

## KÁNTÁS PÉTER

## Merre tovább, közösségi együttélés?

Talán ma már nem csak közjogáskörökben ismert, hogy a települési önkormányzatok immár több mint hét éve törvényi felhatalmazást kaptak arra, hogy az úgynevezett közösségi együttélés alapvető szabályait megsértő cselekményeket saját rendeleteikben meghatározzák, és az elkövetőkkel szemben vagyoni szankciókat szabhassanak ki.

A jogvédelem aktorai 2011-ben, az Alkotmánybírósághoz (Ab) benyújtott ombudsmani indítvány nyomán szembesültek először az akkor még szabálysértésnek nevezett, a képviselő-testület által statuált cselekmények jogtárgyi parttalanságával. Az „ösbűnt” ugyanis az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2010. évi módosítása követte el, amely – elsősorban a hajléktalanság jogellenessé nyilvánítása érdekében – felhatalmazást adott az önkormányzatoknak arra, hogy a közterületek úgynevezett *rendeltetésellenes használatát*<sup>1</sup> szabálysértéssé minősítsék.<sup>2</sup>

Mint közzismert, az új szabálysértési törvény (a továbbiakban: Sztv.) 2012. április 15-én történő hatálybalépésével az önkormányzatok elvesztették jogkörüket, hogy szabálysértési tényállást statuálhassanak, hiszen innentől csak törvény hozhat létre ilyen jogellenességi kategóriát.<sup>3</sup> Amit azonban egyik ke-

<sup>1</sup> Az Étv. ma már nem hatályos törvényhelye szerint a közterület rendeltetése

- a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének;
- b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.);
- c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés;
- d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás;
- e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének;
- f) a közművek elhelyezésének;
- g) zöldfelületek kialakításának biztosítása.

<sup>2</sup> Az Étv. a köztér háromféle típusú használatát nevezte rendeltetészerűnek:

- közúti és gyalogos közlekedés, ideértve a közforgalmú közlekedési eszközök igénybevételét;
- az úgynevezett agorafunkciót (séta, szórakozás, kultúra, sport, családi rendezvény stb.);
- a kollektív politikai véleménynyilvánítást (gyülekezési jog gyakorlása).

<sup>3</sup> „Hányféle szabálysértési tényállásért tartozunk felelősséggel? A Régi Sztv. idejében a központi jogszabályokban (törvény, kormányrendelet) kb. százkilencven cselekményt találtunk, s ehhez jött az önkormányzati rendeletekben szereplő szabálysértések tízezreinek senki által nem számba vett tömege. Az Sztv. mintegy százharminc éves jogalkotói hagyományt tört meg, amikor gyakorlatilag megfelezte a tényállások számát, hiszen megszüntette a kormány és az önkormányzatok statuálási jogkörét, megtartotta ugyanakkor a törvényi szintű szabályozás számára a négy legnagyobb jogtárgyi területet (köz-

zével elvett a települési önkormányzatoktól a jogalkotó, azt ugyanaznap vissza is adta, hiszen felhatalmazást adott arra, hogy az önkormányzatok a rendeleteikben pénzbírsággal sújtható tiltott közösségellenes magatartásokat határozzanak meg.<sup>4</sup>

Alig több mint fél év múlva azonban az ombudsman indítványára az Alkotmánybíróság az említett törvényhelyeket megsemmisítette, mondván, hogy az önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó a hatáskör terjedelmét, kereteit meghatározná. Az indokolásban az Ab rámutatott arra, hogy a „közösségellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört ad a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, mely magatartásokat ítél a helyi közösség tiltottnak. A felhatalmazásnak ez a módja az Ab szerint lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazással, így a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe.

A jogalkotó azonban a legkevésbé zavartatta magát, hiszen 2013. január 1-jén hatályba lépett a Mötv. új 8. §-a, amely szerint a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. A Mötv. 143. § (4) bek. d) pontja pedig ismételten biankó felhatalmazást adott a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben határozzák meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa, valamint az ombudsman a parttalan közösségellenesség alaptörvényellenessége okán ismételten az Ab-hez fordult, s a döntésre 2015 szeptemberéig kellett várni. Az Ab – totálisan szembefordulva a 2012-es határozattal – elutasította az indítványokat anélkül, hogy érdemben vitába szállt volna korábbi döntésével. Álláspontja szerint az alaptörvény negyedik módosításának – amely szerint törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartóz-

---

*lekedés, tulajdon, közrend, fogyasztóvédelem), amely körbe tartozó cselekmények szankcionálása évtizedek óta a legnagyobb mennyiségi gondot jelentette az eljáró hatóságoknak.”* Bisztriczki László – Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata. Harmadik átdolgozott, hatályosított kiadás. HVG ORAC, Budapest, 2017, 26. o.

<sup>4</sup> Lásd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) akkor hatályos 51. § (4) bekezdését, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontját.

kodást – létezik egy bizonyos „közvetett” következménye, mégpedig az, hogy kibővítette a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiáját, ami úgy-mond összhangban van az alaptörvény emberképével.

Így jutunk el a hatályos, korlátot nem ismerő törvényi felhatalmazást engedő szabályozásig, amely szerint ma bátran *közösségellenessé lehet nyilvánítani, ha valaki nem tesz muskátlit az ablakába*. Túl az irónián: a „közösségellenes” cselekmények esetében valóban fennáll a veszély, hogy a statuálásban nem kizárólag a helyi lakosság valós „büntető” igénye, illetve a materiális értelemben vett társadalomra veszélyesség, hanem a település politikai, gazdasági, kulturális elitjének – adott esetben kormányzati szinten is megerősített – a normalitásról vallott életfelfogása, adott esetben rejtett devianciaellenes szemlélete is kifejeződhet.<sup>5</sup>

Láthatjuk tehát, hogy az Étv. korábban idézett szabályozása a közösségellenesség meghatározása szempontjából kifejezetten előremutatóbb volt, mint a hatályos jogállapot, hiszen *egyrészt meghatározta az elkövetés helyét (közterület belterülete)*<sup>6</sup>, *másrészt kijelölte a rendeltetésellenes (tehát jogellenesnek minősíthető) közterület-használat tereinait*.

5 Putnokon például megszegi a közösségi együttélés alapvető szabályait, aki „*az általa használt, illetve tulajdonát képező ingatlanhoz tartozó illemhely rendszeres ürítését, tisztán tartását és fertőtlenítését*” nem végzi el. Tehát szabálysértést követ el, aki nem takarítja megfelelően a fürdőszobáját, illetve bármely illemhelyet a lakóhelyén, és ezért pénzbüntetésben részesülhet. Számos település előírja „*a lakásnak és a lakás céljára használt más helyiségnek, a tisztaságáról, rendszeres takarításáról, rovarmentesítéséről és rágcscálómentesítéséről*” való gondoskodást (például Demecser, Gulács, Kemecse, Kisléta, Levelek, Máriapócs stb.). ataszjelenti.blog.hu. Miskolcon a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző cselekményt követ el az ingatlantulajdonos vagy az ingatlant más címen használó, aki belterületi ingatlanának rendezett, tiszta állapotban tartásáról, illetve nem mezőgazdasági hasznosítású belterületi ingatlanának parlagfűvön kívüli, egyéb gyomok tekintetében történő gyommentesítéséről nem gondoskodik. Számos településen tilos a szabálysértésekről szóló törvény hatálya alá nem tartozó kolduló, kéregető tevékenység folytatása a rendelet által meghatározott területen (Debrecen, Hévíz, Göd).

6 A 38/2012-es AB határozat arra a kodifikációs bakira is rámutatott, hogy a „*közterület belterülete*” a hatályos jog tükrében nem is értelmezhető. Az Sztv. definiálja a közterület fogalmát, amely szerint ennek minősül a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is. Ennek alapján nem állapítható meg, hogy mely terület tekinthető a közterület belterületének. A belterület fogalmát az Étv. határozza meg, amely szerint belterület a település közigazgatási területének – jellemzően a település történetileg kialakult, elsősorban összefüggő, beépített, illetőleg beépítésre szánt területeket tartalmazó – kijelölt része. Az Ab e fogalmat összevetette a közterület imént idézett definíciójával, s ennek alapján állapította meg, hogy csak a belterületen vannak közterületek és nem a közterületen belterületek.

## Bármi lehet közösségellenes?

Az elmúlt években számtalan település önkormányzata fogadott el – a korábbi „helyi” szabálysértéseiket hatályon kívül helyezve – közösségi együttélési rendeleteket, illetve az egyes helyi közügyfajtákat szabályozó rendeletekben keresztelték át a korábbi szabálysértéseket közösségellenes magatartásokká.

Áttekintve a különböző településtípusok tárgy szerinti rendeleteit, az állapítható meg, hogy nem tombol a jogalkotási önkény, a szabályozás elsődleges jogtárgyi centruma a közrend maradt, azon belül is a köztér rendje, illetve annak rendeltetésellenes használata. Ennek megfelelően a rendeletek döntő többségében közösségi együttélést sértő magatartásnak minősülnek:

- a) a városi jelképek (címer, zászló) használatával;
- b) az utca- és házszámok elhelyezésével;
- c) az állattartással;
- d) a zajvédelemmel;
- e) a kereskedelmi, vendéglátóipari, szolgáltatóegységek és elárusítóhelyek üzemeltetőinek kötelezettségeivel;
- f) a temetkezéssel és a köztemető használatával;
- g) a játszótér használatával;
- h) a helyi hirdetésekkel;
- i) a köztisztasággal, tágabban a köz- és magánterületek rendezettségével;
- j) a települési szilárd hulladék gyűjtésével;
- k) a környezet, a zöldfelületek és a zöldterületek védelmével kapcsolatos közösségi együttélést sértő magatartások.

Nem tudok róla, hogy – akár kormányhivatali, akár tárcaszinten – készült volna bármiféle „együttélési térkép”, amely e jogellenségi kör teljességét magában foglalná, csupán az ombudsman, illetve néhány civil szervezet honlapján értesülhetett a közönség és a szakma időnként arról, hogy az önkormányzatok – ahogy az Ab-hez címzett ombudsmani beadvány fogalmazza – *„egészen abszurd és szokatlan közösségi együttélési szabályokat is alkotnak, amelynek nyomán jelentős összegű bírságokat szabnak ki a szabályok ellen vétőkre”*.

Van aztán egy hatalmasra nőtt kakukkfőka is a közösségellenes rendeletanyagban: ezek szerint közösségellenesnek (korábban szabálysértésnek) minősül minden olyan közterületi tevékenység, illetve létesítmény, amelyhez az önkormányzatnak mint tulajdonosnak az engedélye szükséges.

Ilyennek minősül például a távbeszélőfülke, az építési munkával kapcsolatos létesítmények telepítése, a közterület turisztikai, kereskedelmi, vendéglá-

tóipari hasznosítása, fák és zöldterületek védelmét szolgáló berendezések elhelyezése, a települési szilárdhulladék-gyűjtő konténernek a közterületen 24 órát meghaladó időtartamra való kihelyezése, őrzött parkoló létesítése, utcazenélés, alkalmankénti rakodás, a költözéshez szükséges közterületi helyszín kizárólagos használata stb.<sup>7</sup> Alapvetően tehát egy polgári jogi jogviszony közjogiasításáról van szó, ráadásul számos esetben a jogállamban tiltott párhuzamos szankcionálással: fizetnem kell a használati díj többszörösét, miközben felelek a „közösségellenességért” a kétszázezer forintig terjedő tarifával.

Összefoglalóan: szemben az eddigi alapjogvédelmi „hisztériával”, nem a biankó felhatalmazás a szabályozás elsődleges betegsége. Először is már a szabálysértési jog sem ismerte – még példálózó jelleggel sem – a jogtárgyi, célszerűségi vagy bármi más tartalmú felhatalmazást, sem a kormány, sem pedig az önkormányzatok (1990-ig tanácsok) részére.

*Joggal vethető fel: több mint hatvan évig hol volt akkor ebben a tárgyban a jogvédelem? Az nem zavart senkit, hogy egyik napról a másikra egy komoly szankcionálási lehetőségekkel rendelkező közigazgatási jogellenességi kör alól kimegy a közigazgatás büntetőhatalmának dogmatikailag és eljárásjogi-lag legkiforrottabb törvénye, az Sztv.?*

Legyünk őszinték: nincs az a jogtárgyilag agyoncizellált felhatalmazási norma, amely adott esetben megakadályozna egy képviselő-testületet abban, hogy – akár lakossági, akár helyi vagy országos politikai nyomásra – a valódi társadalomra veszélyességet nélkülöző, a közösség számára deviánsnak minősülő életvitelt, magatartást jogellenessé nyilvánítson.

Ahogy arra az Ab-hez már 2011-ben intézett beadványában az ombudsman rámutatott, csak akkor érvényesülhet a jogbiztonság követelménye, ha világosan elválik, hogy mi az, ami közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, és mi az, ami legfeljebb erkölcsi normák alapján kifogásolható.

A jogbiztonság követelményének csorbulása mellett – szögezi le az alapjogi biztos – mindez az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévők esetében folyamatos jogi fenyegetettség légkörének kialakulásához vezethet, hiszen az érintettek nem képesek magatartásukat a bizonytalan tartalmú előírásokhoz igazítani. Fokozottan igaz lehet ez az állítás a nem az adott településen élő, tartózkodó személyekre, hiszen ők még kevésbé képesek nyomon követni a speciális helyi magatartásszabályokat.

<sup>7</sup> A fővárosi önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendelet 22 pontban sorolja fel az engedélyköteles közterület-használat eseteit, ugyanakkor 27 esetben megtiltja az engedély kiadását.

Nem vitás tehát, hogy ebben az immár hét éve súlyosan visszás helyzetben sürgős szükség lenne a Mötv. módosítására, amely beiktatna az önkormányzati jogalkotást korlátozó-orientáló erejű felhatalmazást – a „rendelte-tésszerű köztérhasználat megsértése vagy zavarása” generálklauzulájának alapulvételével. Mindez azonban nem orvosolja 2012 áprilisa óta a közösség-ellenesség jogalkotási visszasságait.

Mindemellett a tisztelt jogalkotó számára megfontolásra érdemesnek tartom az 1879. évi kihágási Btk. eljárásjogi kontrollját, amely szerint az akkori szabályrendeletek érvényességéhez – a kihirdetés mellett – a tárgy szerint illetékes miniszter jóváhagyása kellett.

Ezt az előzetes szakmai és törvényességi kontrollt a megyei kormányhivatalok illetékes főosztályai minden további nélkül elláthatnák, szemben a Mötv. jelenlegi, csak utólagos törvényességi ellenőrzést lehetővé tevő szabályaival. Már a szabálysértési korszakban is ombudsmani tapasztalat volt, hogy a kormányhivatalok számos esetben nem léptek fel törvényességi észrevétellel, holott homályos volt az elkövetési magatartás, dívott a párhuzamos szabályozás, a település egészére szóló tilalom, miközben a magasabb szintű jogszabály, illetve a korábbi Ab-gyakorlat ezt nem tette lehetővé stb.

Álláspontom szerint a szabályozás jelenleg legalább kétféle hiánybetegségben szenved. Idetartozik

- a) a közös jogtárgy hiánya, tehát a település közrendje;
- b) hiányzó cselekmény- és tettesfogalom, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alkalmazhatlansága az eljárás garanciális követelményeinek érvényre juttatására.

## **A közös jogtárgy hiánya: a település közrendje**

A mai napig joggal állapítja meg a rendészeti jog egyik német klasszikusa, hogy a közrend fogalma „... *a legsúlyosabb feladat elé állítja a rendészetet, mert nemcsak a büntetőjog, hanem túl ezen, az etikai és szociális normákba (Ordnungsnormen) ütköző magatartások preventív és represszív célú elhárítását is hatáskörébe utalja*”<sup>8</sup>.

Annyit biztosan megállapíthatunk, hogy a közrend, mint a társadalmi együttélés egyik normarendszerének gyűjtőfogalma, a mindenkori közfelfogástól, a helyi társadalom kulturális normáitól nem függetleníthető értékk-

---

<sup>8</sup> Fritz Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht. Tübingen, 1928, S. 397–398.

tegoria, amely elválaszthatatlan része a település nem anyagi jellegű infrastruktúrájának. Idetartoznak elsőnek a nyilvánosság előtti viselkedés írott és íratlan „illemszabályai”, a természeti és az épített környezet védelmét, a közter „rendeltetészerű” használatát védő előírások, de ugyanilyen védelemben kell részesíteni a „magánszféra” minden olyan terepnumát, amelynek megsértése mások nyugalmaét sérti.<sup>9</sup>

A magánszférát érintő közösségellenes megnyilvánulások körében persze nem csak auditív, illetve vizuális sérelmekről van szó, hiszen minden ingatlan igénybe vesz piaci jellegű közszolgáltatásokat (víz, gáz, villany, távhő, hulladék), amelyek magánlakáson belüli rendeltetésellenes igénybevétele akár közveszélyt is előidézhet, tehát akár a tulajdonos akarata ellenére is véghezvitt helyszíni ellenőrzésük és a veszély fokának megfelelő szankcionálásuk elengedhetetlen.<sup>10</sup> Ugyanebbe a körbe tartoznak azok a közjogi normák, amelyek betartása a magánlakáson belül is biztosítani hivatott a közveszéllyel járó helyzetek elhárítását (járványügy, tűzvédelem).

Azt is látni kell, hogy a település jó közösségi rendje nem egyenlő a „rendsértések” hiányával, ehhez számos, úgynevezett pozitív kontrolltényezőre van szükség.<sup>11</sup> Idetartozik tehát az utca, a játszótér, a temető, a tömegközlekedési eszköz tisztasága, gondozottsága, a lakóhely csendje, jó megközelíthetősége, a parkolási lehetőségek, a levegő tisztasága, a közvilágítás, a humán és a piaci jellegű közszolgáltatások (közoktatás, tömegközlekedés,

<sup>9</sup> Így például a XIII. kerületi önkormányzat hatályos „közösségi” rendelete szerint az együttélés alapvető szabályait sértő magatartást valósít meg az a természetes személy, aki

- a) a lakáson belül, a közös használatú helyiségekben vagy az udvaron az alapvető higiéniai követelmények figyelmen kívül hagyásával, szennyezéssel zavaró szaghatást vagy rovarok, rágcsálók megjelenését előidézve olyan életkörülményt alakít ki, amely káros hatással lehet a környezetében élőkre;
- b) a lakóházban olyan magatartást tanúsít, amely az együttélés követelményével ellentétes, a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjét indokolatlanul, szükségtelenül és tartósan zavarja;
- c) az önkormányzat tulajdonában álló bérlakást, a közös használatra szolgáló helyiségeket, illetve területet rendeltetésellenesen használja;
- d) vasárnap zöldfelület fenntartási tevékenysége során robbanómotoros gépet használ.

<sup>10</sup> A magánlakásba ágazati törvény biztosította közszolgáltatói „behatolás” másik legitim oka már nem rendvédelmi, hanem piaci: a mérőeszközökkel történő lakossági manipulációk feltárása, megelőzése, megakadályozása. E körben a leghatásosabb szankció már nem a bírság, hanem a szolgáltatás megszakítása, illetve a szolgáltatási díj sokszorosát kitevő büntetőtarifa alkalmazása.

<sup>11</sup> Finszter Géza szerint a pozitív kontroll világába tartozik „... mindaz az egyéni, illetve közösségi tevékenység, amely anyagi és szellemi értéket állít elő, és amelynek működtetéséhez objektív és szubjektív szabadságra, teljesítményének javulásához e szabadságok növelésére van szükség”. Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK, Budapest, 2003, 125. o.

egészségügyi ellátások, hulladékgazdálkodás stb.) bárki által hozzáférhető, folyamatos, minőségi ellátást produkáló működése.<sup>12</sup>

A pozitív kontrollok rendbiztosító erejét a rendészet egyik hazai klasszikusa is deklarálta: „*A rend az emberi öröknek, javaknak, tevékenységnek belső összefüggése, a rendőrség pedig e belső folyamatnak csak időleges külső támogatója, örökdő szolgálatának hozzávetőleges, hamaros eszközével. Mint a jó orvos, óvhatja, támogathatja, időleg helyettesítheti az organizmus működését, de nem teremtheti.*”<sup>13</sup>

A rendészeti irodalom klasszikus képviselői előtt az is világos volt, hogy jogállamban nem minden károsnak ítélt magatartás igényel közjogi szankciót, illetve rendészeti beavatkozást: mindig megadható egy olyan foka a zavarásnak, amelyet a közösségnek vagy „még” el kell viselnie, vagy amellyel szemben nem jogi eszközökkel kell védekeznie. Banalitás, mégsem lehet elég sokszor és hangsúlyosan leszögezni, hogy számtalan veszély, illetve „zavarás” hatósági eszközökkel történő elhárítása gyakorlatilag lehetetlen, másrészt értelmetlen is, mert ezáltal hasznosnak minősülő közösségi célok, értékek kerülnének veszélybe.<sup>14</sup>

Minél lejjebb haladunk a jogsértési hierarchia lépcsőin, annál kevesebb az esély széles társadalmi konszenzusra, a közrendsértések esetében tehát erősebben mutatkozik a társadalom érdek- és értétagoltsága, a többség–kisebbség viszonyának konfliktusteremtő jellege. Ebből a rendkívül heterogén értékészletből kell a képviselő-testületeknek – tiszteletben tartva a magasabb szintű jogszabályban meghatározott közigazgatási jogsértések érintetlenségét, kitapogatva az adott közösség valós büntetőigényét – kiválasztaniuk a szankcionáló magatartásokat, „különös részi” tartalmat adva a települési közrend jogi fogalmának.

Jómagam úgy érzékelttem, hogy az Sztv. hatálybalépésével, 2012 tavaszán az önkormányzatok szakmai értelemben magukra maradtak azzal a dilemmával, mit minősítsenek közösségellenes cselekménnyé az egykori szabálysértéseikből, mit vegyenek át a korábbi kormányrendeletnek azokból a tényállásaiból, amelyek nem kerültek be az Sztv.-be, illetve milyen újfajta „rendsértéseket” statuáljanak. Könnyű tehát ma jogvédelmi oldalról felháborodni az extrém tényál-

<sup>12</sup> A pozitív kontrollelméletből következik, hogy a „jó közösségi rend”, tehát a rendezett, kulturált, a közösség többségének erkölcsi, esztétikai maximáival, illetve nyugalomigényével egyező együttélés feltételeinek biztosítása nem elsősorban rendészeti – még kevésbé rendőri – feladat.

<sup>13</sup> Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. MTA kiadása, Budapest, 1903, XII. k., 299. o.

<sup>14</sup> Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig, 1895, Erster Band, S. 247.

lásokon, miközben – talán az ombudsmanon kívül – akkoriban minden felelős ágens a pálya széléről nézte az akkori önkormányzati újrakodifikációt.

### **Hiányzó cselekmény- és tettesfogalom, valamint az Ákr. alkalmatlansága az eljárás garanciális követelményeinek érvényre juttatására**

Tegyük fel a kérdést: vajon mi indokolta 2012-ben a szabálysértések „megfelezését”, miközben az önkormányzatok nem veszítették el a statuálási jogkörüket, csak éppen kiment alóluk az Sztv.? A törvény előterjesztőjének (BM) álláspontja az volt, hogy az újraszabályozásnak alkalmazkodnia kell a szabálysértések úgymond kettős természetéhez: csak a kriminális jellegűek, a kvázi kisbűncselekmények maradhatnak az Sztv. hatálya alatt, az úgynevezett közigazgatás-ellenesek pedig – amelyeknek állítólag nincs büntetőjogi összefüggésük – más néven és más szabályozás alatt önkormányzati hatókörbe kerülnek. Ehhez az „erkölcsi színtelenséghez” képest érdekes volt az új jogellenességi kategória megnevezése, a garázdaságot asszociáló *kirívó közösségellenesség*.

Nem érdemes belemennünk a bagatelljogsértések jogi természetét illető totálisan terméketlen évszázados vitába, hogy melyik cselekmény „színes” és melyik „színtelen” erkölcsi értelemben, annyi azonban felelősen állítható, hogy *egy súlyos szankciókkal (természetes személyeknél kétszázezer forintig, szervezeteknél kétmillió forintig terjedő pénzbírság, a generális maximumot ezen belül az önkormányzati rendelet határozza meg) fenyegető jogellenességi kategória esetében a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményeit sem a közigazgatási hatósági eljárás (a hatálybalépéskor a Ket., jelenleg az Ákr.) törvényi szabályai, sem pedig a rendeletekben foglaltak nem teljesítik.*

Ha elkezdünk szemeztetni a „közösségellenes” rendeletek világában (legyen szó akár megyei jogú városokról is), azonnal szembetűnik, hogy számos esetben hiányoznak

- a) a cselekmény stádiumai, alakzatai (kísérlet, tettesség, részesség);
- b) a felelősség alakzatai (szándékos, gondatlan, objektív);
- c) a büntethetőséget kizáró és megszüntető okok (beszámíthatóság alakzatai, kényszer, fenyegetés, tévedés, jogos védelem, végszükség, kétszeri értékelés tilalma);
- d) a sértett jogállásának szabályozása;
- e) a fiatakorúak speciális jogállása;

- f) a tisztességes eljárás követelményrendszere (fegyveregyenlőség, ártatlanság védelme, a bizonyítás terhe, önvád tilalma, a védekezés joga).

Ezeket a jogelveket és szabályokat hiába keresnénk az Ákr.-ben, illetve a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: szabálytalansági tv.) rendelkezéseiben.

Fontos tudni mindehhez, hogy az Ákr. alapvetően az ügyfél együttműködésére épülő, megszerzésre irányuló, tehát a kérelemre induló eljárásnak a Ket.-hez képest is lényegesen rövidítettebb hatósági modelljét tükrözi. Egészen másról van szó, amikor az eljárás tárgya jogsértés gyanúja okán történő felelősségre vonás, komoly szankciós fenyegetettséggel! Minderre elvben a hivatalbóli eljárás szabályai volnának „kompatibilisek”, csak hogy ez az eljárásfajta a törvény 144. paragrafusából mindössze két paragrafust érdemelt! A szabálytalansági tv. pedig hírből sem tartalmaz dogmatikai, vagy a „fairness” követelményeit tükröző szabályokat.

Komolyan gondolta a jogalkotó, hogy ezzel a „joganyaggal” megoldja a közösségellenes ügyek elbírálását és ami hiányzik, azt majd – akár 3200-féle módon – kiegészítik az önkormányzati rendeletek?<sup>15</sup>

Pedig nem volna szükség különösebb kodifikációs erőfeszítésre, *mindössze annyival kellene módosítani a szabálytalansági tv. tárgyi hatályáról szóló rendelkezéseket, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében megállapított, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő cselekmények felderítése és elbírálása esetében az Sztv. szabályait kell alkalmazni.*

Talán még ma sem volna késő ajánlásjelleggel – akár a szabályozásért felelős tárca-, akár kormányhivatali szinten – egyfajta „mintarendelet” megalkotása, amely egyrészt feltérképezná a releváns jogtárgyi kört, kodifikációs szempontból hibátlanul megfogalmazná a legtipikusabb elkövetési magatartásokat, továbbá a hatásköri-eljárási, valamint a büntetődogmatikából a tette és a tettesre vonatkozó legalapvetőbb szabályokat.