

GAZSI ADRIENN

A koldulás korlátozása jogi és szociális szempontú megközelítésben

A koldulás tiltásának kérdése a közelmúltban jelentkező szabályozási törekvések miatt a közérdeklődés középpontjába került. A kérdés *bonyolultságát és összetettségét* jelzik a koldulás tiltása mellett és ellen egyaránt megjelenő vélemények. Valójában fontos lenne a jelenség differenciált megítélése, hogy ezzel mind a szabályozási, mind a szociális szempontok is a figyelem középpontjába kerüljenek.

Megállapítható, hogy hiánypótló lenne egy olyan szociológiai kutatás, felmérés, amelyből tisztábban láthatnánk, hogy milyen arányban lehetnek a koldulásnak valóban a bűnözéssel összefüggő vonatkozásai, és hogy a kéregető indítékai között mennyire hangsúlyos a kirekesztettség és a szegénység. Nincsenek mutatók, amelyek a hajléktalanok, vagy a társadalom perifériájára szorult, egyéb csoportok körében igazolnák vagy cáfolnák, hogy valóban a megélhetésük egyfajta biztosítékaként szolgál-e a koldulás, illetve a kéregetés.

A társadalmi megítélés korántsem egységes, különböző szempontú megközelítések léteznek. Jelen tanulmány elsősorban a koldulással kapcsolatban felmerülő kérdések jogi vonatkozásait vizsgálja, emellett megkísérli a társadalompolitikai értékelést kívánó problémák felvetését, jelzését.

A koldulás tiltását közvetlenül érintő szabályok – az alkotmányos rendelkezések, a büntető-szabálysértési jogszabályok, az Esélyegyenlőségi törvény rendelkezései illetőleg az önkormányzati rendeletek – áttekintése képzí a jelen jogi összegzés alapját. A koldulás a hatályos szabályok szerint csak két esetben lehet szabálysértés, azaz bírság kizárólag a kéregetés minősített eseteiben a zaklató módon vagy gyermekkel történő koldulás miatt szabható ki. Az úgynevezett „néma koldulást” jogszabály jelenleg nem tiltja. Azt az Alkotmánybíróság határozata teszi lehetővé, hogy az önkormányzatok egyes övezetekben szigorúbb szabályozást vezessenek be.¹ Az önkormányzati szinten zajló szabályozási törekvések alapját az

¹ A koldusokat először Kaposvár belvárosából tiltották ki 2005. januárban, 2005. februárban pedig a szegedi közgyűlés fogadott el egy rendeletet ugyanerről.

adja, hogy az önkormányzat a saját hatáskörben, rendelet formájában állapíthatja meg a koldulás kitiltását a közterületekről.²

Jelenleg a közfigyelem középpontjában a koldulás tiltása tárgykörében a városi önkormányzatok által megvalósított ill. tervezett szabályozás áll, a kérdés komplex megítéléséhez azonban nélkülözhetetlen az önkormányzati rendeletek és a magasabb szintű szabályok egymáshoz való viszonyának vizsgálata. A különböző szintű jogszabályok összevetése mutathat rá arra, hogy a jelenlegi szabályozásban más a koldulás tiltásának lényege és tartalma a törvényalkotás, és más a rendeletalkotás szintjén. Számos esetben tisztázatlan, hogy mely esetben alkalmazandóak a törvényi rendelkezések, és mely esetben az adott önkormányzat rendelete, ez azonban ahhoz vezethet, hogy az utóbbi bizonyos esetekben kiolthatja a magasabb szintű szabályok rendelkezéseit, és ezzel bizonytalanságot okoz a jogalkalmazásban. *E viszonyban a helyzet megítélését nagyban megnehezíti, hogy a városok valójában nem is rendeletalkotással, hanem rendeletmódosítással – a közterület használatáról szóló rendeletek módosításával – valósítják meg azt a szabályozást, amellyel kitiltanák a koldusokat a belvárosokból. Vagyis nem „önálló”, átfogó önkormányzati szabályozásról van szó, mert városi szinten egy egészen más kérdésekkel foglalkozó szabályozás nyúlfarknyi változtatása vezet a koldulás tiltásához.*

Kérdések, amelyek a koldulás tiltásával kapcsolatban felvetődnek:

- A koldulás mikor szabálysértés általánosan, és nem önkormányzati szinten?
- A koldulás milyen formája lehet szabálysértés? Milyen minősítő körülmények léteznek? Mikor beszélhetünk zaklató jellegű koldulásról?
- A jelenség mennyire szociális, és mennyire rendészeti kérdés? Mikor lehet jogellenes cselekmény a kéregetés? Mikor segítségkérés?
- Milyen ellentmondások húzódnak meg a kérdés mögött? Már a „néma” koldulás is szabálysértő lehet, önkormányzati szinten, vagy csak a kéregetés? Mely területeken? Mi a tiltás célja? Milyen érdeket véd a tiltás?
- Mit jelent adott esetben a tiltás? A koldusok kitiltását egy meghatározott területről, vagy a koldulástól, mint valamely tevékenységtől való eltiltást?³
- Van-e a szabályozásnak a közbiztonsági szempontokon túl szociális vetülete?
- Az érintett személy magatartása vagy cselekménye mennyiben jogszértő? Mennyiben tekinthető a nyomós közérdek védelmének a koldulás

² Az önkormányzat rendeletalkotási alapja a hatályos szabályozásban: Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány 44/A. § (2) szerint: A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Az 1987. évi XL. A jogalkotásról szóló törvény 10. § szerint: Az önkormányzat rendeletet ad ki a) törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására; b) a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.

³ Juhász Gábor, jelen tanulmányhoz fűzött lektori véleménye, 2005. március.

szabálysértéssé nyilvánítása?⁴ Az egyenlő bánásmód követelménye mennyiben érvényesül?

– Hogyan közelítünk a kérdéshez? A bűncselekmények oldaláról, vagy szociális szempontból? Figyelembe veszik-e a szabályozás során, hogy egy olyan negatív, de az emberi kultúrával összefüggő jelenségről van szó, amely nem minden esetben szüntethető meg pusztán jogi eszközökkel?

– A koldulás miért nem tarthat a társadalmilag elfogadott támogatási kategóriák közé? A közfelfogásban miért a szervezett bűnözéshez közelítik egyre inkább a magatartás megítélését? Adott esetben létezhet-e „nem zavaró módja” annak, hogy a valóban elesett helyzetben lévők kéregessenek? A magánszemély adakozókészsége, szociális érzékenysége, valódi segítségi szándéka nyomban megkérdőjelezhető, ha a címzettje a kéregető, a koldus?

– Ki a koldus? Milyen módon lehet magánszemélytől kérni? (Gondolok itt a gyermekkel koldulásra, az állatokkal való koldulásra, a zaklató jellegűre, a néma koldulásra, a kéregetésre, arra, hogy kisebb értékű árut magasabb összegért kínálnak, vagy az indirekt kérésekre stb.)

– Mit kér, aki koldul? (Pénzt, ételt, cigarettát, ruhaneműt, egyéb segítséget...)

– Mely területeken koncentráltabb a koldulás? (Belvárosokban, forgalmas tereken, idegenforgalmi látványosságoknál, éttermekben, közlekedési eszközökön...?) Mit takar a közterület és mit a „nyilvános hely” fogalma?

– Melyek azok az érdekek és értékek, amelyek ütközhetnek az alkotmányos megítélés szempontjából?

A) A koldulás szabályozásának rövid történeti áttekintése

A szabályozás történetét lépésről lépésre nem tárgyalva, két jelentősebb korábbi jogszabályt emelnék ki, azokat, amelyek véleményem szerint a hatályos rendelkezések szempontjából meghatározóak. Az engedély nélküli koldulást már az 1879. évi XL. törvénycikk is tartalmazta, majd a 17/1968 (IV. 14.) kormányrendelet – tértől és időtől függetlenül – ismét büntetendővé nyilvánította. Ez ugyancsak büntette a tiltott adománygyűjtést is, amelyet a koldulástól csak az különböztetett meg, hogy az adománygyűjtő a koldulást nem a maga, hanem mások érdekében teszi. A 1879. évi XL. törvénycikk a közbiztonság elleni kihágások körében rendelte büntetni a koldulás különböző alakváltozatait. Nyolc napig terjedő elzárás fenyegette azokat, akik hatósági engedély nélkül nyilvános helyen, házról házra koldultak, vagy erre a tizenhatodik évét be nem töltött személyt biztattak. Két hónapig terjedő elzárással számolható az elkövető, ha másokkal együtt nagyobb számban (négy vagy több személy)

⁴ Az Alkotmánybíróság rámutat: alkotmányos cél elérése érdekében a személyi szabadság szükséges és ezen túlmenően arányos törvényi korlátozására általában akkor kerülhet sor, ha azt a korlátozással érintett személy jogsértő magatartása vagy cselekménye, illetőleg kényszerítő ok vagy nyomós közérdek alátámasztja, illetve indokolja. Ilyen feltételek hiányában az Alkotmánybíróság az alapjog korlátozását általában alkotmányellenesnek minősíti. / A közterület-felügyelet jogai [13/2003. (IV. 9.) AB határozat].

ugyanazon a helyen koldult, továbbá ha mindezt fegyveresen, vagy nyomorát, szerencsétlenségét, érzékszervének elvesztését színlelte tette.

A szabályozás történetében nagyot ugorva, a jelenleg hatályos 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet megszületése előtt hosszú ideig általános volt a vélemény, hogy a koldulás – miután nem vált engedélyköteles tevékenységgé – kerüljön ki a szabálysértési jogból. (Annál is inkább, hiszen ma már nem tartható az a korabeli hivatalos felfogás, miszerint a koldus a munkakerülő, élősdie életmód és életfelfogás egyik tipikus megtestesítője, aki – annak ellenére, hogy a szocialista társadalomban megvalósult a teljes foglalkoztatottság – tudatosan nem él ezekkel a lehetőségekkel). A koldulás a szabálysértési jogba került, és egyre inkább meghatározó, hogy egyrészt a szervezett bűnözés, másrészt a szociális kirekesztettség oldaláról közelítik meg. Jelenleg nem kérdés az, hogy melyik az erősebb, kérdés ugyanakkor, hogy ha szabálysértéssé nyilvánítják, akkor együttműködőek-e a szociális és rendészeti szervek, a probléma tényleges megoldása érdekében.

A jelenlegi szabályozás szerint az elkövetés helye a közterület és a nyilvános hely, közben bekerült az értelmező rendelkezésbe a „házalás” fogalma, amely viszont ezzel éppen ellentétes. A cselekmény jogi tárgya a közrend, ezen belül a közszemérem, közelebbről a járókelők közterületi nyugalma, háborítatlansága. A jogalkotó felfogása szerint tehát csak a néma koldulás a jogszerű, és ha ehhez olyan verbális megnyilvánulások is járulnak, amelyek nemcsak általában utálnak a kéregetésre, hanem személyre szólóan, címzetten fejezik ki az ilyen irányú igényt, akkor ez már zaklatónak minősül. Ugyanígy értékelhető a házalás is, amely viszont már a magánszférát is érintheti.

A koldulás indokoltságának megállapíthatósága szempontjából a szociális helyzet, a tényleges rászorultság közömbös, ugyanakkor ha valaki rokkant, vagy éppen a minimális megélhetéshez szükséges feltételekkel sem rendelkezik, ezt a jogkövetkezmények megállapításánál nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Sokan felhívták a figyelmet a bérkoldulás jelenségére, mondván: ugyanolyan szervezett bűnbandák fölöznek le az ebből eredő hasznot, mint az utcai prostitúció esetében. Erre a jelenségre a szabálysértési jog nyilvánvalóan nem tud orvosságot nyújtani, az eljáró hatóságok annyit tehetnek, hogy – amennyiben kellő bizonyíték van rá, és bűncselekmény (pl. kényszerítés, személyi szabadság megsértése) nem valósult meg, felbujtásért vonják felelősségre az elkövetőket. A tapasztalat azonban az, hogy a koldusok nem adják ki a megbízóikat.⁵

B) A koldulás két szabálysértési alakzata, a tiltott magatartások köre

Jelenleg a szabálysértési jog a koldulást önmagában nem nyilvánítja jogellenesnek, ugyanakkor két szabálysértési alakzatát nevesíti: a gyermekkel koldulást és a zaklató jellegű koldulást. Lényegesnek tartom felhívni

⁵ 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről, 5. § Értelmező rész.

a figyelmet arra, hogy míg a gyermekkel koldulást, mint tiltott magatartást, a szabálysértési törvény tárgyalja, és a gyermek veszélyeztetése esetén bűncselekmény is megvalósulhat, addig a zaklató koldulással az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet tartalmaz szabályt.

A gyermekkel koldulás⁶

A szabálysértési törvény szerint:

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.*⁷

(2) ...

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

A gyermekkel koldulás jogi indoklása

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, aki a szükséges intézkedéseket megteheti. A gyermekkel koldulás esetében ez a veszélyeztetettség alappal vélelmezhető, így a Szabálysértési Törvény ezt a hatósági kötelezettséget nevesíti. Ezzel kapcsolatosan különösen lényeges kérdés, hogy a városokban, az önkormányzati rendeletek útján történő általános tiltás esetén ez a hatósági kötelezettség mennyiben érvényesülhet.

A Legfelsőbb Bíróság BK állásfoglalásában fejtette ki, hogy a kiskorú veszélyeztetésének megállapítására akkor van lehetőség, ha a cselekmény az iskolaköteles gyermeket huzamosabb időn keresztül tartja vissza az elkövető az általános iskola látogatásától, feltéve, hogy ez a kiskorú szellemi, erkölcsi fejlődését veszélyezteti. A gyermek szellemi fejlődésének veszélyeztetése nemcsak akkor áll fenn, ha a gyermek ennek következtében írástudatlan marad, hanem akkor is, ha az iskolalátogatástól való huzamos visszatartás következtében nem szerzi meg azokat az alapvető

⁶ 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről.

⁷ A közterület és a nyilvános hely törvényi fogalma nélkülözhetetlen az elhatároláshoz. Nyilvános hely: közterületnek nem tekinthető, mindenki számára nyitva álló hely (1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról 4. §. o) pont).

Közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat (1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről, 27. §. a) pont).

HAZAI KÖRKÉP

ismereteket, amelyek folytán később az életvitelhez szükséges további ismereteket sem képes megszerezni.

A fentiek szem előtt tartásával a kiskorú rendszeres koldultatása már nem szabálysértést, hanem a kiskorú veszélyeztetésének büntettét valósítja meg. Amikor az elkövető gyermeket bujt fel koldulásra, illetve vele együtt követi el a cselekményt, de a rendszeres, életmódszerű elkövetés nem állapítható meg, a törvény akkor szabálysértésnek tekinti a cselekményt.⁸

A zaklató jellegű koldulás

Az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet szerint:

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.⁹

A zaklató jellegű koldulás jogi indoklása

A rendszerváltozást követően átalakultak a nyilvánosság előtti viselkedés normái. Egyrészt a „mindent szabad, amit a jog nem tilt” egyoldalú felfogásának uralomra jutásával a társadalmi nyilvánosság kiszélesedett, s ez nemcsak a vélemény-nyilvánítás alkotmányos alapjogának kézzelfogható gyakorlatát jelentette, hanem megnyilvánult az emberek utcai viselkedésében is. Ez a jelenség egyszerre jelentett nagyobb toleranciát az utcai öltözködésben, az ott zajló társas érintkezés különböző formáiban, de elkerülhetetlenül magával hozta a polgár nagyobb fokú kiszolgáltatottságát, védtelenségét azokkal az agresszív – részben kriminális, részben csak és zaklató jellegű – cselekményekkel szemben, melyek elkövetői visszaéltek a hirtelen megnövekedett szabadsággal és gátlások nélkül használták és használják ki azt a körülményt, hogy felkínálkozásuk elől szinte nem lehet kitérni.

Ha a jog oldaláról közelítjük meg a jelenséget, akkor a közterület és a nyilvános hely közrendsértő jogsértéseit a következő kategóriákba sorolhatjuk:

– a nyilvánosság előtti illetlenségek (rendzavarás, közérkölcsmegsértése, veszélyeztetés kutyával, állatkínzás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés stb.)

– haszonszerzési céllal elkövetett cselekmények (engedély nélküli közterület-használat, jogosulatlan kereskedés, vásári és piaci szabályok megszegése stb.)

⁸ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 195. §

⁹ 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről, 5. §

- azok a cselekmények, amelyek egyszerre *illetetlenek és haszonszerzők* (prostitúció, koldulás)¹⁰
- a közúti közlekedési szabálysértések
- a hatósági akaratnyilvánítással szemben megnyilvánuló – nyilvános – engedetlenségek, illetve a hatóság alaptalan cselekvésre késztetése (rendzavarás, valótlan bejelentés, hirdetésményekkel kapcsolatos szabálysértés egyik alakváltozata stb.)

A magyar szabálysértési jog jelenleg *önállóan nem szankcionálja a zaklató jellegű cselekményeket*, és a zaklatás fogalmát nem definiálja, míg az emberek számtalan esetben átélik – utcán, munkahelyen, nyilvános helyeken – a legkülönbözőbb motívumokból fakadó, emberi méltóságukat sértő, akarat szabadságukat korlátozó zaklatásokat.¹¹

Külön irodalma van a munkahelyi szexuális zaklatásnak, de ezenkívül számtalan egyéb, igen kellemetlen módja létezik az állampolgárok öncélú, provokatív, diszkriminatív, vagy éppen nagyon is racionális célokat követő közterületi zavarásának. Zaklatóak lehetnek természetesen a köznyugalom, illetve a közrend megzavarására alkalmas, *garázda jellegű magatartások* (garázdaság, állatkínzás, veszélyeztetés kutyával, *zaklató jellegű koldulás* stb.), de ezek nem kívánnak meg konkrét sértettet, és rendszerint kimerülnek az egyszeri, térben, időben erősen behatárolt jogsértésben anélkül, hogy a sértetteknek számolniuk kellene e tettek tartósabb, negatív társadalmi következményeivel.

A fentiek miatt nem illeszthető a zaklatás a közerkölcs megsértése tényállásába, mert közvetlenül a moralitás (az egyéni erkölcs) sérül és nem az általában vett közerkölcs (morál).¹²

A törvény kommentárja szerint szerencsésebb lett volna kihagyni a zaklatás fogalomköréből a meghatározott helyen tartózkodókat: ha ugyanis a személyre szóló leszólítás esetükben nem sértő jellegű, hiányzik a büntetendőség alapja, ha pedig ez sértő, akkor más szabálysértési tényállásokként lehet értelmezni. Az igazi „agressziót” a tömegközlekedési eszközökön gyakorolt – a fővárosban gyakran tapasztalható – „házalás” testesíti meg, amely elől az utas nem tud kitérni, így nyilvánosan kényszerítik választásra, hajlandó-e pénzt adni vagy sem a koldusnak.

A zaklatás esetében elsősorban nem a közösség – elvont – rendjét vagy nyugalomát éri a támadás, hanem egy az elkövető által kiszemelt személy vagy csoport kerül az akaratán kívül kifejezetten nem kívánt, kellemetlen helyzetbe. Megnyilvánulhat mindez például sorozatos utcai leszólítgatásban, az érintett folyamatos, feltűnő kísérésében, emellett minden olyan nyilvános, indokolatlan, kifejezetten tolakodó jellegű, is-

10 A prostitúció kérdését tekintve megállapítható, hogy a jogalkotó az adott esetben bűncselekményi összefüggésekkel is bíró társadalmi jelenség szabályozására a türelmi zónák kijelölésével talált kompromisszumos megoldást.

11 A zaklatás konkrét fogalmát kifejezetten (és először) a 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról definiálja, de csak az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével összefüggésben. 10. § (1) Zaklatásnak minősül az az emberi méltóságot sértő magatartás, amely az érintett személynek a 8. §-ban meghatározott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakítása.

12 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről, 146. §, értelmező rész.

métlődő vagy folyamatosan tanúsított magatartásban, amely az érintettet a társadalmi megítélés szerint zavarja, vagy – erőszak vagy fenyegetés alkalmazása nélkül – akadályozza abban, hogy az addig folytatott tevékenységét folytassa.

A koldulás tehát abba a körbe tartozik, amely egyszerre jelent valódi szociális problémát és rendészeti kérdést, amennyiben annak számos izléstelen vagy agresszív formája kelt a járókelőkben ellenérzést, esetenként félelmet kelt, vagy éppen csak egyszerűen akadályozza a gépjármű- és gyalogosforgalmat.

C) A koldulás életmód, valahol a bűnözés határmezsgyéjén? – Közvetlen és közvetett bűnmegelőzési célú és hatású intézkedések

Minden olyan intézkedést, beavatkozást, amely közvetlenül, azaz célzottan, valamint közvetetten, azaz hatásaiban szolgálja a közösség biztonságának fenntartását, a társadalmi bűnmegelőzés rendszerében kell létrehozni, illetve számon tartani.¹³ A közvetlen, célzott intézkedések körébe sorolható ebben a megközelítésben a *koldulás visszaszorítása*, az általános iskolai tanulmányok félbeszakítása elleni fellépés, vagy a futballhuliganizmus megelőzése érdekében tett intézkedés. (Közvetett, azaz a hatásokban bűnözést csökkentő intézkedések között tartják számon például azokat az eredményes szociálpolitikai intézkedéseket, amelyek a tartós, a szakképzetlen, illetve az első munkavállalók munkanélküliségének felszámolására irányulnak.) A társadalmi bűnmegelőzés szempontjait tekintve látható, hogy a koldulást a stratégia kidolgozói egyértelműen elhatárolják a szociálpolitikai kérdések körétől, és erőteljes hangsúlyt kapnak ennek bűncselekményi vonatkozásai. A koldulás tiltását illetően a városi szinten jelentkező szabályozási törekvések alapját adhatja az a törekvés, hogy a biztonságra közvetlenül és közvetetten ható intézkedések megvalósulási feltételeit – a bűnmegelőzési stratégia kidolgozói szerint – országosan és helyi szinten egyaránt biztosítani kell.

Azt az álláspontot, hogy a koldulásnak a bűnözéssel lehetnek és vannak összefüggései („koldusmaffia”), társadalmi szinten erősítik bizonyos megközelítések. A hétköznapi polgárok többsége úgy gondolja: „Ha létezik mindenkinek kijáró szociális segély, és becsületes emberként elvégzi a napi munkát, befizeti az adót, elviseli a végtelenül gyöttrő bürokráciát és a hihetetlenül súlyos adórendszer nyomását, viszonzásul szeretne korrekt társadalomban élni, ahol senki nem éhezik, vagy hal éhen az utcán.”¹⁴

A koldulást ellenzők tábora azt hangsúlyozza, hogy igazságos társadalom helyett olyanban élnek, amely eltűri az agresszivitást és a sértéseket, elnéző a bűnözőkkel és szélhámosokkal. Nem szabad azonban vé-

13 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról.

14 Kell-e pénzt adni a kéregetőknek? IGEN – Holnap Ön is a helyükbe kerülhet (Ros Coward, The Observer) NEM – Ez a könnyebb ellenállás iránya /Élet és Irodalom (Neal Ascherson, The Observer)(Fordította: Petőcz György).

leményemet egyszerű egoizmusként elkönyvelni, mert sokan úgy gondolják, hogy a jómódú polgárok sokkal egoistábbak, amikor dobálják az alamizsnát, hiszen a mozdulattal jó lelkiismeretüket vásárolják meg. Rámutatnak arra, hogy az igazi szenvedők azok, akik nehezen fizetik az adójukat, és a társadalmi bűnözéstől sújtott negyedekben kénytelenek élni.¹⁵

D) Viták a koldulás kitiltásával kapcsolatos önkormányzati rendeletalkotásról a hazai szabályozásban¹⁶

Az érintett városokban a koldulás általános, bizonyos területekre kiterjedő tiltásával kapcsolatban fontos a szabályozási törekvések összevetése, annak megvilágítása, hogy mennyire különbözőek a felmerülő kérdések és problémák a helyi szinteken, a rendeletalkotást illetően. A már megszületett rendeletek elemzése, illetve egymással való összevetése elengedhetetlen a szabályozás körül kialakult helyzetet átfogó értékeléséhez. A rendeletalkotás konkrét eseteit vizsgálva a későbbiekben tárgyalandó, bizonyos kételyek és aggályok alátámasztást nyernek. A rendeletek útján végzett szabályozást vizsgálva két szempont élesen különvált: az egyik, hogy az önkormányzatok mikor tekintik a koldulás visszaszorítását bűnmegelőzési feladatnak, a másik, hogy vajon az önkormányzatok foglalkoznak-e úgy is a koldulással, mint amely a társadalmi kirekesztettség egyik jelensége, amellyel kapcsolatban nekik megfelelő eszközöket kell biztosítaniuk a probléma orvoslására, szociális szempontból, is a szabályozással párhuzamosan.

Az önkormányzatoknak törvényes lehetőségük van arra, hogy a helyi közbiztonságot a helyi társadalompolitika részeként formálják. Az eddigi tapasztalatok szerint azonban a helyi bűnmegelőzési programok sikerességét jelentősen hátráltatta, hogy nem voltak egyértelműek a helyi közösség biztonságával kapcsolatos önkormányzati feladatok (különösen az önkormányzat és a rendőrség kapcsolata), de elmaradt a kezdeményezések költségvetési finanszírozása is.¹⁷ Az Európai Unió a tagállamok számára – a három kiemelt bűnmegelőzési feladat egyikeként – a városi bűnözés csökkentését kötelező feladatként fogalmazta meg.¹⁸ A városi bűncselekmények kategóriáján belül bűnmegelőzési szempontból a koldulás tipikusan „a városlakót zavaró tényezőnek” számít, s a probléma

¹⁵ Kell-e pénzt adni a kéregetőknek? IGEN – Holnap Ön is a helyükbe kerülhet (Ros Coward, The Observer) NEM – Ez a könnyebb ellenállás iránya /Élet és Irodalom (Neal Ascherson, The Observer) (Fordította: Petőcz György).

¹⁶ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a dilemma körüli vitában, a pro és kontra vélemények követésénél szem előtt kell tartanunk, hogy nem politikai kérdéssről van szó, nem a politikai érdekek játszanak elsősorban szerepet. (A politikai erőviszonyokat tekintve Kaposvár egy jobboldal vezette város, Szeged pedig a baloldal által vezetett város.)

¹⁷ 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról
¹⁸ Uo.

megoldása a városi önkormányzatok felelőssége.¹⁹ Megállapítható azonban, hogy a személyes biztonság szempontjai nem az elsődlegesek az önkormányzatok hosszú távú fejlesztési elképzeléseiben, nem kapnak különös hangsúlyt a helyi szabályozásban.

Kaposvár

A koldusokat 2005 januárjában először *Kaposvár* belvárosából tiltották ki.²⁰ A rendeletet az önkormányzat egyhangúlag elfogadta, és a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatalnál a kaposvári helyi rendelet ellen nem emeltek kifogást, vagyis szerintük a helyhatóság törvényesen járt el, amikor a város egyes területein a koldulás minden formáját megtiltotta.²¹ A szűk szavú szabályozás értelmében (a szabályozás lényegében a közterület rendeltetéséről szóló városi rendelet két soros módosítása) a közterületen tilalmazott tevékenységek körében kolduló, kéregető tevékenységet a rendelet mellékletében meghatározott területeken tilos folytatni.²² A tilalom a történelmi városmagra, a városközpontra és a belvárosra terjed ki. Aki a rendelkezéseket megszegi, s amennyiben más jogszabályban meghatározott szabálysértést nem valósít meg, szabálysértést követ el és külön törvényben meghatározott mértékig terjedő pénzbírsággal sújtható.

A rendeletben kiszabható bírság mértékének megállapítása nem okozott problémát, mert az önkormányzat azt a szabálysértésekről szóló törvény alapján határozta meg.²³ (Ez úgy fogalmaz, hogy amennyiben helyi rendelet egy adott tevékenységet szabálysértéssé nyilvánít, abban az esetben maximum 30 ezer forint pénzbírságra számíthat az elkövető.) Lezárt esetekről még nincsenek eljárási tapasztalatok, csak folyamatban lévő ügyek vannak, a bírság kiszabásra 2005. január óta még nem került sor. A szabályozást illetően szociális szempontból felmerült a kérdés, *hogy a tiltó rendelkezés bevezetésével egyidejűleg vajon az önkormányzati költségvetésben megemelkedik-e a szociális segélyekre és egyéb szociális ellátásokra szóló összeg?* Ezzel kapcsolatban elmondható, hogy szociális ellátásokra fordított összeg a tavalyi évhez képest emelkedett, de nem a szabályozással összefüggésben, nem a tiltó rendelkezés bevezetése okán. Mindemelllett Kaposváron a rendeletalkotók az eddigi tapasztalataik alapján biztosak abban, hogy a kitiltás, valamint a jogkövető magatartás alapvetően cél-

19 Az EU Bizottság bűnmegelőzési stratégiája elemeinek számba vételénél a kriminális jelenségek egyik csoportján belül megkülönbözteti a különböző közösségekben, helyszíneken előforduló erőszakos cselekményeket – az iskolai, a családon belüli erőszak, a sporteseményeken előforduló erőszak-, valamint a büntetőjogilag nem feltétlenül bűncselekménynek minősülő olyan antiszociális magatartásokat, amelyek feszültséget keltenek egy közösségben, csökkentik az emberek biztonságérzetét.

20 Azt, hogy Kaposvárott hány koldus van, arról az aljegyző szerint szociológiai felmérést teljes pontossággal természetesen nem lehet végezni, de a családsegítő központnak van egy felmérése, 150 körül becsüli azokat, akik hajléktalanként élnek Kaposvárott. De természetesen közülük nem mindenki jelentkezik a városban. / Farkas Edit, a somogyi megyeszékhely aljegyzője.

21 Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2000. (II. 29.) önkormányzati rendelete a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól, 24/A §.

22 Beiktatta a 69/2004. (XI.24.) önkormányzati rendelet 0. §-a. Hatályos 2005. január 1-től.

23 A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 16. §. (2) bekezdése.

ravezető a probléma megoldására. A tiltó rendelkezések foganatosítására, az ellenőrzésre a rendőrség, illetve a közterület-felügyelet jogosult. A szociális szempontokat szem előtt tartva szükségesnek tartom a felhívni a figyelmet arra, hogy a kaposvári rendelet nem utal a szociális, illetve a gyermekvédelmi és a hatósági intézményrendszer együttműködési kötelezettségére, vagy annak lehetőségére.

Pécs

Pécssett a rendelet előkészítése még folyamatban van. A városháza szakértői nem bizonyosak abban, hogy a koldusok kitiltásáról rendelkező helyi jogszabály kiállná-e az *alkotmányossági próbát*, azonban a szabályozás bevezetését indokoltnak tartják, mert más eszközt nem látnak a belvárosi utcák nyugalmanak helyreállítására.²⁴ Ha elfogadják a rendeletet, arra hivatkozással a tiltott területen kéregetőket *akár hatósági segédlettel is elvezethetik*.²⁵ A rendeletalkotók szerint az intézkedés során a szociális szempontok sem maradnak figyelmen kívül, ha a koldusokkal szemben eljárást indítanak, és egyben *megvizsgálják, hogy ki miért van az utcán*, és lehet-e segíteni neki valamiben. Ezzel kapcsolatban számos kérdés merülhet fel, nevezetesen az is, hogy a hatósági intézkedésre, az ellenőrzésre helyeződik-e a hangsúly, vagy a szociális szempontú problémamegoldást is figyelembe veszik-e a rendeletalkotók. (Azaz hogy szól-e majd a rendelet a szociális munkáról, az utcai szociális ellátó hálózat fejlesztéséről.)

Szeged

A Szegeden született rendelet szerint a koldusokat március közepétől tiltják ki a belvárosból, és akár 25 ezer forintba is büntetni lehet őket.²⁶ A rendelettel kapcsolatos vélemények igen eltérőek.²⁷ A városi szinten kialakult vitában az egyik álláspont az, hogy a koldusnak „a pénz a legrosszabb megoldás, mert a modern társadalmakban már kialakult egy

24 Toller László polgármester, Pécs.

25 Figyelemre méltó, hogy a kitiltás szándéka, és az elvezetés mint szankció lehetősége milyen határozottan jelentkezik a pécsi szabályozási tervekben. Az komoly értelmezési problémát vet fel, hogy a koldusok kitiltásáról vagy a koldulás mint tevékenység tiltásáról van-e szó, mutatott rá Juhász Gábor jelen tanulmányhoz fűzött lektori véleménye. / 2005. március.

26 A szabálysértésekről szóló törvény 16. § (2) bekezdése szerint önkormányzati rendelet harmincezer Ft-ban állapíthatja meg a pénzbírság legmagasabb összegét. Figyelemmel azonban arra, hogy a zaklató koldulás a kormányrendelet szerint harmincezer Ft összegű pénzbírsággal sújtható, javasoljuk ezért az önkormányzati rendeletben a pénzbírság mértékét alacsonyabban, huszonötezer Ft-ban meghatározni. / A közterület-használat rendjéről szóló 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendelet módosítása iránti önálló képviselői indítvány.

27 Szegeden a helyi rendeletet kezdeményező két szocialista és egy Centrum párti képviselő indítványában úgy fogalmazott: „a jelenség kedvezőtlenül hathat a város idegenforgalmára. Fontos ugyanakkor a lakosság közbiztonságának javítása érdekében a Mars téri piac teljes területének védelme is”. Ruzsnák Imre, a Budapest és Közép-Duna-vidéki Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke egy tavalyi konzultáción pedig azt mondta: a turistákat leginkább a koldusok és a hajléktalanok zavarják.

újfajta szociálpolitika, amely arra rendezkedett be, hogy az adózók pénzéből oldják meg a szociális kérdéseket²⁸. A rendeletalkotók indoklása – hogy t.i. nem a koldusok ellen küzdenek, hanem a koldulás ellen, azaz hogy a koldulást szeretnék visszaszorítani – annak hangsúlyozása, hogy Szeged belvárosában nyugodtan ugyanúgy végigsétálhat bármely koldus, mint bármely más sétáló szegedi vagy idegen, és hogy az önkormányzat, a szociális intézmények, a szegedi karitatív szervezetek garantálják, hogy ez így is legyen.

Ugyanakkor a rendelet indoklásában az szerepel, hogy a koldusok rontják a városképet és hátrányosan hat a jelenlétük, de *a szociális ellátásfejlesztésről nem rendelkezik*.²⁹ A rendeletalkotók indoklásából egyértelműen kiderül, hogy csak a városközpontot védené a szabályozás. A rendelet megjelöl néhány védendő értéket – ilyen például az idegenforgalom, a közlekedés biztonsága, a lakosság biztonságérzete. Felmerülhet viszont a kérdés, hogy vajon miért nem érdemesek a védelemre a nem belvárosnak minősülő területen élők? Nekik nincsenek védendő érdekeik?³⁰ A rendeletalkotók indoklása egy másik ponton is aggályos, hiszen arra alapozva tartja még indokoltnak a tiltó szabályozás bevezetését, hogy a tapasztalatok szerint a jelenleg Szegeden ismert kolduló személyek döntően nem a város lakói, illetőleg nem országunk állampolgárai. A probléma tényleges megoldására törekvő szabályozás véleményem szerint nem szűkítheti le a szabályozás célját egyértelműen a koldusok kitiltásra, főképpen nem azon az alapon, hogy a koldusok nem a város polgárai.

Az intézményi együttműködési kötelezettséget a szabálysértési törvény – például a gyermekkel koldulás tényállás kapcsán – konkrétan nevesíti, de kérdéses, hogy ez a kötelezettség a törvénnyel összhangban érvényesíthető-e az önkormányzati szinten végrehajtott rendeleti szabályozást követően, amely a koldulás kitiltás útján történő visszaszorítására helyezi a hangsúlyt.³¹

Hangsúly került a hatósági fellépés hatékonyságára, eredményességére azáltal, hogy a rendelet koldulás tilalmára vonatkozó rendelkezés megszegése esetén a rendőrség és a közterület-felügyelők számára biztosít lehetőséget fellépésre a szabálysértőkkel szemben. Ezzel kapcsolatban felmerül, hogy a szankciót fogyanatosító közterület-felügyelőket felkészítik-e az újszerű hatósági eljárásra, amely a speciális személyi kör – az adott esetben kiszolgáltató helyzetben lévő emberek, a koldusok – oldaláról nézve jellegénél fogva az emberi méltóság megsértését hordozhatja magában.

A rendeletet konkrét esetekben még nem alkalmazták, mert a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal *a jogszabályt alapos törvényességi vizsgálatnak veti alá*, és addig, amíg nincs rendelet a hatósági intézkedés módjáról, a közterület-felügyelet nem cselekedhet. Ugyanakkor már most le-

28 Szondi Ildikó, Önkormányzati képviselő, Szeged.

29 Béki Gabriella szabad demokrata képviselő, aki az Alkotmánybírósághoz fordul.

30 Juhász Gábor jelen tanulmányhoz fűzött lektori véleménye. / 2005. április.

31 „...a tevékenység visszaszorítása illetőleg a város meghatározott területeire vonatkozó megtiltása indokolt” / A közterület-használat rendjéről szóló 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendelet módosítása iránti önálló képviselői indítvány.

hetősége van arra, a szegedi önkormányzati képviselőt idézve: „ha tömegesen ott vannak, és ráadásul nem szegedi koldusok vannak, megkérik őket, hogy menjenek el az ingyenkonyhára, menjenek el a szociális intézményekbe, segítenek nekik, ott lesznek a szociális munkások”³². Ez a megoldás fölhívja a figyelmet, hogy a tiltást, a tiltott magatartások körét és az alkalmazható intézkedéseket illetően a szabályozási megoldások meglehetősen kiforratlanok.

Budapest

Budapesten is megjelent már annak szándéka, hogy a belvárosban vagy a belterületen ne engedélyezzék a koldulást.³³ A javaslat indoka szerint minden önkormányzatnak kötelessége, hogy egy városban az ott élők érdekeit szolgálja, az ott élőkéről gondoskodjon, élhetőbbé tegye a várost. A tiltó rendelkezésekkel Budapesten is a bérkoldulás, a koldusmaffia jelenségét szeretnék megfékezni. A turistákat leginkább a koldusok és a hajléktalanok zavarják, de a Studio Metropolitana Urbanisztikai Kutató Központ megbízásából végzett közvélemény-kutatásból az derül ki, hogy a helyieket is.³⁴ (A budapestiek – legalábbis a felmérés szerint – a belváros utcáit járva és a koldusokat látva gyakran a düh és a szégyen lesz úrrá.) Sokan hangsúlyozzák, hogy olyan társadalmi problémáról van szó, melynek megoldására nem a rendészeti jellegű intézkedés a legadekvátabb válasz, és ennek megfelelően nem a kitiltás és a bírság a legmegfelelőbb eszköz.

A főváros a jogszabály-módosítást a Szabálysértési Törvény módosításával képzelel el, és pedig úgy, hogy ez az önkormányzatok számára tegye lehetővé kerületük egyes részein a koldulás megtiltását. A jogszabály előkészítés csak erre a kérdésre koncentrál, s nem fogalmazódnak meg a koldusok emberi méltóságát és az egyenlő bánásmód elvét érintő aggályok. A jogszabály módosítás célja csupán annyi, hogy egyértelművé tegye az önkormányzatok azon jogát, hogy megtilthassa a területén a koldulási tevékenységet. A rendeleti szabályozásra az Önkormányzati Törvény lehetőséget ad, az viszont rengeteg értelmezési problémát okoz, hogy mit is jelent a kitiltás adott esetben. Belátható, hogy a budapesti tervek egyértelműen a kitiltásra építenek, vagyis arra, hogy a tevékenység gyakorlóját fel lehessen szólítani az érintett közterület elhagyására. Nem egyértelmű, hogy honnan érkezik a felszólítás, és hová mehet, akit kitiltanak. Itt, a budapesti szabályozási törekvést vizsgálva is látható, hogy tisztázatlan az a kérdés, mit is jelent valójában a koldulás tiltása: kitiltást-e vagy tevékenységtől való eltiltást, s hogy mit jelent az, hogy „kitiltják a koldusokat a város egyes részeiről”. A koldusok kitiltása ugyanis személyre szóló intézkedés, a koldulás tiltása esetében pedig egy tevékeny-

32 Szondi Ildikó, önkormányzati képviselő, Szeged

33 Fővárosi Közgyűlés, a Magyar Demokrata Fórum frakciójának vezetője, Szöke László.

34 www.budapest.hu/resource.aspx?ResourceID=30felettteljes, A letöltés időpontja: 2005. március 29.

ség folytatását tiltják meg bárki számára, bizonyos helyeken. A kettő teljesen eltérő dolog, főként alkotmányjogi megközelítésben.³⁵

Budapesten a másik fő problémát a tiltó szabályozás bevezetése esetén a kiszabható büntetés mértékének kérdése jelenti. A főpolgármester ezekben a kérdésekben levelet intézett az igazságügy-miniszterhez, mert a javaslattevők álláspontja igencsak megoszlott ebben a kérdésben. A miniszter tartózkodott az állásfoglalástól, és arra utalt, hogy napirenden van a Szabálysértési Törvény és a Büntető Törvénykönyv felülvizsgálata, melynek során – amennyiben a döntéshozók a jelenlegi rendelkezések változását kívánják – a tárca kidolgozza a megfelelő tervezeteket.

Az eddig megfogalmazott javaslatból az sem olvasható ki, hogy a hatósági szervek az egyéb szervekkel való együttműködést az önkormányzat a szankció alkalmazása során kötelezővé tegye, illetve hogy intézményesen támogassa a probléma megoldását.

E) A koldulás tiltásának szabálysértési eljárási kérdései a helyi önkormányzatok szintjén

*A koldulás tiltott színtere: közterület – belváros*³⁶

A közterület fogalmát tekintve a szabályozási törekvések miatt mindekelőtt fontos az önkormányzati rendelkezési jogkör felvázolása. A települési önkormányzat autonómiája alapján alapvető jogosítványa, hogy saját közterületének fenntartási, használati rendjét maga határozza meg. Semmilyen alkotmányos szempont nem szolgált indokot arra, hogy fővárosi viszonylatban szabad legyen, vidéki önkormányzati viszonylatban viszont tilos maradjon a közterület-használati rendeleti feltételeinek meghatározása.³⁷ A közterületek rendjének és tisztaságának védelme, valamint az annak rendjét megbontó jogsértések hatékonyabb megelőzése, megakadályozása és szankcionálása, valamint az önkormányzati vagyoni védelme indokolja a közterület-felügyeletet.³⁸ A jelenség mögött az is ott áll, hogy gazdaságilag felértékelődött a közterület, mint a rendszeres jövedelemszerzés helye: egyrészt ezt felfedezte magának a kiskereskedelem és a vendéglátás, de azok is kitelepültek az utcára, akik tömegesen szorultak ki a hivatalos munkaerőpiacról, és akik megélhetése alapjává az utcai árusítás valamilyen formája vált.

A közterületnek a törvény által pontosan meghatározott fogalmi elemei vannak: közhasználatra rendelt állami vagy önkormányzati tulajdonban álló területek, amelyeket ekként jegyezték be az ingatlan-nyilvántartásba.

35 Juhász Gábor jelen tanulmányhoz fűzött lektori véleménye, 2005. március.

36 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről.

37 Ötv. 8. § – Az önkormányzati közterület fenntartása [46/1997. (IX. 30.) AB határozat].

38 A 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről törvény szerint közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A közterületi rend: a közterület rendeltetészerű használatára, igénybevételére vonatkozó jogszabályok megtartása.

A tulajdonos jogait valamely állami szerv, illetőleg az önkormányzat gyakorolja. A közterület-használatra vonatkozó szabályok kiterjesztése az e jellemzőkkel nem bíró ingatlanokra – megfelelő garanciális szabályok nélkül – a tulajdonos tulajdonhoz való jogának korlátozásával járhat.³⁹

A városi rendeletek a közterülethasználat kapcsán külön nevesítik a minősített és a kiemelt közterületeket. A koldulás tiltása ezzel kapcsolatban sajátos, hiszen azokban a városokban, ahol ilyen rendelkezések születtek, a koldusokat többnyire csak a belvárosból tiltják ki, nem általában a közterületekről.⁴⁰ A logika alapján nem lehet általában a közbiztonság a szigorúan védendő érték, akkor, amikor a szegénység megnyilvánulásának tekinthető koldulást ilyen formában szorítják vissza, hanem inkább a belváros, az ott megforduló emberek „biztonsága”, a „zaklatástól” való megóvása a cél, arra hivatkozva, hogy a koldusok úgymond negatív hatással vannak a belváros idegenforgalmára. A koldulás „alapesetének” szabálysértéssé nyilvánítása kapcsán éppen az az egyik legfontosabb kérdés: nem ellentétes-e a szabálysértési törvénnyel, ha a helyhatóságok az abban büntetni rendelt magatartás enyhébb formáját, vagyis a mások nyugalmát nem zavaró „néma” kéregetést is szankcionálni akarják. Felvetődik az is, hogy az amúgy csendben üldögélő koldus pusztá jelenléte alkalmas-e a közrend vagy a köznyugalom megzavarására, s ha nem, vélhetően nincs alkotmányos alap szabálysértési tényállás megalkotására. Efféle megközelítés alapján ugyanis a rosszul öltözött embereket is kiltilthatnák egy-egy elegánsabb negyedből.

A közterületek rendje és tisztasága a lakosság közérzetét, biztonságérzetét befolyásoló tényező. Bár a közterületi rend és tisztaság biztosítása települési önkormányzat feladata, jogszabály mégsem kötelezi az önkormányzatokat felügyeletek létrehozására.⁴¹ Azokban a városokban, ahol szüntetett a koldulás tiltásával kapcsolatos önkormányzati rendelet, a szabálysértési eljárás során a szankció alkalmazására vagy a közterületfelügyelet, vagy a közterületfelügyelet és a rendőrség együttesen jogosult.

39 Az 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2. § 13. pontja a közterületekre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni az olyan, a közterület fogalmi jellemzőivel nem rendelkező ingatlanok esetében is, amelyeket tulajdonosa közhasználat céljára átadott. Azonban ezen ingatlanok esetén a közterületre vonatkozó szabályok csak a terület közhasználatra való átadásáról szóló szerződés keretei között alkalmazhatók.

40 Például, ha a fővárosban ilyen rendelkezés bevezetésére kerülne sor, az alábbi területek számítanának kiemelt fővárosi közterületnek: Alagút, Clark Ádám tér, Döbrentei tér, Dunaparti területek az Árpád híd és Lágymányosi-híd között, Felvonulási tér, Feneketlen-tavi park, Gellérthegy, Hajógyári-sziget, Hősök tere, Margitsziget, Népliget, Roosevelt tér, Tabán, Városliget, Vérmező, Vörösmarty tér.

41 A felügyeletek létrehozása nem kötelező. Ha azonban a települési önkormányzat a felügyelet létrehozása mellett dönt, azt már csak a törvény által rögzített formában teheti, illetve a működő felügyeletet is ennek megfelelően át kell alakítani. A törvény rendezi az alapító önkormányzat feladat-meghatározására, a szervezeti és működési rend szabályozására vonatkozó jogkörét is azzal a megkötéssel, hogy a felügyelet a polgármesteri hivatal részeként működik.

*A felügyelő intézkedése – az együttműködés lehetősége
a szociális kérdésekben a probléma megelőzése
és tényleges megszüntetése érdekében*

A koldulás tiltásával és a magatartás szankcionálásával összefüggésben – főként a személyiségi jogok és az egyenlő bánásmód szempontjából – meghatározó lehet annak áttekintése, hogy melyek lehetnek a felügyelők hatósági intézkedési jogai az új szabályozás miatt még nem kikristályosodott szabálysértési eljárási gyakorlatban. A felügyelők ma már gyakran kényszerülnek olyan helyzetekben is eljárni, amikor az intézkedéssel szemben ellenállással kell számolni. Kialakult az az általános vélemény, hogy a közterületi jogsértések elleni hatékony fellépés, az ilyen cselekmények megelőzése, megakadályozása, illetve szankcionálása „erősebb” intézkedési jogkört igényel. Így a felügyelők közhatalmi jogosítványokkal rendelkeznek: hatósági jogkört gyakorolnak, meghatározott feltételek esetén a törvény szabályozta kényszerűt alkalmazhatnak. E jogkörök akkor gyakorolhatók eredményesen, ha a felügyelők a gyakorlati érvényesítéshez szükséges eszközökkel is rendelkeznek. A törvény ezért mind a felügyelők intézkedéseit, mind a végrehajtására igénybe vehető kényszerítő eszközöket szabályozza.⁴² Mivel a koldulás, mint magatartás mögött adott esetben a tényleges elszegényedés, és az érintett súlyos személyi körülményei húzódnak meg, a társadalmi kirekesztés elleni fellépés érdekében indokolt lenne, ha az intézkedésekben a megelőzés és a szociális szervezetrendszerrel való együttműködés is szerepet kapna.

A koldulás visszaszorítása önkormányzati szabályozásának újszerűségét tekintve különösen fontos, hogy a szabályozás hogyan rendezi a célszerű és ésszerű mértéket meghaladó felügyelői fellépés elleni védelmet, mert az aránytalan, szükségtelen korlátozás az érintett állampolgár alapvető jogainak megsértését jelentheti.⁴³

Jelenleg felhatalmazó rendelkezések biztosítják a végrehajtási szabá-

42 A felügyeletnek, illetőleg a felügyelet részéről eljáró felügyelőnek feladatot – a (4) bekezdés keretei között – törvény, kormányrendelet, az önkormányzat rendelete állapíthat meg. Az önkormányzat rendelete olyan feladatot állapíthat meg, melyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. (7) A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában, illetőleg – a szabályzattal együtt elfogadott – hivatali ügyrendben határozhatja meg a felügyelet szervezeti formáját, a felügyelet, illetőleg a felügyelő feladatait. /1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről, 1. § (6)

43 1999. évi LXIII. Törvény a közterület-felügyeletről 1. § (1) A felügyelet feladata:

- a) a közterületek jogszerű használatának, a közterületen folytatott engedélyhez, illetve útkezelői hozzájáruláshoz kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése;
- b) a közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály által tiltott tevékenység megelőzése, megakadályozása, megszakítása, megszüntetése, illetve szankcionálása;
- c) közreműködés a közterület, az épített és a természeti környezet védelmében;
- d) közreműködés a közrend, a közbiztonság védelmében;
- e) közreműködés az önkormányzati vagyron védelmében;
- f) közreműködés a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésében;
- g) közreműködés állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában.

(5) A feladat körében eljáró felügyelő hivatalos személy. A (4) bekezdés a)–b) pontban meghatározott feladat körében eljáró felügyelő jogosult és köteles ellenőrizni, eljárást kezdeményezni vagy – kivételes esetben – az e törvényben meghatározott intézkedést megtenni.

lyozás jogalapját, és azt, hogy a helyi igényeket önkormányzati szabályozásban vegyék figyelembe. A koldulás az említett sajátosságai miatt lényegében különbözik a többi szabálysértéstől, eltérőek a megítélés szempontjai, és ezt mind a törvényalkotónak, mind a rendeletalkotónak figyelembe kéne vennie.

A közterületfelügyeletről szóló törvény a koldulás szankcionálása és az eljárás során az érintettek speciális személyi körülményeire figyelemmel a felügyelő által alkalmazható jogosítványok között nem differenciál. A koldulás rendeleti szintű szabálysértéssé nyilvánítása során fontos kérdés, hogy a felügyelő eljárása során a jogszabály szerint mely szervekkel működik együtt. Mivel meglehetősen új szabálysértésről van szó, jó lenne látni, hogy milyen együttműködés valósul meg az eljárásban a felügyelő szervek és egyéb szervek között a probléma megoldása, és esetleg a megelőzés érdekében is. A kívánatos valójában az lenne, ha a jelenséget nemcsak rendeleti szinten szüntetnék meg, hanem a szervezetek együttműködése révén valamilyen formában annak okait is megkísérelnék felszámolni, illetve a szankcionálással egyidejűleg lehetőség nyílna arra is, hogy az érintett személy megfelelő segítséget, lehetőséget kapjon a szociális szervekkel való kapcsolatfelvételre, ha valóban súlyos szegénység áll a háttérben. Ennek az együttműködésnek bizonyos formában a közterület felügyeletről szóló törvény is háttérrel ad, amikor kimondja, hogy a felügyelet a rendvédelmi szervekkel és a társadalmi szervezettel a feladatai ellátásához segítséget nyújtó egyéb szervezettel közreműködik.⁴⁴ Szintén egyfajta segítségnyújtási „kötelezettség”, illetve a törvény által biztosított lehetőség fogalmazódik meg abban, hogy a felügyelő köteles a hozzá fordulónak a tőle elvárható segítséget, illetve felvilágosítást megadni. A törvénykezési és rendeletalkotási szempontok ezen túlmenően egyenlőre nem veszik figyelembe, hogy a szegénység e sajátos megjelenési formáját, a koldulást, a kéregetést csak komplex szociális programokkal lehetne visszaszorítani, úgy, hogy az érintetteket kimozdítsák a koldulás csapdájából, figyelembe véve, hogy az önkormányzatoknak szélesebb körben van támogatási lehetősége a szociálisan rászorultak részére.⁴⁵

Az adatkezelés kérdései

Az adatvédelem kérdése meghatározó, amikor a személyről, környezetéről és körülményéről, tárgyáról kép- és hangfelvétel készül, illetve a személy adatait rögzítik figyelemmel az érintettek személyiségi jogaira az eljárás során. (A törvény szerint a felügyelőnek e tekintetben igen széles körű jogosítványai vannak.) A szabálysértések körében a koldulás különös helyet tölt be, mert az elesettség adott esetben az a jogellenes magatartás, amelyet szankcionálnak. Ezzel összefüggésben véleményem

⁴⁴ 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről 6. §

⁴⁵ 1993. évi III. tv. 26. § A települési önkormányzat a rendeletében meghatározott módon és feltételek szerint a szociálisan rászorultak részére az e törvényben meghatározott pénzbeli ellátásokat kiegészítheti, valamint más pénzbeli támogatásokat is megállapíthat.

szerint az nehezen meghatározható pusztán rendészeti szempontok alapján, hogy mikor állunk szembe „zaklató kéregetővel”, és mikor a ténylegesen segítségre szoruló emberrel. A törvény úgy rendelkezik, hogy a felügyelő intézkedik, vagy intézkedést kezdeményez, ha jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel. Ez mutatja, hogy meghatározott közterületen a felügyelő intézkedése máris indokolt, ha ő egy magatartást bármilyen esetben a koldulásnak minősít, anélkül hogy bizonyos szempontok – például szociális szempontú – mérlegelésére sor kerülne.

A felügyelet adatkezelési jogosultsága a törvényben nevesített, feladatainak ellátásához személyes adatot kezelhet. Az érintett természetes személy azonosító adatait, lakcímét valamint az ügygel összefüggő adatokat kezeli, a feladatkörébe tartozó iratokból az eljáró szerv részére személyes adatot csak törvényben meghatározott célból és adatkörben továbbíthat a hatósági eljárással érintett személyre vonatkozóan. Fontos, hogy adatokat csak a célok megvalósításához elengedhetetlenül szükséges mértékben vegyenek föl. A személyi kört érintően erősen hangsúlyozni kell, hogy az emberi méltóság, az ember személyiségi jogai mindent megelőző alkotmányos értékek, és ezek érvényesülésére figyelemmel kell lenni az eljárás során. A többi szabálysértés körében talán nem annyira érzékeny kérdés a kép- és hangfelvételek készítése, a személyes adatok kezelése, mert ez esetben az érintett személyisége nem lehet hasonlatos a többi szabálysértési tárgyhoz. Itt nagyon érződik a különbségtétel hiánya, eltérő szabályozást igényelne az érintett állampolgár személyéhez fűződő jogait e körben különösen szem előtt tartó adatkezelés.

A felügyelet eszköztára

A közterületfelügyelet által alkalmazható intézkedések: a hatósági ellenőrzés, igazoltatás, helyszíni bírságolás, feljelentés, előállítás, a jogszabály alapján elkobozható dolog visszatartása.⁴⁶ A felügyelet eszköztára bővül a felvilágosítás-kérelmi joggal, amit a feltartóztatás lehetősége tesz hatékonyabbá. A koldulás szankcionálását illetően garanciális szempontból nélkülözhetetlen lenne annak biztosítása, hogy a fellépésre tényleg csak akkor kerüljön sor, ha megalapozottan feltehető, hogy az érintett szabálysértést követett el. Hiszen ellenkező esetben lehetőség nyílna arra, hogy a felügyelő a szerinte rosszul öltözött, gyanúsnak ítélt személyt pusztán a külseje alapján szólítson fel a személyazonosságának igazolására.

⁴⁶ 23. § (1) A felügyelő eljárására – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az ügy jellegétől függően az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, illetőleg a szabálysértésekről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Az e törvényben szabályozott felügyelői intézkedések miatti jogorvoslatra az államigazgatási eljárás, illetőleg a szabálysértési eljárás szabályai az irányadók.

(3) Ha a felügyelői intézkedést követően a (2) bekezdésben említett eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye. A panaszt az intézkedés napjától számított 8 napon belül a jegyzőhöz kell benyújtani.

(4) A jegyző a panasz tárgyában a beérkezéstől számított 8 napon belül az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint határozattal dönt. A határozat ellen a panaszos a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjénél fellebbezéssel élhet.

A koldulás tiltását illetően, a jogalkalmazás eszközeinek megismerése érdekében felügyelő jogosítványait érdemes számba venni:

– A felügyelő *felvilágosítást kérhet* attól, akiről alaposan feltehető, hogy a felügyelői feladat ellátásához érdemi tájékoztatást tud adni.

– A felügyelő feljelentés megtétele vagy egyéb jogszerű intézkedés céljából az érintettet személyazonosságának megállapítása érdekében *igazolgtathatja*. E körben bizonytalan a tettenérés kérdése. A felügyelő az általa ismert vagy más jelenlévő, ismert személy közlését is elfogadhatja igazolásként. Az igazoltatás – az igazoltatás okának egyidejű közlésével – csak a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat. A személyazonosság megállapításáig az érintett *feltartóztatható*. Indokolt lenne a koldulás szankcionálásánál a személyiségi jogokat figyelembe véve pontosan és differenciáltan meghatározni, hogy koldulás címen mely személy igazoltatható.

– Azt a személyt, aki a személyazonosságát nem igazolja, beazonosítás céljával a legközelebbi rendőri szervnél a felügyelő *előállíthatja*. Ellenszegülés esetén az előállításához a Rendőrségről szóló törvény szerint a rendőrség segítségét kell kérni. A rendőrség megérkezéséig a felügyelő az érintett személyt *feltartóztatja*.

– A szabálysértés elkövetésén tetten ért személyt az elkövetés helye szerint illetékes szabálysértési hatósághoz az eljárás azonnali lefolytatása érdekében a felügyelő *előállíthatja*.

– A felügyelő a szabálysértés elkövetőjét – a cselekmény súlyától függően – jogosult a jogszabályban meghatározott esetekben *helyszíni bírsággal* sújtani.⁴⁷

– A felügyelő azt a dolgot, amelynek *elkobzását* a szabálysértésekről szóló törvény lehetővé, illetőleg kötelezővé teszi, átvételi elismervény ellenében visszatarthatja, illetőleg visszatartja és az elkövetés helye szerint illetékes szabálysértési hatóságnak adja át.

– A felügyelő az intézkedéssel egyidejűleg köteles *felhívni az elkövetőt a szabálysértés azonnali, vagy ésszerű határidőn belüli megszüntetésére*. A közterület használatára vonatkozó jogerős határozatban, tulajdonosi (kezelői) hozzájárulásban foglaltak megszegése vagy elmulasztása esetén a felügyelő köteles felhívni a kötelezettet az előírások betartására.⁴⁸

A koldulókra kiszabható, akár 25–30 ezer forint összegig terjedő bírság helyszíni kifizettetése – feltételezve a koldulás valódi indítóokaként a „pénztelenséget”, és számolva az adatfelvétel nehézségeivel – nem látszik kivitelezhetőnek. A bírságolás esetén lehetősége lenne az érintettnek arra, hogy a megyei közigazgatási hivatalhoz méltányossági kérelmet terjesszen elő, a kiszabott helyszíni bírság elengedése érdekében. Mivel a méltányosság szempontjait már a koldulás ténye elviekben megalapozza, az nemigen érthető, hogy így mire alapozva lenne előterjeszhető az érin-

47 A büntetés mértéke önkormányzati szinten a városokban eltérő lehet. Jelenleg léteznek olyan törekvések, hogy akár 150 ezer forinttal is meg lehessen büntetni azt, aki kéreget.

48 A törvény felsorolja a felügyelő által alkalmazható kényszerítő eszközöket, ugyanakkor – hasonlóan a rendőrségről szóló törvényhez – a Kormányt, illetőleg a belügyminisztert hatalmazza fel, hogy azok rendeltetészerű használatát és alkalmazásuk részletes eljárási rendjét szabályozzák.

tett kérelme. Ha a bírságolás jogszabályban rögzített rendjét követjük, a szankciókat illetően igen lényeges annak a felismerése, hogy a koldulást mint szabálysértést elkövetők büntetése a bírságolás helyett – a nem alap-talanul feltételezett fizetőképtelenségük miatt – a közérdekű munka, il-letőleg elzárás lehet.⁴⁹

E körben még különösen fontos a kényszerítés alkalmazásának lehe-tőségét vizsgálni, a tárgyalt szabályozási törekvéseket illetően. A kény-szerítés az intézkedéssel vagy az intézkedővel szemben megnyilvánuló aktív vagy passzív ellenállás leküzdését jelenti, többnyire a személyi sza-badság átmeneti korlátozása révén. Ezért a hatályos szabályozás szerint a felügyelő az életét, testi épségét veszélyeztető, a szabadsága ellen irá-nyuló támadás elhárítása érdekében, önvédelmi eszközként könnygáz-szóró palackot alkalmazhat. A közbiztonság romlása következtében viz-szont a jogalkotó szándéka szerint indokolt újabb, már nemcsak önvé-delmi, hanem kényszerítő eszközök alkalmazását is lehetővé tenni.

A közterület-felügyelő intézkedéseinek korlátai⁵⁰

A közterület felügyeletéről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiak-ban: Kftv.) 14. §-ában foglaltakkal összefüggésben megállapítható, hogy a feladatkörében ellenőrzési és intézkedési jogkörrel felruházott közterü-let-felügyelő a munkavégzése során, feladata gyorsabb és hatékonyabb ellátása érdekében indokoltan kérhet felvilágosítást bárkitől, aki az eljá-rás lefolytatása szempontjából feltehetően érdemi információval rendel-kezik. A kérdésfeltevés és ezzel együtt *a feltartóztatást is magába foglaló megállítási joga megilleti a közterület-felügyelőt*, mert ez a jogosultság szűk-séges a tevékenysége ellátásához. Amennyiben a válaszadásra felkért sze-mély önkéntesen, szabad belátása szerint közreműködik, úgy fel sem me-rülhet a személyi szabadság korlátozásának kérdése. A közreműködési akarat hiánya, a válaszadás megtagadása viszont konfliktushelyzetet eredményezhet, ami a közterület-felügyelő részéről kiválthatja a szabad-ságkorlátozó intézkedés foganatosítását. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatosan azt vizsgálta, hogy *ez az intézkedési jogosultság milyen mér-tékben és milyen szabályozási korlátokkal érvényesíthető*. A szabályozás tehát visszaélésre ad alkalmat, amely már önmagában a személyi (mozgás) szabadság fokozott korlátozásához vezet. Ezen túlmenően figyelembe ve-endő az, hogy a közterület-felügyelő ilyen esetben is jogosult az intéz-kedéséhez testi erőt, illetőleg könnygázzsóró palackot alkalmazni, de a szolgálati kutyát is „bevetethi”.

49 2. § (1) Ha jogszabály helyszíni bírság kiszabását lehetővé teszi és a hatóság tagja a helyszíni bírság kiszabása mellett dönt, ezt közli az elkövetővel, egyben tájékoztatja a jogkövetkezményekről. Ha az elkövető a helyszíni bírságolás tényét, a helyszíni bírság összegét és a helyszíni bírság átváltoztatása esetére megállapított közérdekű munka, ille-tőleg elzárás tartamát tudomásul veszi, a hatóság tagja helyszíni bírságot szab ki. A hely-színi bírság tudomásulvétele esetén a hatóság tagja tájékoztatja az elkövetőt a helyszíni bírság végrehajtására vonatkozó törvényi rendelkezésekről [Sztv. 111. § (1)-(6) és (12) be-kezdés].

50 13/2003. (IV. 9.) AB határozat.

F) Alkotmányos követelmények és nemzetközi standardok

A rendeleti szintű szabályozással szemben a legerősebb kifogás alkotmányos szempontból az, hogy a rendelkezések sértik az egyenlő bánásmód követelményét. Az egyenlő bánásmódhoz való jog rendkívül fontos emberi jog, önálló jog, de egyben a többi emberi jog egyik vetülete is.⁵¹ Egyik forrása a többi emberi jognak, amely a közösség azon igényéből ered, hogy védelmet nyújtson mindazoknak, akik kiszorultak a hatalomból, illetve nem tartoznak a hatalom uralkodó csoportjaihoz. Az egyenlőség elve elválaszthatatlan része a gazdasági és szociális emberi jogokkal együtt járó kötelezettségeknek is. Az egyenlőség megteremtése olyan környezetben, amelyeket egyenlőtlen feltételek jellemeznek, különleges figyelmet érdemlő feladat. Az egyenlő bánásmód követelménye manapság az alkotmányos alapjogokhoz és alapelvekhez hasonlóan az egész jogrendet és a jogi kultúrát átható premisszaként értelmezendő.⁵²

Bár az egyenlő bánásmód szabályozása a szociális biztonság területén szinte előzmény nélküli a magyar jogban, a közösségi jogi előírások alapján azonban e szabályozási kör is az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény részét képezi. A koldulás tiltása önkormányzati szinten az egyenlő bánásmód követelményét a szociális biztonsághoz való jog vonatkozásában sértheti akkor, ha a tilalmazott magatartás mögött annak indítékait tekintve valóban a súlyos szegénység, a kirekesztettség áll, és ennek ellenére a szabálysértési eljárásban a büntetés elemei mellett nem jelenik meg a szociális problémák orvoslásának lehetősége. Ebben az esetben megítélésem szerint a koldus az a személy, aki – a törvény szövegét idézve – „egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban”⁵³.

A koldulás önkormányzati szintű tiltása az emberi méltóságot annyiban sértheti, amennyiben a rendeletek alkalmazni tervezett szankciók alapján nem veszik figyelembe adott esetben az érintett személyi kör súlyos válsághelyzetét. A rendeletek elvileg egy meghatározott magatartást tiltanak, de tartalmuk alapján az állapítható meg, hogy a koldulás jelenségeinek megnyilvánulásait szándékoznak a belvárosokból eltüntetni. Mivel a koldulás tiltása önkormányzati szinten is hatósági intézkedés, adott esetben kényszerítő eszközök alkalmazása alapjául szolgálhat, ez kiemelten fontossá teszi e területen az emberi méltósághoz való jog és a kol-

51 Sándor Judit: A szabályozás csapdái és dilemmái, in: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A jog lehetőségei és korlátai. Szerk. Halmi Gábor, 1998. Adu Pont – Indok Kiadó 59. o.

52 Működő rendszer vagy törvényhozói „ujjgyakorlat”? / Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről (Papp Imre, Kaltenbach Jenő, Zentai Violetta) Forrás: Esély 2003/4, Konferencia

53 2003. évi CXXV. Törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról / Szociális biztonság és egészségügy 24. § Az egyenlő bánásmód követelményét a szociális biztonsággal összefüggésben érvényesíteni kell különösen a) a társadalombiztosítási rendszerekből finanszírozott, valamint b) a szociális, illetve gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni, valamint személyes gondoskodást nyújtó ellátások igénylése és biztosítása során.

dulás tiltásának összefüggéseit érintő vizsgálatot. A hatósági eljárás az emberi méltóság megsértésének lehetőségét hordozhatja magában annyiban, amennyiben specifikus objektív bizonyítékok hiányában nem mindig ragadható meg, hogy ki a koldus. Mivel pontosan nem körvonalazott a személyi kör és a jogsértő magatartás mibenléte, mindezek hiányában, ebben a megközelítésben a pusztán külső megjelenés alapján kezdeményezett indokolatlan hatósági fellépés felfogható akár úgy is, mint emberi méltóságot sértő, akaratszabadságot korlátozó, hatósági aktus. Különösen fontos az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben annak megemlítése, hogy a koldulás tiltásával kapcsolatos hatósági eljárásban nélkülözhetetlen lenne az olyan adatkezelés, amely különösen figyelembe veszi az érintettek személyhez fűződő jogait. Az érintett személyisége ugyanis nem hasonlítható a többi szabálysértési alanyhoz.

Alkotmányos szempontból a koldulás tiltásával összefüggő szankció alkalmazása csak szabályozott keretek között zajló, felelősséggel járó tevékenység lehet, amelynek érvényesítése során tiszteletben kell tartani az emberi jogokat, követni kell az alkotmányos jogállam elveit. A szankció alkalmazására hivatkozva kényszerítő vagy megbélyegzést eredményező módon nem szabad beavatkozni. A *megbélyegzés elkerülése* alkotmányos alapkövetelmény. Ennek megfelelő elvárás, hogy a nemzetközi követelményekkel összhangban álló, társadalmi bűnmegelőzési stratégiának, és az ezt szolgáló, kiszámítható és számon kérhető szabályozásnak úgy kell illeszkednie a társadalompolitikába, hogy az megfeleljen az alkotmányos követelményeknek és kötelezettségeknek, emellett figyelembe vegye a kulturális különbségeket és a kisebbségek eltérő kultúráját, szokásait is.

A közösség biztonságának megteremtésére irányuló törekvésben gyakran egymásnak feszülő érdekek között kell egyensúlyt teremteni. A tiltó rendelkezések bevezetésénél az *arányosság elvének érvényesítése* azt jelenti, hogy a beavatkozás módjának megválasztásakor törekedni kell az egyéni autonómia és a közösségi kontroll egyensúlyára. A ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottságának a bűnmegelőzéssel kapcsolatos ajánlása az élet- és vagyonbiztonságot az egyik alapvető emberi jogként fogja fel, ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a bűnmegelőzési intézkedéseket az emberi jogok, a potenciális áldozatok, az elkövetők és a harmadik személyek szabadságjogainak tiszteletben tartásával, az arányosság elvére figyelemmel kell végrehajtani.⁵⁴

Ha a koldulás visszaszorításával kapcsolatban a kérdés átfogó megítélése céljából annak nemzetközi jogi, emberi jogi hátterét keressük, elsődleges támpontot az ENSZ dokumentumok, és az azokban foglalt alapelvek nyújthatnak. Az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottsága (ÉCOSOC) 1995/9. számú ajánlása fogalmazta meg a városi bűnözés megelőzésének irány-

⁵⁴ Az, hogy az arányosság követelménye mennyiben érvényesül, különösen az alkalmazható hatósági intézkedések, eszközök igénybevételével kapcsolatban lehet meghatározó kérdés, amellyel jelen tanulmány a felügyelet eszköztára címszó alatt foglalkozik részletesen.

elveit.⁵⁵ A koldulást tiltó rendeletek alkotása során mindenképpen szem előtt kell tartani, hogy az ENSZ ajánlás a megkülönböztetéstől mentes, a kormányzati és a civil együttműködésre épülő, a diszkrimináció, a ki-rekesztés és az erőszak elleni küzdelemmel összekapcsolódó bűnmegelő-zés fontosságát hangsúlyozza.⁵⁶

G) A probléma szociális megközelítése, az uniós együttműködés lehetősége

A koldulás – a már kifejtetteknek megfelelően – nem csupán bűnüldözési szempontból hordoz jelentős vonásokat, hanem lehet a szegénység és a kirekesztettség egyik súlyos jelensége, megnyilvánulása. A jelenség szociális szempontú megközelítése sokkal nehezebb, mint a bűnüldözési szempontú. A szegénység és a társadalmi kirekesztettség, mint realitás, akkor igazán megragadható, ha elegendő kvalitatív kutatási adat áll rendelkezésre.⁵⁷ Az bizonyos, hogy azok a problémák, amelyek a koldulás, mint valós társadalmi jelenség mögött húzódnak meg, ténylegesen a szociális intézményrendszeren keresztül lennének felszámolhatóak. Ezt alátámasztják az Európai Szegénységellenes Hálózat célkitűzései is. A Hálózat, amely a szegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos kérdések megoldására törekszik, a kibővített Európai Unióban.⁵⁸ Létfontosságú, hogy a szegénységben élők helyzetének megértése beépüljön a gondolkodásmódba. „Ebből következően a döntéshozóknak erősíteniük kell a részvételen alapuló demokráciával kapcsolatos struktúrákat, annak biztosítása érdekében, hogy az őket érintő politika kialakítása, végrehajtása és értékelése terén azok is rendelkezhessenek a véleménynyilvánításhoz és a döntéshozók befolyásolásához nélkülözhetetlen szervezeti

⁵⁵ Az ENSZ dokumentumokban a koldulással összefüggésbe hozható, az 1991-ben az ENSZ Közgyűlés 46/152. számú ajánlása meghatározta a bűnmegelőzési prioritásokat (városi bűnözés, fiatalkori bűnözés, erőszakos bűnözés) és felhívta a Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Bizottságot (Crime Prevention and Criminal Justice Commission) a részletes program kidolgozására. Az E/1997/30. határozata pedig a bűnmegelőzési standardok előzetes tervezetének kidolgozásáról és vitára bocsátásáról döntött. Az ECOSOC az 1997/33. számú ajánlásban foglalta össze a bűnözés kezelésével és megelőzésével kapcsolatos korábbi ajánlásokat.

⁵⁶ A közösségi bűnmegelőzés irányelveit – a főtitkár előterjesztésében – 2002 áprilisában fogadta el a bűnmegelőzéssel és a bűnelkövetők kezelésével foglalkozó 11. ENSZ Kongresszus, 2002 januárjában, az ENSZ Közgyűlés 56/261. számú ajánlása erősítette meg. (Az ECOSOC E/CN.15/2002/4. számú határozatával elfogadta a közösségi bűnmegelőzés irányelveit és felhívta a tagállamokat arra, hogy bűnmegelőzési és büntető igazságszolgáltatási politikáik fejlesztésében vegyék figyelembe az abban foglalt elveket.)

⁵⁷ Szegénységellenes Hálózat, 110. szám / 2005. január–február

⁵⁸ Az Európai Szegénységellenes Hálózat (EAPN) 2004. november 18–20. között konferenciát rendezett a hollandiai Groningenben, és egyúttal itt került sor a tizenötödik közgyűlésére is. Mindkét esemény legfontosabb témája a következő kérdés volt: „Az Európai Unió, ahogy mi szeretnénk – a szegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos kérdések megoldása a kibővített Európai Unióban”. A szegénység 2010-re történő megszüntetésével kapcsolatos célkitűzés értelmében az EAPN megerősítette az általa korábban megfogalmazott célokat. A helyi, nemzeti és európai szintű vélemények révén betekintést nyerhettünk abba, hogy a Lisszaboni Stratégiát hogyan lehet felhasználni a társadalmi befogadás elősegítésére a terv előzetesen megfogalmazott céljainak megfelelően. / Szegénységellenes Hálózat, 110. szám / 2005. január–február

háttérrel, az érdekeltek részvételén alapuló intézményi keretekkel, illetve az ezek működtetéséhez szükséges pénzügyi eszközökkel, akik szegénységben élnek, illetve akiknek kirekesztésben és egyenlőtlenségben van részük.”⁵⁹

„Nagyobb a valószínűsége annak, hogy diszkrimináció ér olyan személyeket, akiknél nagyobb mértékű a társadalmi kirekesztés. És hasonlóképpen: azoknál, akiket diszkriminálnak, nagyobb az esély arra, hogy szociálisan is kirekesztettek legyenek.”⁶⁰ Az Európai Uniónak hatékonyan kell küzdenie azért, hogy a társadalmi kirekesztés és a diszkrimináció összekapcsolódása ebben a vonatkozásban ne jelenhessen meg.

H) Kitekintés – a „bérkoldulás” és a több országra kiterjedő „koldusmaffiák” felszámolásának problémája

A hazai és külföldi szabályozást összevetve megállapítható, hogy a szigorú szabályok bevezetését a koldusmaffiák visszaszorítására irányuló törekvések indokolják.⁶¹ Ebben a kérdésben Európa összes nagyvárosa szigorít, és főként a bűnmegelőzési szempontokat helyezi előtérbe.

A koldulás tiltásának kérdése számos vonatkozásban igényelne általános nemzetközi megközelítést, állásfoglalást. Ez azzal indokolható, hogy adott esetben több országra is kiterjedő szervezetekről – koldusmaffiákról – van szó, és az eljárások során több esetben is felvetődik az állampolgárság, illetve az illetékesség kérdése. Európai viszonylatban többnyire jellemző, hogy a városok önkormányzati szinten rendezik a koldulás szabályozásának kérdését. A cselekmény minősítésével, a büntethetőséggel, az állampolgársággal kapcsolatban sok olyan kérdés vetődhet fel, amelyek tisztázása a szankció alkalmazásának feltétele lenne. Másrésztől különösen figyelemmel kell lenni az emberi jogi kérdésekre, amelyek a bűnmegelőzési, bűnüldözési szempontok mellett elsikkadhatnak. Példaként említhetjük, hogy a koldusok között sok a gyermek, illetve hogy nagyon gyakori a gyermekkel koldulás. Ugyanakkor a gyermekeket széles körben megillető jogok és a védelem nem kapnak különös hangsúlyt a koldulást tiltó szabályozásban és a szankció alkalmazása során. Pedig még akkor is nélkülözhetetlen lenne a gyermekvédelmi kérdések figyelembe vétele, amikor nyilvánvalóan bérkoldulásról van szó, és a bűnüldözési szempontok az elsődlegesek, mert a rendvédelmi intézkedés kizárólag nem szolgálhatja kellőképpen a gyermekek védelmét, aminek adott esetben nemzetközi védelmet is kell jelentenie. Itt problémát okozhat, ha nincs megfelelő együttműködés a rendvédelmi és a gyermekvédelmi szervek között.

Még bonyolultabb a helyzet, ha a gyermek, akit koldulásra kényszerítenek, illetve az, aki gyermekkel koldul, nem magyar állampolgár. Ha ugyanis idegen állampolgárokról van szó, kérdéses, hogy „a gyermekkel koldulás” szabálysértés megvalósítása esetében miként érvényesülhet a

59 Uo.

60 Uo.

61 Ioan története, Zsaru Magazin, 1999/30. szám, pp. 10–11.

szabálysértési hatóság törvényes kötelezettsége, hogy t.i. haladéktalanul értesítenie kell a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot a szabálysértés tényéről, és az érintett gyermek és az elkövető adatairól. Hazánkban a fővárosban kolduló gyerekek nagy része a délkeleti szomszédból, vagy más külföldi országokból érkezett. Belátható, hogy az intézkedés során a legjobb esetben a külföldiekkel foglalkozó gyermekvédelmi intézménybe kerülnek, ahol azonban hosszú ideig rendezetlen maradhat a helyzetük, mert a szülőket nehéz felkutatni. (Így a szülői felügyelet és az állampolgárság kérdése sokáig bizonytalan maradhat.) Másrészt a gyermeket nem küldhetik vissza abba a környezetbe, ahol szélsőséges esetben akár meg is csonkították, hogy „alkalmasabb” legyen a koldulásra.

Figyelembe véve Magyarország sajátos elhelyezkedését és tranzit-jellegét, a koldulás szabályozása kapcsán számos problémával kerülünk szembe. A koldusmaffia hazánkban is jelen van, de felderítése a sértettek félelme, rászorultsága miatt, kevés kivételtől eltekintve, szinte lehetetlen.⁶² Hazánkat a környező országok közt sokan tartják a koldusok paradicsomának. A külső országokból érkező migráció ebből a szempontból óriási kihívást jelent, hiszen a jelenséggel gyakran együtt jár a bűnözés, lévén, hogy a frekvenciát helynek értéke van.

A világon mindenütt megjelennek a koldulás szabályozására irányuló kísérletek, törekvések, ugyanakkor a koldulást Európa nagyvárosaiban általánosan nem tiltják. A teljes tilalom ahhoz vezethet, hogy a jelenség tovább gyűrűzik, de a gyökerei nem szűnnek meg. (Példaként említhetjük Franciaországot, ahol a belügyminiszter, Nicolas Sarkozy kemény lépéseket tett a Párizs környéki román koldusmaffiák felszámolására, 2002 decemberében. Párizs külvárosában eldózeroltatta a bádogyvárost, és az ott lakók nagy részét visszatoloncolták hazájukba. Az emberi jogi szervezetek hevesen tiltakoztak a rendőri brutalitás miatt. A francia hatóságok azonban csendben a vízumkényyszer helyreállítását emlegették a román állampolgárokkal szemben. Ennek hatására a román belügyi szervek szűrni kezdték a határon kilépő romákat, és sokuknak megtiltották az országból való kilépést.)

New-Yorkban a *határozott és következetes hatósági fellépésnek, a „nulla tolerancia”-elv sikerének* könyvelik el, hogy a bagatellcselekmények – például falfirka, koldulás, alkalmi szélvédőmosás vitathatatlanul visszaszorultak, és csökkent az elkövetők száma.⁶³ Megállapítható azonban, hogy a „nulla tolerancia” alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok és eredmények korántsem igazolják a rendőri munka és a bűnügyi helyzet javulása közötti, oksági kapcsolatot, s még kevésbé az egyes megoldások expor-

62 Zsaru Magazin, 2001/13. szám, pp. 44–45. és 1997/51–52. szám, pp. 42–43.

63 Szikinger István: A rendőrség és a bűnözés, Bűnözés Magyarországon, Magyar Tudomány, 2001/8. 921. o.

tálásának lehetőségét.⁶⁴ A hatósági szabályozás hatékonyságát vizsgáló kutatások rámutattak arra, hogy *a közbiztonság védelmére rendelt szervezetek mai tudásunk szerint nem elsősorban közvetlenül, hanem áttételesen: más szervezetekkel és mindenekelőtt a közösségekkel való együttműködésben tudnak kifejtetni valamiféle hatást a bűnözés alakulására.*⁶⁵

Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy az egyik oldalon valóban igaz: az utcai kéregetők számos esetben visszaélnék a helyzettel, a koldulás lehet zaklató jellegű, de ez önmagában nem engedhet alapot arra, hogy adott esetben a jog ne vegye figyelembe azt a tényt, hogy az érintettek személyi körülményei valóban válságosak lehetnek, és hogy ne kapjon megfelelő hangsúlyt az egyik legalapvetőbb alkotmányos alapjog, az emberi méltósághoz való jog. A koldulás tiltásával kapcsolatban az önkormányzati szabályozást illetően a jognak erőteljesebben kellene védenie az adott esetben kiszolgáltatott helyzetben lévők emberi jogait, személyiségi jogait.

A koldulás az említett sajátosságai miatt lényegében különbözik a többi szabálysértéstől, mert nincsenek specifikus, objektív bizonyítékok a tilalmazott magatartás megvalósítására, és a megítélés szempontjai is eltérőek a különböző szintű szabályokban. Mivel a koldulás tiltása hatósági intézkedés alapjául szolgálhat, mindez kitüntetett fontosságot ad e terület jogi szabályozásának, ahol az egyik oldalon az egyén védelme, a fundamentális emberi jogok védelme, a másik oldalon a társadalmi érdek áll.

A koldulás valóban több formában, szervezetten és szervezetlenül fordul elő, különböző kategóriába sorolható területeken, különböző céllal. Ezért lenne különösen fontos pontosan körülhatárolni, leszűkíteni a koldulással összefüggő, tiltandó magatartásokat, azt megelőzően, hogy a koldulást általában tiltanak rendeleti úton a hazai városokban. Nélkülözhetetlen lenne, hogy az élethelyzetek sajátosságaira tekintettel különválasszák a koldulást és az erőszakos kéregetést, azért hogy ne kerülhessen sor a magánszféra indokolatlan korlátozására.

A fentiekkel összefüggésben a társadalmi igazságosság elve alapján pedig nem csupán a biztonsághoz fűződő érdekek érvényesítésére, hanem a társadalmi kirekesztés, az előítéletesség elkerülésére is törekedni kell. Adott esetben a koldulás szabálysértési intézkedésekkel való visszaszorítása az alkotmányos szempontokat figyelembe véve bizonyos csoportok kirekesztésének erősödésével járhat, növelheti a kirekesztett cso-

64 Azt is meg kell jegyezni, hogy a szó igazi értelmében vett „nulla tolerancia” valójában nincsen, ugyanis a rendőrség kapacitásai mindenütt végesek, még New Yorkban is. Mindenekelőtt arra, hogy a „nulla tolerancia” lényegében az Újvilágban elterjedt közösségi rendőrségi működésből nőtt ki, Európában pedig ez a fejlődés idáig nem következett be (Trautfest, 1998). Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a New Yorkban – de másutt is – bekövetkezett javulás mögött olyan súlyos bűnözési előzmények álltak, amelyek az Óvilág legtöbb országában ismeretlenek, vagy legalábbis nagyságrendben messze elmaradnak az amerikai helyzettől (Feltés, 1998). – Szikinger István: A rendőrség és a bűnözés, Bűnözés Magyarországon, Magyar Tudomány, 2001/8 921. o.

65 Szikinger István: A rendőrség és a bűnözés, Bűnözés Magyarországon, Magyar Tudomány, 2001/8 921. o.

portokkal, a társadalom perifériájára szorultakkal, a hajléktalanokkal, a szegényekkel, a cigányokkal szembeni előítéleteket.

A helyi önkormányzatoknak a rendeletalkotás során az egymással ellentétes, ütköző érdekek sűrű hálójában, a szociális szempontokat is figyelembe véve kellene kompromisszumos, mindenki számára elfogadható rendeletalkotásra törekedni a koldulás visszaszorítását illetően. A probléma megoldása valóban helyi szinten indokolt, hiszen a legtöbb információ, helyismeret, eszközrendszer a helyi képviselő-testületeknél áll rendelkezésre ahhoz, hogy városi szinten az általános tiltást mellőző, a jelenség differenciált jellegét is figyelembe vevő szabályozási megoldások szülessenek, összhangban a nemzetközileg elfogadott emberi jogi alapelvekkel, az alkotmányos követelményekkel és a magasabb szintű jogszabályokkal.

Gazsi Adrienn, adrienn@ajk.elt.e.hu