

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege.
A hivatalos közzétételre az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/822/2022.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde* és *dr. Patyi András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 185. § (2) bekezdése első fordulatának alkalmazása során az Alaptörvény II. cikkéből fakadó alkotmányos követelmény: a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha az elkövetési magatartás a pénz átadása céljából leszólított személy biztonságát, illetve a közterület közcélú használatát közvetlenül veszélyezteti.

2. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 185. § (2) bekezdés első fordulatának alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő (dr. Molnár Noémi Fanni ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján kérte a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 185. § (2) bekezdés első fordulata („Aki közterületen vagy nyilvános helyen, olyan módon koldul, hogy a járókelőket, illetve a nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja”) alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését.

- [2] 1.1. Az indítvány benyújtásának alapjául szolgáló bírósági eljárásban a Pesti Központi Kerületi Bíróság az indítványozóval szemben – a [...] Rendőr-főkapitányság [...] kerületi Rendőrkapitánysága mint szabálysértési hatóság határozatát megváltoztatva – a koldulás szabálysértés miatt kiszabott 50 000 forint pénzbírságot mellőzte, és helyette figyelmeztetést alkalmazott.
- [3] A bíróság által megállapított tényállás szerint az indítványozó 2021. szeptember 7-én 11 óra 20 perckor a [...] szám alatti helyen járókelőkhöz lépett pénz átadása céljából. A szabálysértési hatóság ezért a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésébe ütköző és aszerint minősülő koldulás szabálysértés elkövetése miatt 50 000 forint pénzbírsággal sújtotta.
- [4] A szabálysértési hatóság határozata ellen az indítványozó – jogi képviselő útján – kifogást terjesztett elő, amelyben tárgyalás tartását kérte. A kifogásában a szabálysértés elkövetését nem ismerte el, mert álláspontja szerint a határozat nem tényállásszerű. Az indítványozó a koldulást elismerte ugyan, de a szabálysértést nem, mivel nem lépett járókelőkhöz pénz átadása céljából, hanem egy papírlap maga elé helyezésével ült némán. Emiatt véleménye szerint néma koldulás valósult meg a részéről.
- [5] A kifogás alapján a szabálysértési hatóság a határozatát nem változtatta meg, illetve nem vonta vissza, ezért az ügy iratait a Szabs. tv. 106. § (2) bekezdése alapján az illetékességgel rendelkező kerületi bírósághoz felterjesztette.
- [6] A Pesti Központi Kerületi Bíróság a 3.Szk.22398/2021/5. számú végzésében kiemelte, hogy a feljelentés egyértelműen tartalmazza: a helyszínen a rendőrök arra lettek figyelmesek, hogy az indítványozó tenyerét felfelé tartva az előtte elhaladó járókelőkhöz lépett és pénzt koldult. Az egyik intézkedő rendőrt a bíróság meghallgatta, aki a feljelentésben foglaltakat fenntartotta.
- [7] A bizonyítékok alapján a bíróság megállapította, hogy az indítványozó cselekményét úgy követte el, hogy a járókelőkhöz lépett és tőlük pénzt próbált kérni. Ezen cselekménye tényállásszerű, és a társadalomra veszélyes, tekintettel arra, hogy e szabálysértés védett tárgya a közterület rendje, a háborítatlan magánélethez való jog, valamint a gyermekek egészséges fejlődéshez való joga. A bíróság kiemelte azt is, hogy végszükség mint büntethetőséget kizáró ok nem állapítható meg. Emellett utalt arra is, hogy az indítványozó munkaügyi központtal nem tart rendszeresen kapcsolatot, álláskeresők kiskönyvével nem rendelkezik, és az önkormányzathoz sem fordult segélyért.
- [8] Mindezek alapján a bíróság megállapította, hogy az indítványozó szabálysértési felelőssége a terhére rótt szabálysértés elkövetése miatt kétséget kizáróan megállapítható. Emellett a bíróság a szabálysértési hatóság által megállapított jogkövetkezményt megváltoztatta, és a kiszabott pénzbírság helyett az indítványozót figyelmeztetésben részesítette. Ennek során a bíróság arra volt tekintettel, hogy az indítványozó már nem koldul, alkalmi munkásként dolgozik, és két éven belül szabálysértés miatt pénzbírsággal, illetve helyszíni bírsággal nem sújtották.

- [9] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének első fordulata sérti az Alaptörvény II. cikkét és VI. cikkét.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint a Szabs. tv. támadott rendelkezése az Alaptörvény II. cikkét azért sérti, mert a szabálysértési eljárás és a szabálysértési szankció az indítványozónak az emberi méltóságból fakadó általános cselekvési szabadságába tartozó magatartást szankcionál, méghozzá rendészeti-kriminális eszközökkel. A koldulás támadott alakzatának szankcionálása ugyanakkor nemcsak kriminális jellegű szankcióval fenyegetettséget jelent, de – a közösség tagjaitól való segítségkérés lehetőségének hiányában – az emberi megélhetést is veszélyeztetheti. A kriminalizálással így a jogalkotó olyan állami beavatkozást valósít meg, amely a 73/2009. (VI. 10.) AB határozat és a 37/2011. (V. 10.) AB határozat alkalmazásában az anyagi létminimumot vonja el. E határozatokban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az ember védett méltóságából ered az illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkció, továbbá az állam kötelezettsége az anyagi létminimum biztosítására.
- [11] Az indítványozó utalt arra, hogy az általános cselekvési szabadság nem abszolút, alkotmányosan igazolható indok fennállása esetén korlátozható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelmények alapján. Az alkotmányossági vizsgálatához ezért azonosítani szükséges azokat az alapvető jogokat és alkotmányos értékeket, amelyeket a tényállás véd, azaz, amelyek a korlátozást megalapozzák. Az indítványozó álláspontja szerint nyilvánvaló, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének első fordulata szerinti magatartás az emberi életet, testi épséget, egészséget sem nem sérti, sem nem veszélyezteti. Emellett utalt arra is, hogy a jogalkotó a mások magánéletét súlyosan sértő magatartások szankcionálását zaklatás cselekményének büntetni rendelkezésével már elvégezte [lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 222. § (1) bekezdése]. Ebből következően az alapjogi korlátozás körében egyedül a közrend védelme merülhet fel mint alkotmányos érték.
- [12] Az indítványozó a korlátozás szükségessége körében utalt arra, hogy a Belügyminisztérium által nyilvánosan közzétett statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy a koldulás indítvánnyal támadott alakzata a gyakran alkalmazott szabálysértési tényállások közé tartozik. Utalt arra is, hogy a kiszabott helyszíni bírságok és pénzbírságok tényleges megfizetésére elenyésző mértékben kerül sor, azaz a koldulás miatt kiszabott bírságok gyakorlatilag nem térülnek meg a központi költségvetésben. Ennek alkotmányjogi jelentősége abban áll az indítványozó álláspontja szerint, hogy mivel a koldulás szabálysértését anyagi szükségben követik el emberek, ezért a bírság kiszabása alkalmatlan a koldulás társadalmi okainak eliminálására. Az indítványozó szerint a koldulásra – mint szegénységgel összefüggő státuszkriminalitásra – a szabálysértési szankció alkalmazása semmilyen hatással nincs: az eljárások száma nem csökken, ahogyan a kiszabott bírságok megtérülési aránya sem javul.

- [13] Az indítványozó a korlátozás arányossága körében kiemelte, hogy a magyar jogrendszer rétegzetten, több szabályozási szintet biztosítva viszonyul a társadalmilag veszélyes vagy nem kívánatos magatartásokhoz. A koldulás leszólítással megvalósuló esetét azonban a jogalkotó úgy bünteti, hogy nem az alapjogot enyhébben korlátozó intézkedést választotta, hanem országos területi hatályú szabálysértési tényállást alkotott és lehetőséget teremtett a rendészeti intézkedésre és esetlegesen az eljárás alatti, majd jogkövetkezményként kiszabott vagy átváltoztatás útján alkalmazott szabadságelvonásra. Az indítványozó álláspontja szerint az arányosság követelményének az felelne meg, ha a koldulás leszólítással megvalósuló esete közigazgatási szankcióval lenne sújtható, és annak a helyi közösséghez igazított szabályait a helyi önkormányzatok határoznák meg.
- [14] Az indítványozó álláspontja szerint a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének támadott rendelkezése az Alaptörvény VI. cikkét azért sérti, mert a szankcióként alkalmazott szabadság-korlátozás lehetősége az arányosság követelményének nem felel meg. A jogszabály ugyanis nem ad teret a jogalkalmazásnak fokozatosságra, mérlegelésre vagy az eljárás alá vont személy körülményeinek a felelősség körében való értékelésére. E körben hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) a Lacatus-ügyben hozott ítéletére.
- [15] 2. Az eljárás során a belügyminiszter, az Utcajogász Egyesület és a Magyar Helsinki Bizottság *amicus curiae* beadványokban, majd az Alkotmánybíróság több megkeresésére a belügyminiszter és – részben ahhoz csatlakozva – az igazságügyi miniszter jogalkotói állásfoglalásában közölte az alkotmányjogi panasszal és a támadott jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatos álláspontját.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

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

[17] 2. A Szabs. tv. érintett rendelkezése:

„185. § (2) Aki közterületen vagy nyilvános helyen, olyan módon koldul, hogy a járókelőket, illetve a nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja, továbbá az is, aki házról házra, illetve lakásról lakásra járva kéreget, szabálysértést követ el.”

