a bírói gyakorlat alapvetően kerüli a szabálysértési elzárás kiszabását: a kiszabott elzárások száma, valamint azok mértéke alacsony, az évek során pedig csökkentő tendenciát mutat. Hangsúlyozandó, hogy a 2. táblázat kizárólag a jogerősen kiszabott elzárások számát mutatja, és nem pedig az átváltoztatás eredményeképpen keletkező elzárások számát.

3. táblázat: Jogerősen kiszabott helyszíni bírságok száma, mértéke és a befizetett összege a jogerő ideje szerint					
2016	2017	2018	2019	2020	2021
2 456 db bírság 56 909 000 ft összege, befizetés: 3 963 000 ft	2 500 db bírság 55 290 000 ft összege, befizetés: 3 055 000 ft	2 215 db bírság 49 602 000 ft összege, befizetés: 3 060 000 ft	1 974 db bírság 40 119 000 ft összege, befizetés: 2 240 000 ft	2 813 db bírság 84 552 000 ft összege, befizetés: 4 925 000 ft	3 116 db bírság 81 788 000 ft összege, befizetés: 2 175 000 ft
Megtérülés: 6.9 %	Megtérülés: 5.5 %	Megtérülés: 6.1 %	Megtérülés: 5.5 %	Megtérülés: 5.8 %	Megtérülés: 2.6 %

A 3. táblázat a helyszíni bírságok számát és összegét mutatják, tehát azokat a szankciókat, amiket helyszínen intézkedő rendőr vagy közterület-felügyelő alkalmazott az elkövető elismerése esetén. Az esetszámok alacsonyabbak az 1. táblázatban bemutatott megindított eljárások számához képest, azonban még e vonatkozásban is a gyakrabban alkalmazott tényállások közé tartozik a koldulás. A kiszabott helyszíni bírságok és a befizetések összegét összevetve látható, hogy a helyszíni bírságok megfizetésére csak elenyésző arányban kerül sor: 2016 óta egyetlen évben sem érte el a 7 %-ot a befizetés mértéke. Feltételezve, hogy az elkövetők nem váltották meg közérdekű munkával a bírságot, a megfizetés elmaradásának

következménye a bírságösszeg szabálysértési elzárásra való átváltoztatása lehet, amelynek végrehajtására - a központi költségvetés terhére - büntetés-végrehajtási intézetben kerül sor.

4. táblázat: Jogerősen kiszabott közérdekű munkák száma és mértéke a jogerő ideje szerint											
2016		2017		2018		2019		2020		2021	
szám	mérték összesí tve	szám	mérték összesí tve	szám	mérték összesí tve	szám	mérték összesí tve	szám	mérték összesí tve	szám	mérték összesí tve
6	226	2	84	5	312	2	144	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

A 4. táblázat adatai azt mutatják, hogy a közérdekű munka kiszabására a gyakorlatban alig kerül sor az indítvánnyal támadott szabálysértési alakzat esetén.

5. táblázat: Jogerősen kiszabott pénzbírságok száma, mértéke és a befizetett összege a jogerő ideje szerint					
2016	2017	2018	2019	2020	2021
622 db bírság 16 311 600 ft összegben, befizetés: 585 000 ft	687 db bírság 18 438 000 ft összegben, befizetés: 1 310 000 ft	796 db bírság 23 362 564 ft összegben, befizetés: 1 758 000	629 db bírság 21 751 000 ft összegben, befizetés: 1 310 000 ft	728 db bírság 34 455 000 ft összegben, befizetés: 2 170 000 ft	859 db bírság 41 625 000 ft összegben, befizetés: 1 350 000 ft
Megtérülés: 3.5 %	Megtérülés: 7.1 %	Megtérülés: 7.5 %	Megtérülés: 6 %	Megtérülés: 6.2 %	Megtérülés: 3.2 %

Az 5. táblázat a pénzbírságokra vonatkozó adatokat mutatja be. A 3. táblázatban bemutatott helyszíni bírságok számával összevetve látható, hogy jóval kevesebb esetben kerül sor pénzbírságra, mint helyszíni bírság kiszabására. A befizetés aránya átlagosan a kiszabott helyszíni bírságok 6 % körüli megtérülési arányához hasonló mértékű. Ez alól a tavalyi év képez kivételt, amikor is a befizetett pénzbírságok aránya 3.2. % maradt. Ebben az esetben is igaz, hogy a meg nem fizetett pénzbírságok sorsa szabálysértési elzárásra való átváltoztatás abban az esetben, ha nem kerül sor közérdekű munkával való megváltására.

A Belügyminisztérium szabálysértési statisztikái mutatják, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezés egyrészről széles körben alkalmazott jogszabály, másrészről pedig jelentős munkaterhet és költséget jelent a rendészeti szervek, bíróságok és a büntetés-végrehajtás számára.

4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának legfrissebb gyakorlata

Az Emberi Jogok Európai Bírósága Lăcătuș Svájc elleni ügyében hozott ítéletében, amely 2021. április 19. napján vált véglegessé, kimondta, hogy Svájc megsértette a kérelmezőnek az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 8. Cikkében foglalt, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogát, amikor közterületen való koldulás szabálysértése miatt pénzbírság fizetésére kötelezték, amelyet meg nem fizetés miatt elzárásra változtattak át.³

³ Kérelem száma: 14065/15

A Bíróság az ügyben releváns tényként rögzítette, hogy a kérelmező rendkívül szegény családból származik, írástudatlan, nem dolgozik, és nem részesül szociális ellátásban.

A Bíróság a kérelem vizsgálata során elsőként rögzítette, hogy beavatkozásra került sor a kérelmező az Egyezmény 8. cikke szerinti jogainak gyakorlásába. A Bíróság szerint ugyanis a 8. cikk szerinti magánélet tág fogalom: az emberi méltóság sérül, ha az egyént megfosztják a megélhetéshez szükséges eszközeitől.

A beavatkozás kellő joggal rendelkező, hiszen a nemzeti jogszabály kimondta, hogy a koldulás pénzbírsággal büntetendő. A jogszabályi rendelkezés szerint tehát a koldulás általános jelleggel szankcionálható. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy bizonyos típusú magatartás teljeskörű tiltása olyan jelentős intézkedés, amely erős indokok igazolását igényli.

A Bíróság elfogadta, hogy a koldulás szabályozása a közrend fenntartását és kizsákmányoló koldushálózatok felszámolását szolgálhatja, így a beavatkozás legitim célú lehet. A beavatkozásnak azonban meg kell felelnie a demokratikus társadalomban való szükségesség követelményének.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy az alkalmazandó jogszabály kizárta az Egyezmény 8. Cikke szerinti érdekek valódi mérlegelését, és a koldulást általános jelleggel szankcionálta. Így a nemzeti bíróság nem vehette figyelembe, hogy a kérelmező számára a koldulás jelentette a túlélést.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmezőnek az emberi méltóságból fakadóan joga volt ahhoz, hogy segítséget kérhessen, és koldulással próbálja kielégíteni szükségleteit. Azzal pedig, hogy elzárással sújtották, súlyos hátrányt szenvedett el. Az ilyen súlyos szankció alkalmazását a közérdekkel kapcsolatos ésszerű indokoknak kell igazolniuk.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmezőre kiszabott szankció nem volt arányos sem a szervezett bűnözés elleni küzdelem céljával, sem a járókelők, a lakosok, a boltosok jogainak védelmével. Utóbbihoz kapcsolódóan megjegyezte, hogy azon cél, hogy a szegénység kevésbé legyen látható egy városban, emberi jogi szempontból irreleváns. A kérelmező rendkívül kiszolgáltatott személy volt, akit egy olyan helyzetben elkövetett cselekményeiért büntettek meg, amelyben minden valószínűség szerint nem volt más választása, mint a túlélés érdekében koldulni.

