

Az Alkotmánybírósághoz a IV/00822/2022. számon benyújtott alkotmányjogi panaszról
kapcsolatos belügyminiszteri álláspont

Tárgy: Amicus curiae beadvány a IV/00822/2022. számú ügygel összefüggésben (koldulás, szabálysértés)

Ügyszám: 1V/822 - f / 2022	
Érkezett: 2022 AUG 05.	
Példány:	Kezelőiroda:
Melléklet:	db

1. Az indítvány tartalma

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 26. § (1) bekezdése alapján a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 185. § (2) bekezdés első fordulata ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt.

Az indítványozó ellen – az illetékes rendőrkapitányság saját észlelése alapján – nyilvános helyen koldulás miatt szabálysértési eljárás indult, amely eredményeként az indítványozót ötvenezer forintos pénzbüntetéssel sújtották. A határozat ellen az indítványozó kifogással élt. A kifogás elbírálására illetékes bíróság végzésében az indítványozó szabálysértési felelősségét megállapította, az alkalmazott jogkövetkezményt azonban pénzbüntetésről figyelmeztetésre módosította.

Az indítványozó a Szabs. tv. hivatkozott bekezdésének alaptörvény-ellenességre tekintettel történő megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, mivel a tényállás megszővegezése megítélése szerint túlságosan általános, leíró jellegű, a koldulás miatti szabálysértési felelősség feltételrendszerének meghatározásakor a jogalkotó nem tulajdonított jelentőséget a társadalomra való veszélyességet egyébként alapjaiban befolyásoló olyan körülményeknek, mint a kért összeg mértéke, az elkövetési hely sajátosságai, az elkövető személyes körülményei és hangneme, valamint a megszólított személy kéréshez való viszonyulása.

Az indítványozó szerint a jogalkotó ezzel olyan, a szükségesség-arányosság követelményrendszerét figyelmen kívül hagyó szabályozást alkotott, amellyel megsértette a panaszosnak a Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) VI. cikk (1) bekezdésében meghatározott magánélethez való jogát. A beadványozó az elmúlt 5 év statisztikai adataira hivatkozva kifejtette továbbá, hogy a koldulás szabálysértése miatt kiszabott pénzbírságok túlnyomó többsége nem kerül befizetésre, a pénzbírság elzárásra történő átváltoztatása pedig további jelentős adminisztratív és költségterhet keletkeztet a büntetés-végrehajtási rendszer számára. A fentiekben túl az indítványozó kifogásolta, hogy a jogalkotó Szabs. tv. vizsgált bekezdésével összefüggésben elmulasztott eleget tenni az szabályozás szükségességének alátámasztását szolgáló érdemi indokolás megalkotására vonatkozó kötelezettségének.

2. Az alkotmányjogi panasz érdemére vonatkozó álláspont

A beadványban szereplő kifogások megalapozottságának jogi megítélésével összefüggésben elsősorban az Alaptörvény, valamint a Szabs. tv. alábbi rendelkezései érdemelnek figyelmet.

Az Alaptörvény mindenekelőtt rögzíti, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait, amely jogokra, illetve 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 [Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdés].

Az Alaptörvény II. cikke a fentieken túl kimondja, hogy az emberi méltóság sérthetetlen, és minden embert megillető alapjog. Az Alaptörvény beadványban is hivatkozott VI. cikk (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek, valamint az azokhoz fűzött alkotmányozói indokolás ismeretében tehát megállapítható, hogy a jogalkotó az egyes alapvető jogok szükségszerű kollíziójának feloldása érdekében lehetővé teszi egyes alapvető jogok (így a magánélethez való jog) korlátozhatóságát, ugyanakkor garanciális szabályként rögzíti a korlátozhatóság általános kereteit. E keretek az alapvető jogok korlátozását csak törvény által, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, az ahhoz feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, továbbá az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával teszik lehetővé. Az alapvető jogok mellett az alapvető kötelezettségekre vonatkozó szabályokat is törvény állapítja meg. Magyarország tehát elismeri az alapvető emberi jogokat, azok tiszteletben tartását és védelmét – mind az egyéni, mind pedig a kollektív jogok vonatkozásában – elsőrendű kötelezettségének tartja, lényeges látni ugyanakkor azt, hogy az egyének – amellett, hogy igényt tarthatnak alapvető jogaik elismerésére és védelmére – bizonyos helyzetekben felelősséggel is tartoznak a társadalom felé. Erre figyelemmel az Alaptörvény egyes kötelezettségeket is megfogalmaz, és az alapvető jogok csoportosítása során az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* felépítését követi. Kiemelendő továbbá az Alkotmánybíróság 19/2019. (VI. 18.) AB határozata, amelyben a testület kimondta, hogy „az egyén az őt megillető alkotmányos jogokat, így az emberi méltóság alapjogából eredő önrendelkezési jogát is a közösség tagjaként gyakorolja. A közösség minden tagját egyenlően illetik meg az alkotmányos jogok, az egyén az önrendelkezési joga gyakorlása során is úgy kell, gyakorolja az alkotmányos jogát, hogy azzal mások alkotmányos joggyakorlását – a szükségesség-arányosság követelményrendszerének szem előtt tartásával – ne sértse.” {19/2019. (VI. 18.) AB határozat; Indokolás [60]}

A Szabs. tv. 185. §-ának kifogásolt (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy aki közterületen vagy nyilvános helyen, olyan módon koldul, hogy a járóelőket, illetve a nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja, továbbá az is, aki házról házra, illetve lakásról lakásra járva kéreget, szabálysértést követ el.