III.

[18] Az Alkotmánybíróság elsőként megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 56. § (2) bekezdésén alapuló, a befogadhatóságra vonatkozó törvényi feltételeknek. Annak eredményeként 2023. március 28. napján tartott tanácsülésen az alkotmányjogi panaszt befogadta.

[19] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az indítványban foglalt érvek alapján, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdés első fordulataiban meghatározott szabálysértési tényállás az indítványozónak az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogán alapuló cselekvési autonómiáját; továbbá az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánélethez való jogát szükséges és arányos mértékben korlátozza-e.

IV.

[20] Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően áttekintette az indítványban állított alkotmányossági problémával összefüggő szabályozási környezetet, és annak történeti előzményeit, így különösen azt, hogy a magyar jogrendszer milyen módon szankcionálta a koldulást.

[21] 1. A koldulás hatályos szabályozásának közvetlen történeti előzményei a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikkben (a továbbiakban: Kbt.) jelentek meg. E törvény átfogó jelleggel szabályozta a kihágásokat, amely alatt a törvény olyan cselekvéseknek és mulasztásoknak a csoportját értette, amelyet „büntetés terhe alatt tiltani, vagy melyeknek teljesítését büntetési sanctió mellett rendelni, a társadalmi rend, a polgárok nyugalma, a személy- és vagyonbiztonság követelik” (lásd: a Kbt. normaszövegéhez fűzött indokolást).

[22] A korabeli büntető szabályozás tehát a büntetendő cselekmények hármas felosztásának elve szerint szabályozta a büntetteket, a vétségeket és a kihágásokat. Előbbieket a magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvénycikk (a továbbiakban: Csemegi-kódex), míg a kihágásokat a Kbt. tartalmazta. A koldulás a korabeli szabályozás rendszerében kihágásnak minősült.

- [23] A Kbt.-nak a koldulásra vonatkozó szabályozása értelmében, aki „hatósági engedély nélkül nyilvános helyen, vagy házról-házra koldul, vagy a ki tizenhat éven alóli gyermekeket a koldulásra biztat, vagy koldulni küld, vagy e célból másnak rendelkezésére bocsát: nyolcz napig terjedhető elzárással büntetendő” (Kbt. 66. §). Egy hónapig terjedő elzárással rendelte büntetni a Kbt. azt, aki „koldulás miatt megbüntettetvén, ha utolsó büntetése kiállításától két év nem múlt el, hatósági engedély nélkül nyilvános helyen vagy házról-házra ismét koldul” (Kbt. 67. §). Két hónapig terjedő elzárással rendelte büntetni a Kbt. azokat a hatósági engedéllyel vagy anélkül koldulókat,
- „1. a kik életük tizennegyedik évét túlhaladták, ha három tagnál nagyobb számban ugyanazon helyen együtt; vagy
 2. a kik a hatóság által megállapított időn kívül koldulnak;
 3. a kiknél a koldulás alkalmával fegyver van;
 4. a kik nyitva nem lévő lakásba, előzetes engedély nélkül bemennek;
 5. a kik nyomort, szerencsétlenséget, testük valamelyik tagjának hiányát vagy hibás voltát, látó-, halló-, beszélő-tehetségük hiányát, vagy elme-tehetségük megzavarodását szinlik.” (Kbt. 68. §)
- [24] A Kbt.-nak a fentiekben hivatkozott szabályai mögött meghúzódó jogpolitikai szempontokat a Csemegi-kódexhez fűzött indokolás általános része tartalmazza. A szabályozás elvi kiindulópontja, hogy a legtöbb kihágás nem képez valóságos jogsértést, hanem bizonyos cselekményből vagy mulasztásból könnyen származható jogsértés megelőzése végett alkotott törvénynek a megszegését jelenti. A jogalkotó szerint ezért szükséges a koldulás büntetése, ahol ugyan „nem sértetik meg sem a magán-, sem a közjog, de azon veszélyek megelőzése végett, melyek a tapasztalás szerint abból származnak, hogy gonosztevők gyakran szánalmat gerjesztő alakot fölvéve, a magánlakba behatolnak, vagy egy később kiviendő merénylet céljából fürkészik ki a viszonyokat: ezen tapasztalás szükségessé teszi, hogy a koldulás vagy egészen eltiltassék, vagy pedig külön rendőri szabályoknak vettessék alá, mely tilalomnak vagy szabályoknak megsértői büntetés alá vonatnak; nem azért, mert valakin jogsértést követtek volna el, hanem azért, mert a törvény tilalmát szegték meg.”
- [25] A Kbt. szabályozása alapján tehát megállapítható, hogy a törvényalkotó a koldulást preventív jelleggel rendelte büntetni, alapvetően azért, hogy e cselekményekből konkrét jogsértések ne következhessek be. A koldulást ezért alapvetően veszélyeztetési jellegű cselekmények valósíthatták meg.
- [26] 2. A XX. század első évtizedében a koldulás egyre komolyabb társadalmi problémává vált, ezért egyre sürgetőbbé vált egy differenciáltabb szabályozás kialakítása. A szabályozás felülvizsgálata során szembenálló jogpolitikai érvek ugyanakkor egyrészt annak a kérdésnek adtak hangsúlyt, hogy lehet-e a koldulást egyáltalán büntetni, szabad-e az államnak az egyéni szabadságot már a jogveszélyeztetés címén, tehát

egy valószínű feltevés alapján, megszorítani s egyeseket attól időlegesen meg is fosztani. Erre tekintettel a szabályozás kialakítása során lényeges szempont volt az egyéni szabadság és függetlenség, a szabad cselekvés biztosítása, amely elsőrendű feladata a jogállamnak. Másrésztől azonban az állam egy másik sarkelve, a jogegyenlőség, megkövetelte, hogy „e szabadság mindenki részére egyenlően biztosítottassék, ennek elengedhetlen folyamánya pedig bizonyos kényszerítő szabályok felállítása, melyek az összeséget, a társadalmat, illetőleg az azt alkotó egyesek személyi vagy vagyoni biztonságát megtámadó vagy közvetlenül veszélyeztető cselekményeket eltiltanak” (Finkey Ferenc: A csavargás és koldulás szabályozása kriminálpolitikai szempontból, Budapest, Jogállam, 1905. 280–281.).

- [27] E jogalkotási folyamat eredményeként került sor a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikk elfogadására. A szabályozás szigorította a koldulás büntethetőségét, annak hangsúlyozása mellett, hogy a koldulást önmagában nem tekintette bűncselekménynek. Az 1913. évi XXI. törvénycikk indokolása szerint „[a] szükölködőknek azt a jogát, hogy jobb sorsban, szerencsésebb viszonyok közt élő embertársaikhoz forduljanak segítségért, megtagadni nem lehet. A koldulás veszedelmesebb eseteit a Kbt. 66. és köv. §-ai büntetik; ott pedig, ahol a koldussal szemben a jelen törvényben foglalt tényálladási elemek megállapíthatók, ez a törvény fog alkalmazást nyerni.” E körbe tartozott például, ha „a tettes magát vagy családját munkakerülő életmódjával erkölcsi romlásnak teszi ki” (3. § 1. pont, lásd a többi esetet: 1–4. §§). A koldulásra tehát eszerint kellett alkalmazni a Kbt. vagy az 1913. évi XXI. törvénycikk szabályait.
- [28] Lényeges ugyanakkor azt is kiemelni, hogy az 1913. évi XXI. törvénycikk a társadalomra veszedelmes elemekkel szembeni fellépés lehetőségét nem a szorosabb értelemben vett, s a megtorlás alap gondolatán nyugvó igazságszolgáltatás érvényesítése érdekében, hanem a közveszélyesség elleni védelem érdekében tette lehetővé. Célja nem a büntetés, hanem a biztonsági rendszabály alkalmazása volt.
- [29] 3. Az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 27. § (1) bekezdése általános jelleggel tiltotta a koldulást, alapvetően azért, mert a koldusra mint a munkakerülő életvitel egyik megtestesítőjére tekintett, aki tudatosan kivonja magát a munkakötelezettség alól.
- [30] 4. A rendszerváltást követően, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: régi Szabs. tv.) kodifikációja során a jogalkotó felülvizsgálta a koldulás szabályozását, mert „helytől és időtől függetlenül történő jogellenesség nyilvánításának alapja kérdésessé vált”. Erre tekintettel a koldulást önmagában nem nyilvánította jogellenessé (lásd: régi Szabs. tv. normaszövegéhez fűzött indokolás).
- [31] A szabályozás a koldulás két szabálysértési alakzatát nevesítette: a gyermekkel koldulást és a zaklató jellegű koldulást. Előbbit a régi Szabs. tv. 146. §-a tartalmazta, amely szerint „[a]ki a gyermekkorú személy társaságában koldul, illetve házalva

kéreget, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.” A zaklató jellegű koldulást az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet tartalmazta. Ennek 5. § (1) bekezdése szerint „[a]ki közterületen vagy nyilvános helyen másokat zaklató módon koldul, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.” A Korm. rendelet meghatározta azt is, hogy e rendelkezés 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 [Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés].

- [32] 5. A hatályos Szabs. tv. 185. §-a a koldulásnak a következő elkövetési magatartásait nevesíti: a gyermekkorú személy társaságában való koldulás [Szabs.tv. 185. § (1) bekezdés a) pont]; élő állat társaságában való koldulás [Szabs.tv. 185. § (1) bekezdés b) pont]; a közterületen vagy nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítást [Szabs.tv. 185. § (2) bekezdés első fordulat]; a házaló koldulást [Szabs.tv. 185. § (2) bekezdés első fordulat].
- [33] Az alkotmányjogi panasznak kizárólag a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdés első fordulatának az állított alaptörvény-ellenessége volt a tárgya, ezért az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata a koldulás ezen törvényi alakzatára terjedt ki.

V.

- [34] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [35] Az Alkotmánybíróság az ügy érdemében elsőként azt vizsgálta, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének első fordulata az indítványozó emberi méltósághoz való jogát sérti-e (V.1. pont), majd ezt követően az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének állított sérelmét értékelte (V.2. pont). Az Alkotmánybíróság az ügy érdemi vizsgálata során figyelembe vette az EJEB gyakorlatát is, különös tekintettel a *Lacatus kontra Svájc* ügyben meghozott ítéletet (14065/15. sz.), amelyben az EJEB megvizsgálta, és a döntése meghozatala során értékelte azt is, hogy az Európa Tanács országaiban – így Magyarországon – milyen szabályok vonatkoznak a koldulásra.
- [36] 1. Az Alaptörvény II. cikke szerint „[a]z emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz [...]”. Az Alkotmánybíróság az alábbiakban áttekintette az emberi méltósághoz való jog védelmi körének érinthetetlen lényegét (V.1.1. pont), és annak korlátozható összetevőit (V.1.2. pont), az emberi méltósághoz való jog korlátozhatóságának általános szempontjait (V.1.3. pont), majd megvizsgálta, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének támadott rendelkezése az indítványozó emberi méltósághoz való jogát szükséges (V.1.3.1. pont) és arányos (V.1.3.2. pont) mértékben korlátozza-e.

- [37] 1.1. Az Alkotmánybíróság régóta töretlen értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog az emberi státusz abszolút védelmét biztosítja, az ember érinthetetlen lényegét juttatja kifejezésre. Azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont, nem korlátozható magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá {legutóbb megerősítette: 19/2024. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [42]}.
- [38] A Nemzeti hitvallás szerint „[v]alljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság”. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény értékrendjének középpontjában az emberi méltóság áll {32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az emberi méltóság alapvető eleme pedig minden ember egyenlő szabadsága, és egyenértékűsége. Az egyenlő szabadság következménye minden egyes ember jogi önrendelkezése, amely azt foglalja magában, hogy minden ember saját életének alapvető erkölcsi és gyakorlati kérdéseiben külső kényszer nélkül maga dönthet {11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [39] Az Alkotmánybíróság a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „[a]z emberi méltósághoz való jogot súlyosan sérti az embernek az emberi társadalomból való kiszorulása, az emberi méltóság sérelmét azonban éppen az okozná, ha az egyént az állam magára hagyná elesett, társadalmilag számkivetett helyzetében. Az Alaptörvény értékrendjét képviselő állam a segítségre szoruló, elesett, magáról gondoskodni képtelen személyt sohasem hagyhatja magára, ez az állami intézményvédelmi kötelezettség következik az Alaptörvény értékrendjéből, a szegények és elesettek védelmére vonatkozó állami kötelezettségből” (Indokolás [103]).
- [40] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutatott, hogy „[a]z egyén az őt megillető alkotmányos jogokat, így az emberi méltóság alapjából eredő önrendelkezési jogát is a közösség tagjaként gyakorolja. A közösség minden tagját egyenlően illetik meg az alkotmányos jogok, az egyén az önrendelkezési joga gyakorlása során is úgy kell, gyakorolja az alkotmányos jogát, hogy azzal mások alkotmányos joggyakorlását – a szükségesség-arányosság követelményrendszerének szem előtt tartásával – ne sértse. A jogosultságoknak azonban megjelenik az Alaptörvényben egy, az egyénnek a társadalomért viselt felelősségi oldala is. A szabadság ugyanis az egyén személyisége szabad kibontakozásának a terepe és mozgásteré, a felelősség pedig mások szabadságának tiszteletben tartását, illetve a békés társadalmi együttélés szabályainak betartását jelenti. A Nemzeti hitvallás szerint »[v]alljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki«. Egyensúly kell, tehát, hogy fennálljon az egyén alkotmányos jogainak a gyakorlása és a közösség érdekei, a közösséget alkotó más személyek alkotmányos jogainak a gyakorlása között” {19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [60]}.

- [41] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény O) cikkének és II. cikkének együttes értelmezése alapján rámutatott arra is, hogy az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé. Az Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95]; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [88]}.
- [42] 1.2. Az emberi méltóságnak a fentiek szerint hivatkozott érinthetetlen lényege abszolút védelem alatt áll, és minden emberre nézve egyenlő, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy „emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 309].
- [43] Az emberi méltósághoz való jog ugyanakkor nemcsak e „korlátozhatatlan mag”-ból áll, hanem annak több összetevőjét (részjogosítványát) is nevesítette az Alkotmánybíróság. Az emberi méltóság ezen összetevői az önrendelkezési joggal, az önazonossághoz való joggal és az általános cselekvési szabadsággal állnak összefüggésben [37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225, 234.]. Az Alkotmánybíróság az önrendelkezési jogból vezette le például az egészségügyi önrendelkezést [56/2000. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2000, 527, 529.], vagy a felek perbeli rendelkezési jogát. Az önazonosság védelméhez kapcsolódik a névjog {27/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [45]}, vagy a vérségi származás kiderítéséhez való jog {13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [50]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az emberi méltóságból fakadó általános cselekvési szabadságból következően alkotmányos demokráciában a polgároknak – jogi értelemben – mindent szabad, amit normatív rendelkezés nem tilt. Az általános cselekvési szabadság védelméből következően az állam köteles az egyén szabadságát tiszteletben tartani, függetlenül attól, hogy az egyéni cselekedet valamely speciális, erős védelemben részesülő alapvető jog védelmi körébe tartozik-e. Más megfogalmazásban, az állam intézményei az egyének szabadságába önkényes módon nem avatkozhatnak be. Az államnak minden egyén érdekét egyenlően kell mérlegelnie és a szabadságkorlátozást megfelelően, racionális érvekkel kell indokolnia. Jogszabály ezért akkor minősíthet egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka {176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622, 628., lásd még: 30/2017. (XI.14.) AB határozat, Indokolás [79]}.
- [45] Az Alkotmánybíróság az előbbieken hivatkozott gyakorlatát az Alaptörvény emberképére tekintettel annak kihangsúlyozása mellett erősítette meg a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatban, hogy az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől és az alkotmányos tilalmak megtartásától. A cselekvési autonómia tehát az emberi méltósághoz való jog szelvényjoga, de ennek állított sérelme kapcsán figyelembe kell venni az alkotmányos jogok gyakorlása

mellett a kötelezettségek (együttműködés), illetve tilalmak szoros összetartozását. A szabálysértések mint a társadalomra – a bűncselekményeknél kisebb fokban – veszélyt jelentő magatartások mindenkor korlátját képezik az emberi méltóságból fakadó cselekvési autonómiának (Indokolás [102]).

- [46] Az EJEB gyakorlatában az emberi méltóságot az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) szellemének szerves részének tekinti. A testület álláspontja szerint egy személy méltósága súlyosan sérül, ha nem rendelkezik elegendő megélhetési eszközzel. A koldulás révén az érintett személy egy bizonyos életmódot választ, azzal a céllal, hogy kilábaljon egy embertelen és bizonytalan helyzetből. Az EJEB álláspontja szerint másoktól segítséget kérni az emberi méltóság körében védett jog [*Lacatus kontra Svájc* (14065/15.) 2021. január 19., 56. és 59. bekezdés]. Az EJEB gyakorlatában tehát a koldulás a más személy segítségének igénybevételére való jog egyik formája, amely a személyes autonómia része.
- [47] 1.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az emberi méltósághoz való jog csak az emberi státus meghatározójaként, az élethez való joggal fennálló egységében abszolút és korlátozhatatlan, egyes részjogosítványai azonban más alapjogokhoz hasonlóan korlátozhatók {30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [23]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alábbiakban azt vizsgálta, hogy az indítványozónak az emberi méltóságból fakadó általános cselekvési szabadságát a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének támadott fordulata az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjogi tesztnek megfelelően korlátozza-e. Az Alkotmánybíróság ennek során figyelemmel volt az emberi méltóság kiemelkedő jelentőségére az alapjogok rendszerében, és az Alaptörvény fentiekben bemutatott emberképére, amelyben kifejezésre jut, hogy az Alaptörvény az egyént nem elszigetelt valójában, hanem a közösség tagjaként védi.
- [48] 1.3.1. A korlátozás szükségességének vizsgálata körében az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra utal, hogy a koldulás minden esetben egy súlyos egzisztenciális bizonytalansággal járó helyzetet feltételez, amely élethelyzetbe sokszor önhibáján kívül jut az, aki koldulásra kényszerül. Amint erre az Alkotmánybíróság már rámutatott a hajléktalan személyek vonatkozásában: „az, hogy a közterületen élnek egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami különböző kényszerek hatására jött létre, a legritkább esetben tudatos, átgondolt, szabad választásuk következménye” {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [50]}. E személyi kör vonatkozásában ezért az Alkotmánybíróság különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy az állam milyen egyéb intézkedésekkel segíti az érintettek helyzetét.
- [49] A konkrét ügyben a belügyminiszter részletesen bemutatta, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) alapján milyen segítségnyújtási lehetőségek állnak a rászorulóknak rendelkezésére. Az Szt. alapján a megélhetéshez szükséges jövedelemmel nem rendelkező személyek

számára szociális rászorultság alapján pénzbeli (pl. aktív korúak ellátása és időskorúak járadéka) és természetbeni (pl. közgyógyellátás, egészségügyi szolgáltatás) juttatások nyújthatók. A hajlék nélkül maradt személyeket az utcai szociális munkát biztosító szolgálatok, a nappali ellátást nyújtó intézmények (hajléktalanok nappali melegedője), az étkeztetés (népkonyha szolgáltatás), átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények (éjjeli menedékhely), valamint tartós elhelyezést nyújtó intézmények (rehabilitációs intézmények) keretében segítik az állami és önkormányzati szervek.

- [50] Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének első fordulata miként illeszkedik a szabálysértési jog hatályos rendszerébe.
- [51] A Szabs.tv. alapvetően változtatta meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben. A korábbi jogi szabályozás – amint arra az Alkotmánybíróság a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában rámutatott – „Janus-arcú” jogintézménynek tekintette a szabálysértést, mert a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai) (ABH 1997, 365, 367–368.).
- [52] Ehhez képest a Szabs.tv. kizárólag a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. A törvény preambuluma „[a] társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmények elleni hatékony fellépés” biztosításában határozza meg a törvényi szabályozás célját. Mivel a Szabs.tv. a szabálysértést kriminális cselekményként értékeli, szabályozását a „bagatell” büntetőjog irányába tolta el. Ezzel a megközelítéssel „kvázi-trichotóm rendszer jött létre, a szabálysértési jogot egyértelműen a büntetőjog felé közelítve” (lásd: 2012. évi XXXI. törvényhez fűzött indokolás).
- [53] Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. A szabálysértés a Szabs.tv.-nyel lényegében a trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. Hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint a Kbt.-val bevezetett és a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelettel megszüntetett kihágás intézménye {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [54] Az Alkotmánybíróság már több döntésében rámutatott, hogy „[j]ogszabály [...] akkor minősíthet egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka. Kriminális szabálysértések esetében jellemzően akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget

vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért, s ha az elkövetési magatartás statuálása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési szankcionálás csak ultima ratio-ként alkalmazható” [176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622, 628.].

- [55] Az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdése a közterület közcélú használatát kifejezett alaptörvényi védelem alá helyezte. Ezáltal az alkotmányozó hatalom egyértelművé tette, hogy a közterület közcélú használatának védelme alkotmányos érték, amely a közterület közcélú használatát veszélyeztető magatartások szabálysértési szankcionálását megalapozhatja.
- [56] Az Alkotmánybíróság a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatban rámutatott, hogy „a közterület közcélú használatának az alaptörvényi védelmét indokolja az, hogy »véges számú« és az is, hogy a közcélú használat a közösség egésze számára (bárki számára) nyitva álló, a közösség egészének az érdekében álló használatot jelent. Az ettől eltérő használat csak kivételes és jogszabályi feltételekhez kötött lehet. A fentiekből az következik, hogy a bárki általi közcélú közterület használatnak is korlátja mások jogainak a tiszteletben tartása” (Indokolás [56]).
- [57] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közterület közcélú használatának védelme olyan alkotmányos érték, amely az emberi méltóságnak a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdés első fordulatával megvalósuló korlátozása szükségességét megalapozza.
- [58] 1.3.2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az alapjogi korlátozás arányosságát vizsgálta.
- [59] E körben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra utal, hogy a koldulásra vonatkozó szabályozás elsődleges jogpolitikai indoka a prevenció. A szabályozásnak a IV. pontban bemutatott történeti hagyományai is alátámasztják, hogy már a régi Kbtk.-ban is, a koldulást nem önmagában minősítette jogellenesnek a jogalkotó, hanem azért, hogy más, súlyosabb szabálysértések (pl. garázdaság, magánlaksértés) vagy bűncselekmények (pl. kiskorú veszélyeztetése) megvalósulását megakadályozza. E jogpolitikai indok a rendszerváltást követően is meghatározta a szabályozás kialakítását.
- [60] Az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy önmagában a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek sérelmét szigorúan vizsgálja. „Ellenkező esetben ugyanis a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna, hiszen azok sok esetben zavaróan hatnak a városképre, a lakók közérzetére és többnyire zajjal járnak” (176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622, 630.). Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megvizsgálta, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének első fordulatát milyen elkövetési magatartások valósíthatják meg.
- [61] A Szabs. tv. támadott rendelkezése értelmében „[a]ki közterületen vagy nyilvános helyen, olyan módon koldul, hogy a járókelőket, illetve a nyilvános helyen

jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja, [...] szabálysértést követ el.” A bírói gyakorlat szerint a leszólítás szóban és írásban is történhet, a lényege pedig az, hogy az elkövető személyre szólóan, címzett formában fejezi ki pénz iránti igényét. Jellemzően a címzett nyilatkozat tudatosul, és a leszólított személyt választásra kényszeríti: átad-e pénzt, vagy sem. Az elkövetés módja rendkívül sokféle lehet: szóban az udvarias megszólítástól az agresszív, erőszakos kommunikációig terjedhet, míg írásban sokszor egy előre megírt szöveg felmutatásával valósul meg.

[62] A jelen ügyben az indítványozó szabálysértési felelősségét a bíróság azért állapította meg, mert cselekményét úgy követte el, hogy a járóelőkhöz ténylegesen odalépett és tőlük pénzt próbált kérni. A bíróság utalt arra, hogy ezen cselekménye tényállásszerű, és a társadalomra veszélyes, tekintettel arra, hogy e szabálysértés védett tárgya a közterület rendje, a háborítatlan magánélethez való jog, valamint a gyermekek egészséges fejlődéshez való joga.

[63] Az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. támadott rendelkezésének értelmezésével kapcsolatban mindenekelőtt abból indul ki, hogy a hazai szabályozás a koldulást önmagában nem bünteti. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdése támadott fordulatának az az értelmezése felel meg az Alaptörvény II. cikkének – amely a jelen ügyben eljáró bíróság döntéséből is kitűnik – hogy az említett jogi tárgyak közvetlen veszélyeztetése esetén állapítható meg a szabálysértési felelősség.

[64] Az arányosság vizsgálata körében értékelte az Alkotmánybíróság, hogy a szabályozás mérlegelési lehetőséget enged a jogalkalmazók részére. Így a szabályértési hatóságnak lehetősége van a cselekmény súlyához igazítani a szabálysértési szankciót, és lehetőség van arra is, hogy a hatóság az eljárás alá vont személyi körülményeit is értékelje, különös figyelemmel arra, hogy az érintett mennyiben tett eleget a szociális ellátórendszer igénybevétele vonatkozásában fennálló együttműködési kötelezettségének. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítványozó ügyében a Pesti Központi Kerületi Bíróság által jogerősen kiszabott szankció jelentősen eltért a szabálysértési hatóság döntésétől. Jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy ezért jól példázza, hogy a bíróság élt az egyéniesítés lehetőségével, és az eredetileg a rendőrség által kiszabott 50 000 forint pénzbírság helyett – az indítványozó személyi és anyagi körülményeire tekintettel – figyelmeztetést alkalmazott.

[65] A fentiek alapján, különös tekintettel arra, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdés első fordulatának van olyan értelmezése, amely az Alaptörvénnyel összhangban áll, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény II. cikke vonatkozásában elutasította.

[66] 2. Az indítványozó álláspontja szerint az Szabs. tv. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszféra védelméhez való jogot is.

- [67] Az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, hogy az emberi méltósághoz való jog magában foglalja a magánszféra védelméhez fűződő jogot is. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti, amely általános személyiségi jog egyik aspektusa a magánszféra védelme [34/2009. (III. 27.) AB határozat, ABH 2009, 282, 289.]. Az emberi méltóság védelmi köre tehát magában foglalja a magánszféra védelmét abban az összefüggésben, ahogy az Alkotmánybíróság korábban kifejtette: a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.].
- [68] Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint tehát az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog) [32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [82]–[84], hasonlóan: 17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [29]].
- [69] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozónak az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan előadott érvei nem a magánszféra ezen alaptörvényi cikkén alapuló védelmével állnak érdemi összefüggésben, hanem az Alaptörvény II. cikke keretében az emberi méltósághoz való jog körében értelmezhetők. Az Alkotmánybíróság ezért, figyelemmel arra, hogy az indítványozó érveit a fentiek szerint értékelte, az Alaptörvény VI. cikke vonatkozásában az érdemi összefüggés hiányára tekintettel elutasította az indítványt.

VI.

- [70] 1. Az alkotmányjogi panasz elutasítása mellett az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy a belügyminiszter a tényállás jogalkalmazói tapasztalatait összegezve arról számolt be, hogy a rendőrségi gyakorlatban a leszólítás tényállási elem megvalósulásához nem minden esetben szükséges olyan tevőleges, zaklató jellegű magatartás, amely mások személyét, alapvető jogait veszélyezteti. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a szabálysértési hatóság jogértelmezése a jelen ügyben azért is bír kiemelt jelentőséggel, mert a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének első fordulatan

alapuló eljárásokban a szabálysértési hatóság döntése az esetek jelentős részében bírósági felülvizsgálat nélkül jogerőre emelkedik.

- [71] Az Alkotmánybíróság ezért az alábbiakban azt vizsgálta, hogy az elkövetési magatartás ezen formájának szabálysértési szankcionálása összeegyeztethető-e az alkotmányos követelményekkel. Az Alkotmánybíróság ennek során tekintettel volt arra is, hogy a belügyminiszter által az Alkotmánybíróság rendelkezésére bocsátott statisztikai adatok azt mutatják, hogy 2012. január 1. és 2022. december 31. között vizsgálva a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdés első fordulata szerinti szabálysértés miatt nagyságrendileg évi 4–5 ezer eljárás indult. Az eljárások 70-75%-ában szabtak ki szabálysértési bírság (helyszíni bírság, pénzbírság) szankciót. A bírságok átlagos összege 27–30 ezer forint volt. Az így kiszabott bírságoknak átlagosan 3–7 %-át fizették meg a bírsággal sújtott személyek. Az elzárásra átváltoztatás 13–66% között mozgott, de volt olyan év (2021), amikor a kiszabott helyszíni bírságok közel 70%-át átváltoztatták elzárásra. Erre tekintettel megállapítható, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének első fordulata miatt az esetek jelentős részében az eljárás alá vont személyt ténylegesen – az átváltoztatás következtében – elzárással sújtják.
- [72] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra utal, hogy a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése alapján „[s]zabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra”. A Szabs. tv. alkalmazásában „az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait [1. § (2) bekezdés]. A szabályozás mögött meghúzódó jogalkotói szándék szerint a szabálysértési jogi szabályozás egyszerre kell, hogy védelmet nyújtson az alapvető értékeket csekélyebb fokban veszélyeztető, valamint a jog által „még” védendőnek ítélt értékeket fenyegető magatartásokkal szemben. E kettősség a szabálysértési jog fejlődését és a hatályos szabályozást egyaránt áthatja (Szabs. tv.-hez fűzött indokolás).
- [73] Az Alkotmánybíróság emellett utal arra is, hogy az Alaptörvény Nemzeti hitvallásának releváns megfogalmazása szerint „[v]alljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése”. Az egyén emberi méltósága, általános cselekvési szabadsága mellett áll a polgárok és az állam közös célja. Az Alaptörvény valamennyi rendelkezése esetén irányadó, a Nemzeti hitvallás adta kötelező értelmezési keret értelmében tehát figyelembe veendő szempont a közösség biztonsága, a közterület rendje, a mindenkit megillető biztonságos közterület használata.
- [74] A szabálysértés fogalmi eleme a társadalomra veszélyesség. A hazai magyar szabályozás történeti hagyományai szerint a koldulás önmagában nem veszélyes a társadalomra, ezért önmagában nem valósít meg szabálysértést. A koldulás esetén a

társadalomra veszélyesség akkor állapítható meg, ha közvetlenül veszélyezteti a közterületet használók személyét vagy jogait. A jogalkotó kifejezetten hangsúlyozta a régi Szabs. tv. 146. §-ához fűzött indokolásban, hogy „[a] törvény a koldulást önmagában nem nyilvánítja jogellenessé.” A hatályos Szabs. tv.-hez fűzött indokolás szerint pedig a korábban hatályos szabálysértési tényállásokat alapul véve rendelkezik az egyes szabálysértési tényállások megállapításáról.

- [75] A koldulás hazai szabályozása mögötti jogpolitikai szándék, hogy más, súlyosabb szabálysértés vagy bűncselekmény ne valósuljon meg. Jól szemlélteti e jogpolitikai célt a gyermekkel való koldulás szabálysértéssé minősítése. Ez esetben a jogalkotói cél az, hogy mivel a gyermekkel koldulás esetében a gyermek veszélyeztetettsége alappal vélelmezhető, a szabálysértéskénti szankcionálással megelőzhető a kiskorú veszélyeztetésének megvalósulása. A régi Szabs. tv.-hez fűzött indokolás szerint ezért „mintegy a kiskorú veszélyeztetése büntetékén »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.”
- [76] A koldulás veszélyeztetési cselekmény ezért a szabálysértési felelősségnek nem feltétele, hogy a cselekmény kifejt-e tényleges hatást, vagyis a pénz átadása céljából leszólított személyét vagy jogait ténylegesen sérti-e. Ha azonban tényleges jogsértés valóban bekövetkezik, akkor jellemzően más szabálysértés, vagy bűncselekmény megállapításának van helye.
- [77] A fentiek alapján megállapítható, hogy a koldulás önmagában nem jogellenes, szabálysértésként akkor büntethető, ha mások biztonságát közvetlen veszélynek teszi ki. Ha ez nem állapítható meg, a cselekmény nem sújtható szabálysértési szankcióval. Kétségtől e körbe tartozik az az eset, ha a koldulás néma kéregetés formáját ölti. Ilyen esetben nem állapítható meg mások – így a közterület használóinak – biztonságát közvetlenül veszélyeztető helyzet.
- [78] Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy az EJEB gyakorlata szerint sem büntethető a koldulás passzív magatartás miatt, vagyis ha az nem válik aktív, agresszív vagy kitartó cselekménnyé. Önmagában azért nem lehet törvénytelen a koldulás, mert annak közterületen történő megnyilvánulása másokat zavar, vagy azt helytelennek tartják. Az EJEB álláspontja szerint ezért nem büntethető az, ha valaki kéz kinyújtásával, vagy egy csészét tartva koldul. Az EJEB gyakorlatában az egyedi mérlegelés fontosságát hangsúlyozza, vagyis annak értékelését: az elkövető potenciálisan kiszolgáltatott helyzetben volt-e, a koldulás agresszív jelleget öltött-e, megállapítható-e, hogy az elkövető bűnözői hálózatnak volt tagja [*Lacatus kontra Svájc* (14065/15.), 2021. január 19. 102. bekezdés].
- [79] 2. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató

alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

- [80] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell. Az Alkotmánybíróság elkerüli a jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jobbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményekkel azon értelmezések körét határozza meg általában, amelyek esetében a jogszabály az Alaptörvénnyel összhangban van {20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [81] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. A 20/2022. (X. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy egy jogszabályszövegeknek nemcsak nyelvtani, hanem más módszerek alapján történő értelmezése is lehetséges. A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság azért állapított meg alkotmányos követelményt, mert a kormányhivatal és a bíróság nyelvtani jogértelmezése összhangban állt ugyan a támadott jogszabályi rendelkezés szövegezésével, de nem állt összhangban a rendelkezés teleologikus, jogalkotói szándék szerinti értelmezésével.
- [82] A koldulás szabályozásának fentiekben bemutatott története alapján látható, hogy a szabályozás mögötti jogalkotói szándék mindig is az volt: a koldulás önmagában nem büntethető, nem veszélyes a társadalomra. A szabálysértési szankció alkalmazására kizárólag a közrendet és mások biztonságát veszélyeztető magatartások esetén kerülhet sor. A szabálysértési szankció alkalmazása során pedig az eljárás alá vont személy szociális helyzetét, a szociális ellátó rendszerrel való együttműködését és tényleges rászorultságát is figyelembe kell venni.
- [83] A jelen esetben ezen értelmezési szempontok hangsúlyosabb érvényesítése céljából az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján alkotmányos követelmény megállapításával tegye egyértelművé, hogy a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdése első fordulatak alkalmazása során az Alaptörvény II. cikkéből fakadó alkotmányos követelmény: a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 185. § (2) bekezdése első fordulatak alkalmazása során az Alaptörvény II. cikkéből fakadó alkotmányos követelmény: a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha az elkövetési magatartás a pénz átadása céljából leszólított személy biztonságát, illetve a közterület közcélú használatát közvetlenül veszélyezteti.

[84] Az Alkotmánybíróság határozatát az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság Határozatai hivatalos lapban kell közzétenni, amelynek megjelölési formáját az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására tekintettel az Alkotmánybíróság döntéseinek megjelöléséről és közzétételéről szóló 2001/2026. (I. 14.) AB Tü. határozat 1. § (4) bekezdés a) pontja alapján rendelte el.

Budapest, 2026. május 19.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [85] Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdésének azt a fordulatát vizsgálta, amely büntetni rendeli a pénz átadása céljából történő leszólítást a közterületen. Lényegében abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy büntethető-e a koldulás akkor, ha az elkövetési magatartás nem válik aktív, mások biztonságát veszélyeztető cselekménnyé.
- [86] 1. Mindenekelőtt lényegesnek tartom hangsúlyozni, hogy a társadalmi együttélés során szükségképpen érik az egyént külső behatások. A békés együttélés megtartását közterületen a hatályos szabályozás szerint számos szabálysértési norma védi. Az általános társadalmi valósághoz hozzátartozik ugyanakkor, hogy a társadalomban élnek önhibájukon kívül elesettek és szegények. A jelen ügyben azt kellett vizsgálni, hogy milyen alapjogi szempontok mentén ítéltető meg a társadalom legelesettebb rétegéhez tartozó embereknek a saját létfenntartásukért koldulásban megnyilvánuló végső segítségkérése, ha az a békés együttélést nem veszélyezteti. Lényeges alkotmányos szempontnak tartom, hogy az Alaptörvény Hitvallása egyértelműen rögzíti: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.”
- [87] Az Alkotmánybíróság az ügyben többször megkereste az illetékes minisztert a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdés támadott fordulata jogalkalmazói gyakorlatának feltárása céljából. Ezek során egyértelművé vált, hogy a szabálysértési hatóság jelenlegi gyakorlata szerint nem szükséges aktív elkövetési magatartás, önmagában megvalósítja a koldulást a pénz átadására irányuló, verbális úton történő, az egyes személyeknek címzett megszólítás, minden egyéb többletmagatartás nélkül. Kifejezetten utalt a miniszter arra, hogy a tényállásszerűség megállapításához nem szükséges, hogy a koldus a leszólítotthoz odalépjen. A szabálysértési hatóság jelenlegi gyakorlata szerint például büntetendő cselekmény az, ha valaki közterületen egy tábla feltartásával némán pénzt kéreget.
- [88] Másrészt, a miniszter válasza rávilágított arra is, hogy a Szabs. tv. támadott rendelkezése gyakran alkalmazott szabálysértési tényállás. Az esetek meghatározó részében pedig nem figyelmeztetést, hanem pénzbírságot szabnak ki, amelyet – mivel megfizetésére nem kerül sor – jellemzően elzárássá változtatnak át. Vagyis nem önmagában arról van szó, hogy a szabálysértési hatóság jogalkalmazása következtében büntetik a közterületen történő pénz átadása céljából történő

leszólítást, hanem a legszigorúbb jogkövetkezményt alkalmazzák az eljárás alá vont személyekre.

- [89] 2. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.
- [90] A koldulás szabályozása mögötti jogalkotói szándék mindig is az volt, hogy a koldulás önmagában nem büntethető, nem veszélyes a társadalomra. A jogalkotó kifejezetten hangsúlyozta a régi Szabs. tv. 146. §-ához fűzött indokolásban, hogy „[a] törvény a koldulást önmagában nem nyilvánítja jogellenessé.” A hatályos Szabs. tv.-hez fűzött indokolás szerint pedig a korábban hatályos szabálysértési tényállásokat alapul véve rendelkezik az egyes szabálysértési tényállások megállapításáról.
- [91] Magyarországon a koldulás szabályozásának 1879-ig visszanyúló szabályozási hagyományai vannak, amely tekintettel volt az elesettek megsegítésére, ugyanakkor a társadalom többi tagjának védelmére is. A Szabs. tv. 185. § (2) bekezdése első fordulatának értelmezése során, úgy gondolom, hogy sem a jogalkotói szándék szerinti értelmezéstől, sem a szabályozás történeti hagyományaitól nem lehet eltekinteni. Ebből következően, csakúgy mint a 20/2022. (X. 13.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelmény esetén, a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdés első fordulatának pusztán nyelvtani értelmezése nem felel meg az Alaptörvény érintett (jelen esetben: II. cikk) rendelkezéséből fakadó alkotmányos követelményeknek.
- [92] A fentiekre tekintettel, a rendelkező részben foglalt alkotmányos követelmény a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdés első fordulatának az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezését juttattja kifejezésre, amely ezért, véleményem szerint, nem lép túl a jogértelmezés keretein, és nem sérti a hatalommegosztás elvét sem.

Budapest, 2026. május 19.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [93] A határozatot támogattam. Álláspontom szerint egyértelmű különbséget kell tenni egyfelől a „néma koldulás” és a járókelők megszólításával pénzt kérő koldulás, másfelől pedig a zaklató jellegű, mások biztonságát vagy a közterület rendjét nyilvánvalóan sértő (számos esetben sajnos alkohol vagy más tudatmódosító szer hatása alatt történő) koldulás között. Az alkotmányos követelmény egyértelművé teszi, hogy az első esetben szabálysértési felelősség megállapítására és szankció alkalmazására (a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 1. § (1) bekezdése szerinti

társadalomra veszélyesség hiányában) nem kerülhet sor, míg a második esetben hatósági fellépést elfogadhatónak tartom.

- [94] Figyelemmel részben az indítványhoz kötöttség elvére, részben pedig arra a tényre, hogy az indítványozóval szemben a Pesti Központi Kerületi Bíróság figyelmeztetés intézkedést alkalmazott, az Alkotmánybíróság jelen eljárásában nem vizsgálhatta azt a kérdést, hogy mennyiben fogadható el a koldulás szabálysértése során a pénzbírság alkalmazásának lehetősége, különös tekintettel arra a tényre, hogy a koldulásra minden egyes esetben kifejezetten az érintett súlyos anyagi helyzete ad okot, ezért esetükben a pénzbírság megfizetésének aránya (ahogyan az a beérkezett *amicus curiae* beadványokból és miniszteri válaszokból is látható) egészen csekély, a legtöbb esetben pedig a meg nem fizetett pénzbírság elzárásra történő átváltoztatására kerül sor. Ezt az alkotmányossági problémát a jelen határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény sem tudja orvosolni azokban az esetekben, ahol a szabálysértési felelősség megállapításra kerül, ezért ennek a kérdésnek egy újabb, kifejezetten erre a problémára irányuló indítvány alapján történő vizsgálatát feltétlenül szükségesnek tartom.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Budapest, 2026. május 19.

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Az alkotmányos követelmény megfogalmazásával nem értek egyet. Az alkotmányos követelmény szövege nem a jogszabályi rendelkezés alkotmányos értelmezését adja, hanem az valójában kiüresíti a jogszabályi rendelkezés tartalmát. Ily módon a követelmény a rendelkezés megsemmisítésével egyenértékű, mert a jogszabály ezáltal gyakorlatilag alkalmazhatatlanná válik. Álláspontom szerint alkotmányos mulasztás megállapítása lett volna indokolt, hiszen a jogszabályból inkább egyfajta fokozatosság megjelenítése hiányzik, amely a szabálysértési tényállásban leírt magatartási mód és a hozzá kapcsolható büntetés, vagy intézkedés jogalkalmazói mérlegelésének az Alaptörvénnyel való összhangját megfelelőbben biztosítaná.
- [96] Előre bocsátom, hogy egyetértek a Határozatban is felidézett, és a 19/2019. (VI.18.) AB határozatban megszövegezett alkotmányos érveléssel: „[a]z emberi méltósághoz való jogot súlyosan sérti az embernek az emberi társadalomból való kiszorulása, az emberi méltóság sérelmét azonban éppen az okozná, ha az egyént az állam magára hagyná elesett, társadalmilag számkivetett helyzetében. Az Alaptörvény értékrendjét

képviselő állam a segítségre szoruló, elesett, magáról gondoskodni képtelen személyt sohasem hagyhatja magára, ez az állami intézményvédelmi kötelezettség következik az Alaptörvény értékrendjéből, a szegények és elesettek védelmére vonatkozó állami kötelezettségből” (Indokolás [103]).