A Bíróság szerint a kérelmezett állam túllépte a mérlegelési jogkörét és arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező 8. Cikk szerinti jogainak gyakorlásába való beavatkozás nem volt "szükséges egy demokratikus társadalomban" a 8. cikk (2) bekezdése értelmében (115-117. bekezdés).

Figyelemre méltó, hogy a Bíróság ítéletében összegezte a koldulásra vonatkozó tagállami szabályozási gyakorlatokat. Arra a következtetésre jutott, hogy az Európa Tanácson belül nincs

konszenzus a koldulás betiltását vagy korlátozását illetően. Mindazonáltal tendencia figyelhető meg a tilalom korlátozására, valamint arra, hogy az államok a közrend hatékony védelmére szorítkozzanak adminisztratív intézkedésekkel. Ezzel szemben az ügyben alkalmazott általános kriminalizálás kivételnek tűnik (105. bekezdés), mivel az Európa Tanács tagállamainak többsége enyhébb korlátozásokat vezetett be, mint az általános tilalom. A Bíróság kitért a magyar szabályozás ismertetésére is, és azt a szigorúbb szabályozások körébe sorolta, mivel a magyar szabályozás is nemzeti szintű általános tilalmat tartalmaz, szankcióként pedig közérdekű munka mellett a legsúlyosabbnak tekinthető szabadságkorlátozás lehetősége is adott (22. és 25. bekezdések).

A magyar Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában kimondta, hogy "(e)gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, "precedens-határozataiból" ez kényszerűen nem következne."

Később a testület a 41/2012. (XII. 6.) AB határozatában megerősítette, hogy "(a)z Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződések tartalmáról adott értelmezése értelemszerűen egybe kell, hogy essen ezen szerződések európa tanácsi hivatalos értelmezésével."

Figyelemmel arra, hogy az Egyezmény 8. Cikke, melyet Magyarország a 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdetett ki, szövegszerűen ugyanúgy védi a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, mint az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése, az alkotmányjogi panasz alkotmányjogi jelentőségű kérdést jelent, hiszen a magyar Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikke vonatkozásában a koldulás büntetését még nem vizsgálta, azon alapjogok vonatkozásában pedig, ahol sor került a vizsgálatra, a legfrissebb strasbourgi gyakorlatnál alacsonyabb szintű alapjogvédelmi szintet határozott meg a testület.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

I. cikk

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

VI. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

A megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének indokolása

Az indítványozó szerint a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének első fordulata ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, figyelemmel az I. cikk (3) bekezdésére.

Az indítvánnyal támadott rendelkezés szabálysértés, amely a Szabs. tv. 1. §-a szerint olyan tevékenység, amely veszélyes a társadalomra, és amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait.

A tényállás által leírt elkövetési magatartás szerint az valósítja meg a szabálysértést, aki közterületen vagy nyilvános helyen, *olyan módon* koldul, hogy a járóelőket, illetve a nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja.

Kodifikációs szempontból megjegyzendő, hogy a tényállás szövegezése valójában nem egy elkövetési módot határoz meg, amikor leszólításról rendelkezik, hanem magát az elkövetési magatartást írja le. Az elkövetési magatartás tehát általánosságban szankcionálja a közterületen, nyilvános helyen való pénzkérést. A szabálysértés az ország bármely közterületén, nyilvános helyén elkövethető. Közömbös tehát a helyi közösség autonómiája, szabályozási igénye, helyi önkormányzati rendeletalkotásra, valamilyen közérdek szempontjából "védett területek" (pl. oktatási intézmény környéke) helyi kijelölésére nincs lehetőség. A szabálysértés megvalósulásának nem feltétele a zaklató jelleg, erőszakosság. A tényállás akkor is megvalósul, ha valaki udvarias módon szólít meg bármely más személyt közterületen. A tényállás nem ír elő értékhatárt, bármely összeget érintő segítségkérés a törvény hatálya alá esik. A törvény azt sem írja elő, hogy a megszólított személy a leszólítást sérelmesnek tartsa, így akkor is megvalósul a szabálysértés, ha valaki örömmel tesz eleget egy másik személy segítségkérésének. Összefoglalva, a Szabs. tv. szerint irreleváns, hogy az

ország mely közterületén, nyilvános helyén történik, hogy milyen ok vezeti az elkövetőt a leszólításra, hogy a leszólítás udvariasan történik-e, és hogy a leszólított személy hogyan reagál a leszólításra.

A lehetséges jogkövetkezményeket áttekintve látható, hogy a tényállás megvalósulása esetén bármely szabálysértési jogkövetkezmény alkalmazható. A koldulás ezen alakzata figyelmeztetéssel, közérdekű munkával, pénzbírsággal, helyszíni bírsággal, valamint egyes esetekben szabálysértési elzárással is büntethető.

A meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság, illetve le nem dolgozott közérdekű munka helyébe szabálysértési elzárás lép, amelyet büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani.

Megjegyzendő, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. § (2) bekezdés f) pontja alapján a kolduló személy szabadság-korlátozása elfogás és előállítás formájában már a szabálysértési felelősség megállapítása előtt lehetséges az általános rendészeti intézkedési szabályok szerint. Rendőrkapitányságra való előállításra és fogdán történő fogvatartásra az indítványozó eljárásában is sor került.

A szabályozás jellegét áttekintve megállapítható, hogy a koldulás indítvánnyal támadott alakzata a Lăcătuș-ügyben alkalmazott svájci jogszabállyal egyezően általános jelleggel kriminális cselekményként kezeli a koldulást: az eljárás során lehetőség van az eljárás alá vont személy szabadság-korlátozására, a szabálysértési felelősség megállapítása esetén pedig sor kerülhet a jogrendszer legsúlyosabb jogkövetkezményére, büntetés-végrehajtási intézetben való elzárásra.

Indítványozó a rendesbíróság által megállapított tényállás szerint hajléktalan, halláskárosodott, havi nettó 10 ezer forintos munka-jövedelemmel rendelkezik. A közösségtől való segítségkérése az indítványozó szerint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében védett **magánélethez való jogát érintette**, hiszen azon döntését, hogy más személyektől segítséget kér, magánszférájába tartozóan hozta meg.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Indítványozó hangsúlyozza, hogy a vele szemben való eljárásra nem más személyek panasza vagy feljelentése alapján, hanem a rendőrség saját észlelése és hivatalbóli eljárása alapján került sor. Indítványozó kiemeli, hogy a rendesbíróság által megállapított tényállás szerint indítványozó magatartása sem zaklató jelleget, sem erőszakosságot nem mutatott.

A kriminalizáló szabály alkotmányossági vizsgálatához szükséges azonosítani és értékelni azokat az **alapvető jogokat és alkotmányos értékeket**, amelyeket a tényállás véd, azaz amelyek az alapjogkorlátozást megalapozzák. A jogalkotó törvényjavaslathoz fűzött részletes

indoklása szerint "a 166-249. §-hoz: A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet szerinti hatályos szabálysértési tényállásokat alapul véve rendelkezik az egyes szabálysértési tényállások megállapításáról. Új tényállások a törvénybe nem kerültek. A közigazgatási eljárás hatálya alá tartozó igazgatási jellegű cselekmények törvény hatálya alól azonban kikerültek, az eljárások párhuzamossága, az ugyanazon cselekmények miatti kettős szankcionálás lehetőségének megszüntetése miatt."⁴ A Szabs. tv. támadott rendelkezéséhez fűzött jogalkotói indoklás tehát ezen alkotmányos vizsgálathoz nem ad eligazítást, mivel a törvény részletes indoklása is csak sommásan tartalmaz utalást több szabálysértési tényállás megalkotásának indokaira. Megállapítható, hogy sem a koldulásra általánosságban, sem pedig az indítvánnyal támadott alakzatra nézve a jogalkotó nem jelölt meg védett alapvető jogot vagy alkotmányos értéket.

Indítványozó szerint azzal, hogy a jogszabály általános jelleggel tiltja a közterületen, nyilvános helyen való koldulást, olyan tágra nyitotta a kriminalizáció lehetőségét, amely nem felel meg sem a szükségesség, sem pedig az arányosság követelményének.

A **feltétlenül szükséges mérték** körében indítványozó utal arra, hogy a Belügyminisztérium által nyilvánosan közzétett statisztikai adatok szerint a megindított eljárások száma az elmúlt évek során stabilan négyezer eljárás körül maradt, az elmúlt években pedig még növekedés is tapasztalható a rendőrség munkájában (1. táblázat). Mind a kiszabott helyszíni bírságok, mind pedig a pénzbírságok száma alapján a koldulás indítvánnyal támadott alakzata a gyakran alkalmazott szabálysértési tényállások közé tartozik. Ennek ellenére mindkét szankció esetében tényleges megfizetésre elenyésző mértékben kerül sor, azaz a koldulás miatt kiszabott bírságok gyakorlatilag nem térülnek meg a központi költségvetésben (3. és 5. táblázat).

Az esetek tartósan magas számának és a meg nem fizetésnek, mint az alkotmányjogi panaszügyben értékelendő társadalmi tényeknek, két okból van jelentősége. Egyrészt a koldulás szabálysértését anyagi szükségben követik el emberek, amelynek a helyszíni bírsággal, pénzbírsággal vagy elzárással való szankcionálása alkalmatlan a koldulás társadalmi okainak eliminálására. Ezt támasztja alá a helyszíni bírságok és pénzbírságok megfizetésének legfeljebb 6-7 % körüli aránya. Kijelenthető tehát, hogy a Belügyminisztérium által nyilvánosan közzétett adatok szerint a bírságok lényegében nem térülnek meg az államnak. A koldulásra, mint szegénységgel összefüggő státuszkriminalitásra a szabálysértési szankció alkalmazása semmilyen hatással nincs: az eljárások száma nem csökken, ahogyan a kiszabott bírságok megtérülési aránya sem javul érdemben. A szabálysértési szankcionálás alkalmatlan eszköz a társadalmilag védett érték védelmére. Ismételten utal arra indítványozó, hogy a jogalkotó egyébként védett értéket nem jelölt meg. Másrészt, a meg nem fizetett bírságokon túl, értékelni kell a kriminalizáció költségeit: a rendészeti igazgatási, a bírósági és a büntetés-végrehajtási szervezetrendszer igénybevitelét. Ha ezeket a költségeket összevetjük a jogintézmény alkalmatlanságával, láthatjuk, hogy úgy kerül sor alapjog-korlátozásra, hogy annak nincs pontos indoka, alkalmatlan a koldulás megszüntetésére és ezen túl még jelentős kiadásokat is okoz az államháztartásnak.

⁴ T/4863. számú törvényjavaslat a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

Az arányosság körében az indítványozó a következőket emeli ki. A koldulás tipikusan helyben beágyazott cselekmény, amelynek következményei a helyi közösségben realizálódnak. Ennek ellenére a jogalkotó úgy döntött, hogy országos szinten ugyanolyan tartalommal tiltja és szankcionálja szabálysértésként a koldulás indítvánnyal támadott alakzatát. Holott a jogalkotó által társadalmilag veszélyesnek, nem kívánatosnak tartott magatartásokat többféle felelősségi rendszerben szankcionálhatja. A büntető- és szabálysértési jogi jogkövetkezményeken túl a jogrendszer lehetőséget nyújt közigazgatási szankciók kiszabására. A közigazgatási szankciókat az különbözteti meg a szabálysértésektől, hogy szabadságkorlátozásra, azaz büntetőjogi elemeket mutató eljárásra nem kerülhet sor. A közigazgatási szankciók szabályozását jelenleg a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciós törvény) határozza meg. Közigazgatási szankcióval sújtható magatartásokat törvény vagy helyi közügyek intézése körében helyi önkormányzati rendelet is meghatározhat. Azzal, hogy a Szankciós törvény a helyi önkormányzatok jogalkotásának is teret ad, a helyi közösségek is jogalkotási eszközzel rendelkeznek a helyi közösségben nem kívánatosnak tartott magatartások tiltására, szankcionálása. Ugyanakkor az indítvánnyal támadott jogszabály a koldulás leszólítással való megvalósuló esetét bünteti, így a helyi önkormányzatok már egyáltalán nem dönthetnek arról, hogy kívánnak-e ilyen tartalmú tiltást bevezetni közterületeiken, nyilvános helyeiken. Annak ellenére tehát, hogy a magyar jogrendszer rétegzetten, több szabályozási szintet biztosítva viszonyul a társadalmilag veszélyes vagy nem kívánatos magatartásokhoz, a jogalkotó nem az alapjogot enyhébben korlátozó intézkedést választotta, hanem országos területi hatályú szabálysértési tényállást alkotott és lehetőséget teremtett a rendészeti intézkedésre és esetlegesen az eljárás alatti, majd jogkövetkezményként kiszabott vagy átváltoztatás útján alkalmazott szabadságelvonásra. Feltételezve, hogy a koldulás ezen alakzatának büntetése, azaz a VI. cikk szerinti alapjog korlátozása szükséges valamely más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében, a szabálysértésként való szankcionálása akkor sem felelne meg az arányosság követelmények, hiszen a jogalkotó úgy szankcionálja szabadság-korlátozással a koldulást, hogy tökéletesen figyelmen kívül hagyja a koldulással közvetlenül érintett helyi közösséget, az alapjogkorlátozás arányossága pedig nem állapítható meg.

Összefoglalva tehát, indítványozó szerint a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdés első fordulata úgy korlátozta a hajléktalan, hallássérült indítványozó Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti magánélet tiszteletben tartásához fűződő alapjogát, hogy az alapjogkorlátozás alkotmányosan nem volt igazolható, mivel

- a jogalkotó az általános tilalom igazolásaként más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelmét nem igazolta,
- a szabálysértési szankcionálás alkalmatlansága okán nem tekinthető szükségesnek a korlátozás (feltételezett) céljának eléréséhez,
- a szabadságkorlátozásra lehetőséget teremtő szabályozás pedig aránytalannak tekinthető.

Ezen érvelés összhangban van a strasbourgi Bíróság Lăcătuș ügyben 2021. évben kifejtett magánélethez való jog tartalmával és a Bíróság által meghatározott jogvédelmi szinttel, amely a magyar Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB és 41/2012. (XII. 6.) AB határozataira

figyelemmel az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének értelmezésekor is mértékadónak tekintendő.

Ezen indokokra figyelemmel kéri indítványozó a t. Alkotmánybíróságot a jogszabály megsemmisítésére.

3. Egyéb nyilatkozatok és melléletek

Indítványozó nyilatkozik, hogy nem kezdeményezte a bírósági határozat végrehajtásának felfüggesztését.

Indítványozó nem járul hozzá személyes adatainak nyilvánosságra hozatalához.

Melléletek

AP1. Pesti Központi Kerületi Bíróság 2021. december 7. napján kelt, ugyanezen napon jogerőre emelkedett 3.Szk.22.398/2021/5. számú végzése

AP2. Indítványozó meghatalmazása jogi képviselő részére

Budapest, 2022. február 28.

Tisztelettel,

dr. Molnár Noémi Fanni
Indítványozó jogi képviselője

