Kántás Péter, közigazgatási jogász

A kis súlyú közrendsértések jogalkotási visszásságairól

„Küszködhetnek egyes rend-felelősök, áldozatkészek, vagy megfizetettek, de keserű a küzdelem, sok energia vész el, és nincs igazi rend, mert csak összetartó, empátiás közösség tarthatja fenn a rendet."

Polcz Alaine

I. Mi a jó rend? - a közösségi tér viselkedési szabályairól

Minden emberi közösség megteremti a maga „szerepkészletét" azt a leírt és íratlan normarendszert, amibe a „magánrend", a „privacy" elhagyásával, az utcára lépés pillanatában belekényszerülünk. A nyilvánosság előtt, a mindenkori többség által helyesnek, követendőnek tartott viselkedésmódok normakészlete többszintes: élteti és működteti a szokás, a hagyomány, az illem, a divat, élteti számos cél-racionális megfontolás (közlekedés, üzletkötés, vélemény-nyilvánítás, pihenés, kikapcsolódás, stb.), valamint az adott jogrendszer közrendvédelmi normakészlete is. Ahányan vagyunk, annyiféle rendképzettel, annyiféle, a közrend állapotára vonatkozó elvárással használjuk a közteret, így nem véletlen, hogy sem a büntető- és közigazgatás-tudományban, sem tételes jogban, sem pedig a „common sense" világában nincs a közrendnek egységes, általánosan elfogadottnak tekinthető meghatározása.

Annyi világos, hogy a jól működő közrend közösségi érték, elválaszthatatlan része az emberi közösségek mindennapi élettereinek, állapota kihat a köz- és magánélet számtalan dimenziójára, szerves része tehát az egyén, illetve a szűkebb és tágabb közösségek életminőségének. A jó közrend alapvetően nem a rendfenntartásért felelős hatósági működés eredményeként áll elő,[1] a rend mi vagyunk, annak állapotát alapvetően a közösség tagjai és intézményei „állítják elő", de hatékony működtetése, védelme érdekében a közhatalomnak is van tennivalója:

a) A legsúlyosabbnak ítélt közrend elleni támadásokat jogellenessé nyilvánítja. Ilyenkor nem tesz mást, mint választ a nyilvánosság előtti viselkedést érintő társadalmi normák készletéből, megmondja tehát, hogy melyek azok a magatartási szabályok, melyek megszegése esetén - arra irányuló, törvényben meghatározott eljárás lefolytatását követően, amennyiben az elkövető felelőssége megállapítást nyer - valamely, jogszabályban meghatározott közjogi szankciót[2] fog alkalmazni.

b) Kiképez, működtet, valamint politikai és törvényességi kontroll alatt tart egy olyan közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszert, amelynek feladata a jogsértések megelőzése, megszakítása, felderítése, bizonyítása, a szankció alkalmazása, valamint annak végrehajtása.[3]

---

[1] Ebből pedig az következik, hogy a mindenkori közhatalom, tehát a hatóságok, elsősorban a rendőrség… „Mint a jó orvos, óvhatja, támogathatja, időleg helyettesítheti az organizmus működését, de nem teremtheti." Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. MTA kiadása, Bp., 1903. XII. k. 299. o.

[2] A jogi szankció a szó legáltalánosabb értelmében a jogellenesség következményeként megállapított hátrányok összességét jelenti, ideértve az érintett által korábban élvezett előnyök megvonásának lehetőségét is. A hasonló tartalommal használt jogkövetkezmény ennél jóval tágabb fogalom, mert egyrészt pozitív jogkövetkezmények is léteznek, másrészt a közjogi forgalomban számos olyan, a szankcióhoz megtévesztésig hasonló hátrány (jogkorlátozás) is fungál, amely nem minősül szankciónak (pl. élet-veszélyessé váló épület kiürítése, lebontása), hiszen nem valamely jogellenes magatartás képezi az elrendelés alapját.

[3] „Az első tézis a települési köztisztaság, közszemérem, közcsend, köznyugalom, tehát a közrend védelmével összefüggő hatósági ellenőrzési és szankcionálási feladatellátás elégtelensége. Az okok sokrétűek: a közterületi ellenőrzésre hivatott, rendőrségen kívüli hatósági szervezeti rendszer szétaprózott, sok a párhuzamos hatáskör, a legtöbb hatóság esetében a személyi és technikai kapacitás évek óta romlik, nincs egységes irányítási, eljárási, panasz-ügyintézési, képzési és vizsgáztatási rendszer, mindemellett korántsem megnyugtató a „helyi közrendvédelem" teljesítőképességének és szakmai alkalmasságának lakossági

A „jó szabály" önmagában kevés, még ha napjaink jogalkotási lázában a kodifikációs aktorok szeretik ezt önmagukkal és másokkal elhitetni. A valamennyire hatékony szankcionálás alapja, hogy mindenkor legyenek meg a jogsértések gyors felderítésének, bizonyításának, a szankció azonos büntetési elvek szerinti kiszabásának és végrehajtásának személyi és tárgyi feltételei, bárki által hozzáférhető módon történjen meg az ügyek rendszeres elemzése és értékelése, a következtetéseknek számon kérhető módon hassanak ki a szervezeti struktúrára, a kiválasztási rendszerre, képzési feltételekre, az eljárás rendjének újraszabályozására, és a jogalkalmazási gyakorlatra.

Pozitív értelemben felsorolhatatlan, hogy melyek a „jó rend" összetevői, mi minősül „rendeltetésszerű" köztérhasználatnak,[4] melyek a közterületen, nyilvános helyen elfogadott viselkedésformák.

„Minden korban találhatunk azonban olyan kisebb-nagyobb társadalmi csoportot, amely kihívóan közösségellenesnek titulált magatartásával kivívja a többség rosszallását, ezért pusztán életvitele miatt rendészeti fellépésre vagy kodifikációra ösztönöz. Különösen így van ez akkor, ha a „rendetlenség" olyan, közterületen, nagy nyilvánosság által észlelhető megnyilvánulásairól van szó, mint a koldulás, a csavargás vagy a prostitúció – amelyeknek ugyanakkor számos tolerált megnyilvánulási formája is létezett. Ezeket a zavaró jelenségeket, az úgynevezett deviáns magatartásokat a jogalkotó a jog minden fejlődési szintjén megpróbálta ellenőrzése alá vonni, de törekvését nem tudta maradéktalanul megvalósítani – és időről időre hasonló problémák elé kerülnek napjaink kodifikátorai is."[5]

A hazai jogban az élet, testi épség, valamint az ötvenezer Ft feletti vagyon elleni támadások bűncselekménynek minősülnek, és ezek büntetést-érdemlősége tekintetében valószínűsíthetően magas a társadalmi konszenzus. Ám ahogy megyünk „lefelé" a jogsértések hierarchiájában, ahogy egyre kevésbé válik annak hús-vér sértett az áldozatává (koldulás, utcai prostitúció, balesetet nem okozó KRESZ szabálysértés, jogosulatlan kereskedelem), úgy kezdenek megoszlani a vélemények. Ahol tehát „csak" a köz csendje, tisztasága, nyugalma, szemérme, egészsége, stb. kerül veszélybe, ott a bűncselekmények többségénél még egységesnek mondható közmorál is hasadozni kezd, egyre erősebben lépnek be az egymással szembenálló rétegcsoport- illetve egyéni érdekek és értékek. Belép például a jogsértéssel összefüggő közvetlen érdekeltség, ami jól érzékelhető nagy tömegben az utcai fogyasztóvédelmi jogsértések esetén, különösen romló életkörülmények mellett. Mindennek ellenére kitapinthatóak azok a célok, tevékenységek, melyek a

megítélése. A mai magyar társadalomban egyre többen élik meg, hogy „az állam nem véd meg a bűnözéstől" hogy a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szervei a már megtörtént jogsértésekkel kapcsolatban sem mutatnak fel gyors, következetes, a legalitás elvét komolyan vevő (bűn nem maradhat büntetés nélkül), a társadalmi többség, illetve kisebbség igazságossági igényeit kifejező szankcionálást és a sértetti kárigényeket is reparálni képes teljesítményt." Kántás Péter: Az önkormányzati rendészet körvonalai az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben (kézirat).