A vizsgált bekezdéshez kapcsolódó törvényi indokolással kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy az valóban csak annyit rögzít, hogy a Szabs. tv. a *szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény* és az *egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet* szerinti szabálysértési tényállásokat alapul véve rendelkezik az egyes szabálysértési tényállások megállapításáról, ám ennek oka, hogy a zaklató jellegű koldulással összefüggésben érdemi változást a Szabs. tv. nem eredményezett.

Itt kívánom jelezni, hogy a korábbi, zaklató módon folytatott, „agresszív” koldulás elleni szabálysértési tényállást a 1087/B/1994. AB határozat alkotmányosnak minősítette, melyet az Emberi Jogok Európai Bírósága a 14065/15. számú *Lăcătuș v. Switzerland* döntésében is figyelembe vett.

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdése alapján a közterületen vagy nyilvános helyen történő koldulás általános jelleggel nem tilalmazott és a pénzkérés is csak abban az esetben, ha arra zaklató módon, azaz a járókelőknek pénz átadása céljából történő kifejezett leszólításával kerül sor. Az étel, ital vagy más dolog érdekében nyilvános helyen, vagy közterületen folytatott aktív kérégetés ugyanakkor nem tényállásszerű.

Itt indokolt felhívni a figyelmet arra is, hogy a koldulás jelensége a társadalom szubjektív biztonságérzetét vitán felül negatív irányba befolyásolja. Ennek oka egyrészt az, hogy a zaklató jellegű koldulás megvalósítása esetén a célszemélynek nincs lehetősége kitérni, így nyilvánosan, akaratan kívül kényszerítik annak azonnali eldöntésére, hogy hajlandó-e pénzt adni vagy sem. Másfelől, ugyancsak indokolt megjegyezni, hogy a koldulás szabálysértése a gyakorlatban magában hordozza az egyéb, a koldulással összefüggésben elkövetett szabálysértések megvalósításának lehetőségét (pl. garázdaság), fokozott veszélyét.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata során több határozatában is (19/2019. (VI. 18.) AB határozat; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat) foglalkozott az életvitelszerű közterületi tartózkodás kérdéskörével, melyek során rámutatott, hogy az egyén közösségben él, jogai, így alkotmányos jogai gyakorlása során is nemcsak önmagáért, de a közösség többi tagja iránt is felelősséggel tartozik; alkotmányos joggyakorlása egyensúlyban kell, hogy álljon a közösség tagjaként a közösségért is viselt felelősséggel. {19/2019. (VI. 18.) AB határozat; Indokolás [61]}

Minderre figyelemmel elmondható, hogy a koldulással szembeni, a szabálysértési felelősség megállapításában megvalósuló jogalkotói fellépés a közrend, közbiztonság, valamint a közterületen vagy nyilvános helyen tartózkodók emberi méltóságához, magánszférához fűződő jogának védelme érdekében szükséges. Arra tekintettel, hogy a felelősségre vonás alapja csupán a pénzt célzó és egyúttal zaklató jellegű magatartás, e szabályozás kellő korlátok közé szorítja az állami büntetőigény érvényesítésének területét, így az Alaptörvény által megkövetelt arányosság hiánya sem kérhető számon.

3. Összegzés

A fentiekre tekintettel téves a beadványban tett azon megállapítás, miszerint a Szabs. tv. zaklató jellegű koldulást tilalmazó 185. § (2) bekezdése – a védendő jogi tárgy túl tág meghatározása, valamint a hiányos törvényi indokolás következtében – a kolduló személyek megélhetéstől való szabályozott keretek között történő megfosztását eredményezi.

A jogszabályhely megalkotásával a jogalkotó célja az emberi méltóság, a személyi biztonságból levezethető közrend, valamint a magánszféra védelméhez fűződő társadalmi érdek érvényre juttatása volt [Alaptörvény II. cikke, IV. cikk (1) bekezdése, és VI. cikk (1) bekezdése]. A cselekmény szűkebb értelemben vett jogi tárgya a közrend, ezen belül a közszemérem, valamint a járókelők közterületi nyugalma, háborítatlansága.

Nem megalapozott a beadványban megfogalmazott azon kifogás sem, miszerint a koldulással összefüggésben – a kiszabott pénzbírságok alacsony befizetési mutatóira is tekintettel – a gyakorlatban úgy kerül sor alapjog-korlátozásra, hogy az alkalmazott jogkövetkezmény alkalmatlan a koldulás megszüntetésére, és ezen felül jelentős kiadást generál az államháztartás számára.

A koldulás társadalmi jelensége valóban egyszerre jelent szociális problémát és rendészeti kérdést. Valamely magatartási forma szabálysértésként történő szankcionálása során ugyanakkor a jogalkotó szándéka a védendő jogi tárgy megfelelő – közvetlenül a bűnüldözést, közvetetten pedig a bűnmegelőzést szolgáló – törvényi szintű védelemének biztosítása, tekintet nélkül a végrehajtás esetleges költségeire. Ugyancsak lényeges felhívni a figyelmet arra, hogy a koldulás szabálysértési tényállásának megállapíthatósága szempontjából az elkövető szociális helyzete, a tényleges rászorultsága (pl. rokkantsága) nem releváns, ezen körülmények mérlegelésére a jogalkalmazónak csupán a jogkövetkezmények meghatározása körében nyílik lehetősége, amint erre a beadványt megalapozó eljárásban is sor került.

A fentiekre tekintettel az indítványozónak a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének megsemmisítésére vonatkozó alkotmányjogi panasza nem megalapozott.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását!