

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
jelentése
az AJB-2301/2010. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Csóré Erika

Az eljárás megindulása

A hivatalba lépésem óta folytatott átfogó vizsgálsorozatok közül nem egy érintette a társadalom perifériájára szorult emberek sajátos életviszonyait, megkerülhetlenné téve a másokat kihasználó, a rászorulókat megalázó helyzetbe kényszerítő és kisemmiző személyek, a koldusokkal szembeni fellépés dilemmáinak feltérképezését is. A kéregetés, a bérkoldulás problematikája felett ugyanis társadalmunk nem hunyhat szemet, nem szemlélheti a jelenséget – bár annak létét ma többen vitatják – közönnyel, kirekesztő módon, olykor tisztos távolságtartással.

A mások kiszolgáltatottságából hasznot húzó „koldusmaffia” létezésével kapcsolatos emberi jogi problémák ombudsmani eszközökkel ugyan nem oldhatóak meg, de országgyűlési biztosként lehetőségem van felhívni a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek figyelmét a témával összefüggő szakmai szempontokra és a jogi környezet érdemi változtatásának szükségességére, fontosságára.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdése értelmében az országgyűlési biztos eljárására hivatalból – azaz egyedi panasz nélkül – is mód van. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése alapján az alkotmányos jogok sérelmének közvetlen veszélye is megalapozza az alkotmányos joggal összefüggő visszásság megállapítását. Az országgyűlési biztos eljárásához tehát nincs szükség már bekövetkezett konkrét jogsérelemre.

Előzőekre figyelemmel a témakörben – hivatalból – vizsgálatot rendeltem el.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében – az Obtv. 18. § (2) és (4) bekezdései alapján – tájékoztatást kértem az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumtól, valamint az Önkormányzati Minisztériumtól a problémát érintő esetleges tapasztalataikról, intézkedéseikről, terveikről, a magyarországi szervezett kéregetés, a bérkoldulás, az ún. koldusmaffia jelenséggel összefüggő véleményeikről. Tájékoztam továbbá az országos rendőr-főkapitánynál a rendőrség témával kapcsolatos feladatairól, azok végrehajtásának tapasztalatairól, eredményeiről, esetleges terveiről. Megkerestem a regionális közigazgatási hivatalvezetőket a települési önkormányzatok tárgykört érintő rendeleteiről, tevékenységéről, tapasztalatairól, eredményeiről való tájékozódás céljából. Végül áttekintettem a vonatkozó hatályos jogszabályokat.

Érintett alkotmányos jogok

A jogállamiság elve és az abból levezethető jogbiztonság követelménye (Alkotmány 2. § /1/).

A megállapított tényállás

1. *Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium* megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a bűnmegelőzés nemzeti stratégiájából adódó feladatok végrehajtására kiadott 1035/2008. (V. 30.) Kormányhatározat nem tartalmaz feladatokat a koldultatással kapcsolatban. Ennek oka azonban nem az, hogy a tárca nem tartaná fontosnak a koldultatás típusú jogsértések elleni fellépést. Az akadályt jelenleg az információhiány jelenti. A jelenlegi statisztikai rendszer kódszótára ugyanis nem tartalmazza a bérkoldulás, illetve a koldultatásra kényszerítés fogalmakat, mint lehetséges elkövetési magatartásokat. Így nem lehet nyomon követni, hogy a szóban forgó tevékenységhez esetleg köthető-e a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben (Btk.) meghatározott valamely alpbűncselekmény (pl. kényszerítés, zsarolás, emberrablás). A „koldusmaffia” kifejezés (hasonlóan a lakásmaffiához) egyébként sem szakmai elnevezés, hanem a köznyelv és a média által kialakított kategória. A maffiaszerű elkövetést a Btk. tette üldözhetővé a bűnszervezet fogalmának bevezetésével. Bizonyítható módon pedig a hasonló bűncselekményeket bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el. A minisztérium összességében csak akkor lát lehetőséget a koldultatással szembeni hatékony fellépésre, ha pontos kép alakul ki a cselekménnyel összefüggő rendőrségi eljárások számáról, az elkövetési magatartások jellegéről és a jellemző elkövetési helyekről.

2. *Az Önkormányzati Minisztériumtól* kapott tájékoztató szerint a minisztérium statútumában nincs meghatározva feladat a koldultatáshoz kapcsolódóan, az önkormányzatoknak sincs ilyen adatszolgáltatási kötelezettsége. A közigazgatási hivatalok tevékenysége útján tudomásukra jutott információk szerint azonban Szeged, Mórahalom, Kaposvár, Eger, Nyíregyháza, Budapest XIII. kerület önkormányzatai, foglalkoztak olyan rendeletalkotással, melyben általánosan vagy a város (kerület) kiemelt körzeteiben elrendelték a koldulás – akár még a passzív koldulás – tilalmát. Megkeresésemre ezért érdemi választ nem tudtak adni. A közigazgatási hivatalok útján azonban felkérték az önkormányzatokat, hogy önkéntes adatszolgáltatással segíthetik a bérkoldulás problémáinak ombudsmani feldolgozását.

3. *Az országos rendőrfőkapitány* tájékoztatója szerint a rendőrség sem rendelkezik információkkal a szervezett kéregetés, a bérkoldultatás és a „koldusmaffia” jelenségről. A főkapitány hivatkozott a hatályos jogi szabályozásra, vagyis az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kormányrendelet) 5. §-ára, valamint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Sztv.) 146. §-ára. Előző rendelkezés szerint a koldulás jogellenessé akkor válik, ha a kolduló személy másokat zaklató módon, illetve gyermekkorú személy felhasználásával követi el azt. Az utóbbi törvényhely pedig a gyermekkel koldulás szabálysértési tényállását definiálja. A szabálysértési eljárás lefolytatása azonban mindkét esetben a települési önkormányzat jegyzője hatáskörébe tartozik.

A főkapitány előadta azt is, hogy a Kormányrendelet 5. § (2) bekezdése értelmében a koldulás szabálysértése miatt a rendőrség helyszíni bírságot szabhat ki. Ezt a lehetőséget azonban a közrendvédelmi szervek kevésbé alkalmazzák, mivel a kolduló személyek a helyszíni bírság megfizetéséhez szükséges pénzüsszeggel nem rendelkeznek.

Közrendvédelmi tapasztalataik szerint koldulás elsősorban a fővárosban, esetleg megyeszékhelyi és nagyobb megyei városokban fordul elő. Külföldi koldusok elsősorban Romániából érkeznek hazánkba. Ezen tapasztalatok alapján a közrendvédelmi állomány járőr útvonaltervek alapján rendszeresen ellenőrzik az aluljárókat, bevásárlóközpontokat, pályaudvarokat, közlekedési csomópontok környékét. Amennyiben pedig indokolt a szükséges intézkedéseket megteszik.

Például: a Budapesti Rendőr-főkapitányság több alkalommal kezdeményezett szabálysértési eljárást az illetékes önkormányzatnál, de szervezetszerűsége, kényszerítésre vonatkozó adatok nem merültek fel. Csongrád megyében, elsősorban Szegeden találtak a rendőri szervek külföldi koldulókkal – románokkal –, de esetükben sem merült fel a szervezetség, ők inkább magányosan, testi fogyatékosságaikat előtérbe helyezve kéregettek. Nógrád megyében sem tapasztaltak szervezett koldulásra utaló jeleket, de megjelentek a területen szlovák állampolgárságú koldusok, akik részben kötődnek a megyeszékhelyen elkövetett zsebtolvajlásokhoz. Somogy megyében a kéregetők által legfertőzöttebb területek a városok forgalmasabb utcái, bevásárlóközpontok, pályaudvarok. A kéregetők között fiatalok is találhatóak, akik általában intézeti neveltéként „zsebpénzszerzés” céljából folytatják a tevékenységüket. A rendőri szervek minden esetben megteszik a szükséges hatósági (szabálysértési feljelentés) és gyermekvédelmi intézkedéseket. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyében – elsősorban Nyíregyházán – a hajléktalan személyekkel kapcsolatos büntetőügyek jelentenek problémát, de ezek sem kötődnek a „koldusmaffia” jelenséghez. A szóban forgó ügyekben a hajléktalanok személyes adatait felhasználva, hamis munkáltatói igazolásokkal hitelt vettek fel, melyet utóbb nem fizettek. A hajléktalan személyek a közreműködésért cserébe minimális ellenszolgáltatást kaptak. Az ilyen ismertté vált bűncselekményekben az illetékes nyomozó szervek büntetőeljárást indítanak.

4. A Közigazgatási Hivatalok válaszai

A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal szerint a régióból öt település (Mezőszentgyörgy, Mór, Sümeg, Székesfehérvár, Veszprém) jegyzője jelezte, hogy koldulás miatt folytattak már szabálysértési eljárást. Szervezetszerűsége utaló magatartást, „koldusmaffia” jelenlétét azonban egyik helyen sem észlelték. Egyetlen önkormányzat sem foglalkozott ilyen tárgyú rendeletalkotással, illetve ilyen cselekmény szabálysértéssé nyilvánításával.

A Dél-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatalhoz tartozó önkormányzatok – Kaposvár kivételével – sem alkottak a problémát szabályozó helyi rendeletet. A koldulás, a szervezett kéregetés tiltására vonatkozó szabálysértési rendelkezést sem hoztak.

A kivételt jelentő, Kaposvár Megyei Jogú Város önkormányzata, a szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) számú helyi rendeletben, a történelmi városmag, a városközpont és a belváros utcáira kiterjedően nyilvánította szabálysértéssé a koldulást és a kéregetést.

Pécs, Kaposvár és Szekszárd Megyei Jogú Városok önkormányzatai folytattak szabálysértési eljárást gyermekkoldulás, vagy koldulás miatt. Ezekre az eljárásokra – Kaposvártól eltekintve – azonban az Sztv. 146. §-a, valamint a Kormányrendelet 5. §-a alapján került sor. Ugyancsak e jogszabályok alapján előfordult Somogy megyében: Balatonlelle, Csokonyavisonta és Rinyaújlak, Szőlőgyörök, Siófok, Tolna megyében: Dunaföldvár, Dombóvár és Paks önkormányzatánál, hogy szabálysértési eljárást folytattak koldulás miatt.

A szabálysértési eljárások vagy rendőri, vagy közterület-felügyelői feljelentések alapján indultak.

Általános jellemzőjük a szóban forgó szabálysértési eljárásoknak, hogy ha le is folytatják azokat, hiába szabnak ki pénzbírságot a jegyzők, végrehajtani nem tudják. Az elkövetők tartózkodási helyét ugyanis nem lehet megállapítani, mert vagy hajléktalanok, vagy fiktív lakcímmel rendelkeznek, esetleg külföldiek. Anyagi, szociális helyzetük révén önkéntes teljesítésre sem lehet számítani. Letiltható jövedelemmel, végrehajtás alá vonható vagyontárggyal sem rendelkeznek. Közérdekű munkát sem lehet velük szemben alkalmazni, mivel egészségi állapotuk miatt azt nem tudnak vállalni, vagy alkoholizáló életmódjuk miatt nincs olyan munkáltató, amely foglalkoztatná őket. Nem járhat sikerrel a végrehajtás során a pénzbírság átváltoztatása elzárásra sem, hiszen az enyhébb végrehajtási fokozatok

elrendelésének eredménytelenségét – éppen a határozatok szabályszerű kézbesíthetőségének kizártsága miatt – nem lehet dokumentálni. Az utolsó végrehajtási fokozat alkalmazása, a büntetés-végrehajtási intézetbe való elővezetés ugyancsak elképzelhetetlen, tekintettel a jogsértést elkövető ismeretlen tartózkodási helyére. Mindezekre tekintettel a koldulás miatt feljelentett személyekkel szemben az eljárást vagy meg kell szüntetni, vagy az elkövetőt figyelmeztetésben lehet részesíteni. Ez utóbbinak azonban visszatartó ereje nincs, de legalábbis kétséges.

A Nyugat-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a területen működő önkormányzatok tevékenységük során nem tapasztaltak bérkoldulást, „koldusmaffia” jelenséget. Ezzel összefüggő rendeletet sem alkottak, nem jellemző a koldulás miatt szükségessé váló szabálysértési eljárás megindítása sem a régióban.

Az Észak-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal tájékoztatása szerint a terület önkormányzatai közül Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata szabályozta a közterületek használatának, valamint a közutak nem közlekedés célú igénybevétele engedélyezésével kapcsolatos eljárásokról szóló 31/201. (VI. 01.) Kgy. rendeletében a közterületen történő kéregetést, mint szabálysértési tényállást. Egyetlen önkormányzat sem alkotott azonban önálló rendeletet a témakörben.

A Kormányrendelet 5. §-a alapján több önkormányzat jegyzője is folytatott le szabálysértési eljárást, de csekély számban. Így: Nyíregyháza, Szolnok, Debrecen, Nyírbátor, Hajdúsámson, Hajdúhadház, Szatmárcseke. A szervezett koldulás, mint társadalmi jelenség ezeken a településeken sem jelentkezett.

A Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal területén Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata és Mórahalom Város Önkormányzata alkotott olyan rendeletet, melyben a koldulással kapcsolatos szabálysértési tényállás szerepel.

Szegeden az 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendelet szól a közterület-használat rendjéről. A rendelet értelmező rendelkezései között szerepel a koldulás (néma koldulás) fogalma, mint magatartási forma. Maga a rendelet egyben tilos magatartássá, illetve szabálysértéssé minősítette azt.

Mórahalmon a 15/1994. (VI. 3.) önkormányzati rendelet szabályozza a közterület-használat engedélyezésével kapcsolatos eljárást. Ennek egyik rendelkezése szerint szabálysértést követ el az, aki kolduló, kéregető tevékenységet folytat a város bizonyos területén.

A régióban, Csongrád megyében, azon belül is Szegeden folytattak le a legtöbb szabálysértési eljárást koldulás miatt, és jellemzően a Kormányrendelet vagy a Sztv. alapján. Bács-kiskun és Békés megyében nem volt jelentős számú a koldulással összefüggő szabálysértési eljárás. A hivatalvezető ugyanazon okokra hivatkozva, melyeket a Dél-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője jelzett, úgy foglalt állást, hogy a koldulás szabálysértése miatt kiszabott büntetés nem éri el a kívánt célt, a szankció visszatartó erővel nem bír.

Az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal területén – eltekintve a megyeszékhelyektől és a nagyobb városoktól – nem jellemző a koldulás, így a „koldusmaffia”, a szervezett kéregetés, a bérkoldulás sem. A megyeszékhelyeken és nagyobb városokban ugyan él a koldulás, de nem „koldusmaffia” jelenségként. A régió önkormányzatai – Eger kivételével – nem alkottak ezzel összefüggő rendeletet, s a szabálysértési eljárások száma is elenyésző. Az egeri önkormányzat vonatkozó rendeletében – a város egyes körzeteiben – megtiltotta a koldulást. Az egeri tapasztalatok szerint a városban kevés azon személyek száma, akik napi megélhetésük kapcsán koldulnak. A jelenség

esetleges észlelése esetén a közterület felügyelet figyelmeztetést alkalmaz, mely általában már az első esetben célravezető. Ezzel a koldulást megszüntethetőnek tartják.

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatalnak nincs tudomása arról, hogy területén valamely önkormányzat rendeletalkotás szintjén foglalkozott volna a „koldusmaffia” jelenséggel, illetve bérkoldultatással. Néhány fővárosi kerület és néhány nagyobb város azonban tervezte a passzív koldulás szabálysértésének bevezetését. Végül a főváros XIII., VI. és V. kerülete foglalkozott a passzív koldulás rendeletben való szabályozásával. A XIII. kerületi önkormányzat meg is alkotta azt, melyben időbeli korláttal tiltja a közterületi passzív koldulást. E rendelet azonban – civil kezdeményezésre – alkotmánybírósági felülvizsgálat alatt áll. Az V. kerület éppen a hivatkozott alkotmánybírósági felülvizsgálatra tekintettel elállt rendeletalkotási szándékától, a VI. kerület pedig már meglévő rendeletét utóbb hatályon kívül helyezte.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskörömről

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) határozza meg. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Obtv. 16. § (2) bekezdése szerint a biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében az (1) bekezdésben megjelölt feltételek fennállása esetén hivatalból is eljárhat.

Már több jelentésemben is (az OBH 4750/2008., az OBH 4620/2009. és az AJB 6567/2009. számú jelentéseim) rámutattam, hogy álláspontom szerint az ombudsman mandátuma keretei között marad, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalból elrendelt eljárás keretében – a konkrét alapjogsérelem megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a normaszöveggel kapcsolatos alkotmányossági aggályait.

Többször felhívtam a figyelmet arra is, hogy az országgyűlési biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Jelentésemben így kizárólag azt vizsgáltam, hogy a jobbiztonság elvével – mint formailag, mint tartalmilag – összeegyeztethető-e a koldulással kapcsolatos szabálysértési jogi rendelkezések és a szabályok alkalmazása (jogalkalmazás) folytán kialakult jogi helyzet.

2. A koldulás és a „koldusmaffia” jelenségről

A koldulás általános jellegű, minden formáját érintő tiltásának kérdése az utóbbi években a közérdeklődés középpontjába került. Kiemelten a nagyvárosokban tapasztalt jelenségről van szó. A belvárosi tereken, utcákon a járókelőktől, a város egyéb pontjain (pl. bevásárlóközpontok parkolóiban) a vásárlóktól, a közutakon az útkereszteződésekben, jelzőlámpáknál várakozó autósoktól történő kéregetés a mindennapok részévé vált.

A koldulás szoros összefüggést mutat az állam szociálpolitikájával, foglalkozáspolitikájával, ideológiájával, erkölcsi problémáival. Számolni kell káros hatásaival is, mégpedig az állampolgárok köz- és közlekedés biztonságérzetének romlásával. A koldulás tehát egyszerre jelent szociális és rendészeti kérdést (jelentésem ez utóbbival foglalkozik). A szubjektív biztonságérzet romlása oda vezet, hogy már a legálisnak számító „néma” koldulás, illetve a kolduló személy pusztán jelenléte is zavarja a köznyugalmat. A koldulás számos ízléstelen vagy agresszív formája kelt a járókelőkben ellenérzést, esetenként félelmet, vagy „csak” akadályozza a gépjármű- és gyalogosforgalmat.

Nem álltak rendelkezésemre olyan mutatók, melyek igazolták vagy cáfolták volna, hogy a kolduló személyek valóban megélhetésük egyfajta biztosítékaként kéregetnek (koldulnak), avagy „bérkoldulás”-t folytatnak.

A 2008-ban folyt hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesítését feltáró projekt keretében azonban magukkal a hajléktalanokkal, illetve az őket segítő szervezetekkel is felvettem a kapcsolatot. E találkozások alkalmával ők maguk vetették fel a „koldusmaffia”, a szervezett kéregetés, a bérkoldulás problémáját. Először ők beszéltek olyan tényekről, körülményekről, ami szerint egyesek másokat koldulásra kényszerítenének, vagy a koldulásból származó bevételt elveszik.

Úgy gondolom nem vitatható az a társadalmi elvárás, hogy sürgősen és határozottan fel kell lépni a mindenekelőtt másokat kihasználó, a rászorulókat megalázó helyzetbe kényszerítő és kisemmiző koldutatókkal szemben.

3. Jogsabályi háttér és az azokból levonható megállapítások

2000 márciusa óta a koldulás önmagában nem jogellenes, hiszen a szabálysértési jogszabályok „csak” két jogtárgyat támadó változatot büntetnek, a gyermekkel való koldulást, illetve az úgynevezett zaklató módon való kéregetést.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 146. § (1) bekezdése szerint *„Aki a gyermekkorú személy társaságában koldul, illetve házalva kéreget, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”* Az ehhez fűződő indokolás szerint pedig *„A törvény a koldulást önmagában nem nyilvánítja jogellenessé. Ugyanakkor - mintegy a kiskorú veszélyeztetése büntettének „kiegészítő” tényállásaként, amikor a rendszeres, életmódszerű elkövetés nem állapítható meg - szabálysértésnek tekinti, ha az elkövető gyermeket bujt fel koldulásra, illetve vele együtt követi el a cselekményt.”*

A törvény szabálysértésnek tekinti tehát, ha az elkövető gyermeket bujt fel koldulásra, illetve ha vele együtt követi el a cselekményt.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény rendelkezései szerint az eljáró hatóságok a gyermek veszélyeztetettsége esetén kötelesek jelzéssel élni az illetékes gyermekjóléti szolgálatnál. A gyermekkel koldulás esetében ez a veszélyeztetettség alappal vélelmezhető, a törvény ezért nevesíti ezt a hatósági kötelezettséget. A Sztv. 146. § (3) bekezdése is hangsúlyozza, hogy *„A szabálysértési hatóság a szabálysértés tényéről, az érintett gyermek és az elkövető adatairól a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot haladéktalanul értesíti.”*

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet 5. §-a pedig a „koldulás” szabálysértési tényállását határozza meg, a következők szerint: *„(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 cselekmény jogi tárgya tehát többes. A gyermek egészséges erkölcsi fejlődésének érdeke mellett ott van a közrend, közelebbről a járókelők közterületi nyugalma, háboríthatatlansága. A jelenlegi jogi szabályozás szerint csak a "zaklató módon" való koldulás a jogszerűtlen, a 'néma' koldulás nem.

De mi a zaklatás közrendsértő alakváltozata? Csak a Kormányrendelet szerinti mások pénz átadása céljából való leszólítás, illetve házról házra, lakásról lakásra járó kéregetés? Álláspontom szerint, olyan rendszerint egymást nem ismerő „felek” közterületi konfliktusáról lehet/van szó, ahol az egyik félnek váratlanul – sokszor anélkül, hogy ki tudna térni előle – el kell szenvednie egy megalázó, megszegyenítő, megfélemlítő, vagy egyszerűen sértő magatartást, ahol sokszor a morális sérelem mellett a sértett még a továbbhaladásában is akadályozva van. Számptalan módja létezik az állampolgárok öncélú, provokatív, diszkriminatív vagy éppen nagyon is racionális célokat követő közterületi zavarásnak.

Ezeken kívül a zaklatás – véleményem szerint – megnyilvánulhat sorozatos utcai leszólítgatásban, az érintett folyamatos, feltűnő kísérésében, szolgáltatás agresszív jellegű felajánlásában, sőt minden olyan nyilvános, indokolatlan, kifejezetten tolakodó jellegű, ismétlődő vagy folyamatos magatartásban, amely az érintettet (leszólítottat) a társadalmi megítélés szerint zavarja, megszegyeníti. A zaklatás esetében tehát nem a közösség – elvont – „rendjét” vagy „nyugalmát” éri a támadás, hanem egy az elkövető által kiszemelt személy vagy csoport kerül akaratan kívül kifejezetten nem kívánt, elutasított, kellemetlen helyzetbe. Joggal vetődik fel tehát a koldulás szabálysértési tényállása elkövetési magatartásának, a zaklatásnak egy részletes, egyértelmű törvényi szintű megfogalmazására vonatkozó igény. A jogbiztonság követelményének megfelelően egy tiltani kívánt cselekményt úgy kell meghatározni, hogy annak értelmezése és elhatárolása más cselekményektől egyértelmű legyen. Bizonytalan jogfogalmak alkalmazása ugyanis **veszélyezteti a jogbiztonságot, a jogállamiság elve sérelmének állandó és közvetlen veszélyét hordozza, ami demokratikus államban elfogadhatatlan.**

A bérkoldultatás jelenségére sem nyújt orvoslást – legalábbis a jelen jogszabályi környezetben – a szabálysértési jog. Nincs ugyanis sem az Sztv-nek, sem a Kormányrendeletnek olyan rendelkezése, mely elkövetési magatartássá nyilvánítaná a bérkoldultatást, illetve a koldulásra kényszerítést. Ezt a hiányosságot is mielőbb pótolni célszerű a jogalkotónak, mint ahogy azt is, hogy a jogsértésekről szóló jelenlegi statisztikai rendszert ki kell egészíteni a szabálysértésekre vonatkozó adatokkal, a statisztikai megfigyelési körbe pedig be kell vonni a bérkoldulás, koldulásra kényszerítés fogalmakat. Az Sztv-ben, valamint a Kormányrendeletben feltárt joghézag és a statisztikai rendszer megbízhatatlansága ugyancsak **sérti a jogállamiság és az abból levezethető jogbiztonság követelményének maradéktalan érvényesülését.**

Előzőek alátámasztásaként szeretnék utalni az Alkotmánybíróság 7/2001. (III. 14.) AB határozatára, miszerint: „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 élel 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."

[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.]"

A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) OGY határozat – többek között – tartalmazza a közbiztonság javítása vonatkozásában a városlakót zavaró tényezőket. „A városi emberek életminőségét nem csak a bűncselekmények alakulása, hanem egyéb olyan, a közterületeken tapasztalható jogsértések, zavaró körülmények is befolyásolják, mint a falfírka, a tiltott vagy engedély nélküli kereskedés, a köztisztasággal kapcsolatos szabálysértés, **a koldulás**, a hajléktalanok utcai megjelenése, a közlekedés rendjének fellazulása. ... A magány, az egészség iránti aggodalom, a létbizonytalanságból fakadó feszültség és a bűnözéstől való félelem egymást erősítő lelki folyamatok.”

Az OGY határozatban foglaltak végrehajtását szolgáló, 1035/2008. (V. 30.) Korm. határozat – többek között – kimondja, hogy „A lakosság közbiztonsági közérzetének javítása érdekében fokozott figyelmet kell fordítani a közterületek biztonságára. Ennek érdekében

a) a közterületeken leggyakrabban elkövetett bűncselekményekről, szabálysértésekről (zsebtolvajlás, gépjárműlopás, testi sértés, rablás, garázdaság, zaklatás, rongálás, különös tekintettel az erőszakos jellegű bűncselekményekre) és más jogsértésekről elemzést kell készíteni, és ki kell dolgozni az adatgyűjtés és rendszerszerű megelőzés módszertani ajánlásait,...”

Vizsgálatom tárgyával összefüggésben ennél többet sem az OGY határozat, sem a Kormányhatározat nem tartalmaz, vagyis a bűncselekményeknél enyhébb súlyú jogsértések – ilyenek tartom a koldulás szabálysértési tényállását is – megelőzésével, kezelésével, a közbiztonság ilyen irányú javításával összefüggésben sem az Országgyűlésnek, sem a Kormánynak nincs cselekvési programja.

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”. Az Sztv. preambuluma pedig 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.” Mindezt azért tartottam fontosnak idézni, mert az Országgyűlés társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló határozat, valamint annak végrehajtásáról szóló Kormányhatározat – vizsgálatom szempontjából jelentős – hiányosságára történt hivatkozásom jogcímét egyértelművé teszik, azaz a szabálysértési felelősség büntetőjogi jellegű, és a jogalkotó a szabálysértés elkövetését megtorló jellegű szankcióval rendeli „büntetni”. Ez alapján pedig a bűnmegelőzési stratégia részét kell, hogy képezze. Tekintettel azonban arra, hogy az országgyűlési biztosnak nincs hatásköre az Országgyűlés közhatalmi tevékenysége vizsgálatára, ezért **e tekintetben mellőztem az alkotmányos joggal összefüggő visszasság megállapítását.**

4. A megkeresett szervek válaszaiból levonható következtetések

Az ún. koldusmaffia létezésére vonatkozó információkról egyetlen megkeresett szerv sem számolt be. Az esetleg lefolytatott szabálysértési eljárások sem igazoltak olyan tényt vagy körülményt, mely arra utalt volna, hogy egyesek másokat koldulásra kényszerítenének, avagy a koldulásból származó bevételt elvonnák.

A jogi szabályozás lehetőséget ad a koldulás bizonyos formáinak szankcionálására, a kérdéskör közigazgatási, jogi kezelése mégsem mondható sikeresnek. A koldulás miatt indítható eljárások kezdeményezését több tényező befolyásolja. Rendészeti oldalról például: az illetékes rendőri szerv leterheltsége, a közterületre vezényelhető rendőri létszám. Nem rendészeti oldalról például: a koldulók, kéregetők „aktivitása”, a velük kapcsolatos állampolgári bejelentések száma, vagy az állampolgárok tevékenységgel kapcsolatos tőrészküszöbe.

Megállapítható az is, hogy a koldulást elkövetőkkel szemben alkalmazható szankciók nem biztosítják az ilyen szabálysértési eljárások célját, hiányzik visszatartó hatásuk. Szankciót igazán sem a rendőri szervek, sem az önkormányzatok nem alkalmaznak, így lényegében veszély nélkül végezhetik a szóban forgó tilalmazott magatartást azok elkövetői. Rendőri oldalról ugyan lehetőség lenne helyszíni bírság kiszabására, de az nem hajtható végre, „csak” eredménytelen bürokráciával jár. A koldulást a rendőri szervek csak úgy tudják kezelni, hogy a koldulókat felszólítják vagy figyelmeztetik az elkövetés helyszínének elhagyására. Személyi szabadság korlátozására, előállításra is van lehetőségük, de csak azzal szemben, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható. Az előállításokat sem alkalmazzák gyakran a rendőrök, mert alkalmazásuk a közterületi szolgálatól órákra elvonja őket. Előállítás esetén ugyanis a rendőrnek előbb be kell vonulnia szolgálati helyére a szabálysértési feljelentés és az előállításról szóló formanyomtatvány megírása céljából, majd az elkövetőt az önkormányzati szabálysértési hatóság elé kell állítani.

Az önkormányzatok sem folytatnak jelentős számú szabálysértési eljárást koldulás miatt. Amennyiben le is folytatják az eljárást, és pénzbírságot szabnak ki, annak végrehajtása reménytelen, a figyelmeztetés alkalmazása pedig nem bír kellő visszatartó hatással.

A ténylegesen fennálló helyzet, illetve az elkövetőkkel szembeni feljelentések alacsony száma, illetve a túlzott liberális gyakorlat főként a szabálysértési jogszabályokból eredő, következő dilemmákra vezethetőek vissza (Sztv. 111. § /2/ és /4/ bek. alapján):

- A szabálysértési határozat jogerőre emelkedésének és a végrehajtás megindításának feltétele a szabályszerű kézbesítés. Ez – kivéve az előállítás esetét – nehéz, mivel a koldulók általában nem rendelkeznek bejelentett lakcímmel, ha mégis, utóbb kiderül, hogy ott nem tartózkodnak.

- A kiszabott pénzbírság adók módjára történő behajtása eleve eredménytelen, miután a koldulók letiltható jövedelemmel, végrehajtható vagyonnal általában nem rendelkeznek.

- A pénzbírság közérdekű munkára való átváltoztatása is alig lehetséges, éppen a már említett lakcím, tartózkodási hely hiánya, valamint a kolduló személy egészségromlása, vagy alkoholista életvitele miatt.

- A pénzbírság elzárásra történő átváltoztatását a bíróság rendelné el, de csak akkor, ha az előzőekben említett végrehajtási fokozatok nem vezettek eredményre és dokumentálható a végrehajtási eljárásban kötelezően kézbesítendő iratok szabályszerű kézbesítése. Ez ugyancsak reménytelen.

Összességében megállapítható, hogy a szabálysértés elkövetőivel – esetünkben a koldulókkal, kéregetőkkel – szembeni szankció rendszer, illetve végrehajtási eljárás a gyakorlatban a jogalkalmazó belátása, mérlegelése szerint alakítható, szűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő

gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez pedig *csorbítja a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.*

Végül megállapítható, hogy egyes önkormányzatoknál tapasztalható olyan törekvés, miszerint települési szinten, helyi rendeletben szabályozzák és szankcionálják a 'néma' koldulást. E törekvéseket jelen vizsgálatom nem érintette és nem értékeli.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében az alábbi intézkedéseket teszem:

- az Obtv. 25. §-a alapján *felkérem az igazságügyi és rendészeti minisztert*, hogy – jelentésem koldulás tényállásával összefüggő megállapításaim figyelembevételével – fontolja meg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény szankció rendszerének és végrehajtási eljárási szabályainak olyan tartalmú módosításának, kiegészítésének kezdeményezését, amely megfelel a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének.

- ugyancsak az Obtv. 25. §-a alapján *felkérem az igazságügyi és rendészeti minisztert*, hogy kezdeményezze az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdésének olyan módosítását, amelyből világosan, érthetően és megfelelően értelmezhető módon megállapítható a zaklatás közrendsértő alakváltozatai, valamint a „koldulás” tényállásának kiegészítését a bérkoldultatás (koldulásra kényszerítés) elkövetési magatartással.

- az Obtv. 25. §-a alapján továbbá *javaslom az igazságügyi és rendészeti miniszternek*, hogy kezdeményezze a statisztikai megfigyelési körbe bevonni a koldulás, a bérkoldulás, koldulásra kényszerítés fogalmakat, mint lehetséges jogsértést elkövető magatartásokat.

- az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján *javaslom az országos rendőr-főkapitánynak*, hogy vizsgálja meg annak lehetőségét, és alakítsa ki annak egységes gyakorlatát, hogy milyen módon lehet a kolduláson tetten ért elkövetőket elsődlegesen – a rendőrségre való előállítás mellett – az illetékes önkormányzati szabálysértési hatóság elé állítani, az eljárás azonnali lefolytatása érdekében.

- az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján *javaslom, hogy az országos rendőr-főkapitány* fontolja meg egy olyan ingyenesen hívható „zöld szám” bevezetését, amelyen az állampolgárok bejelentéssel élhetnek a koldulás jelenségét érintő észleléseikről, észrevételeikről.

Jelentésemet tájékoztatásul megküldöm az Országgyűlés elnökének, a miniszterelnöknek, a legfőbb ügyésznek, az önkormányzati miniszternek, valamint a közigazgatási hivatalok vezetőinek.

Budapest, 2010. március

Prof. Dr. Szabó Máté