[4] A köztérhasználat alkotmányellenes korlátozásának „ősbűnét" az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2010. évi módosítása jelentette, amikor meghatározta a rendeltetésszerű köztérhasználat esetköreit ahelyett, hogy a tilalmi listát körvonalazta volna, „a polgárnak mindent szabad, amit az állam nem tilt", közjogi paradigmája alapján. E törvény adott felhatalmazást a települési önkormányzatoknak arra, hogy a közterületek úgymond rendeltetésellenes használatát szabálysértéssé minősítsék. Így az Étv. felhatalmazása volt a jogalapja az önkormányzati rendeleteknek, melyek szabálysértéssé minősítették a belterületi közterületek életvitelszerű lakhatásra való használatát, a hajléktalanságot, mint objektív létállapotot.

[5] Kiss Bernadett: Közterületi közrendsértő magatartások a XIX-XX. század fordulóján. A településrendészeti politika átalakulásának folyamata egyes státuszvétség jellegű magatartások esetében. PhD dolgozat. Bp. 2011. (kézirat) 5. o.

legnagyobb lakossági és intézményi támogatást élvezik.

Sem a hatályos jogban, sem a szakirodalomban, sem pedig a joggyakorlatban nem találunk általánosan elfogadott közrendfogalmat, így itt a magam meghatározását adom át az olvasónak:

„A közrend – a valós vagy virtuális – nyilvánosság előtti, jogilag szabályozott viselkedés gyűjtőfogalma, és amelynek megsértése a közösség valóságos vagy virtuális terein bekövetkező érzékileg megragadható zavarásokban (zaj, bűz, látvány), a rendeltetésellenes közterület-használatból[6], vagy a hiányzó közlekedési infrastruktúra miatt előálló szabadságkorlátozásokban, a közterületen és a nyilvános helyen elkövetett zaklatásokban mutatkozik meg."[7]

A közrend tartalmát tehát – szemben a közbiztonság alapvetően élet- vagyon- és személyi szabadságvédelmi jellegével – a társadalom kulturális normái adják, ezért a köz rendje a köz biztonságánál érzékenyebben függ a „deviáns" magatartások többségi társadalom általi megítélésétől, mindattól a kollektív értékítélettől, amit közerkölcs, közízlés, közszemérem, stb. fogalma alatt érteni szoktunk.

A közrendi normák érvényesülésének színtere tehát a közterület, amely viszont már bőségesen rendelkezik jogi meghatározásokkal.[8]

Ezek közös lényege a bárki általi - ingyenes és főszabályként korlátozás nélküli - igénybevehetőség, amely legújabban - elsősorban az önkormányzati rendeletekben - kiegészült a „rendeltetésszerű" köztérhasználat követelményével.

A köztérhasználat jogi szabályozásának kulcskérdése a „normálisnak", vagy ehhez képest a deviánsnak minősülő közterületi magatartásoknak meghatározása. Még pontosabban: jogállamban nem minden károsnak ítélt magatartás igényel közjogi szankcionálást, mert megadható egy olyan foka a zavarásnak, amelyet a közösségnek vagy „még" el kell viselnie, vagy amellyel szemben nem jogi eszközökkel kell védekeznie. A köztéren előálló számtalan veszély, illetve „zavarás" hatósági eszközökkel történő elhárítása gyakorlatilag lehetetlen, másrészt értelmetlen is, mert ezáltal hasznosnak minősülő közösségi célok kerülnének veszélybe. Még autokratikus közjogi berendezkedés és joggyakorlat mellett sem képes a jog a lehetetlen kikényszerítésére, az élet minden területére kiterjedő és azt regulázni akaró közhatalmi törekvések káoszhoz vezetnek, a mindent szabályozni akaró, „élére állított" „rend" világában a hasznosnak, értékesnek minősülő közösségi lét működőképessége is megkérdőjeleződik.[9]

Szociológiai megközelítésből a *köztér az eltérő értékrendekkel, gazdasági és politikai hatalommal*

[6] A köztér cél-racionális (a közjog nyelvén: rendeltetésszerű) használatának legmarkánsabb elemei a következők:
a) közlekedés, tehát a fizikai helyváltoztatás, járművel vagy anélkül,
b) az ún. agorafunkció (pihenés, sport, szórakozás, társas kapcsolatok erősítése),
c) anyagi haszonszerzés (vendéglátás, kiskereskedelem, idegenforgalom, stb.)
d) kollektív vélemény-nyilvánítás,
e) közművek, műalkotások, parkok elhelyezése.

[7] Kántás Péter: A közrend elleni jogsértések természetéről. PhD-értekezés, kézirat. Budapest, 2007. 69-70.

[8] Néhány példa: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény értelmében közterület minden olyan közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény szerint közterületnek minősül minden olyan, közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban levő 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 is közterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény közterületnek tekinti a tulajdonformától független, közhasználatra szolgáló területet, amelyet mindenki korlátozás nélkül, vagy azonos feltételek mellett vehet igénybe.

[9] Ezt a gondolatot a német közigazgatás-tudomány és benne a rendészeti jog fogalmi és jogintézményrendszerének egyik legtöbbet hivatkozott klasszikusa, Otto Mayer fejtette ki Deutsches Verwaltungsrecht. (Leipzig, 1895. Erster Band) c. munkájában.

bíró társadalmi csoportok valóságos és szimbolikus küzdelmeinek, konfliktusainak is a színtere.[10] *Nincs neutrális közrend, annak mindenkori állapota az egymással konfliktusban álló köztérhasználók (autósok-gyalogosok, autósok-kerékpárosok, fedéllel rendelkezők-hajléktalanok, kutyatartók, stb.) érdekérvényesítési képességének, valamint a politikai hatalom köztérhasználati igényeinek (utca- és térnevek, köztéri műalkotások, stb.) is a függvénye.*

A közterület-használat mindenkori jogi rendje (evvel együtt a közterület infrastruktúrájának fejlesztési lehetőségei) tehát attól is függnek, hogy ezek az érdekek milyen erővel képesek – országos, területi és mindenekelőtt települési szinten - politikai akaratttá formálódni. Mindez felfokozza a jogalkotó hatáskörrel rendelkező országos, illetve helyi közhatalom felelősségét az ilyen típusú köztéri konfliktushelyzetek mindkét „fél" számára valamennyire is megnyugtató szabályozását, illetve jogalkalmazási gyakorlatát illetően.

A „jó" közrend a „Sollen" értelmében a célszerűség, a magánrendből hozott viselkedési minták, az adott településhez, településrészhez kapcsolódó szokások, illetve szakmai (foglalkozási) szabályok tömege által meghatározott – együttműködésre, illetve a másik ember autonómiájának tiszteletére irányuló – normaösszessége, amely magában foglalja az előrelátható, megismerhető szabályok keretei között tartott jogi és jogon kívüli konfliktuskezelés eszközeit, amely

a) biztosítja a kisebbségi helyzetben lévő köztérhasználók (hajléktalanok, koldusok, utcai prostituáltak, guberálók, gördeszkások, stb.) működésének - a mindenkori többség igényeivel egyeztetett - közhatalmi elismerését, tehát számukra képes „játékteret" adni,

b) biztosítja a mindenkori többség közrenddel kapcsolatos alapszükségleteinek kielégítését, tehát a közterület tisztaságát, zajmentességét,[11] valamint a köztér képi világának mentességét az erőszaktól és a pornográfiától,

c) jelenti a polgárok többségének „rendérzetét", amely a köztéri jogsértésektől való közhatalmi védettségnek a tudatát fogalja magában. Idetartozik a közhatalom veszélyelhárító és jogérvényesítési lehetőségeiben való bizakodás, annak a határozott érzete, hogy a bűnüldözés és a szankcionáló közigazgatás és az ügyészi-bírói hatalom képes a köztéri jogsértések gyors felderítésére, a felelősségre vonás feltételeinek megteremtésére, a többségi igazságossági követelményekkel (érzelmekkel) nem ellentétes szankcionálásra,

d) nem egyenlő a „közrendetlenség" hiányával, hanem tartalmazza az ún. szükségletkielégítő közigazgatásnak a lakosságot közvetlenül érintő elemeit, igényli a közhatalom, a közszolgáltatások, illetve a piac szereplőitől a teremtő közreműködést a „köz" rendjének védelmében, fenntartásában, színvonalának javításában, a zavartalan köztérhasználathoz szükséges infrastruktúra[12] (közutak, járdák állapota, sétányok, sétálóutcák, kerékpárutak, pihenésre szolgáló közterek, parkok, nyilvá-

[10] Rend és káosz. Sajó András előadása az ELTE BTK-n, elhangzott 2007. május 8-án.

[11] A lakóhely és a munkahely környezetének zajmentessége a közrendvédelem ma egyik legfontosabb szegmense, miközben a települési környezet védelmének egyik legnehezebben megoldható területe a környezeti zajterhelés csökkentése. Romló életkörülmények mellett talán nem véletlen, hogy csökken az ilyen irányú ingerküszöb és az emberek egyre érzékenyebbek a közúti és a légi közlekedés zajforrásaira, de már azokra a beruházási előkészületekre is, melyekkel kapcsolatban a zaj növekedését vélelmezik.
„A biztos e körben azt tapasztalta, hogy a zajforrásokkal túlterhelt világban egyes állampolgárok már a hajnali harangozást vagy a sportolás közbeni hangoskodást is zavaró tényezőnek tartják." Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről. OBH, Bp., 2006. 35. o.

[12] Nem minden rendsértés jogsértés. A tömegközlekedés területén a váratlan menetrendváltozás, a járatok lényeges megritkulása, a közterületi objektumok és szolgáltatások állapota, színvonala alapvetően kihat az érintett lakosság közrenddel kapcsolatos attitűdjére, „rendérzetére", mégsem beszélhetünk a szó jogi értelmében közrendsértésekről.

nos WC-k, pihenő padok, stb.) biztosításában.

Az emberek rendérzetét tehát az utca, a játszótér, a temető, a tömegközlekedési eszköz tisztasága, gondozottsága, a lakóhely csendje, jó megközelíthetősége, a parkolási lehetőségek, a levegő tisztasága, a kórház, az iskola, a kereskedelem szolgáltatásainak színvonala, a munkahely gyors elérhetősége a tömegközlekedés által legalább annyira befolyásolja, mint az épületek tömegén a grafiti, a koldulás, vagy a prostitúció közterületi látványa, vagy éppen a tömegkommunikáció látványos napi híradásai a szervezett bűnözés legújabb rémtetteiről. Ebből pedig az következik, hogy a „jó közösségi rend", tehát a rendezett, kulturált, a közösség többségének erkölcsi, esztétikai maximáival egyező (de a kisebbségek önazonosságához szükséges multikulturalitást is biztosító) állampolgári együttélés feltételeinek biztosítása – szemben a jelenlegi büntetőpolitikai felfogással – nem elsősorban rendészeti feladat.

II. A köztér jogi szabályozásának lehetőségei és veszélyei

Ezek után tehetjük fel a kérdést, milyen legyen a közrendet támadó jogsértések elleni „harcban" az alkotmányos, de a hatékonysági követelményekről sem lemondó közrendvédelmi magatartási szabály? Ahhoz, hogy a mindennapok világában elfogadott, de legalább a „követésre érdemesség" egyik megfontolásra késztető alternatívája szeretne lenni, az a minimumfeltétel, hogy megalkotója abból a társadalmi normakészletből válogasson, amelynek komolyan vételére valós közösségi szükséglet van,[13] vagyis megsértésük a közösségre valós veszéllyel[14] vagy sérelemmel jár.

A köztérhasználat szabályozásának legújabbkori történetében mérföldkőnek számít 2012, november közepe, amikor az Alkotmánybíróság (AB) a II/1477/2012. sz. határozatában kimondta a hajléktalanság szabálysértési tényállásának alaptörvény-ellenességét.[15] Az indokolás lényegét a következőkben foglalta össze:

[13] „Ha valaki egy színházi helyiség nézőterén elővigyázatosan, s a közönség részéről észre sem véve szivarra gyújt, kihágást követ el, mert bár a színházi előadás tényleges rendjét nem sértette meg, de megsértette a színház jogi rendjét, azt a jogszabályt, amely a tűzveszély elkerülése érdekében, kivételt nem ismerve a legkisebb, a legóvatosabb rágyújtást is tiltja és bünteti." Tomcsányi Móric: Rendészet-közigazgatásbírói jogvédelem. Bp., 1929. 3-4. o.
A két világháború között a pesti jogi karon tevékenykedő jogtudós szerint tehát a jogrend megsérülhet anélkül, hogy a "tényleges rend" világában változás következne be. Ilyenkor nincs valódi veszély, vagy nagyon távoli, amit az adott cselekmény előidéz. Tehát a jogalkotó úgymond indokolatlanul beavatkozik a rend és rendetlenség szokás, hagyomány, mindennapi tapasztalat által „megszentelt", ontológiai (természetes) világába, és ezáltal teremt egy másik, rendszerint az uralkodó politikai erőtényezők által alakított „rendet". Ez a gondolat a közigazgatási büntetőjog (kihágási jog) kétszáz éves irodalmában használt „látszatbűncselekmény" („Formaldelikt") kategóriájához visz vissza minket, ahol sok jeles szerző szerint a jogsértés – szemben a bűncselekmények „valódi" társadalomra-veszélyességével – kimerül az állami akarattal szembeni puszta engedetlenségben. Hogy mennyire nem értékmentes, ártatlan szofisztikáról van szó, azt a következő példa mutatja: a náci Németországban 1934-től a „Heil Hitler" köszöntés közhivatalnok általi megtagadása a közbiztonságot fenyegető magatartásnak minősült. A példa érzékelteti, hogy a közrendi jogsértések alapjául szolgáló rendészeti klauzulák (közrend, közbiztonság, köznyugalom, közízlés, stb.), ha nincs mögöttük határozott, törvényi szinten megállapított jogtárgyi kör, és ennek megtartásán, sérthetetlenségén őrködő jogi kultúra és intézményrendszer, mennyire kiszolgáltatottak a mindenkori politikai hatalomnak. Denninger: Polizei in der freiheitlichen Demokratie. Frankfurt am Main –Berlin, 1968.

[14] „A közösségi rendőrség számára a hétköznapok tapasztalatai a legértékesebbek, mert ezek mutatják meg azokat a rendetlenségeket, a biztonságérzetet leromboló zavarokat, amelyekből előbb csak kisebb jogsértések fakadnak, amelyek azután törvényszerűen súlyos bűnökhöz vezetnek. Az olyan veszélyforrásokra, mint a közterületek elhanyagoltsága, a szemetelés, a nyilvános alkoholfogyasztás, a grafiti, az elhagyott, üres ingatlanok lepusztulása, a csavargás, a koldulás, az iskolakerülő gyerekek, a családon belüli erőszak, a drogfogyasztás, azonnal reagálni kell." Finszter Géza: A rendvédelmi szervek külső társadalmi kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Bp., 2006. (kézirat).

[15] Az Sztv. megsemmisített 186. §-a így szólt:
„(1) Aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás

„Önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti. Azoknak a magatartásoknak a szankcionálására, amelyek a közterület használata során mások jogait sértik, a közrendet veszélyeztetik, a szabálysértésekről szóló törvény számos önálló tényállást (pl.: koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszes ital fogyasztás tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közerkölcs megsértése, garázdaság, stb.) állapít meg, ezek alapján büntethető az a hajléktalan is, aki a közterületet a közrendet veszélyeztető módon használja. Az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának".

Érdemes itt felidézni a programjában és nyelvében egyaránt kiemelkedően színvonalas politikai dokumentumnak, a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) Országgyűlési Határozatnak egy passzusát, amely tartalmazza a közbiztonság javítása körében a városlakót zavaró tényezőket:

„A városi emberek életminőségét nem csak a bűncselekmények alakulása, hanem egyéb olyan, a közterületeken tapasztalható jogsértések, zavaró körülmények is befolyásolják, mint a falfirka, a tiltott vagy engedély nélküli kereskedés, a köztisztasággal kapcsolatos szabálysértés, a koldulás, *a hajléktalanok utcai megjelenése*, a közlekedés rendjének fellazulása. … A magány, az egészség iránti aggodalom, a létbizonytalanságból fakadó feszültség és a bűnözéstől való félelem egymást erősítő lelki folyamatok."

Mindevvel szemben az AB egy húsz év előtti határozatára utalva itt mondta ki végre egyértelműen - és ez a rendelkezés messze túllép a hajléktalanság pönalizálásán - hogy a szabálysértések körében is az alkotmányos büntetőjog követelményeit kell alkalmazni, tehát „… a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges." [30/1992. (V. 26.) AB határozat.]

A határozat joggal rója fel a jogalkotónak, hogy nem maradt hű a saját értékválasztásához: ha egyszer a „kriminális cselekmények" elleni fellépés eszköze a hatvan napig terjedhető elzárás és a háromszázezer Ft-ig is terjedhető pénzbírság, akkor az alkotmányossági mérce szigorúbbá válik; tehát úgy kell tekinteni a szabálysértési jogszabályra, mintha büntetőnorma lenne: „… a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi" jellege vált dominánssá."

A jövőben tehát nem lehet a jogalkotónak a neki valamely okból nem tetsző magatartást – konkrét veszély, sérelem nélkül – szabálysértésnek minősíteni. Nem lehet tehát a potenciális jogsértés megelőzésére felhasználni a közrendvédelmi klauzulát, ahol – elkövetési magatartás és valós jogtárgy-sértés nélkül – a veszélyesnek, zavarónak, kényelmetlennek tekintett előélet, az életmód, válik közrendsértővé, a jogkorlátozás alapjává[16].

céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el.
(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja."

[16] Íme két „mintadarab" a státuszvétség kezelésének előzményeiből:

Kár hogy az ombudsman, az AB, de a szakmai közvélemény figyelmét is elkerülte az Sztv. 192. § (1) bek. szerinti tényállás, a közerkölcs megsértése, hiszen az borítékolhatóan nem menne át az AB most idézet mércéjén. Több mint negyven éve része a szabálysértési jognak ez a „rendőrállami" tényállás, ahol a jogalkotó semmilyen közelebbi támpontot nem adott sem a jogtárgyhoz, sem az elkövetési magatartáshoz (törvényi indokolás „természetesen" nincsen). Magyarul: döntse el a jogalkalmazó (jelenleg a megyei (fővárosi) kormányhivatalok) mit tekint közerkölcsbe ütközőnek.[17] Az első Sztv. (1968. évi I. tv.) kommentárja adott annak idején némi útmutatót, eszerint idetartozott az utcai trágár beszéd, a leszólítás, az utcai vizelés, a hiányos öltözékben való megjelenés[18]

Fel kell tenni a kérdést: mi a helyzet akkor, ha holnaptól a hajléktalanság, a néma koldulás, vagy a nem olyan régen ugyancsak alkotmányellenesnek nyilvánított guberálás minősül közerkölcsbe ütközőnek? Mert mindennek törvényi akadálya ma nincsen! Vajon lesz elég szava, kormány- illetve tárcaálláspontot alakító ereje azoknak a civil szerveződéseinek, melyek sok éve feladatul vállalták a köztér kisebbségi szereplőinek, megalázottjainak civil jogvédelmét, rendszeres monitorozását, a közhatalom szereplői által elkövetett visszásságok nyilvánosságra hozatalát? Merthogy ebben a szférában régen evidencia, hogy „… az idézett jogszabályok nem függetlenek attól a társadalmi-kulturális környezettől, amelyben születtek, és amelyet keretbe kívánnak foglalni. Így a „közösségi", „kívánatos jellegű", „városkép", „érdek" stb. kifejezések mind nagyon képlékenyek, jelentéseik egyáltalán nem konkrétak, mint ahogyan azt a jog nyelvezete sugallja, és csak adott kulturális kontextusban nyernek konkrét értelmet."[19]

Az egyik kisváros önkormányzatának képviselőtestülete 1997-ben - a helyi cigány kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére - rendkívüli ülést tartott, amelyen megtárgyalta a város közrendjének és közbiztonságának alakulását, különös tekintettel egyes, a közbiztonságot veszélyeztető cselekményekre. Az ülés eredményeképpen a testület elhatározta, hogy a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatos személyeknek nyilvánítja, és a jövőben megtesz mindent annak érdekében, hogy ezeknek a személyeknek a városból való elköltözését törvényes eszközökkel elérje, valamint megakadályozza az ilyen személyek városba való beköltözését.
Az ügyben vizsgálatot indító kisebbségi ombudsman meggyőződése szerint a közrend biztosításának nem az a helyesen igénybevett eszköze, hogy az önkormányzat megpróbálja a településen jogszerűen tartózkodó állampolgárokat eltávolítani a településről, hanem az ügyben hatáskörrel rendelkező szervek tevékenységének elősegítésével, a velük való együttműködés erősítésével próbálja előmozdítani, hogy az egyes meghatározott cselekményeket elkövető személyek büntetőjogi felelősségét az arra hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítsa. A rendőrségnek pedig az a feladata, hogy a hatáskörét megállapító rendelkezések által megszabott kereteke belül eljárjon a közrend és a közbiztonság védelme érdekében. Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről. 1997. OBH, Bp., 1998.
Gyanítható persze, hogy a legtöbb hasonló esetben még jogszabályra sincs szükség a „státuszvétségek" elkövetőinek üldözéséhez:

2002-ben az egyik községi polgármester végigjárta az eladó házak tulajdonosait, és megpróbálta lebeszélni őket arról, hogy házaikat a másik településen földönfutóvá lett romák számára eladják, akik szerinte rosszhírű, úgy mind bűnöző életmódot folytató családok. Ennek eredményeként aztán mindössze egy roma család vásárolt a községben ingatlant, ekkor viszont tömegdemonstráció tört ki a faluban – élén a polgármesterrel és az önkormányzati képviselőkkel – amely az érintett lakóház bontásától sem riadt vissza. Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről. Bp., 2003. 146-147. o.

[17] Azért változnak a „közerkölcsök" is: néhány éve sajtóhír volt, hogy fényes nappal pornófilmet forgattak a budapesti teve utcai rendőrpalotával szemben, a József Attila Színház előtti téren. A stábot a metró aluljáróból érkező utasok tömege sem zavarta és a nyilvános aktusnak két rendőr vetett véget. A magát színésznek nevező nő és férfi ellen közerkölcs megsértése miatt indult eljárás.
[18] A szabálysértési jogszabályok magyarázata. Kjk, Bp., 1970. 444. o.
[19] Bali János, Török Ágnes, A. Gergely András, Udvarhelyi Éva Tessza: Egy tiszta város piszkos lakói. A köztéri szegregáció és a tisztaság összefüggéseinek antropológiai vizsgálata Budapesten. Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar. Nappali tagozat. Kulturális antropológia szak, 2005. november (kézirat)

III. Akkor mondja meg az önkormányzat, mi az a kirívó közösségellenesség

A szakmai közvélemény nem kis meglepetésére az Sztv. mintegy százharminc éves jogalkotói hagyományt tört meg, hiszen 2012. áprilisától kizárólag törvény alkothat szabálysértési tényállást, kimaradt tehát a statuálási lehetőségből a kormány, illetve a települési önkormányzatok. A döntés szorosan összefüggött a szabálysértési jognak az AB határozattal összefüggően már tárgyalt átalakításával[20].

Mindebből következett, hogy szabályozatlanul maradtak az ún. közigazgatás-ellenesnek minősített cselekmények. A régi, 2000. márciusától hatályos Sztv. idejében csak a központi jogszabályokban (törvény, kormányrendelet) kb. százkilencven cselekményt találtunk, és ehhez jött az önkormányzati rendeletekben szereplő szabálysértések tízezreinek soha senki által még nem vizsgált sokasága. Evvel szemben az új törvény kilenc fejezetben kevesebb mint a felét (83) tartotta meg a tényállásoknak, külön fejezetben szabályozva az elzárással fenyegetett szabálysértéseket, emellett még számos jogtárgyi kört (közrend, közlekedés, vám, rendészeti igazgatás, fogyasztóvédelem, járványügy, mező- erdő- vízgazdálkodás, óvodai nevelés, oktatás). Hogy ez a fajta új, a cselekmények „kriminalitását" szem előtt tartó különös részi szelekció milyen egyeztetési fázisokat követően és milyen konkrét értékelési szempontok szerint valósult meg, ennek magyarázatával a törvényhozó adós maradt.

De amit a jogalkotó elvett az egyik kezével, visszaadta a másikkal: a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) felhatalmazta a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy önkormányzati rendeletben határozzanak meg tiltott, közösségellenes magatartásokat és ezek elkövetőjével szemben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelhessék el, melyek az önkormányzat saját bevételét képezik. A törvény arra adott felhatalmazást a képviselő-testületnek, hogy rendeletben határozza meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait. A szabálysértési „korszakhoz" képest látszólag alig történt érdemi változás, hiszen az önkormányzatok megkapták az általános szabálysértési bírságmaximumot (százötvenezer Ft), szemben a korábbi ötvenezres maximummal, amit saját bevételnek számolhatnak el, megmaradt továbbá a legnagyobb ügyszámot jelentő és így a majdani bírságbevételek legnagyobb részét kitevő helyszíni bírságolás lehetősége.

El is indult az újra kodifikáció, és 2012. májusától sorra születtek a közösségellenes cselekmények elképesztően gazdag tárházát tartalmazó rendeletek. E sorok írásakor (2012. november) kb. hétszáz település alkotta meg a maga „szabálysértési" rendeletét. A gyakorlatban nemigen történt más, minthogy a korábbi önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértéseket közösségellenes cselekménynek nevezték át, valamint kibővítették olyan jogsértésekkel, melyek nem ke-

[20] A kormányzati portálon 2011. szeptember végén látott napvilágot a BM által elkészített új szabálysértési törvény tervezete, amely a szabálysértések ilyen értelmű kettőssége mellett voksolt:
„Az egyes szabálysértési tényállások jellegzetességeit vizsgálva megállapítható, hogy a szabálysértések alapvetően két nagy csoportra oszthatók:
A kriminális jellegű szabálysértések olyan szabálysértési tényállások, amelyek egy bűncselekmény kisebb súlyú alakzatai, valamint szorosan kapcsolódnak a büntetőjogi megfelelőjükhöz és általában nem kötődnek a közigazgatáshoz.
Az igazgatás-ellenes szabálysértések a szabálysértések másik nagy csoportja, amelyet azok a magatartások alkotnak, amelyek kriminálisan színtelenek, jellegüket tekintve büntetőjogi összefüggésük nincs.
Ezek mellett léteznek még az ún. „szakszabálysértések", amelyek munkavégzéssel, foglalkozással kapcsolatosak, amelyek legfeljebb absztrakt veszélyt hoznak létre, sértő eredményük nincs. Eljárási jellemzőjük, hogy ezeket általában a felügyeleti szervek derítik fel és gyakran a helyszínen el is bírálják."

rültek be a szabálysértési kódexbe. Ami az új jogellenességi kategória gerincét, a közösségellenesség meghatározását illeti, az önkormányzatok – a központi jogszabályok példáját követve – megmaradtak a formális meghatározásnál, (a lényeget illetően: az közösségellenes, amit mi annak tartunk), s központi segítség híján nyilván egymástól vették át a definíciókat.[21]

2012. utolsó negyedévére előállt a következő helyzet:

a) adott az ízig-vérig elbüntetőjogiasodott, gyakorlatilag a régi kihágás szintjére jutott szabálysértés, ahol olyan szankciókkal kell számolni, mint a hatvan napig terjedhető elzárás, a százötvenezres (elzárással fenyegetett cselekmények esetében háromszázezres) pénzbírság, amelyre még akkor is van lehetőség, ha az elkövetőt elzárással, vagy közérdekű munkával sújtják,[22]

b) megjelent egy új, az önkormányzatok kezébe gyakorlatilag parttalan felhatalmazással letett jogellenességi kategória, amely elvben a kriminalitás alatti tartományt, tehát az etikailag „színtelen" közigazgatás-ellenességeket tartalmazza, ehhez képest azt írja elő, hogy legyenek ezek a cselekmények kirívóan közösségellenesek.

Elmondható, hogy a már idézett AB határozat azonban ebben a körben is alaposan átrendezte a „pályát":

„… a helyi önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. A „közösségellenes magatartás", a „kirívóan közösségellenes magatartás" olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára, annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe."

A tiltott közösség-ellenesség fogalmának ellentmondásos és parttalan jellegére az irodalom is rámutatott[23], de aki belenéz a jelenleg hatályos rendelet-anyagba, korlátlan számú

[21] Tiltott, közösségellenes az a magatartás, amely
"… nem minősül szabálysértésnek vagy bűncselekménynek, továbbá amelyet magasabb szintű jogszabály nem rendel büntetni, de sérti vagy veszélyezteti a közösségi együttélés szabályait, különösen a város közrendjét, köztisztaságát, településképét, egyéb helyi értékeit, a közösségi együttélés egyéb helyi normáit" (Debrecen)
„… a társadalmi együttélés helyi normáit sérti, a közösségi együttélés szabályaival ellentétes" (Pápa)
„… a társadalomra nem veszélyes, ezért szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősül, de a közösségi együttélés szabályaival ellentétes és azt ….. képviselő-testülete e rendeletében tiltott, közösségellenes magatartásnak minősíti." (Várpalota)
„…cselekmény vagy mulasztás, amely szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősül, a tevékenységre vagy mulasztásra tv. vagy korm.rend. közig. bírság kiszabását nem rendeli, de az a közösségi együttélés szabályaival ellentétes, és a magatartást e rendelet tiltottnak, kirívóan közösségellenesnek minősíti" (Tiszavasvári).

[22] Egyetlen korlátja az „egymásmellettiségnek", hogy elzárás és közérdekű munka egymás mellett nem szabható ki. Tehát akár két büntetés (szabálysértési elzárás és pénzbírság vagy közérdekű munka és pénzbírság) és egyszerre három intézkedés (járművezetéstől eltiltás, elkobzás és kitiltás) is kiszabható ugyanarra az elkövetőre. Csak a jogalkalmazó józanságában lehet bízni, hogy nem kerül sor nagyobb számban elemi igazságossági követelményeket átlépő, végrehajthatatlan, és az érintettekből a normasértések irányába vezető dacreakciót kiváltó túlszankcionálásra.

[23] Tilk Péter: A tiltott közösségellenes magatartások szabályozásáról. Jegyző és közigazgatás, 2012/4. 9-10. o. A szerző a bíróságok közelében folytatott utcai zenélés tilalmát vette példának, ami joggal támaszt kételyt a példa közösségellenes voltát illetően. Az erőszakos közösülés sértettjének zárt tárgyaláson való meghallgatása közben nem biztos hogy „jól jön" az utcai zene. Szélső esetben tehát előfordulhat ilyenkor a „közösségellenesség", de hogy a garázdaság tényállásából kölcsönvett, de persze elcsúsztatott „kirívó" jelleg nem áll meg az utcai zenész esetében, az bizonyos.

példával találkozik, ahol meglehetősen nyilvánvaló a kirívó közösségellenesség hiánya.[24]

Az alkotmányos „baj" tehát a felhatalmazó rendelkezés parttalansága és nem az, hogy az önkormányzatok „visszakapták" a területükön elkövetett „közösségellenes" cselekmények szankcionálásának lehetőségét. Valóban nincs az a gyors, szakszerű és kellően alapjog-érzékeny központi szabályozás, amely felvehetné a versenyt a közösség erre felhatalmazott helyi aktorainak a közvetlen lakossági kapcsolatkora épülő, a kisközösségek rend- és biztonságigényeit naprakészen számon tartott ismeretanyagával. Korábban sem a három (törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet) szabályozási szint megléte jelentette a problémát, sokkal inkább ezek jogtárgyi elhatárolásának a hiánya!

A régi Sztv. is a „pozitivista" fogalommeghatározással érte be, így semmi nem mondta meg (kivéve az egyre bővülő elzárással sújtható kört), hogy meddig terjed a törvényhozó kompetenciája, milyen jogvédett tárgyak szabálysértési védelmére kapott a kormány felhatalmazást, és melyik az a „maradék" terület, ahol az önkormányzatoknak volt lehetősége a tényállások megalkotására. A helyzet több mint fél évszázada így áll, tehát éppen nem 2012. májusában kellett volna az ombudsmannak „felébredni" és kijelenteni, hogy „… nem világos, hogy mely – egyébként sem bűncselekménynek, sem szabálysértésnek, sem pedig közigazgatási szabályszegésnek nem minősülő - közösségellenes magatartásokat szankcionálhatnának az önkormányzatok…"[25]

Úgy gondolom. lehetett volna szűkíteni, de nem egy tollvonással megszüntetni a kormányzati és önkormányzati kompetenciát, ugyanakkor sokkal többet kellett volna tenni a központi és a helyi jogalkotás „változásérzékenysége", együttműködési készsége, a köztük zajló információcsere formális és informális útjait gazdagon kiépítő és ösztönző rendszerének a megteremtése érdekében.

Itt a „fizetség" azért, mert eddig valamennyi kodifikációs periódus „megúszta" a tényállások (az önkormányzatiak is) átfogó, a joggyakorlat, a tudomány, valamint a jogsértések lakossági értékelésének tapasztalatait feldolgozó felülvizsgálatát. A jogalkotás normális menetében közigazgatási és büntetőjogászokat, a közterületi rendészet irányításának szereplőit, valamint az önkormányzati igazgatás minden szegmensét ismerő szakembereket magában foglaló csapat készíthette volna elő egy új szabálysértési különös rész kidolgozására irányuló koncepciót és szövegjavaslatot.

Hogyan lehetett volna a rendeletalkotást valóban ésszerűen orientálni képes - tehát a helyi közrendvédelem hatékonyságát fokozandó (jogalkotói cél), illetve a jogtárgyi körre kézzelfoghatóan utaló (alapjogi korlát) - felhatalmazó rendelkezést adni? Ha a jogalkotó vette volna a fáradtságot és megnézte volna, hogy a korábbi önkormányzati szabálysértések milyen tárgyköröket érintenek,

[24] A negatív példák - a képviselőtestületek képzelőerejének és szakmai korlátokat nem ismerő rendpártiságának függvényében - tovább sorolhatók: síremlék gondozatlanul hagyása, üzemképtelen, lejárt műszaki vizsgás, rendszámtábla nélküli jármű tárolása, autó mosása, szerelése közterületen, nehéz gépjárművel rendszeresen közterületen várakozás, házszámtábla, helyrajzi számot feltüntető tábla elhelyezésének elmulasztása, közterületen nem árusítható terméket értékesítése, közterületen engedély nélkül fa ültetése.
Van aztán „régi-új" és példa is: a hónapok (évek) óta jövedelemmel nem rendelkező munkanélküli hónapok óta hétvégeken a saját könyveit, edényeit, ruhaneműjét teszi le az utcasarokra eladásra, anélkül, hogy kérne közterület-használati engedélyt. Ez a cselekmény minősülne kirívóan közösségellenesnek?
A kihívó közösség-elleneség értelmezésével egyébként több mint fél évszázada küzd a bírói gyakorlat. „Ez gyakorlatilag a társadalmi együttélés szabályaival való nyílt szembehelyezkedést, olyan aktív magatartást jelent, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást, riadalmat váltson ki." Bodor-Diósi - Vaskuti: Büntetőjog II. Novissima Bp.,2011. 217. o.
A bírói gyakorlat szerint, ha a cselekményt a közösségi normákkal való tudatos (vagy az ittas állapot miatt kontrolltalan) szembehelyezkedés, a kötözködő, öncélú, durva antiszocialitás, a közösségi normák semmibevétele vezérli, akkor lehet erre következtetni. Az azonban korántsem egyértelmű, hogy ilyenkor egy belső motívumot kér a jogalkotó a tényállásszerűséghez, vagy elég a kihívó közösségellenességre csak "objektíve", a cselekmény jellegéből következtetni?

[25] AJB-1040/2012, AJB-6724/2010.

ezeknek a helyi jogalkotás számára használható fogalmi szintézisét a felhatalmazó rendelkezésben megadhatta volna. Egy szúrópróbaszerű rendeletvizsgálat is érzékeltette volna, *hogy a védelem célja alapvetően a köztér „rendeltetésszerű" használata, annak tisztasága, zajmentessége, nyugalma, kármentessége, a közlekedés zavartalansága, az üzleti célú köztérhasználat engedélyköteles volta, valamint a társadalmi együttélés egyéb helyi normáinak tisztelete, összefoglalóan: a helyi közrend védelme.*[26]

[26] Hogy mekkora terjedelmű és milyen típusú ez a fajta jogsértési kör, engedtessék meg - Kiss Bernadett gyűjtése alapján - egy bővebb áttekintés a jellemző szabályozási tárgykörökből és tényállásokból a jelenleg hatályos önkormányzati rendeletek alapján:

Közterület-használat rendje

- bérleti szerződés nélkül, nem rendeltetésszerűen, engedély nélkül / eltérő módon bontási/építési törmeléket nem konténerben tartása, el nem vitetése
- reklám engedélynélküli, városképrontó, közlekedést veszélyeztető elhelyezése, elhelyezése falra, buszváróban, utcatáblán, szobron
- óriásplakát nem kijelölt helyre / nem a főépítész engedélyével
- közterület közvetlen felületén beton, habarcs keverése, ragasztóanyagot melegítése
- engedélynek nem megfelelő utcai zenélés
- szeszes ital fogyasztás közterületen
- gördeszkázás, görkorcsolyázás, kerékpározás tilalma emlékművön, utcabútoron, lépcsőn, kőpadon, szökőkúton, templomlépcsőn

A közutak rendje

- utat engedély nélkül elzár vagy mellette a közlekedésre veszélyes anyagot rak le
- utat felbont vagy elfoglal
- műtárgyat megrongál, árkot, átereszt szennyez
- úttal kapcsolatos munkavégzésre, megváltozott forgalmi rendre utaló jelzést nem tesz ki
- bontáshoz nem kér előzetes kezelői hozzájárulást (kivéve: csőtörés, árvíz, stb.)

A temetők rendje

- reklámtábla engedélytől eltérő helyre kirakása,
- sírok beszennyezése,
- szemetelés, szemét el nem távolítása a kijelölt helyre,
- tűzgyújtás tilalma (a gyertya/kegyeleti mécsest kivéve)
- hangoskodás, kegyeletsértő viselkedés tilalma
- üzemeltetői engedély nélkül járművel behajtás tilalma
- állatbevitel tilalma
- temetői munkavégzés be nem jelentése (kivétel: sírgondozás)
- kegyeletsértő, közízlést sértő síremlék állításának tilalma
- síremlék gondozatlanul hagyásának tilalma

A környezet védelmének rendje

- üzemképtelen, lejárt műszaki vizsgás, rendszámtábla nélküli jármű tárolásának tilalma
- árkokba dugulást okozó anyagot önt
- autó mosásának, szerelésének, bontásának tilalma(kivéve: KRESZ szerinti hibaelhárítás)
- vontatóval, nehéz gépjárművel rendszeresen közterületen várakozik, vagy 2 órán túl parkol
- gyomtalanítás, járda, árok tisztán tartása, hó takarítása (akadálymentesre)
- tömegközlekedési járművek üzembentartójaként a pályaudvar, állomás tisztán tartása
- nem megfelelő, egészségre ártalmas tüzelőanyag használatának tilalma egyedi fűtéses házakban (szilárd háztartási hulladék, veszélyes hulladék, műanyag, gumi, vegyszer, stb.)
- nem megfelelő helyen, módon és időben történő avar égetés tilalma
- zöldfelület nem megfelelő kezelése vagy azon engedély nélkül parkolás tilalma
- közparkba indokolatlan behajtás, parkolás tilalma
- közkútból állat itatásának, termőföld locsolásnak, kocsi mosásának tilalma
- szennyvizet kilocsolásának tilalma
- ásott kút szennyezésének, ebbe szennyvíz, mérgező hulladék juttatásának tilalma
- vízelvezető árok betöltésének tilalma

Fás szárú növények védelmének rendje

- zöldfelületet „gondatlan rongálásának", azon károkozásra alkalmas tevékenység végzésének tilalma
- fa, bokor, virág letörésének, ágyásokat tönkretételének tilalma
- engedély nélküli közterületi faültetés tilalma

A gépjárművel várakozás rendje

- a várakozási engedély jogosultja nem jelenti be a jogosultság megszűnését /autó eladását/ nem adja le az engedélyt
- várakozásra jogosító kártya nem látható helyre való kitételének tilalma
- közúton, közterületen +3,5 tonnás jármű, mg. vontató, lassú jármű tárolásának tilalma
- üzemképtelen jármű közúton engedély nélküli tárolásának tilalma

A hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatás rendje

- ingatlanról nem viteti el rendszeresen, felhalmozza
- 15 napon belül nem jelenti be az adatváltozásait
- tartósan kirak gyűjtőedényt közterületre közterület-használati szerződés nélkül
- zsákot/kukát nem az előírt időpontban és megközelíthetetlen/üríthetetlen helyre teszi ki
- kirakott kukában/zsákban mérgező-, egészségre veszélyes, vagy robbanóanyagot, dögöt, építési törmeléket helyez el
- nagydarabos hulladékot (1 köbméter felett) határidőn túl nem viteti el
- nincs közszolgáltatási szerződése / díjhátraléka van és nagydarabos hulladékot rak ki
- más kukájába hulladékot rak
- közterületi árus nem viteti el a szemetét
- közterületre kihelyezett gyűjtőedényből, zsákból guberál, hulladékgyűjtő udvaron, hulladéklerakókban, gyűjtő edényekből a lomtalanítás idején a köztérre kihelyezett szükségtelenné vált háztartási szilárd hulladékból guberál
- nem a helyi rendeletben foglalt közszolgáltató emblémájával ellátott gyűjtőzsákot/kukát vesz igénybe
- szelektív gyűjtőbe rendeltetéstől eltérő anyagot rak
- kötelező közszolgáltatást nem vesz igénybe
- a gyűjtőedényt nem tisztítja ki
- saját tulajdonú ingatlanon települési szilárd hulladékot halmoz fel

Az állattartás rendje

- tiltott helyeken és ideig és tiltott darabszámban haszonállatot és kishaszonállatot tart (marha, ló, disznó, juh, kecske, szamár, öszvér ill. egyszeri szaporulatuk)
- közösségi épületek és terek területén, ezektől 70m, lakótelepen épülettől 50m-re galambot és nyulat tart
- kutyát többlakásos udvarban nem lekerítve/megkötve tart
- harapós kutya nem megkötve/zárva/tábla hiánya
- társasházban többiek belegyezése nélkül egynél több kutya
- erkélyen vagy közös helyiségben kutya
- kutya bevitele sporteseményre, természetvédelmi területre, diákszállóra, élelmiszerboltba, egészségügyi intézménybe, vendéglátóhelyre, oktatási intézetbe (kivéve: vakvezető)
- nem pórázon vezet (=szabadon enged az arra kijelölt hely kivételével?)
- önkormányzati bérlakásban 2+ macska
- társasház udvarán/kertjében engedély nélkül méhek
- telekhatártól nem megadott távolságra állatok ólja/ zárt trágyatároló / ólak takarítása / tárgya elvitetése
- állattartás során ürülékkel szennyezi a közterületet/közösségi helyiséget/erkélyt/ablakpárkányt, és ezt nem távolítja el haladéktalanul
- közterületen gazdátlan, kóbor állatot etet és élelmez.
- ebet személyszállító liftben – vakvezető, terápiás, segítő és jelzőkutya kivételével – szállít
- épülettulajdonos nem akadályozza meg a „nem tartott galamb" tömeges fészkelését
- társasház padlásán/tetőterében/erkélyén galambot tart, galambszart nem távolítja el az utcáról/járdáról
- közterületen galambot etet
- tulajdonában/felügyelete alatt levő eb más tulajdonában levő magánterületre átjutását lehetővé teszi

A kereskedelem és a vendéglátás rendje

- önkormányzati tulajdonú nem lakásban szeszes italmérést nyit (kivéve melegkonyha és cukrászda)
- önkormi tulajdonú garázst üzletté alakít
- önkormányzati tulajdonú nem lakás célú helyiségben játékgépet üzemeltet
- áruszállítás és rakodás x intervallumon kívül (pl. 6-20 óra)
- büfékocsi üzemeltetése belvárosi közterületen ill. közterületre kiszolgáló magánterületen
- engedély nélkül vagy eltérően alkalmi és mozgóárusítást végez, jogosulatlan kereskedelmi tevékenységet végez
- üzletek éjszakai nyitva tartására vonatkozó előírást megszegi
- vendéglátó-helyiséghez tartozó teraszt, előkertet közterület-használati hozzájárulás nélkül/eltérően működtet, létesít
- közterületen nem árusítható terméket és állatot értékesít, forgalmaz
- zavaró hangosító berendezéssel indokolatlanul zavarja mások nyugalmát
- sport-stb. rendezvény alatt nem tart fenn elegendő illemhelyet és szeméttárolót, azokat nem üríttetti, utána a területet nem tisztítja, fertőtleníti

A köztisztaság rendje

- a társasházak tisztántartásáról nem gondoskodik
- útról, járdáról az azt használó a felhordott koszt nem takarítja
- gépjármű üzemeltetése, karbantartása, balesete során a közterület szennyeződését haladéktalanul el nem távolítja
- üzletek üzemeltetője parkolót nem tart tisztán

Miközben változatlanul jelen van és izmosodik a számos esetben komoly lakossági támogatást élvező helyi politikai akarat annak érdekében, hogy eltávolítson a köztérről „.. olyan csoportokat, amelyek kulturális vagy gazdasági okokból beilleszkedési nehézségekkel küzdenek. Bizonyos magatartásoknál azonban megállapíthatjuk, hogy sohasem társultak hozzájuk pozitív értékítéletek. Feltehető tehát a kérdés, hogy a koldulás, a csavargás, a prostitúció és egyes nem letelepedett életmódot folytató csoportok valóban csupán az ismerethiány és a társadalmi feszültségek miatt váltak megbélyegzett közösségekké?"[27]

Az ilyen típusú, a köztérről a deviánsnak minősített jelenségeket eltüntetni, láthatatlanná tenni szándékozó törekvések szülik aztán az önkormányzati rendeletalkotás „pszeudo-jogtárgyait", nevezetesen a „városkép" védelmét, a „közszemérmet", „közízlést", azokat a jogi fügefaleveket tehát, melyek mögé bújva ma is lehet státuszvétséget kodifikálni:

„A köztéri szegregáció gyökere azonban mindenhol hasonló: kulturális és ideológiai hátterét a közterek használatával kapcsolatos félelmek jelentik, így növekszik a magántulajdonba vagy magán-kezelésbe adott közterületek száma, ahol egyes csoportokat nem kívánatosnak tekintenek. Ezt a városkép-óvó mentalitást tükrözi New York-i „zéró tolerancia" városépítészeti megvalósítása is, amely már nemcsak Amerikában, hanem Európában is elterjedt. A filozófia lényege, hogy a közterületek és utcabútorok tudatos átalakításával próbálják meg egyes városrészekből távol tartani például a hajléktalanokat[28], valamint a legkisebb szabályszegésért is nagyon szigorú büntetéseket alkalmaznak. A teória célja, hogy a legkisebb kihágások büntetésével és megakadályozásával megelőzzék a nagyobb „zavarokat", azáltal, hogy az elmélet „kriminalizálja a szegénységet, azaz törvényesnek nyilvánítja azt, hogy rendőri és bűnügyi eszközöket vessenek be a zavart keltő szegénység ellen – a jól látható, közterületeken kellemetlenséget okozó szegénység ellen, amely homályos bizonytalanságérzést vagy egyszerűen feszélyezettséget ébreszt a polgárokban. A doktrína velejárója a bűnözés elleni háborút és a közterületek visszahódítását hangoztató katonai jellegű retorika, amely a valóságos vagy képzelt bűnözőket, hajléktalanokat, koldusokat és egyéb marginális elemeket idegen megszállókhoz hasonlítja."[29]

IV. Amit a jogalkotásnak azonnal tennie kellene

Már említettük, hogy az önkormányzatok eddig is szinte korlátlanul statuálhattak tényállásokat a helyi közrend védelmében, s ha csak prózai fiskális érdekek működtek a szankcionálási jogkör megtartásában, elég lett volna beletenni az Sztv.-be a százötvenezres maximumot (korábban ötvenezer Ft volt a bírságmaximum), valamint - bár az AB szerint ez a megoldás aggályos - a saját bevétel lehetőségét.

Mivel nem észlelhető erre irányuló kormányzati szándék, ráadásul már elindultak a tiltott közösségellenességet szankcionáló eljárások, az AB által megkövetelt új felhatalmazó rendelkezés megalkotása mellett az előterjesztő (KIM) sürgős törvényelőkészítő munkájára

- az ingatlan tulajdonosa nem takarít járdát, árkot, csatornát, hókupac veszélyes helyre halmozása járdatakarítás során (pl. forgalmat akadályoz, csatorna-elfolyást nem enged, útkereszteződés, útburkolati jel, tömegközlekedési megállóban, közszolgáltatási felszerelési tárgyra rápakolva, kapubejárat elé)
- szeszes italt fogyaszt engedélyezett rendezvényen kívül.

[27] Kiss Bernadett: Közterületi közrendsértő magatartások a XIX-XX. század fordulóján. A településrendészeti politika átalakulásának folyamata egyes státuszvétség jellegű magatartások esetében. PhD dolgozat. Bp. 2011. (kézirat) 14. o.

[28] Budapesten ez például karfás, egyszemélyes padok, vagy dőlésszögük miatt fekvésre alkalmatlan utcabútorok felállításával valósult meg.

[29] Török Ágnes- Udvarhelyi Éva Tessza: Egy tiszta város piszkos lakói (2005) Világosság 46. 7-8. 106-107. o.

volna szükség, hiszen számtalan kérdés maradt orvosolatlan:

- a törvényi felhatalmazás megsemmisítése ellenére a felhatalmazás alapján megszületett rendeletek változatlanul „élnek", tehát hatályosak mindaddig, amíg ezekek nem helyezik hatályon kívül, vagy nem semmisítik meg,

- nem tisztázott az alanyi kör (természetes személy, jogi személy),

- nem tisztázott a vétkességi fok (szándékos, gondatlan, objektív),

- nem tisztázott a kísérlet, illetve a részesi alakzatok büntethetősége,

- nem tisztázott egyes speciális elkövetői kategóriák (fiatalkorúak, katonák, visszaesők) büntethetősége,

- nincsenek meghatározva a büntethetőséget kizáró és megszüntető okok, az ilyen okokból történő eljárás-befejezést (elutasítás, megszüntetés) a Ket. nem ismeri,

- nem tisztázott, hogy az önkormányzat kiegészítheti-e a szankciók körét (ld. pl. a szabálysértési jogban sikeresen és tömegesen alkalmazott figyelmeztetés átvételét)[30],

- nem tisztázott, mi az eljárás kezdőirata (feljelentés, bejelentés, kérelem), annak mi a kötelező adattartalma,

- a Ket. szerint ezekben az ügyekben nincs helye fellebbezésnek másodfokú közigazgatási hatósághoz, csupán közigazgatási per megindítására van lehetőség, ami azonban - szemben a szabálysértések esetében alanyi jogként járó bírói eljárással - kizárólag jogszerűségi felülvizsgálatot jelent (magyarul: a kiszabott pénzbírság mértékét nem vitathatom bíróság előtt, ha az a törvényes keretek között marad).

- Mindez felveti az Európai Emberi Jogi Egyezményben megfogalmazott „fair" eljárás követelményének sérelmét, amennyiben persze ezek a cselekmények a strasbourgi gyakorlat szerint bűncselekménynek számítanak.

Ez a felsorolás csak az új jogintézménnyel összefüggő legsúlyosabb jogalkotói visszásságokat igyekezett katalogizálni, miközben újra és újra fel kell tennünk a kérdést: hol van az egész bagatellkriminalitási átalakításnak a közrendvédelmi „haszna"? *Miféle közrendvédelmi vagy más jellegű szakpolitikai koncepció motiválta a több mint öt évtizede kialakult szabálysértési joganyag „kettéhasítását", az új hatásköri és eljárási rendet? Mitől lesz jobb a helyi közrend, ha egymás mellett él két megközelítően azonos súlyú, de lényeges anyagi és eljárásjogi vonatkozásokban egymástól eltérített jogellenességi forma, miközben a megelőzésükre, felderítésükre, elbírálásukra, végrehajtásukra rendelt személyi és dologi feltételek nem változnak?*

Abból indultunk ki, hogy a nem bűncselekményi szintű közrendsértések nem irányulnak közvetlenül az egyén élete, egészsége, szabadsága, tulajdona ellen. Ebből pedig következik, hogy a megelőzésük, megszakításuk, felderítésük érdekében elsősorban nem az állami erőszak-monopóliumnak, hanem az őrködő jelenlétnek, illetve a megelőzés, megszakítása érdekében összegyűjtött, feldolgozott, és minden érintetthez a

[30] Az Sztv. szerint büntetés helyett figyelmeztetés alkalmazható, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és az eljárás alá vont személy személyi körülményeire is figyelemmel ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható. A figyelmeztetés a szabálysértési szankciók között a legenyhébb jogkövetkezmény, amely — megfelelő feltételek fennállása esetén — önállóan alkalmazható, ha a szabálysértési hatóság nem tartja indokoltnak büntetés kiszabását. A figyelmeztetés — melynek büntetőjogi megfelelője a megrovás — büntetés helyett alkalmazható és az állam egyfajta megalkuvásának, opportunitásának eszköze, amellyel kifejezi rosszallását, rámutat a szabálysértést megvalósító magatartás helytelen voltára és felhívja az eljárás alá vont személy figyelmét, hogy a jövőben tartózkodjon hasonló cselekmények elkövetésétől.

lehető leggyorsabban eljutó információknak van jelentősége. E funkciók gyakorlása igényli a legkevesebb hatósági eljárást, tehát bőven van mit „társadalmasítani", illetve „piacosítani".

Egy hatékony szankcionálási rendszer kialakításához nem a szankciók bővítésére, vagy a büntetési tételek emelésére van szükség, sokkal inkább arra, hogy a rendszeresen, egy helyen, egy időben nagy tömegben előforduló jogsértések helyszínein állandósuljon a hatósági jelenlét, ahol a hatóság képviselője mindenkor törvényesen, kulturáltan, az egyenlő bánásmód követelményére szigorúan ügyelve, meggyőző módon intézkedjen, a jogsértés súlyával és az elkövető helyszínen megállapítható személyi körülményeivel arányban álló jogkövetkezményt alkalmazzon.

Azt azonban 2007. óta megtanultuk, hogy nem állami erőkkel megvalósított „rendteremtés" ha bűnbakképző kisebbségellenes indulatokkal párosul egy erkölcsi és gazdasági válsághelyzetben, milyen gyorsan válik mindebből hasznot remélő politikai erők eszközévé. Azóta már számos település lakossága élte át a „gárdás" betegséget, hiszen éveken át működhetett és működik mai is egy olyan mozgalom, amely a társadalom többsége nevében, de törvényes alap nélkül egy adott kisebbségi közösséggel szemben rendszeresen alkalmazta és alkalmazza a kollektív büntetés (megfélemlítés) gyakorlatát és jelentősen hozzájárult egy kisebbségellenes közhangulat kialakításához, amelynek lényege szerint, ha a közhatalom tehetetlen a „cigánybűnözéssel" szemben, akkor a társadalom „jogos önvédelmi szerveződéseinek" kell kézbe vennie a közrend és közbiztonság feladatainak intézését. Ma már feltehető a kérdés: teremtődött-e mindettől bárhol is valamennyire is tartósan jobb közrend és közbiztonság?

A köztér mindenkié, aki annak a morális, illetve cél-racionális alapokon álló, a köztérhasználók képviselőivel rendszeresen egyeztetett jogi rendjét komolyan veszi. Ezt a fajta rendet pedig legitimálni csak egy politikailag semleges, kizárólag a közrend jogilag pontosan meghatározott tilalmainak betartására ügyelő, széles körű civil, szakmai és politikai kontroll alatt álló, ügyforgalmát és teljesítményét a nyilvánosság elé táró hatósági és igazságszolgáltatási rendszer képes.