- [97] 1. A jelen ügyben a szabálysértési felelősséget a bíróság azért állapította meg, mert az indítványozó a cselekményt úgy követte el, hogy az egyes járókelőket pénz átadása végett leszólította: odalépett hozzájuk és szóval kérte a pénzt. A bíróság – megváltoztatva a szabálysértési hatóság döntését – figyelmeztetést alkalmazott.
- [98] A megvalósult cselekmény maga egyező volt a Szabs.tv. 185.§ (2) bekezdés első fordulatóban leírt cselekménnyel. A megkeresett Belügyminisztérium az állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy a Szabs.tv. a koldulást általában nem tiltja, hanem abban az esetben, ha zaklató módon történik, pénz átadása végett leszólítással. A rendőrségi gyakorlatot illetően azt közölte, hogy „a tényállást ugyanakkor önmagában megvalósítja a pénz átadására irányuló, verbális úton történő, az egyes személyeknek címzett megszólítás. A koldulás szabálysértés elkövetéséhez további magatartáselemek – mint járókelőkhöz lépés . megvalósítása nem szükséges, azonban az elkövetők a figyelem felhívása, illetve az általuk célzott kikényszerítés céljából valóban számos esetben élnek a járókelők privátszférájába való belépés eszközével.” A helyszíni intézkedés gyakorlatát úgy írta le, hogy jellemzően szóbeli figyelmeztetést alkalmaznak, vagy pénzbírságot szabnak ki, vagy feljelentést tesznek, illetve, ha a magatartást a szóbeli figyelmeztetés ellenére nem hagyják abba, akkor az érintettet előállítják. Ezen gyakorlat alapján alappal merül fel a kérdés, hogy ténylegesen mi az a magatartás, amely - egy külső szemlélőben is beazonosítható módon – tényállásszerű: a verbális kifejezés jelenti-e egy bizonyos járókelőnek a más járókelők számára is beazonosítható módon történő célzott, szóbeli megszólítását (odalépés és megszólítás vagy rákiáltás messzebről), vagy akár az írás felmutatása is „verbális” megszólításnak minősül? Másrészt bizonytalanok tűnik a helyszíni intézkedési gyakorlat is, az hogy milyen esetekben alkalmaznak figyelmeztetést, pénzbírságot vagy feljelentést. Utóbbi illetően nem világos, hogy ennél a magatartás jellegét és módját, annak ismételtégét, a szabálysértő személyes körülményeit milyen ismérvek alapján, miként értékelheti az intézkedő rendőr. A jogszabályi rendelkezésnek – a gyakorlat által visszatükrözött – jogbizonytalanságot eredményező hiányosságai indokolhatták volna az alkotmányos mulasztás megállapítását.
- [99] 2. A rendelkező rész szerinti alkotmányos követelmény, olyan többlet tényállási elemet követel meg, mint „a leszólított személy biztonságának a közvetlen veszélyeztetése” és/vagy a „közterület közcélú használatának közvetlen veszélyeztetése”. A követelmény szerint a „közvetlen veszélyeztetés” hiányában nem állapítható meg a szabálysértés. A Határozat kapcsolódó indokolás csupán egyetlen, a

külső szemlélőben is beazonosítható – és a törvényi tényállásból eddig is nyilvánvalóan következő - magatartást jelöl meg, mint ami nem lehet szabálysértés: „ha a koldulás néma kéregetés formáját ölti.” Arra azonban az indokolás nem ad magyarázatot, hogy a járókelők pénz átadás céljából való leszólítása, milyen ismérvek alapján azonosítható közvetlen veszélyeztetésnek. Annak lenne jelentősége, hogy a szabálysértőnek a közvetlen veszélyeztetés a szándéka, vagy a leszólított járókelőkben ez a biztonságuk közvetlen veszélyeztetésének az érzetét kelti, vagy más járókelőkben kelti azt az érzetet, hogy a közterület közcélú használata közvetlenül veszélyeztetett? A helyszínen intézkedő rendőr ezt meghallgatási jegyzőkönyvek felvételével igazolhatja? Az alkotmányos követelmény egy külső szemlélő által - a törvényi tényállás szerinti magatartásból – nem azonosítható többlet követelményt támaszt, aminek előreláthatósága és igazolhatósága bizonytalan. Ezzel gyakorlatilag kiüresíti a törvényi tényállást. Más olvasatban viszont egy olyan irányba mozdítja el a jogalkalmazót, hogy a tényállás megállapíthatóságához a Szabs.tv. más tényállásainak a megvalósulását is megkövetelje pl.: garázdaság, veszélyes fenyegetés, becsületsértés.

[100] Álláspontom szerint a megállapított alkotmányos követelmény átlépi az Alaptörvényben megszabott határokat, mert gyakorlatilag megsemmisít egy jogszabályi rendelkezést, miközben azt kifejezetten nem mondja ki. A másik olvasatban viszont úgy határoz meg többlet tényállási követelményeket, hogy ezzel a jogalkotó hatáskörét veszi át. Mindeközben ez a többlet követelmény a jogbiztonság erősítése helyett a jogbizonytalanság irányába mozdul: sem a cselekmény elkövetője, sem az intézkedő rendőr, de a járókelők előtt sem válik világosabbá az, hogy melyik magatartás tiltott.

[101] 3. A Szabs.tv. 1.§-a - ahogyan a Btk. is – a szabálysértés fogalmi meghatározásánál jelentőséget tulajdonít az adott cselekmény társadalomra veszélyességének. Az 1.§ (2) bekezdése a tevékenység vagy mulasztás társadalomra veszélyessége mércéjeként maga is a büntetőjogra utal: „[...] amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állam, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét és jogait.” A Határozat – a jogszabályok indokolására, AB határozatokra is hivatkozva – úgy jellemezte a Szabs.tv.-t, mint ami a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszköze, s mint amely a „bagatell” büntetőjog irányába tolta el a szabályozást. Valóban a Szabs.tv. az „Egyes szabálysértések” cím alatt több tucat olyan magatartást szabályoz, aminél van közvetlenül megfeleltethető bűncselekmény fogalom, de több tucat olyan van, aminél ilyen közvetlen megfeleltethetőség nincs.

[102] „*Noli tangere circulos meos*” – mondta Arkhimédész Szirakúza ostromakor a homokba rajzolt köreit összetaposó római katonáknak. A hétköznapi életre értve ez a mondás annyit jelent, hogy minden embernek kijár a magánszférája vagy komfortzónájának, a

mások általi, szükségtelen zavarástól való mentessége. A Szabstv. a szerkezetét, az eljárási szabályokat, a tényállás és büntetés (intézkedés) összekötöttségére stb. figyelemmel mutat hasonlóságot a büntetőjoghoz. A Szabs.tv.-ben meghatározott egyes szabálysértések, a jellegüket tekintve nem feltétlenül tekinthetők kis bűncselekményeknek, hanem sokszor olyan tilalmak megszegéséről van bennük szó, amelyek az emberek hétköznapi, békés együttélésének természetes szabályai volnának (figyelmesség, fegyelmezettség stb.). Ilyenek pl.: jogosulatlan címhasználat, vallásgyakorlás jogának megsértése, közérkölcsmegsértése, veszélyeztetés kutyával, csendháborítás, tiltott fürdés, jégen tartózkodás. A koldulás szóban forgó törvényi tényállása is ezekhez sorolható. Arról van szó, hogy az emberi együttélés természetes szabálya az, hogy a járókelő az utcán szükségtelen zavarás nélkül közlekedhessen.

[103] A büntetőjogi hasonlóságok ellenére ezért tévút a Btk. szerinti társadalomra veszélyesség fogalmával azonos tartalommal, súllyal értelmezni és értékelni a Szabs.tv. 1.§-át. Itt az alkotmányos követelmény olyan mércét szab a szabálysértési tényálláshoz, amely figyelmen kívül hagyja a törvényi szabályozás célját és rendeltetését.

Budapest, 2026. május 19.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András alkotmánybíró különvéleménye

[104] A döntéshez az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján különvéleményt csatolok, mert a határozat rendelkező részének 2. pontját, az alkotmányjogi panasz elutasítását ugyan támogattam, de nem értettem egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjában megfogalmazott alkotmányos követelménnyel, amely csak további, a törvény szövegében kifejezetten nem szereplő feltételek teljesülése esetén tartja az Alaptörvénnyel összhangban lévőnek a koldulás szabálysértésként való szankcionálását.

[105] A többségi döntés támogathatósága kérdésében kialakított álláspontom alapja a rendelkező részben foglaltak egymáshoz való viszonya, továbbá az Alkotmánybíróság hatásköreinek behatároltsága volt.

[106] 1. A Testület a Szabs. tv. 185. § (2) bekezdése első fordulatának alaptörvényellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításával állást foglalt abban a kérdésben, hogy a rendelkezés alaptörvénykonformnak tekinthető, amellyel az alábbiak szerint egyetértettem.

[107] A Szabs. tv. támadott rendelkezésének alkotmányosságának vizsgálata során nem csekély az Alaptörvény Nemzeti hitvallása adta kötelező értelmezési keret jelentősége, mely

alapján „[v]alljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése”. Erre, a polgárok és az állam közös céljára maga a döntés is utal, hozzátéve, hogy „[a]z egyén emberi méltósága, általános cselekvési szabadsága mellett áll a polgárok és az állam közös célja. Az Alaptörvény valamennyi rendelkezése esetén irányadó, a Nemzeti hitvallás adta kötelező értelmezési keret értelmében tehát figyelembe veendő szempont a közösség biztonsága, a közterület rendje, a mindenkit megillető biztonságos közterület használata”.

- [108] Úgy gondolom, hogy a közterületek rendeltetésében eleve benne foglaltatik az, hogy ott rendnek, nyugalomnak és háborítatlanságnak kell lennie. A közterület használata a polgárok mindennapi életének része, az nem alapjogmentes terület, igénybevétele – különösen a nagyobb településeken – elkerülhetetlen az emberek szabad mozgáshoz és a hely szabad megválasztásához való joga érvényesüléséhez (az emberek az utakat, tereket, parkokat, aluljárókat, stb. közlekedésre, vagy egyéb célra használják).
- [109] A közterületen való koldulás szankcióval való fenyegetése, a jelenlegi törvényi formájában nem jár sem a koldulást végző emberi méltóságához való jogának, sem pedig a magánélethez való jogának sérelmével, az éppen mások jogait, ezek nyugodt gyakorlását védelmezi. Hiszen valamennyi személyt megillet annak a joga, hogy a számára nyitva álló közterületet rendeltetésszerűen, így sétálásra vagy egyéb módon való közlekedésre, biztonságban vegye igénybe anélkül, hogy őt pénz átadása céljából leszólítsák. A leszólítás, ami aktív, tevőleges, verbális cselekmény, a közterületet rendeltetésszerűen használó személy privát szféráját érinti, minthogy nem ő fordul a koldulóhoz azzal, hogy szeretne neki támogatást, pénzt adni, hanem őt szólítják le, őt zavarják meg a saját alkotmányos alapjoga zavartalan gyakorlása közben.
- [110] Egyetértek tehát a határozat megállapításával, magam is úgy gondolom, hogy a koldulás önmagában nem jogellenes. A támadott törvényi tényállás sem tiltja és nem is szankcionálja az ún. néma koldulást, mely nem jár a polgárok leszólításával, de valamely szöveg, felirat láthatóvá tétele útján kifejezi, hogy az illető segítségre, támogatásra szorul, vagy ilyet kér, lehetővé téve, hogy ezt a támogatást, segítséget az, aki ezt szeretné, megadhassa.
- [111] Mindezekből kiindulva a koldulás Szabs. tv.-ben büntetni rendelt formája nem korlátoz alapjogot.
- [112] 2. A Szabs. tv. koldulást szabályozó rendelkezését támadó alkotmányjogi panasz elutasítása (a rendelkezés alaptörvénykonformitása) mellett olyan alkotmányos követelmény megfogalmazása, amely a törvényi rendelkezést kiegészíti, ellentmondásos.
- [113] Az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályát megelőzően hozott, az alkotmányos követelmény intézményét kidolgozó 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban úgy fogalmazott, hogy „[h]a a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága éppen a

szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses, az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az alkotmányos értelmezés tartományát, meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük.

- [114] Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az Alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges vagy előfordul. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálatnál a jogszabálynak az az értelmezése, amelyet a joggyakorlat egységesen követ, vagyis a jogszabálynak az »élő jogban« megnyilvánuló normatartalma. Ha a jogszabály ekként alkotmánysértő tartalommal hatályosul, az alkotmányellenesség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása elkerülhetetlenül szükséges” {ABH 1993, 256, 266–267.}.
- [115] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése már kifejezetten felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy megállapítson az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Az Abtv. hivatkozott rendelkezése értelmében az alkotmányos követelmény elsődleges funkciója, hogy azzal az Alkotmánybíróság meghatározza a jogalkalmazó számára a jogszabály alaptörvénykonform értelmezését, amennyiben ilyen értelmezés van. Amennyiben ilyen nincs, a jogszabály megsemmisítésének van helye.
- [116] Az alkotmányos követelmény nem a jogszabályban nem szereplő, további feltétel megfogalmazására szolgáló „eszköz”.
- [117] Amennyiben a Szabs. tv. közterületen történő koldulást szabályozó rendelkezése csak az alkotmányos követelményben meghatározott kiegészítéssel állt volna összhangban az Alaptörvény II. cikkével, a szabályozás megsemmisítésének lett volna helye. Azonban, ha a Testület a tényállást, annak érdemi vizsgálatát követően a jelenleg hatályos szövegezéssel ítéli alaptörvénykonformnak, a rendelkezés kiegészítése már az Alkotmánybíróság által alkalmazható jogkövetkezmények körén kívül esik.
- [118] Az Abtv. nem ad felhatalmazást a törvény szövegének kiegészítésére, vagy a jogalkalmazás egységesítésére. Az ilyen, az Alaptörvényből le nem vezethető feltétellel történő kiegészítés lényegében jogalkotást eredményez, amelyre az Alkotmánybíróság hatáskörrel nem rendelkezik. Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése alapján a jogegység megteremtése szintén nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, elsődlegesen a Kúria feladata.
- [119] Az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetését az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése úgy határozza meg, hogy az az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, valamint rögzíti, hogy a Testület e rendeltetés betöltése érdekében az Alaptörvényben, illetve a sarkalatos törvényben meghatározott feladat- és

hatásköröket gyakorolja, továbbá a sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapítja meg, azzal az Alaptörvény valamennyi rendelkezését a védelme alá helyezi, védeni rendeli.

[120] Az alaptörvényi rendelkezések – modern jogállami alkotmányhoz illő módon – nemcsak alapjogokat tartalmaznak, hanem az államcélok és szervezeti rendelkezések mellett az államhatalom megosztásának részletes szabályozását adják.

[121] Így rögzítik a törvényhozó (és tágabban a jogalkotó) hatalom, a végrehajtó (ezen belül a közigazgatási jogalkalmazásban megnyilvánuló), illetve az igazságszolgáltatásban megjelenő államhatalom főbb hatásköreit, ezzel lényegében nemcsak azok korlátait, hanem a más állami szervek (államhatalmak) hatásköreinek egymással szembeni korlátait is, hiszen az a közhatalom, melyet igazságszolgáltatásként a bíróságokra (a bírósági jogalkalmazásra) bíz az Alaptörvény, kizárja, hogy más is igazságszolgáltatást gyakoroljon. Ugyanígy, a jogalkotó hatáskörök megteremtésével a hatalmak megosztásának alaptörvényi rendszere nem teszi lehetővé, hogy más (nem jogalkotásra felhatalmazott alkotmányos szervek) jogalkotók legyenek, azzá lépjenek elő.

[122] Az Alkotmánybíróságnak el kell tehát kerülnie, azt, hogy az Alaptörvény védelmének kiemelt funkcióján túlmutatóan, a megosztott alkotmányos államhatalom más területére tévedjen, adott esetben jogalkotóvá váljon.

[123] 3. Összességében az az alkotmányos követelmény, amely szerint csak az a kolduló magatartás valósítja meg a tényállást, amely a pénz átadása céljából leszólított személy biztonságát, illetve a közterület közcélú használatát közvetlenül veszélyezteti, megítélésem szerint további, az Alaptörvényből nem levezethető feltételt tartalmaz, amely nemcsak az adott szabálysértés szankcionálhatóságát, hanem a közterületek rendjének és mások jogai védelmének képességét is csökkenti. A törvényi rendelkezés ilyen feltétellel történő kiegészítésére a jogalkotó, nem pedig az Alkotmánybíróság hivatott.

Budapest, 2026. május 19.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró